

Vergaderjaar 2010–2011

**32 450**

## **Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht)**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 17 augustus 2011

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het Verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht. Het verheugt ons dat alle fracties de strekking en doelstelling van het wetsvoorstel onderschrijven. Op de gestelde vragen gaan wij hieronder in. Voor het gemak van de lezer hebben wij daarbij, evenals bij eerdere omvangrijke wetsvoorstellen tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de vragen en antwoorden in kolommen naast elkaar opgenomen. Deze nota is opgesteld mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### **Inleiding**

1

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het gaat hierbij om omvangrijke wijzigingen: stroomlijnen van het bestuursprocesrecht, inclusief het hoger beroep in de Awb, enkele belangrijke institutionele wijzigingen in het bestuursrecht, bevordert een snelle definitieve geschilbeslechting en herverkavelt de bevoegdheid van de drie hoogste bestuursrechtshouders.

Het regeerakkoord stelt voorstellen tot versobering en modernisering van de Awb in het vooruitzicht. De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat dit wetsvoorstel daarin past, maar vragen de regering op welke wijze zij voornemens is die opdracht verder uit te werken.

Het onderhavige wetsvoorstel past inderdaad in een beleid gericht op modernisering en vereenvoudiging van de Awb. Ook de nota van wijziging draagt daaraan bij, onder meer door een herschikking en verruiming van de uitspraakbevoegdheden van de rechter indien hij het beroep gegrond acht (artikel 8:72), in combinatie met de verplichting voor de rechter om het hem voorgelegde geschil zoveel mogelijk definitief te beslechten (nieuw artikel 8:41a). Dit wetsvoorstel zal nog worden gevolgd door een wetsvoorstel dat enige procesrechtelijke vernieuwingen die nu voor een deel van het bestuursrecht in de Crisis- en herstelwet (Chw) zijn

opgenomen, structureel in de Algemene wet bestuursrecht verankert. Ook is inmiddels een wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding ingediend, dat een vereenvoudiging beoogt van het overheidsaansprakelijkheidsrecht (wetsvoorstel 32 621). Ten slotte zal in het kader van de ontwikkeling van de nieuwe «Handreiking bezwaar» worden onderzocht of een aanvulling of wijziging van de Awb en/of andere wetten kan bijdragen aan de verbetering van de effectiviteit van de bezwaarschriftprocedure.<sup>1</sup>

### Andere wetswijzigingen

2

De leden van de **VVD**-fractie vragen ten aanzien van het voorgestelde artikel 8:69a Awb of aangegeven kan worden wat de ervaringen zijn in de praktijk met de toepassingen van het relativiteitsvereiste in de Crisis- en herstelwet. Betoogd zou kunnen worden dat te allen tijde onrechtmatig genomen besluiten moeten kunnen worden aangevochten door de benadeelde. Het relativiteitsvereiste zou dit alleen maar beperken. Graag vernemen deze leden het standpunt van de regering hieromtrent.

De leden van de **PVV**-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er in de Crisis- en herstelwet enkele voorzieningen zijn opgenomen, die voor een beperkt deel van het bestuursrecht als het ware vooruit lopen op het onderhavige wetsvoorstel. Het gaat daarbij om de verruimde mogelijkheid tot het passeren van gebreken in een besluit (art. 6:22) en om het relativiteitsvereiste (art. 8:69a). Er wordt aangegeven dat de ervaringen met de Crisis- en herstelwet op deze punten nog aanleiding kunnen geven tot bijstelling of aanvulling van dit wetsvoorstel. De aan het woord zijnde leden vragen of de Crisis- en herstelwet op dit moment wordt geëvalueerd. Tevens vragen zij waarom er niet is gewacht tot de Crisis- en herstelwet is geëvalueerd. Het kan namelijk zo zijn dat het relativiteitsvereiste niet de beoogde werking heeft zoals is voorgesteld en dat dan de Wet aanpassing bestuursprocesrecht moet worden aangepast.

De leden van de **SGP**-fractie zijn van mening dat de regering in de toelichting terecht aangeeft dat bepaalde voorstellen ook al deel uitmaakten van de Crisis- en herstelwet. Graag horen deze leden op welke termijn er meer duidelijkheid is over de werking van het relativiteitsvereiste en de mogelijkheid om gebreken in een besluit te herstellen. Zijn hier reeds concrete problemen of onduidelijkheden opgetreden die ertoe noodzaken om deze bepalingen nog eens tegen het licht te houden?

De leden van de **SP**-fractie vragen in eerste instantie waarom de wijzigingen uit de Crisis- en herstelwet nu structureel worden doorgevoerd in de Awb. Graag krijgen deze leden een nadere toelichting van de regering op deze koerswijziging. Deze onderdelen van de Crisis- en herstelwet waren toch van tijdelijke aard en bedoeld om de economie te stimuleren door een aantal bouwprojecten versneld uit te voeren? In de toelichting lezen deze leden dat de ervaringen met de Crisis- en herstelwet «nog aanleiding zullen geven tot bijstelling of aanvulling van dit wetsvoorstel». Wat is hierin de stand van zaken? Wat zijn de ervaringen tot nu toe? Is het niet beter de evaluatie van de Crisis- en herstelwet af te wachten alvorens met dit wijzigingsvoorstel overhaast besluiten te nemen met grote gevolgen voor rechtsposities van belanghebbenden?

Wij onderschrijven niet de door de leden van de VVD-fractie geopperde opvatting, dat onrechtmatige besluiten te allen tijde door een benadeelde moeten kunnen worden aangevochten. Sterker nog, met de introductie van het relativiteitsvereiste nemen wij uitdrukkelijk afstand van deze opvatting, omdat deze te zeer voorbijgaat aan de grote maatschappelijke nadelen die aan een vernietiging verbonden kunnen zijn.

---

<sup>1</sup> Zie Kamerstukken 29 279, nr. 123, blz. 4.

Uit een eerste voortgangsrapportage over de toepassing van de Crisis- en herstelwet, die binnenkort aan de Kamer zal worden aangeboden, blijkt dat er nog maar weinig jurisprudentie over het relativiteitsvereiste tot stand is gekomen. De eerste inhoudelijke uitspraak over het vereiste van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vormt echter meteen een goede illustratie van het belang en de werking ervan. De uitspraak gaat over een bestemmingsplan voor een nieuwe woonwijk. Een deel van de geplande woningen ligt volgens de aanbevolen afstandsnormen in een VNG-brochure eigenlijk te dicht bij een bestaand bedrijf. De bewoners van reeds bestaande woningen kunnen zich volgens de uitspraak echter niet op deze normen beroepen, omdat zij zelf geen geluidhinder ondervinden van het betrokken bedrijf.<sup>1</sup>

Ook de andere thans beschikbare rechterlijke uitspraken<sup>2</sup> geven geen aanleiding om het voorgestelde artikel 8:69a te heroverwegen. Te verwachten valt dat bij de geplande evaluatie van de Crisis- en herstelwet in het voorjaar van 2012 meer jurisprudentie beschikbaar zal zijn. Naar het oordeel van het kabinet behoeft daarop echter niet te worden gewacht. Er zijn voldoende argumenten om aan te nemen dat het relativiteitsvereiste een bijdrage zal leveren aan de stroomlijning van besluitvormingsprocessen. Het voornemen om een dergelijk vereiste in te voeren bestond dan ook al vóór de Crisis- en herstelwet. De behoefte aan deze stroomlijning is niet tijdelijk, maar structureel. Daarom is in het regeerakkoord ook afgesproken dat de Crisis- en herstelwet een permanent karakter zal krijgen. Wat het relativiteitsvereiste betreft geeft het onderhavige wetsvoorstel uitvoering aan dat voornemen.

3

Ook vragen de aan het woord zijnde leden hoe dit wijzigingsvoorstel zich verhoudt tot de Europese regels. Daarnaast is het versnellen door het schrappen van het alternatievenonderzoek ook een ondermijning van het maatschappelijk draagvlak. Juist een afname van draagvlak kan weer leiden tot extra vertragingen. Graag ontvangen deze leden een reactie daarop.

Over de verhouding van het relativiteitsvereiste tot het Europese recht is uitvoerig gediscussieerd bij de totstandkoming van de Crisis- en herstelwet. Ook in de memorie van toelichting (blz. 21) zijn onze ambtsvoorgangers daarop ingegaan. Wij onderschrijven hun conclusie dat het Europese recht zich niet tegen invoering van een relativiteitsvereiste verzet.

De vraag van de leden van de SP-fractie over het alternatievenonderzoek kunnen wij niet goed plaatsen. Alternatievenonderzoek speelt een rol bij de milieueffectrapportage. Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op de milieueffectrapportage.

4

De leden van **SP**-fractie lezen dat het wijzigingsvoorstel ertoe moet leiden dat er minder bestuursrechtelijke procedures zullen worden gevoerd met financiële voordelen voor overheden, burgers en bedrijven. Het is nu al lastig te kwantificeren om hoeveel procedures het zal gaan. De aan het woord zijnde leden constateren dat verschillende onderzoeken, zoals dat van de Commissie Elverding, de afgelopen jaren duidelijk hebben gemaakt dat de kern van vele vertragingen ligt bij het trage handelen van de overheid en overheidsorganisaties. Op grond van dit wetsvoorstel moet de rechterlijke macht sneller gaan werken, maar de maatregelen tot versnelling worden volgens deze leden onvoldoende gericht op de departementen en op de provincies en gemeenten. De grote aanvullende bezuinigingen die in het regeerakkoord zijn afgesproken over de formatie van de Rijksoverheid en de voeding van gemeente- en provinciefonds

---

<sup>1</sup> ABRS 19 januari 2011, 201 006 426, LJN BP1352, AB 2011, 47, JB 2011, 48.

<sup>2</sup> Zie voor een overzicht [www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/crisis-herstelwet/jurisprudentie-chw/hoofdstuk-1-bijlagen](http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/crisis-herstelwet/jurisprudentie-chw/hoofdstuk-1-bijlagen).

kunnen de slagkracht van de overheid als vergunningverlener nog verder ondermijnen. Graag ontvangen deze leden een reactie op deze analyse.

Het is juist dat de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (ook wel Commissie-Elverding genoemd) en anderen hebben geconstateerd dat de oorzaak van vertraging bij grote projecten zeker niet uitsluitend en zelfs niet primair bij de rechtspraak ligt. Er zijn en worden dan ook diverse initiatieven ontplooid om ook de bestuurlijke besluitvorming te versnellen. Te wijzen is op de werkzaamheden van de projectdirectie Sneller en Beter, opgericht naar aanleiding van het advies van de Commissie-Elverding.<sup>1</sup> In het Actieplan Sneller en Beter zijn tal van acties opgenomen om de besluitvorming te versnellen en te verbeteren.<sup>2</sup> De Commissie versnelling en verbetering besluitvorming infrastructuur<sup>3</sup> rapporteert aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over de uitvoering van het kabinetsstandpunt en het actieplan. Inmiddels heeft deze Commissie VVBI driemaal gerapporteerd; daar is ook driemaal verslag van gedaan.<sup>4</sup> In het tweede verslag komt aan de orde dat de Commissie VVBI constateert dat er goede voortgang wordt geboekt bij de implementatie van de 22 acties uit het Actieplan Sneller en Beter. Veel acties zijn in gang gezet en vele succesvol afgerond. Uit het derde verslag blijkt dat Sneller en Beter een begrip is geworden en dat het gedachtegoed brede toepassing vindt binnen de MIRT-projectenpraktijk.

Wat betreft de gewenste juridische verankering van de anders – en overeenkomstig de aanbevelingen van de Commissie-Elverding – in te richten besluitvormingsprocedure en waarin het zwaartepunt ligt bij de brede verkenningsfase, wijzen wij nog op wetsvoorstel 32 377 tot wijziging van de Tracéwet. Dat wetsvoorstel ziet met name op de besluitvormingsprocedure, de procedure om (sneller en beter) te komen tot een tracébesluit. Het wetsvoorstel regelt de wettelijke verankering van de brede verkenning, die afgerond wordt binnen een bij de startbeslissing bepaalde termijn en met participatie van burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen. In een korte en stabiele planuitwerkingsfase wordt vervolgens het tracébesluit vastgesteld. Na realisatie wordt voorzien in een opleveringstoets.

Maar ook in de beroepsfase zijn versnellingen mogelijk en wenselijk. Daarop richt zich het onderhavige wetsvoorstel.

Anders dan deze leden vrezen wij niet dat de in het regeerakkoord voorziene afslanking van de overheid de slagkracht van de overheid zal ondermijnen. Zoals onder meer uit het rapport van de Commissie-Elverding blijkt, ligt de oorzaak van vertraging in de bestuurlijke besluitvorming niet primair in een gebrek aan capaciteit bij de betrokken overheden, maar bij tal van andere factoren, zoals bestuurlijke drukte en gebrek aan bestuurlijke consistentie, kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning en onvoldoende budgettaire ruimte.

5

De leden van de **SP**-fractie zijn van mening dat menige vertraging wordt veroorzaakt door een wirwar van grondposities van projectontwikkelaars en beleggers. Tevens is er sprake van opdrijving van de grondprijzen vanwege grondspeculatie. Het gevolg is dat bouwprojecten stagneren totdat de dure investeringen in grond verzilverd kunnen worden. Volgens voornoemde leden zou een herziening van het grondbeleid en een stevige aanpak van grondspeculatie onderdeel moeten zijn van dit wetsvoorstel. Wat is de reactie van de regering daarop?

Dit wetsvoorstel bevat wijzigingen van het algemene, dus voor alle beleidsterreinen geldende, bestuurs(proces)recht. Daardoor is het

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 29 385, nr. 19.

<sup>2</sup> Kamerstukken 29 385, nr. 41.

<sup>3</sup> Stcrt. 2009, 13995.

<sup>4</sup> Kamerstukken 29 385, nrs. 53 en 60, en bijlage bij Kamerstukken 32 500-A, nr. 83.

ongeschikt als kader voor maatregelen op het specifieke terrein van de grondpolitiek.

6

Ook willen de leden van de **SP**-fractie graag weten hoeveel tijdswinst er per onderdeel van deze wetswijziging te verwachten is. Net als de Raad van State denken deze leden ook dat deze tijdswinst bij een flink aantal voorstellen wel eens tegen kan vallen. Zij ontvangen graag duidelijkheid hierover.

Het is ondoenlijk om de tijdswinst per onderdeel te kwantificeren. Het is immers niet bekend hoe vaak de verschillende instrumenten zullen worden toegepast, noch hoe lang de doorlooptijden zonder deze instrumenten zouden zijn geweest. Maar vast staat wel dat de tijdswinst substantieel zal zijn. Als door het vaker toepassen van artikel 6:22 een vernietiging wordt voorkomen, scheelt dat in ieder geval de tijd die anders nodig zou zijn geweest om een nieuw besluit te nemen. Uit recent onderzoek blijkt dat dit sterk verschilt per beleidsterrein.<sup>1</sup> In de sociale zekerheid is in 74% van de gevallen binnen 3 maanden na de uitspraak van de rechtbank een nieuw besluit genomen, maar in het omgevingsrecht duurt het in een substantieel aantal gevallen een half jaar tot een jaar.

Als vervolgens ook een tweede ronde beroep tegen een nieuw besluit wordt voorkomen, kan daar nog een half jaar tot een jaar tijdswinst bijkomen. Toepassing van de judiciële lus spaart in ieder geval een beroep bij de rechtbank uit en dat scheelt ook al gauw een half jaar tot een jaar. Toepassing van de antwoordkaartmethode bij het horen in bezwaar kan enkele weken tijdswinst opleveren; die winst geldt dan wel voor een vermoedelijk heel groot aantal bezwaarschriftprocedures.

7

De aan het woord zijnde leden maken zich zorgen dat in het streven om versnelling te bereiken er in aanvang juist extra vertraging zal optreden. De nieuwe wet zal dermate veel spelregels veranderen, dat dit tot overgangsproblemen kan leiden. Zeker bij de wetswijzigingen van tijdelijke aard zijn dergelijke problemen natuurlijk buitengewoon ongewenst. Is door de regering onderzoek gedaan bij mensen uit de uitvoeringspraktijk welke overgangsproblemen verwacht worden? Zo nee, is de regering daartoe alsnog bereid? Zo ja, op welke wijze is rekening gehouden met de reacties uit het veld?

De verwijzing van deze leden naar wetswijzigingen van tijdelijke aard kunnen wij niet goed plaatsen. Het onderhavige wetsvoorstel bevat slechts structurele wijzigingen. Op zichzelf is het juist dat nieuwe wetgeving altijd kleinere of grotere overgangsproblemen met zich brengt. Wij verwachten niet dat deze bij het onderhavige wetsvoorstel groter dan gemiddeld zullen zijn. Het gaat vrijwel uitsluitend om wijzigingen waarover al geruime tijd uitvoerig wordt gediscussieerd en die in de lijn van de rechtsonwikkeling van de laatste jaren liggen. De praktijk kan zich daar dus goed op voorbereiden.

## **CONCENTRATIE VAN HET BESTUURSPROCESRECHT IN DE AWB**

### **Reden voor wijziging**

8

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat ruim vijftien jaar na de codificatie van het algemene bestuursrecht in de Awb het voor de hand ligt ook het bestuursprocesrecht in de Awb op te nemen. Deze leden achten het een vooruitgang dat nu ook het bestuursprocesrecht in de Awb

<sup>1</sup> Annika van der Veer, Slagvaardige geschilbeslechting in het bestuursrecht (diss. Tilburg), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, blz. 65/66.

geregeld wordt. De Awb is een belangrijk instrument voor de rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid. Toegankelijkheid en overzichtelijkheid zijn dan een eerste vereiste. De regering is van mening dat voor bestuursprocesrecht in bijzondere wetten nog slechts plaats is indien daarvoor een gerechtvaardigde aanleiding is. Op welke uitzonderingssituatie wordt hier gedoeld? Wat zou een gegronde reden zijn om bestuursprocesrecht niet in de Awb onder te brengen?

Een voorbeeld van bestuursprocesrechtelijke bepalingen in een bijzondere wet waar een gegronde reden voor is, is de regeling van het beroep in cassatie in belastingzaken in de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Binnen het bestuursrecht kent immers alleen het belastingrecht de figuur van beroep in cassatie. Een ander voorbeeld zijn de afwijkende beroepstermijnen in de Kieswet. Artikel G 5 van de Kieswet bepaalt dat de termijn voor het beroep tegen een beslissing over de registratie van een partijnaam zes dagen bedraagt. Artikel I 7 Kieswet stelt de termijn voor een beroep tegen een beslissing over de geldigheid van een kandidatenlijst op vier dagen. Deze korte termijnen zijn ingegeven door de noodzaak om deze beroepen voor de verkiezingen af te handelen, om te voorkomen dat een gegrond beroep zou leiden tot het achteraf ongeldig verklaren van de verkiezingsuitslag. Dit is een bijzondere omstandigheid die zich in geen enkele andere wet voordoet en die ook niet goed te ondervangen is in een categorale uitzondering in de Awb. Dat is een voldoende reden om een afwijkende procesrechtelijke regeling in de bijzondere wet te treffen.

9

De leden van de **SP**-fractie vragen of het verdwijnen van het bestuursprocesrecht uit bijzondere wetten betekent dat ook de mogelijkheid voor het Bevoegd Gezag verdwijnt om voorlopige voorzieningen te treffen teneinde onomkeerbare besluiten en activiteiten tegen te gaan? Zo nee, hoe krijgt de voorlopige voorziening een plek in de Awb?

Het verdwijnen van het bestuursprocesrecht uit bijzondere wetten heeft geen gevolgen voor de bevoegdheid van de bestuursrechter om een voorlopige voorziening te treffen. Die voorziening kan dus ingeroepen worden door belanghebbenden die vrezen voor onomkeerbare gevolgen van besluiten waartegen zij willen opkomen.

### **De nieuwe systematiek**

10

De leden van de **SP**-fractie vernemen graag hoe de uiteindelijk in Titel 8.4 op te nemen regeling van een bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure zich verhoudt tot de zogenaamde Lex Silencio Positivo. Beperkt deze nieuwe regeling zich tot de schadevergoeding en compensatie of gaat deze ook inhouden dat de vergunningaanvraag na termijnoverschrijding ook daadwerkelijk als verleend moet worden beschouwd?

De in wetsvoorstel 32 621 voorgestelde regeling voor een verzoekschriftprocedure in titel 8.4 Awb ziet uitsluitend op aan de bestuursrechter gerichte verzoeken tot vergoeding van schade. Zij houdt geen verband met de lex silencio positivo, die bedoeld is voor aan een bestuursorgaan gerichte verzoeken (§ 4.1.3.3 Awb). De bestuursrechter is geen bestuursorgaan.

### **De bijlagen bij de Awb**

11

De leden van de **SP**-fractie waarderen de pogingen tot zoveel mogelijk eenduidigheid te komen in het bestuursprocesrecht. De uitzonderingen op

de hoofdregels van het bestuursprocesrecht zijn voortaan opgenomen in drie bijlagen. Kan de visie achter deze drie uitzonderingen (1- het niet doorlopen van de bezwaarschriftprocedure, 2- de afwijkende beroepsgang en 3- het lager griffierecht) worden toegelicht? Waarom zijn deze uitzonderingen noodzakelijk? Kunnen de belangrijkste voorbeelden worden gegeven?

De hoofdregels van het bestuursprocesrecht zijn zodanig opgesteld dat zij in de meeste gevallen de beste regeling geven. Bij een algemene regeling die een zo breed terrein omvat als het gehele bestuursrecht komt het echter ook voor dat een bepaalde regel in specifieke omstandigheden minder gewenst is. In de nieuwe opzet worden veel voorkomende afwijkingen van de hoofdregels van hoofdstuk 8 Awb ter wille van de overzichtelijkheid bijeen gebracht in drie bijlagen bij de Awb.

*Bijlage 1* betreft de gevallen waarin tegen een besluit rechtstreeks beroep op de rechter mogelijk is zonder dat eerst een bezwaarschriftprocedure gevoerd moet worden. Dat geschiedt in gevallen waarin de behoefte aan snelle besluitvorming zo groot is dat een snelle eindbeslissing door de rechter nodig is. Dat doet zich bijvoorbeeld voor in geschillen in de sfeer van het kiesrecht. Ook is het mogelijk dat de procedure die voorafgaat aan het besluit zodanige waarborgen bevat dat een bezwaarschriftprocedure onvoldoende toegevoegde waarde heeft.

*Bijlage 2* legt op een meer overzichtelijke wijze dan nu het geval is de rechterlijke taakverdeling vast. Daarin wordt bijvoorbeeld geregeld de bevoegdheid van de Afdeling bestuursrechtspraak voor geschillen in eerste aanleg, de bevoegdheid van het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de bevoegdheid van de Centrale Raad van Beroep. Ook de bevoegdheid in een aantal meer specifieke gevallen is in de bijlage te vinden. Aangezien de hoofdregel is dat beroep tegen een besluit bij de rechtbank openstaat en hoger beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak, bevat de bijlage alle gevallen waarin een andere rechter is aangewezen om het geschil te berechten.

*Bijlage 3* bevat een opsomming van geschillen waarin het lage griffierecht van toepassing is. Het gaat bijvoorbeeld om geschillen over sociale uitkeringen en studiefinanciering.

### **Griffierechten en indexering**

12

De leden van de **SP**-fractie vragen de regering of dit voorstel ook een verhoging van de griffierechten met zich meebrengt. Zo ja, waarom daartoe is besloten?

Dit wetsvoorstel bevat geen verhoging van de griffierechten. Daartoe zal een afzonderlijk wetsvoorstel worden ingediend.

13

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat de Raad van State aandacht vraagt voor de indexering van de proceskostenvergoeding. Deze leden vragen of de regering in dit wetsvoorstel nu ook met terugwerkende kracht de indexering voor deze kosten heeft toegepast. Zijn de opbrengsten voor de overheid en de kosten voor de burger nu op gelijke wijze geïndexeerd sinds 1994? Zijn de in de wet genoemde bedragen gelijk aan het bedrag uit 1994 vermeerderd met de indexatie?

Dit wetsvoorstel voorziet in het voorgestelde artikel 11:2, eerste lid, Awb ook in indexatie van de proceskostenvergoeding. Daarop vooruitlopend is bij Besluit van 4 september 2009, Stb. 2009, 375, de forfaitaire vergoeding voor de kosten van rechtsbijstand verhoogd van € 322 tot € 437 per punt. Deze verhoging komt overeen met indexatie over de periode 1994–2009.

### Algemeen

14

De leden van de **SP**-fractie zijn het eens met het streven zoveel mogelijk geschillen na afloop van een bestuursrechtelijke procedure definitief te beslechten. Het «bestuurlijk pingpongen» is deze leden al heel lang een doorn in het oog. Het kan niet de bedoeling zijn dat procedures doelbewust gerekt worden door zelfbenoemde belanghebbenden slechts omdat de mogelijkheid daartoe bestaat. Andersom geldt dat wanneer een bestuursorgaan op de vingers wordt getikt door de rechter, die rechterlijke uitspraak worden nageleefd, en moet niet hetzelfde traject (van fout besluit, bezwaar, beslissing op bezwaar, beroep, enz.) van voor af aan beginnen. Dat is maar al te vaak wel het geval. Zorgt dit voorstel er nu voor dat hieraan een einde komt?

Een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel is een effectieve geschilbeslechting door de bestuursrechter te bevorderen, en daardoor het «pingpongen» tussen rechter en bestuur zoveel mogelijk te beperken. Dat wordt allereerst bereikt door de rechter vaker de mogelijkheid te geven het geschil definitief te beslechten. Daardoor is het minder vaak nodig om nadat de rechter gebreken in een besluit heeft geconstateerd een nieuw besluitvormingstraject te volgen. Indien de rechter na het constateren van gebreken wel nadere besluitvorming aan het bestuursorgaan moet overlaten, zorgt in veel gevallen de invoering van de bestuurlijke lus voor een directe rechterlijke controle op de nadere besluitvorming door het bestuur. Dit alles levert een verdere bijdrage aan het voorkomen van vertraging door het overdoen van de besluitvorming.

15

Het streven naar snelheid en doelmatigheid mag volgens de aan het woord zijnde leden zeker niet ten koste gaan van zorgvuldigheid en rechtsbescherming. Dat de regering dit ook benadrukt in de toelichting spreekt deze leden aan, maar toch menen zij dat enkele voorstellen toch het risico met zich meebrengen dat die wel ten koste gaan van zorgvuldigheid en rechtsbescherming. Is het niet zo dat snelheid in bestuursrecht-procedures veeleer een kwestie is van snellere beslissingen bij bestuursorganen en kortere doorlooptijden bij de rechters? Waarom is het nodig regels van het bestuursprocesrecht te veranderen met het risico dat de rechtsbescherming minder wordt?

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is inderdaad dat het streven naar snelheid en doelmatigheid niet ten koste mag gaan van zorgvuldigheid en rechtsbescherming. Daarbij moet overigens wel bedacht worden dat een voortvarende beslechting van het geschil de kwaliteit van de rechtsbescherming verhoogt: een rechterlijke einduitspraak na jaren is vanuit het perspectief van de rechtsbescherming lager te waarderen dan een einduitspraak met dezelfde inhoud die aanzienlijk eerder wordt gegeven. Zolang er geen einduitspraak is, verkeert ieder immers in onzekerheid over het eindresultaat, met vaak aanzienlijke schade. Snelheid wordt uiteraard bevorderd door snellere beslissingen door bestuursorganen en rechters. Dat aspect heeft dan ook voortdurend de aandacht. Daarnaast is het van essentieel belang dat het bestuursprocesrecht zodanig wordt gewijzigd dat nodeloze herhalingen van besluitvorming en «gepingpong» tussen rechter en bestuursorgaan worden voorkomen. Snellere besluitvorming door bestuur en rechter kan de negatieve gevolgen daarvan niet wegnemen.



16

De leden van de **SP**-fractie horen graag van de regering of zij onderkent dat met het inperken van de mogelijkheden van belanghebbenden in het bestuursrecht deze zich zullen gaan beroepen op het civiele recht. Betekent dat dan niet in feite hooguit een verschuiving van kosten in plaats van een kostenbesparing?

Indien de leden van de SP-fractie doelen op de relativiteitsregel in het wetsvoorstel, wijzen wij erop dat deze regel leidt tot een nauwere aansluiting van het bestuursrecht bij het civiele recht, waar het relativiteitsvereiste sinds jaar en dag wordt gehanteerd. Invoering van de regel in het bestuursrecht zal dus niet leiden tot een verschuiving van procedures naar de civiele rechter. De belanghebbende die niet bij de bestuursrechter terecht kan, zal ook niet bij de burgerlijke rechter terecht kunnen.

17

Voor de aan het woord zijnde leden is het gelet op de nu al bestaande veel te grote druk op de rechtspraak een punt van zorg hoe de gewenste snelheid in einduitspraken niet ten koste zal gaan van de zorgvuldigheid. De regering schrijft letterlijk dat aan snelheid een zwaarder gewicht moet worden toegekend dan in het verleden het geval is geweest. Hoe faciliteert de regering de rechtbanken om aan deze wens te voldoen? Komen er meer fte en financiële middelen beschikbaar?

Er is in deze kabinetsperiode geen ruimte om extra middelen aan de rechtspraak ter beschikking te stellen. Meer aandacht voor snelheid betekent ook niet per se dat meer geld nodig is. Soms kan versnelling bijvoorbeeld ook worden bereikt door een andere werkwijze. Zo blijkt uit recente pilots, dat het loont om zaken binnen enkele maanden na indiening van het beroepschrift op een zitting (soms «regiezitting» genoemd) te brengen. Dat levert tijdwinst op, omdat blijkt dat een substantieel aantal zaken na zo'n eerste zitting kan worden afgedaan.<sup>1</sup>

18

De Awb biedt de rechter nu reeds een scala aan mogelijkheden om een geschil definitief te beslechten. Wat zijn er de oorzaken van dat daar tot nu toe weinig gebruik van is gemaakt? Zijn hierover cijfers bekend? Hoe vaak bijvoorbeeld is gebruik gemaakt van de artikelen 6:22 en 8:72, derde lid, Awb?

Het feit dat er nog te weinig gebruik wordt gemaakt van de huidige mogelijkheden is natuurlijk geen rechtvaardiging om nu verdergaande mogelijkheden te creëren en inspraakbeperkende maatregelen te treffen. De leden van de **SP**-fractie horen graag waarom de regering de rechters niet stimuleert meer gebruik te maken van bestaande middelen in plaats van het doorvoeren van de voorgestelde wijzigingen.

Er zijn geen recente cijfers bekend over het gebruik van de bevoegdheid van artikel 6:22 om vormgebreken waardoor belanghebbenden niet zijn benadeeld, te passeren. Die cijfers zijn ook moeilijk te achterhalen, omdat bekend is dat de rechter in gevallen waarin hij een vormgebrek passeert, niet altijd expliciet naar artikel 6:22 verwijst.

Bij de derde evaluatie van de Awb is wel onderzoek gedaan naar het aantal gevallen waarin de rechter artikel 8:72, derde lid, (rechtsgevolgen in stand laten) of vierde lid (zelf in de zaak voorzien) gebruikt.<sup>2</sup> Daaruit blijkt dat de onderzochte rechterlijke colleges in 27% van de gevallen waarin een besluit werd vernietigd één van beide bevoegdheden gebruikte, waarbij in 22% van de vernietigingen het geschil ook daadwerkelijk definitief werd beslecht (blz. 90–92). Daarbij waren er overigens grote verschillen tussen de verschillende rechterlijke colleges. Bovendien moet worden bedacht dat na het verschijnen van dit onderzoek de jurispru-

<sup>1</sup> Zie A.T. Marseille, «Comparitie en regie als panacee voor het bestuursrechtelijk beroep», *Trema* 2010/3, blz. 92 en uitvoeriger A.T. Marseille, *Zitting bij de bestuursrechter: een onderzoek naar het belang van de zitting voor een adequate afdoening van bestuursrechtelijke beroepsprocedures*, Den Haag: BJu 2009.

<sup>2</sup> B.J. Schueler e.a., *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*, Den Haag: BJu 2007.

dentie van de hoogste bestuursrechters is aangescherpt, in die zin dat rechters deze bevoegdheden vaker kunnen en moeten gebruiken. Aannemelijk is dus dat de percentages inmiddels hoger liggen. Het tot voor kort relatief bescheiden gebruik van de bestaande mogelijkheden om het geschil definitief te beslechten heeft verschillende oorzaken. In de literatuur wordt vaak een verband gelegd met het zogenaamde «zittingsgericht werken», dat eraan bijdraagt dat de feiten soms onvoldoende kunnen worden opgehelderd om tot de kern van het geschil door te dringen. Daarnaast spelen ook cultuur en traditie een rol. Lange tijd werd als een groot gevaar gezien dat de rechter teveel op de stoel van het bestuur zou gaan zitten. Pas de laatste jaren wordt dit gevaar wat meer gerelativeerd en worden de bestaande bevoegdheden dan ook vaker gebruikt. Dat is wellicht mede gestimuleerd doordat opeenvolgende kabinetten de laatste tien jaar bij herhaling het belang van definitieve geschilbeslechting hebben onderstreept. Tegelijkertijd groeide echter ook in brede kring het gevoel dat het bestaande wettelijk instrumentarium nog moet worden aangescherpt en aangevuld. Daartoe strekt dit wetsvoorstel. Van «inspraakbeperkende maatregelen» is daarbij overigens geen sprake.

19

De leden van de SGP-fractie vinden het een begrijpelijke keuze om de rechter meer mogelijkheden te geven gebreken in een besluit te herstellen. De rechtszekerheid is ermee gediend wanneer zo snel mogelijk een definitief besluit genomen kan worden. Wel vragen deze leden of er vanuit de Nederlandse praktijk of elders duidelijkheid is te bieden over de gevolgen van deze mogelijkheid voor de kwaliteit van de vergunningverlening in eerste instantie. Heeft de regering de indruk dat bestuursorganen in het algemeen door de verplichting om een nieuw besluit te nemen enkel kijken naar het te nemen besluit of dat er als gevolg van een vernietigd besluit ook breder wordt gekeken naar de verbetering van de praktijk van de vergunningverlening op het terrein dat aan de orde is? Heeft de verplichting om tot een nieuw besluit te komen dus in de praktijk een leereffect voor het bestuursorgaan dat het vernietigde besluit heeft genomen? Is hier bijvoorbeeld aan de hand van de praktijk op basis van de Crisis- en herstelwet meer zicht op te geven?

Het nemen van een nieuw besluit na vernietiging heeft in ieder geval in een deel van de gevallen een leereffect voor het bestuursorgaan. Hoe breed de lessen zijn die het bestuur uit een vernietiging trekt, is echter niet in het algemeen te zeggen. Dat zal ook per geval verschillen. Soms kan een vernietiging een indicatie zijn voor een structureel gebrek in de organisatie, maar dat hoeft natuurlijk niet. Besturen blijft mensenwerk, dus incidentele fouten zullen ook altijd blijven voorkomen. Voorts is er bij nieuwe wetgeving doorgaans een periode van onzekerheid, waarin de jurisprudentie nog moet uitkristalliseren. Een vernietiging kan ook onderdeel zijn van dat proces van jurisprudentievorming. In dat geval trekken bestuursorganen en anderen daar doorgaans snel lering uit. De ervaringen met de Crisis- en herstelwet zijn nog te beperkt om daar conclusies aan te verbinden.

### **Vervangen besluiten hangende bezwaar en beroep**

20

De leden van de **SP**-fractie begrijpen dat niet iedere wijziging van een besluit hangende bezwaar of beroep er toe moet leiden dat met de procedure helemaal opnieuw moet worden begonnen. Anderzijds is het ook niet de bedoeling dat een besluit ingrijpend wordt gewijzigd met als gevolg dat belanghebbenden de bezwaarfase of zelfs beroepsfase moeten missen. Kan zelfs in hoger beroep het oorspronkelijke besluit nog stevig

worden gewijzigd? Hoe ingrijpend mag de wijziging van het besluit of het vervangen besluit zijn? Hoe wordt het verlies van instanties (bezwaar of beroep) voorkomen? De regering stelt wel dat verlies van rechtsbescherming wordt voorkomen, maar het oorspronkelijke bezwaar- of beroepschrift heeft zich toch niet kunnen richten op het nieuwe (gewijzigde of vervangende) deel van het besluit? Ook signaleren voornoemde leden het gevaar dat het bestuursorgaan strategisch gebruik maakt van deze bevoegdheid tot wijzigen, vervangen of intrekken om belanghebbenden op het verkeerde been te zetten. Op welke wijze wordt er in voorzien dat bij een vervangend besluit alle belanghebbenden ook weer opnieuw de kans hebben bezwaar of beroep aan te tekenen als het vervangende besluit extra nadeel berokkent? Geldt dit ook voor diegenen die op het oorspronkelijke besluit geen bezwaar of beroep aantekenden? Leidt het nieuwe artikel 6:19, vierde lid, Awb er niet toe dat iemand die bezwaar maakt naar aanleiding van het gewijzigde of vervangende besluit, deze persoon direct doorverwezen wordt naar hoger beroep, en dus maar bij een instantie de bezwaren naar voren kan brengen?

In hoeverre een besluit hangende beroep of hoger beroep mag worden gewijzigd, wordt niet bepaald door het voorgestelde artikel 6:19, maar door de materiële wetgeving die het besluit beheerst en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bij de voorbereiding en bekendmaking van het wijzigingsbesluit hebben belanghebbenden precies dezelfde positie als bij het oorspronkelijke besluit; zij kunnen dus niet door het bestuursorgaan «op het verkeerde been gezet» worden. Ook aan de lopende beroepsprocedure tegen het oorspronkelijke besluit kunnen deze eventuele andere belanghebbenden deelnemen, hetzij door zelf beroep in te stellen, hetzij doordat zij daartoe op de voet van artikel 8:26 Awb door de rechter worden uitgenodigd. Artikel 6:19 voorkomt dus juist dat belanghebbenden in de problemen komen doordat zij vergeten ook tegen het nieuwe besluit beroep in te stellen. Wel kan zowel het huidige als het voorgestelde artikel 6:19 ertoe leiden dat over het wijzigingsbesluit in minder instanties kan worden geprocedeerd dan over het oorspronkelijke besluit. Dat nadeel – dat overigens door partijen niet eens altijd als een nadeel wordt ervaren – is bewust op de koop toe genomen om een voortvarende en doelmatige procedure mogelijk te maken. Daarnaast behoudt de rechter bij wie de zaak aanhangig is altijd de bevoegdheid om het beroep tegen het wijzigingsbesluit terug te wijzen naar een «lagere» instantie, indien hij in het concrete geval behandeling in meer instanties nodig acht (artikel 6:19, vijfde lid).

### **Het passeren van gebreken in een besluit**

21

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat met de komst van de Awb de keuze is gemaakt voor het primaat van de rechtsbeschermingfunctie. De burger die een geschil heeft met de overheid heeft een groot belang bij een definitieve geschilbeslechting op zo kort mogelijke termijn. Daarnaast is het van belang dat de rechter niet treedt in de bevoegdheden van het bestuursorgaan om besluiten te nemen en eventueel te heroverwegen. Vooral als er sprake is van een grote beleids- en beoordelingsvrijheid voor het bestuursorgaan. Instrumenten in de Awb die een definitieve geschilbeslechting bespoedigen moeten aan deze criteria voldoen. Tot nu toe was het voor een bestuursrechter alleen mogelijk een schending van een vormvoorschrift te passeren. In de praktijk was het lastig af te bakenen wanneer sprake was van een vormvoorschrift. De leden van de CDA-fractie zijn het eens met de wijziging van artikel 6:22 Awb waarbij de problematiek van het passeren van gebreken niet wordt benaderd vanuit de invalshoek van de aard van het voorschrift, maar dat doorslaggevend is het antwoord op de vraag op door het gebrek een belanghebbende is

benadeeld. Een besluit kan in stand blijven, als aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verduidelijken hoe het begrip «aannemelijk» nader ingevuld wordt. In de Crisis- en herstelwet wordt dit verruimde begrip, zoals voorgesteld in het nieuwe artikel 6:22 Awb, al gehanteerd. Kan de regering aangeven welke ervaringen hiermee zijn opgedaan? Hebben die ervaringen nog gevolgen voor dit wetsvoorstel?

In het bestuursrecht mag de rechter zich in het algemeen baseren op feiten die «aannemelijk» zijn. Dat is een iets minder strenge maatstaf dan «indien blijkt». «Indien blijkt» suggereert dat er expliciet, specifiek bewijs moet zijn. Het oordeel dat iets «aannemelijk» is kan de rechter ook baseren op algemene ervaringsregels. Met de nieuwe maatstaf is in het kader van de Crisis- en herstelwet voor zover ons bekend nog geen ervaring opgedaan in die zin, dat er geen uitspraken zijn waarin het verschil tussen «indien blijkt» en «indien aannemelijk is» expliciet aan de orde komt. Ons zijn tot nu toe twee uitspraken bekend waarin de rechter een gebrek met toepassing van artikel 1.5 Chw passeert, een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak en een uitspraak van de rechtbank Maastricht.<sup>1</sup> De verruimde maatstaf «indien aannemelijk is» lijkt daarbij geen beslissende rol te hebben gespeeld.

22

De leden van de **SP**-fractie snappen uiteraard dat een eenvoudig te herstellen gebrek niet zou moeten leiden tot het helemaal vernietigen van het besluit. De beoordeling of de belanghebbenden wel of niet zijn benadeeld door het gebrek is aan de rechter. Kan de rechter dat wel steeds beoordelen wanneer is er sprake van «nadeel»? Daar wijst ook de Raad van State op. Wanneer bijvoorbeeld een besluit niet tijdig is gepubliceerd waardoor niet iedere potentiële belanghebbende tijdig op de hoogte was, hoe moet dan een rechter beoordelen of hier sprake is van benadeling van alle (potentiële) belanghebbenden? De aan het woord zijnde leden horen graag van de regering welke «procedurele fouten» voortaan kunnen worden genegeerd, die voorheen tot vernietiging zouden leiden. Met andere woorden, in hoeverre is nu het nieuwe begrip «geschreven en ongeschreven rechtsregels of algemeen rechtsbeginsel» ruimer dan het oude begrip «vormvoorschriften»?

Als de rechter niet goed kan beoordelen of er belanghebbenden zijn die benadeeld zijn, kan hij artikel 6:22 niet toepassen. Dit zou zich kunnen voordoen in het door deze leden genoemd voorbeeld van een besluit dat niet correct is gepubliceerd, waardoor niet zeker is of alle belanghebbenden ervan op de hoogte waren.

De in noot 11 genoemde uitspraken geven twee sprekende voorbeelden van fouten die onder het huidige artikel 6:22 waarschijnlijk niet kunnen worden gepasseerd en onder het nieuwe wel. De Afdeling bestuursrechtspraak passeert daar de fout dat een luchtkwaliteitsonderzoek niet met het ontwerpbestemmingsplan ter inzage heeft gelegen. De rechtbank Maastricht passeert een schending van de mer-beoordelingsplicht. Op het eerste gezicht zijn dit geen fouten van ondergeschikt belang. In de concrete omstandigheden van het geval (die in beide uitspraken uitvoerig worden beschreven) kwam de rechter echter tot de conclusie dat de belanghebbenden daar geen nadeel van hebben ondervonden.

Andere voorbeelden van fouten die onder het huidige artikel 6:22 niet kunnen worden gepasseerd en onder het nieuwe wel, zijn bepaalde gebreken in het mandaat van een ambtenaar. Te denken valt aan het geval waarin het mandaatbesluit van een bestuursorgaan niet tijdig is aangepast na een reorganisatie, waardoor de ambtenaar die het besluit heeft ondertekend formeel niet over een mandaat beschikt, terwijl tegelijk

<sup>1</sup> ABRS 13 juli 2011, 201 008 514, LJN BR1412, en rechtbank Maastricht 13 juli 2011, LJN BR1582.

vaststaat dat het nemen van dergelijke besluiten bij de normale werkzaamheden van de ambtenaar behoort en het besluit ook inhoudelijk de rechterlijke toets kan doorstaan.

23

Voorname leden vragen waarom de regering volhardt in het invoeren van nieuwe regels voor het passeren van gebreken in een besluit (artikel 6:22) als de Raad van State deze wijziging totaal overbodig vindt voor bezwaar en beroep.

De Raad van State acht artikel 6:22 alleen overbodig voor bezwaar (punt 3b van het advies). Door anderen is aangevoerd dat de bepaling ook overbodig is voor administratief beroep. In de memorie van toelichting (blz. 15, slot van § 3) en in het nader rapport (punt 1b) is uiteengezet waarom de bepaling niet alleen toegevoegde waarde heeft voor het beroep bij de rechter, maar ook voor bezwaar en voor administratief beroep, reden waarom ervoor is gekozen de bepaling in hoofdstuk 6 van de Awb te laten staan.

24

De leden van de **ChristenUnie**-fractie lezen dat volgens het voorgestelde artikel 6:22 een besluit waartegen bezwaar of beroep is ingesteld, indien het in strijd is met het recht, in stand kan worden gelaten indien belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. Deze leden constateren dat het voorstel ertoe strekt ook het passeren van gebreken, die de materiële inhoud van het besluit raken, mogelijk te maken als het gebrek belanghebbenden niet heeft geschaad. Zij vragen de regering of met belanghebbenden alleen de belanghebbenden worden bedoeld die bestuursrechtelijke rechtsmiddelen hebben aangewend.

Met «de belanghebbenden» worden in artikel 6:22 alle belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb bedoeld, dus niet slechts degenen die een rechtsmiddel hebben aangewend.

25

De leden van de **SGP**-fractie vinden het passeren van gebreken in een besluit wanneer niemand hierdoor geschaad is een goed uitgangspunt. Wel roept de mogelijkheid om een klein materieel gebrek te herstellen vragen op bij deze leden. Een dergelijke mogelijkheid draagt immers het risico in zich van onzorgvuldigheid, omdat in de praktijk in een later stadium toch nog aanpassing van een besluit mogelijk is. Wordt daarmee niet bereikt dat er mogelijk sneller een besluit genomen wordt, maar dat in de praktijk vaker een beroep op de rechter nodig zal zijn, omdat er toch bepaalde relevante gebreken in een besluit geconstateerd worden? Ook vragen voorname leden welke mate van onderzoek er dient te gebeuren of er belanghebbenden benadeeld zijn. Betekent de nieuwe formulering van artikel 6:22 dat er vooral gekeken wordt naar wat logisch is in vergelijkbare gevallen of dat er gekeken wordt of in het specifieke geval niemand benadeeld wordt? Is de regering van mening dat ook op basis van de nieuwe regels in principe wel sprake blijft van gelijkwaardige behandeling van zaken die ongeveer hetzelfde zijn?

De aan het woord zijnde leden vinden de toepassing van de bepaling die stelt dat gebreken gepasseerd kunnen worden, geen automatisme, maar een bevoegdheid van de rechter. Is de regering van mening dat voor het gebruik maken van deze bevoegdheid wel gestreefd moet worden naar een zo uniform mogelijke toepassing? Hoe wordt dit gewaarborgd?

Wij hebben geen reden om aan te nemen dat het nieuwe artikel 6:22 tot meer beroepen bij de rechter zal leiden. Een gebrek dat zo gering is dat het met toepassing van artikel 6:22 kan worden gepasseerd, zal voor een

belanghebbende doorgaans niet de hoofdreden zijn om beroep in te stellen. Om vast te stellen of belanghebbenden benadeeld kunnen zijn, is in het algemeen geen uitvoerig onderzoek nodig. De rechter hoeft immers niet vast te stellen dat er daadwerkelijk iemand benadeeld is; reeds als daarop een niet te verwaarlozen kans bestaat, moet artikel 6:22 buiten toepassing blijven.

Deze leden stellen terecht dat toepassing van artikel 6:22 een discretionaire bevoegdheid van de rechter is. Uiteraard is het wel wenselijk dat deze bevoegdheid, als alle bevoegdheden, consistent wordt gebruikt. Wij gaan ervan uit dat rechters daarnaar zullen streven op dezelfde wijze als zij dat ook bij andere discretionaire rechterlijke bevoegdheden doen: door zich te oriënteren op elkaars jurisprudentie, door onderling overleg en wellicht op den duur door het opstellen van interne richtlijnen.

26

De regering stelt dat ondanks het passeren van gebreken het wel voorkomt dat het bestuursorgaan de proceskosten en het griffierecht dient te betalen. Deze leden vragen of dit wel voldoende geregeld is. Zou het niet goed zijn om bestuursorganen die herhaaldelijk onzorgvuldige of onvoldoende gemotiveerde besluiten blijken te nemen per definitie te verplichten de proceskosten te vergoeden? Is ook overwogen om te kiezen voor een koppeling tussen de toepasselijkheid van artikel 6:22 en een proceskostenvergoeding?

Artikel 8:74, tweede lid, bepaalt dat de rechter ook kan bepalen dat het griffierecht moet worden vergoed als het beroep niet gegrond is. Artikel 8:75 stelt voor veroordeling van het bestuursorgaan in de proceskosten evenmin als harde voorwaarde dat het beroep gegrond moet zijn. De regering geeft er de voorkeur aan, de in deze discretionaire bevoegdheden van de rechter besloten liggende flexibiliteit te behouden. Wat betreft de suggestie om bestuursorganen die herhaaldelijk onzorgvuldig handelen in de proceskosten te veroordelen, merken wij allereerst op dat dit eigenlijk al praktijk is. Immers, een bestuursorgaan dat herhaaldelijk onzorgvuldig handelt, zal ook regelmatig tegen een vernietiging aanlopen, want lang niet alle fouten kunnen met toepassing van artikel 6:22 door de vingers worden gezien. Bij een vernietiging wordt het bestuursorgaan ook nu reeds standaard in de proceskosten veroordeeld, tenzij er geen proceskosten zijn die voor vergoeding in aanmerking komen.

De laatste suggestie van deze leden verstaan wij zo, dat zij voorstellen om in de wet te bepalen dat bij toepassing van artikel 6:22 het bestuursorgaan altijd in de proceskosten moet worden veroordeeld. Dat lijkt de regering te rigide; sommige foutjes zijn zo gering dat zij eigenlijk onvoldoende grond vormen om te procederen en dus ook geen proceskostenveroordeling rechtvaardigen.

### **Een «grote kamer»**

27

De leden van de **PvdA**-fractie lezen met belangstelling over de «grote kamer». Zij delen de mening dat de rechtseenheid binnen en tussen de diverse hoogste bestuursrechters dient te worden bewaakt. Zij vragen of dit doel wel voldoende wordt gediend door de gekozen oplossing van de grote kamer. De aan het woord zijnde leden menen dat de grote kamer te weinig garantie biedt voor de bewaking van de rechtseenheid. Het is immers niet aan betrokken partijen om een besluit aan een grote kamer voor te leggen, maar slechts aan de rechters zelf. Waarom zouden die rechters zelf naar een grote kamer verwijzen? Deelt u de mening dat partijen eerder een besluit aan een grote kamer zouden willen voorleggen dan rechters dat doen? Zo ja, welke conclusie trekt u daaruit? Zo nee, waarom niet? Bovendien zal de rechtseenheid niet volledig kunnen

worden gediend als de belastingkamer van de Hoge Raad niet ook onder de regeling van de grote kamer komt te vallen. Waarin zijn de rechtsgevolgen van een beslissing van een grote kamer anders dan een beslissing van een kamer van het betrokken college. Deelt u de mening dat met een grote kamer slechts een begin kan worden gemaakt met het verbeteren van de rechtseenheid? Zo ja, deelt u dan ook de mening dat die rechtseenheid ook op een andere manier moet worden gediend? Zo nee, waarom niet? In dit verband zouden de leden van de PvdA-fractie ook het voornemen om «een onafhankelijk, openbaar en met redenen omkleed advies» – een zogenaamde conclusie – aan een rechter voor te leggen, willen bezien. Een conclusie is naar de mening van deze leden weliswaar een nuttig instrument, maar ook een instrument dat niet bindend is en daarmee niet voldoende om de rechtseenheid echt te dienen. De aan het woord zijnde leden vragen waarom gekozen is voor niet volledige instrumenten zoals de grote kamer en de conclusie maar niet gekozen is voor een echte voorziening waarmee de rechtseenheid is gediend. Hoe denkt de regering in dit verband over de suggestie van T. Barkhuysen om cassatieberoep bij een in te stellen bestuursrechtskamer bij de Hoge Raad mogelijk te maken (zie NJB 10-9-2010, p. 1961)? Zou dit behalve de rechtseenheid niet ook de gehele stroomlijning van het bestuurs(proces) recht dienen? Graag ontvangen deze leden hierover de uitgebreide mening van de regering.

Het doet ons genoeg dat de leden van de PvdA-fractie onze mening delen dat de rechtseenheid binnen en tussen de bestuursrechtshouders dient te worden bewaakt. Het instellen van een grote kamer kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Uiteraard zijn ook andere, verder gaande mogelijkheden om de rechtseenheid te bewaken denkbaar. Het nadeel daarvan is veelal dat zij een kostbare en ingrijpende wijziging van de rechterlijke organisatie vereisen, terwijl de instelling van een grote kamer eenvoudig te realiseren is. Het is bovendien een ook buiten Nederland beproefd middel dat tot een goed resultaat kan leiden. Wij verwachten dat de grote kamer – samen met het mogelijk maken van conclusies in de bestuursrechtspraak – een bevredigend middel zal zijn om binnen de bestuursrechtspraak de rechtseenheid te bewaken. Wij plaatsen die verwachting tegen de achtergrond van de constatering dat het streven van de bestuursrechtshouders om die eenheid te bereiken sinds de invoering van de Awb aanmerkelijk sterker is geworden. De bestuursrechtshouders zijn zich bewust van het belang van rechtseenheid en hebben ook de bereidheid om hun jurisprudentie (nog) meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Recente uitspraken laten daar vele voorbeelden van zien.<sup>1</sup>

Een en ander brengt met zich mee dat meer ingrijpende veranderingen om de rechtseenheid te bevorderen op dit moment niet opportuun zijn. Zij zijn doorgaans kostbaar en kunnen ook leiden tot een verlenging van de duur van procedures. Dat geldt ook voor het voorstel van T. Barkhuysen om in de bestuursrechtspraak cassatieberoep mogelijk te maken bij een bestuursrechtkamer bij de Hoge Raad.

Het wetsvoorstel legt de beslissing om de grote kamer in te schakelen in handen van de rechters. De reden voor een verwijzing moet gelegen zijn in het feit dat in de uitspraak een rechtsvraag aan de orde is die voor de rechtsvorming of vanuit het perspectief van de rechtseenheid belangrijk is. Dat dit het geval is, kan veel beter door rechters van het betrokken rechtcollege geconstateerd worden dan door partijen. Deze hebben immers geheel andere belangen dan het dienen van de rechtsontwikkeling of de rechtseenheid. De voor- en nadelen die voor hen samenhangen met een verwijzing naar de grote kamer kunnen bij hen verband houden met de vraag of zij een snelle of een trage uitspraak gewenst

---

<sup>1</sup> Onder meer CRvB 28 oktober 2009, LJN BK2095, CBB 25 november 2009, AB 2010, 37, ABRS 16 juli 2010, 200 908 650, LJN BN2122, HR 24 december 2010, LJN BO0396, CRvB 9 februari 2011, LJN BP3990, ABRS 23 februari 2011, 201 011 744, LJN BP5474, ABRS 10 mei 2011, 201 010 777, LJN BQ4617, HR 13 mei 2011, LJN BQ4291, en HR 10 juni 2011, LJN BO5087. Zie ook het jaarverslag over 2010 van de Raad van State, [www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen](http://www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen), blz. 149–151.

achten of anderszins voor- of nadelen van die verwijzing verwachten. Daar komt bij dat een voor de rechtseenheid belangrijke rechtsvraag, zoals de interpretatie van een regel van procesrecht waarover bestuursrechters verschillend oordelen, voor de procespartijen weinig interessant kan zijn. Overigens ligt de beslissing tot verwijzing van een enkelvoudige naar een meervoudige kamer of andersom ook in handen van de rechters. De voorgestelde mogelijkheid van verwijzing naar de grote kamer sluit daarbij aan (artikel 8:10a, vierde lid).

Een uitspraak door de grote kamer heeft geen andere rechtsgevolgen dan een andere uitspraak van het college waarvan de grote kamer deel uitmaakt. Wel mag verwacht worden dat het gezag van de uitspraak voor de rechtspraak in de toekomst groter zal zijn, nu het juist de bedoeling van de verwijzing naar de grote kamer was om een gezaghebbende uitspraak te doen. Dit zal leiden tot een grotere precedentwerking dan bij normale uitspraken het geval is. Daarmee wordt de uitspraak echter niet belangrijker of zorgvuldiger in het geding tussen partijen: alle uitspraken zullen ten opzichte van hen aan dezelfde eisen van procesrecht moeten voldoen. Het grotere belang van de uitspraak ligt uitsluitend in de werking die zij buiten het concrete geschil, dus als precedent, heeft.

28

De leden van de **PVV**-fractie zijn van mening dat de voorziening van de «grote kamer» onvoldoende garanties biedt. Het besluit om te verwijzen is niet aan de partijen, maar aan de rechters van de meervoudige kamer zelf. Verwacht de regering dat verwijzingen snel zullen plaatsvinden?

Voornoemde leden zijn van mening dat het in de lijn der verwachting ligt dat verwijzing niet snel zal plaatsvinden, zeker niet wanneer verwacht wordt dat er geen consensus bereikt kan worden in de «grote kamer». Tevens vragen deze leden waarom de belastingkamer van de Hoge Raad niet onder deze nieuwe regeling valt. Voorts is bepaald dat het inzetten van een «grote kamer» wordt overgelaten aan de betrokken rechterlijke instanties. De aan het woord zijnde leden vragen waarom er geen regeling is opgesteld ten aanzien van het hanteren van de «grote kamer» of waarom de rechterlijke colleges zelf niet een regeling dienen op te stellen.

Naar aanleiding van de vraag van de PVV-fractie bevestigen wij onze verwachting dat het aantal verwijzingen naar de grote kamer niet groot zal zijn. De bedoeling is immers dat alleen in gevallen waarin voor de rechtseenheid belangrijke rechtsvragen aan de orde zijn, een verwijzing plaatsvindt. Dat is slechts in een kleine minderheid van de zaken het geval. Wel valt te verwachten dat bij verschil van inzicht over een rechtsvraag een verwijzing juist aantrekkelijk is omdat dan een grote kamer een uitspraak kan doen. Dat is ook bij het ontbreken van consensus steeds mogelijk omdat altijd bij meerderheid van stemmen wordt beslist. De regeling sluit, zoals eerder opgemerkt, direct aan bij de regeling over de verwijzing naar de enkelvoudige en meervoudige kamer in de Awb. Het past dan ook niet in dit kader de voorziening aan regeling door de rechterlijke colleges over te laten.

De belastingkamer van de Hoge Raad is buiten de regeling gelaten omdat deze kamer als cassatierechter en bovendien als derde instantie al is toegerust op de beantwoording van rechtsvragen en het bevorderen van de rechtseenheid. De zaken worden ook over veel minder kamers verdeeld dan bijvoorbeeld bij de Afdeling bestuursrechtspraak het geval is.

29

De leden van de **SGP**-fractie vragen in hoeverre de instelling van de mogelijkheid van een grote kamer in de praktijk een daadwerkelijk gevoelde behoefte is. Bij wie leeft deze behoefte? Ook vragen deze leden of op deze manier niet onnodig wordt gekozen voor een uitgangspunt voor op zichzelf belangrijke uitspraken, waardoor zaken behandeld door



een gewone meervoudige kamer als minder belangrijk of minder zorgvuldig gezien gaan worden. Betekent de instelling van zo'n grote kamer niet automatisch een ondergraving van andere uitspraken van de bestuursrechter? Ook vragen de aan het woord zijnde leden of de keuze voor een grote kamer in de praktijk gezien kan worden als een vooringenomen positie van de rechter, omdat van tevoren reeds beslist wordt dat het een belangwekkende uitspraak moet gaan worden. Verder vragen deze leden of met behulp van enkele (bestaande) voorbeelden aangegeven kan worden aan wat voor soort zaken de regering hierbij denkt en wat de concrete meerwaarde in de praktijk is. Doet deze situatie zich niet voor in het civiele recht of het strafrecht?

De behoefte aan een voorziening ter bevordering van de rechtseenheid en van duidelijkheid bij de rechtsvorming is in het bestuursrecht evenzeer aanwezig als in het civiele recht en het strafrecht. In die rechtsgebieden heeft de Hoge Raad als cassatierechter en derde instantie juist specifiek een taak op het punt van rechtsvorming en rechtseenheid. Het nastreven daarvan is ook voor het bestuursrecht nodig voor de rechtszekerheid en voor de gelijkheid. Indien een rechtsvraag naar voren komt waarop (nog) geen eenduidig antwoord bestaat, is het voor de praktijk van groot belang dat daarop een duidelijk antwoord komt. Het voordeel van een grote kamer is dan dat specifiek aandacht kan worden gegeven aan die rechtsvraag, en dat voor de praktijk duidelijk is dat ook een richtinggevend antwoord is bedoeld. In de huidige praktijk kan het voorkomen dat in een uitspraak van een gewone kamer een dergelijke beantwoording niet eenvoudig wordt opgemerkt, bijvoorbeeld omdat zij niet naar voren springt uit een uitspraak waarin ook een veelheid van feitelijkheden moet worden beslist. Bovendien kan dan soms onduidelijk zijn of met dit antwoord bedoeld is afstand te nemen van een eerdere uitspraak van een andere kamer of een andere hoogste bestuursrechter. Het kan ook zijn dat anderen dat er alleen in *lezen* terwijl die strekking door de rechter niet bedoeld is. Daar komt bij dat een richtinggevende uitspraak in de stroom van uitspraken onopgemerkt kan blijven.

De meerwaarde in de praktijk ligt niet in het feit dat de uitspraak ten opzichte van de partijen meer zorgvuldig wordt gedaan, maar dat de betekenis voor anderen duidelijker naar voren komt. Het kan dan zowel inhoudelijk belangrijke vragen betreffen, zoals de interpretatie van een belangrijk wetsartikel, als vragen waarbij het belang van een eenduidig antwoord belangrijker is dan de inhoud van het antwoord op zichzelf. Als voorbeeld van het laatste kan worden gedacht aan de vraag op welk tijdstip een termijn, bijvoorbeeld een beroepstermijn, aanvangt of afloopt. Indien rechters daarover verschillend oordelen, levert dat voor de praktijk onzekerheid op die een goed rechtssysteem zoveel mogelijk moet vermijden.

### **Conclusies in de bestuursrechtspraak**

30

De leden van de **VVD**-fractie lezen dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid is opgenomen voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb), de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) en de Centrale Raad van Beroep (CRvB), om in bepaalde zaken een conclusie te laten nemen door een lid van één van de drie colleges. Hiermee zou de rechtseenheid kunnen worden bevorderd. In het licht van het feit dat de belastingkamer van de Hoge Raad al werkt met conclusies en deze laten zien dat dit geen garantie is voor het bereiken van externe rechtseenheid, vernemen deze leden graag waarom ervoor is gekozen om een conclusie niet bindend te laten zijn voor het betreffende college.

Naar hun aard kunnen conclusies niet bindend zijn voor het betreffende college. Dat zou immers betekenen dat de rechterlijke functie van de hoogste rechter wordt overgenomen door de opsteller van de conclusie. Het grote voordeel van een conclusie is dat de rechter beter, en los van de partijen, wordt voorgelicht. Dat laatste is met name van betekenis wanneer de rechtsvorming in het geding is: dat betekent immers dat ook anderen dan de partijen – zoals partijen in volgende procedures – de gevolgen van de uitspraak zullen ondervinden.

31

De leden van de **PVV**-fractie zijn verheugd dat het wetsvoorstel voorziet in een tweetal maatregelen die mede beogen de rechtszekerheid te bevorderen. Allereerst is de mogelijkheid opgenomen voor de CRvB, het CBb en de ABRS om in bepaalde, onder meer voor de rechtseenheid belangrijke zaken een conclusie te laten nemen door een lid van een van de drie colleges. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om in een beperkt aantal zaken een zogenaamde «grote kamer» van vijf leden in te stellen. Echter een conclusie is niet bindend, terwijl de ervaring met de belastingkamer van de Hoge Raad, die al werkt met conclusies, laat zien dat dit geen garantie is voor het bereiken van externe rechtseenheid. De aan het woord zijnde leden vragen zich af of hierdoor het gestelde doel, namelijk het bevorderen van rechtseenheid, voldoende kan worden bereikt.

Wij menen dat conclusies in belastingzaken een belangrijke bijdrage leveren aan de rechtsvorming en de rechtseenheid op dat rechtsgebied. In die conclusies wordt ook regelmatig aandacht besteed aan de jurisprudentie van de andere hoogste bestuursrechters.<sup>1</sup> Juist door de nu getroffen voorzieningen van de grote kamer en conclusies bij de andere bestuursrechters zal het eenvoudiger zijn in conclusies bij de belastingkamer en in uitspraken van de belastingkamer rekening te houden met de ontwikkelingen in andere delen van het bestuursrecht.

32

De leden van de **CDA**-fractie lezen met interesse het voornemen de mogelijkheid van het nemen van een conclusie in de bestuursrechtspraak te introduceren. De voordelen van een conclusie zijn evident. Het biedt de mogelijkheid het te beslechten geschil in het bredere verband van de rechtsontwikkeling te plaatsen en bevordert de rechtseenheid. Voornoemde leden hebben hierbij wel de vraag in hoeverre de rechtsbescherming van de burger hiermee gediend is. Deze heeft vooral belang bij een snelle, definitieve geschilbeslechting. Dit belang zal hij willen stellen boven het algemene doel van rechtsvorming en rechtseenheid. Kan de regering aangeven wanneer precies een conclusie kan worden genomen? Alleen in hoger beroep? Hoe kan de burger toch verzekerd zijn van een voortvarende beslechting van zijn geschil met de overheid?

Een conclusie kan worden gevraagd in zaken waarover de hoogste rechter oordeelt, dus niet alleen in hoger beroep, maar ook als de hoogste rechter in eerste en enige aanleg oordeelt. De bevoegdheid om een conclusie te vragen is beperkt tot zaken die in behandeling zijn bij een meervoudige of grote kamer. Voor het vragen van een conclusie zal doorgaans slechts aanleiding zijn als in een zaak een rechtsvraag rijst die van belang is voor de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling. Dit doet zich maar in een beperkt aantal zaken per jaar voor. De hoogste rechter zal het belang van snelle afdoening van de concrete zaak afwegen tegen het bredere belang van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld HR 24 december 2010, LJN BO0396, en HR 10 juni 2011, LJN BO5087.

## Het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht

33

De leden van de **VVD**-fractie lezen in het advies van de Raad van State en het nader rapport dat de problematiek van het relativiteitsvereiste maar in een betrekkelijk gering deel van de zaken een rol speelt. Graag vernemen deze leden om hoeveel zaken het gaat.

In 2004 is in opdracht van onze ambtsvoorgangers onderzoek gedaan naar de problematiek van het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht.<sup>1</sup> De onderzoekers maakten toen de «ruwe schatting» dat de problematiek speelt in 1 op de 250 zaken bij de rechtbanken en ongeveer 1 op de 15 zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor ons is dit overigens niet doorslaggevend. Het gaat niet alleen om het aantal zaken, maar ook om de aard ervan. De relativiteitsproblematiek speelt vaak in grote en complexe zaken met belangrijke maatschappelijke en economische gevolgen voor veel burgers. De problematiek is dus belangrijker dan deze getallen doen vermoeden.

34

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen om het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht op te nemen. Deze leden zijn tevens op de hoogte van de discussie die al vele jaren over dit onderwerp wordt gevoerd. Relatief recentelijk werd het relativiteitsvereiste nog in het kader van de Crisis- en herstelwet besproken. Hoewel ook voornoemde leden voorstander zijn van een voorspoedige procedures in het bestuursrecht, zeker als dat gebeurt in het kader van meer spoedeisende besluiten zoals besluiten die voortvloeiden uit de Crisis- en herstelwet, zijn zij er nog niet van overtuigd dat het opnemen van het relativiteitsvereiste de juiste oplossing is. Door definitieve invoering van het relativiteitsvereiste wordt klagen over schending van zaken van algemeen belang door private klagers die daar geen direct belang bij hebben bemoeilijkt. In hoeverre beperkt dat de bescherming van de burger tegen de overheid? Zijn er belangen zonder direct belanghebbenden? Zo ja, wat voor besluiten betreft dit? De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre met het opnemen van het relativiteitsvereiste in de Awb de drempel voor individuele burgers dan wel maatschappelijke organisaties om tegen een besluit op te komen wordt beperkt. Deelt u de mening dat de bemoeienis van deze burgers of organisaties er ook toe bijdraagt dat de kwaliteit van besluitvorming wordt verbeterd? Voornoemde leden lezen in de memorie van toelichting dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel er genoeg jurisprudentie over de Crisis- en herstelwet zal zijn waarin het beschermingsbereik van een aantal bestuursrechtelijke normen is uitgekristalliseerd. Waarom wordt niet eerst de uitkomst van deze jurisprudentie afgewacht, alvorens het relativiteitsvereiste in de Awb te verankeren? Waarom worden dan niet eerst de ervaringen uit de praktijk van de Crisis- en herstelwet afgewacht? Kan nu al worden aangegeven hoeveel tijdswinst het opnemen van het relativiteitsvereiste in de Awb concreet zal opleveren? Deze vraag hebben deze leden te meer daar blijkt, ook uit de memorie van toelichting, dat er binnen de kringen van rechtsgeleerden allerminst overeenstemming is over de wenselijkheid van het opnemen van het relativiteitsvereiste in de Awb en dat er zelfs rechtsgeleerden van mening zijn dat dit in strijd is met het recht van de Europese Unie.

Naar ons oordeel betekent de invoering van het relativiteitsvereiste geen wezenlijke beperking van de bescherming van de burger tegen de overheid. Aan de bescherming van de belangen die de wet beoogt te beschermen wordt immers niet getornd. De drempel om tegen een besluit op te komen wordt ook niet verhoogd; wel het aantal normen waarop

---

<sup>1</sup> J.C.A. de Poorter, B.W.N. de Waard, A.T. Marseille, M.J. Zomer, *Herijking van het belanghebbendebegrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?*, Den Haag: BJu 2004.

men zich kan beroepen als deze drempel is gepasseerd. Overigens is de regering met de vragenstellers van oordeel dat de bemoeienis van burgers soms de kwaliteit van de besluitvorming verbetert. Daaruit volgt echter niet dat deze bemoeienis onbeperkt mogelijk moet zijn. Zoals opgemerkt in het antwoord op vraag 2 is er nog niet veel jurisprudentie over het relativiteitsvereiste zoals opgenomen in de Crisis- en herstelwet. Naar verwachting zal de jurisprudentie in de loop van dit jaar verder tot ontwikkeling komen. Wij vinden het niet nodig om daarop te wachten. In het regeerakkoord is reeds het voornemen opgenomen om de gehele Crisis- en herstelwet permanent in onze wetgeving te verankeren. Dat illustreert dat verbetering van het bestuursprocesrecht voor dit kabinet een hoge prioriteit heeft. De argumenten voor de in de Crisis- en herstelwet opgenomen verbeteringen, waaronder het relativiteitsvereiste, zijn naar het oordeel van de regering voldoende sterk om daar reeds nu toe over te gaan. Het is juist dat daar in kringen van rechtsgeleerden verschillend over wordt gedacht, maar er is in de vakliteratuur zeker ook steun voor het relativiteitsvereiste. De opvatting dat het vereiste in strijd zou zijn met het Europese recht is, wordt door de regering niet gedeeld; kortheidshalve zij verwezen naar de memorie van toelichting, blz. 21. Hoeveel tijdswinst het relativiteitsvereiste oplevert, kan niet in het algemeen worden aangegeven, omdat dat per geval sterk zal verschillen. De tijdswinst kan echter aanzienlijk zijn. Als door toepassing van het relativiteitsvereiste wordt voorkomen dat een besluit wordt vernietigd, zodat geen nieuw besluit behoeft te worden genomen en in sommige gevallen ook een tweede beroepsprocedure wordt voorkomen, kan de tijdswinst voor de samenleving gemakkelijk enige jaren bedragen.

35

De leden van de **PVV**-fractie lezen dat wordt voorgesteld het relativiteitsbeginsel over de hele breedte van het bestuursrecht in te voeren. Een aantal critici is geen voorstander van het invoeren van het relativiteitsbeginsel in het bestuursrecht. Volgens een aantal tegenstanders dient er niet te worden gekeken naar de vraag welke belangen een bepaalde regeling beoogt te beschermen, maar naar de vraag of onzorgvuldig is gehandeld. Burgers dienen namelijk altijd recht te hebben op een in alle opzichten rechtmatige besluitvorming door de overheid en dienen erop te kunnen vertrouwen dat de overheid zich aan de wet houdt. De aan het woord zijnde leden vragen wat het standpunt van de regering is ten aanzien van deze kritiek. Tevens vragen deze leden of de capaciteitsdruk van de rechterlijke macht daadwerkelijk zal afnemen. De rechter zal namelijk in elke zaak stil moeten staan bij de vraag of de rechtsnorm strekt tot bescherming van de betreffende belangen en dat nu zeker dit beslismoment slechts in een zeer gering aantal gevallen zal leiden tot een «relativiteitsprobleem», de druk op de capaciteit van de rechterlijke macht zou kunnen toenemen.

De regering deelt uiteraard de opvatting dat de overheid zich aan de wet moet houden. Daaruit volgt echter geenszins dat iedere schending van de wet door iedereen voor de rechter moet kunnen worden bestreden. Dat is nooit zo geweest en is in het privaatrecht ook niet zo. Rechtspraak is een kostbare voorziening, waarvan op een verantwoorde wijze gebruik moet worden gemaakt. Daarin past niet, dat via de bestuursrechtelijke procedure de wet ook zou kunnen worden gehandhaafd door mensen voor wie die wet niet is geschreven.

De regering verwacht niet dat door het relativiteitsvereiste de druk op de capaciteit van de rechterlijke macht substantieel zal toenemen. De rechter is, net als in het regime van de Crisis- en herstelwet, immers slechts verplicht van vernietiging af te zien als de geschonden norm *kennelijk* niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die hem inroept. De vaststelling dat iets evident het geval is, is per definitie niet zeer beweer-

kelijk. Voorts is het niet juist dat de rechter in elke zaak telkens opnieuw stil moet staan bij de vraag of de geschonden norm strekt tot bescherming van de geschonden belangen. In veel bestuursrechtelijke zaken zijn telkens weer dezelfde rechtsnormen aan de orde. Na enige tijd is in de jurisprudentie uitgekristalliseerd welke belangen deze vaak toegepaste normen wel en niet beschermen; daarna kan de rechter het relativiteitsvereiste relatief routinematig toepassen.

36

De leden van de **CDA**-fractie lezen dat de Raad van State het wetsvoorstel in grote lijnen steunt. Bovendien heeft de regering ook een aantal suggesties en opmerkingen overgenomen. De Raad blijft kritisch ten opzichte van het relativiteitscriterium dat nu niet alleen in de Crisis- en herstellwet, maar ook in de Awb voor het gehele bestuursrecht geïntroduceerd wordt. Over de achterliggende reden is al veel discussie geweest. In het bestuursrecht is alleen een belanghebbende ontvankelijk om ontvangen te worden in een bezwaar- en beroepprocedure. Kan de regering het begrip belanghebbende toelichten in relatie tot het relativiteitsvereiste? Vooral in het bestuursrecht doet zich het probleem voor bij beroepen tegen besluiten die zijn gericht tot een ander dan de eisende partij. Het roept de vraag op of de rechtsbescherming wel bedoeld is voor toetsing van besluiten aan rechtsregels die niet zijn geschreven voor wie zich er wel op beroept. Met de regering zijn deze leden van mening dat gezien de ruime ervaring die is opgedaan met het bestuursrecht op grond van de Awb het verdedigbaar is in de Awb het relativiteitsvereiste in te voeren. De Kamer heeft dit eerder ook uitgesproken door het aannemen van de motie-De Krom/Koopmans (29 385, nr. 14). Wel vragen deze leden, wanneer naar de opvatting van de regering iemand in dat kader belanghebbende is. Ook vragen zij de regering nader in te gaan op de kritiek van de Raad van State. De Raad stelt dat de invoering van het relativiteitsvereiste afbreuk doet aan de waarde van de ongelijkheidcompensatie tussen burger en overheid die het bestuursrecht borgt. Ook vindt de Raad dat het procesrecht hierdoor gecompliceerd wordt, bijvoorbeeld waarin de geschonden rechtsnorm weliswaar de strekking heeft voor de burgers een aanspraak te vestigen, maar het beschermingsbereik van deze norm niet duidelijk is. Uit de literatuur blijkt dat het beschermingsbereik tot lastige vragen kan leiden. Daarnaast vragen deze leden of de regering verwacht dat er inderdaad een drempelwerking uitgaat van het relativiteitsvereiste. Zo ja, in welke mate? De bestuursrechter vernietigt slechts een besluit dat «kennelijk» niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich erop beroept. Kan de regering het begrip «kennelijk» nader invullen: wanneer is er sprake van een (on)geschreven rechtsregel of algemeen beginsel dat kennelijk niet bedoeld is voor de rechtsbescherming van degene die zich erop beroept? In de Crisis- en herstellwet is het relativiteitsvereiste al ingevoerd. Kan de regering al aangeven hoe dit in de praktijk werkt? Heeft deze ervaring ook gevolgen gehad voor de formulering in het wetsvoorstel?

Het relativiteitsvereiste moet goed worden onderscheiden van het belanghebbendebegrip. Het belanghebbendebegrip betreft de ontvankelijkheid van het beroep, het relativiteitsvereiste de vraag of het beroep al dan niet gegrond is. Om belanghebbende te zijn, is vereist dat iemand als gevolg van het bestreden besluit enig nadeel ondervindt dat in voldoende rechtstreeks verband staat met het besluit. Dat is primair een feitelijke vraag. Daarbij is niet van belang, of de betrokken wet ook tegen dat nadeel beoogt te beschermen. Dat speelt pas in de volgende fase van de beoordeling. Het relativiteitsvereiste betreft de vraag op welke normen iemand, waarvan reeds is vastgesteld dat hij belanghebbende is, met succes een beroep kan doen. Invoering van het relativiteitsvereiste verandert dus niets aan de invulling van het begrip belanghebbende. Het

belanghebbendebegrip is een drempel voor de toegang tot de rechter; het relativiteitsvereiste komt pas aan de orde als die drempel is gepasseerd en behelst dan slechts een beperking van de inhoudelijke argumenten die de belanghebbende tegen het besluit kan aanvoeren.

Het begrip «kennelijk» betekent in dit verband «evident». Als er serieuze twijfel bestaat over het beschermingsbereik van een norm, zal derhalve niet meer kunnen worden gezegd dat die norm «kennelijk» niet strekt tot bescherming van de belangen van appellant.

Als gezegd is met de toepassing van het relativiteitsvereiste in de Crisis- en herstelwet nog onvoldoende ervaring opgedaan om daaraan gevolgen te verbinden.

37

De leden van de **SP**-fractie hebben grote twijfels bij het invoeren van het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht. Hoe vaak komt het nu eigenlijk voor dat iemand zich op «oneigenlijke» gronden beroept? Is dat nu echt een van de hoofdredenen van vertraging in het bestuursrecht? De regering stelt zelf dat het nauwelijks voorkomt. Daarnaast rijst de vraag of het eigenlijk wel in alle gevallen eenvoudig is om vast te stellen wat de daadwerkelijke of achterliggende reden is van degene die procedeert. De bestuursrechter kan toch immers geen gedachten lezen? Is het steeds duidelijk of de regel waarop iemand zich beroept wel strekt tot bescherming van die belangen? Is dit relativiteitsvereiste in de praktijk wel hanteerbaar? De aan het woord zijnde leden wijzen er op dat iemand nu al belanghebbende moet zijn om te mogen procederen. Waarom is dat niet voldoende? Waarom zou dit verder beperkt moeten worden? Wat heeft de regering in te brengen tegen het argument dat een besluit gewoon in alle opzichten rechtmatig moet zijn? Ook al beroept de villabewoner zich op de luchtkwaliteit op het woonwagenkamp (los van de vraag hoe vaak dat eigenlijk voorkomt), waarom is er dan geen rekening gehouden met de regels over de luchtkwaliteit bij dat besluit? Die regels zijn er toch niet voor niets? Die moeten toch ook worden nageleefd? Kortom, naar de mening van de leden van de **SP**-fractie is nut en noodzaak van het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht onvoldoende aangetoond. Om deze reden zullen zij een amendement indienen om artikel 8:69a te schrappen. De leden van de **ChristenUnie**-fractie verzoeken de regering nader toe te lichten waarom toch gekozen wordt voor het naar beneden aanpassen van het algemene niveau van rechtsbescherming, door invoering van het relativiteitsvereiste, nu de relativiteitsvraag zich slechts in een gering aantal beroepszaken voordoet en ook deskundigen, zoals de leden van de «Commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht» het niet eens zijn over de vraag of de zich voordoende relativiteitsvraag moet worden gekwalificeerd als een relativiteitsprobleem, waarvoor met de invoering van het relativiteitsvereiste in een oplossing zou moeten worden voorzien. Waarom is de voorgestelde invoering van het relativiteitsvereiste een evenredige en effectieve oplossing van het in de toelichting geschetste probleem is? De aan het woord zijnde leden vragen de regering naar de ervaringen met het relativiteitsvereiste zoals het in de Crisis- en herstelwet is opgenomen. Is het relativiteitsvereiste daar al van nut geweest? Voornoemde leden vragen of de regering nader kan toelichten hoe de keuze voor invoering van het relativiteitsvereiste zich verhoudt tot het doel van het bestuursprocesrecht, het beschermen van de burger tegen het optreden van de overheid in het publieke domein? Kan de regering inzichtelijk maken op grond van welke maatstaven zij de afweging heeft gemaakt tussen het belang van de rechtsbescherming enerzijds en het pragmatische belang van het tegengaan van «oneigenlijk» gebruik anderzijds?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie verzoeken de regering nader toe te lichten waarom de door de Raad van State ingenomen stelling dat de

invoering van het relativiteitsvereiste sterke juridiserende effecten zal hebben voor de procedure de regering onvoldoende overtuigt. Deze leden verzoeken de regering daarbij in te gaan op de vraag of zich geen moeilijkheden kunnen voordoen als het gaat om het bepalen van het beschermingsbereik van de geschonden rechtsnormen, bijvoorbeeld als de norm, waarvan wordt aangevoerd dat zij geschonden is, strekt ter implementatie van Europees recht.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van de SP en de ChristenUnie zij het volgende opgemerkt. Hiervoor is reeds ingegaan op de vraag hoe vaak de relativiteitsproblematiek speelt. Daarbij is ook aangegeven, dat aantallen voor de regering niet het doorslaggevende punt zijn. Het gaat ook om een principiële keuze: wat is de taak van de rechter. In de visie van de regering is die taak niet die van oppercontroleur van het bestuur, die ieder juridisch foutje moet afstraffen. De rechter heeft pas een taak als belangen worden geschonden die de wet ook beoogt te beschermen. Natuurlijk moet het bestuur zich aan de wet houden, maar daaruit volgt niet dat iedereen elke schending van de wet aan de rechter moet kunnen voorleggen. De rechter is niet de enige kwaliteitsbewaker van het bestuur. Zo speelt in dit verband ook het bestuurlijk toezicht een belangrijke rol (vgl. ook het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht, Kamerstukken 32 389). De interpretatieproblemen en daarmee de juridiserende effecten, waarvoor de leden van de fractie van de ChristenUnie met de Raad van State vrezen, zullen naar het oordeel van de regering meevallen, vooral door het kennelijkheidsvereiste. Huiselijk gezegd: als de vraag heel moeilijk is, is het antwoord niet evident en dus niet «kennelijk» in de zin van het voorgestelde artikel 8:69a.

38

Het toepassen van een relativiteitsvereiste kan in principe rekenen op de steun van de leden van de SGP-fractie. Wel vragen deze leden of voldoende onderkend wordt dat verplichte toetsing of een beroep ontvankelijk is allerlei ingewikkelde vragen oproept. Zouden juist de vragen naar de ontvankelijkheid van een partij niet het risico in zich dragen dat de besluitvorming door de rechter wordt vertraagd in plaats van versneld? Is het beschermingsbereik van een wettelijke regel wel altijd precies vast te stellen?

Er is niet in de wettekst opgenomen dat hetzelfde besluit ook tot stand gekomen zou zijn als er geen gebrek was. Waarom is dit niet gebeurd? Zou op deze manier niet voorkomen kunnen worden dat er allerlei besluiten worden genomen die in strijd zijn met een of meer wettelijke regels of een bestemmingsplan?

De aan het woord zijnde leden veronderstellen dat een belangrijk deel van de zaken waarvoor het relativiteitsvereiste nuttig kan zijn, te maken heeft met het beroepsrecht van behartigers van een algemeen belang. Is enkel het in de statuten opgenomen doel dat een bepaald algemeen belang wordt behartigd al voldoende om aan te nemen dat er daadwerkelijk sprake is van belanghebbende? Hoe wordt voorkomen dat als gevolg van het relativiteitsvereiste wordt gekozen voor bredere doelomschrijvingen van algemeen belangbehartigers om op die manier toch te worden gezien als een van de belangen die vallen onder het beschermingsbereik?

Zoals hiervoor aangegeven betreft het relativiteitsvereiste niet de ontvankelijkheid van het beroep en valt de ingewikkeldheid wel mee. De tekstsuggestie van de leden van de SGP-fractie kunnen wij in dit verband niet goed plaatsen.

Het is zeker niet zo, dat het relativiteitsvereiste slechts van belang is voor het beroepsrecht van behartigers van het algemeen belang. In de huidige situatie kan ook een particulier zich beroepen op een regel die niet ter bescherming van zijn belang is geschreven en dat komt ook voor. De vraag

van deze leden over de statutaire doelomschrijving betreft eveneens het belanghebbendebegrip en niet het relativiteitsvereiste. Overigens is het zeker niet zo dat een algemeen-belangorganisatie kan volstaan met een aanpassing van de statutaire doelomschrijving. Om als belanghebbende te worden aangemerkt, is vereist dat de organisatie aantoonbaar dat zij ook daadwerkelijk activiteiten ontplooit om de in de statuten genoemde belangen te behartigen, waarbij die activiteiten niet uitsluitend mogen bestaan uit het voeren van juridische procedures.<sup>1</sup>

### **Enkelvoudige kamer in hoger beroep**

39

De leden van de **PvdA**-fractie lezen het voornemen om voor een zaak die door de rechtbank meervoudig is behandeld de mogelijkheid te bieden die zaak in hoger beroep enkelvoudig af te doen. Als argument wordt hierbij gehanteerd dat een zaak die in eerste aanleg meervoudig is behandeld zijn complexiteit in hoger beroep zou verliezen. Dit komt deze zijnde leden niet logisch over. Evenmin zijn deze leden overtuigd van het argument dat zaken in eerste aanleg ook meervoudig worden afgedaan om onervaren rechters ervaring te laten opdoen. Hoe vaak komt dat laatste voor? Vooralsnog menen de aan het woord zijnde leden dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat zaken in hoger beroep wel complex zijn en dus door een meervoudige kamer zouden moeten worden afgedaan en dat de uitzondering zou moeten zijn dat het in een enkelvoudige kamer zou gebeuren.

Het is wel degelijk mogelijk dat een zaak in hoger beroep eenvoudiger is dan in eerste aanleg. Partijen kunnen hun hoger beroep namelijk beperken tot een deel van de geschilpunten die in eerste aanleg aan de orde waren. De omvang van het geding in hoger beroep is dus niet per se dezelfde als in eerste aanleg.

Hoe vaak meervoudige «opleidingskamers» worden ingezet is ons niet bekend.

### **De judiciële lus**

40

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de hoger beroepsrechter geheel zelfstandig kan afwegen of in een zaak alleen nog bij hem beroep mogelijk is? Kunnen de betrokken partijen daar nog op enige wijze invloed op uitoefenen?

Het is inderdaad de hogerberoepsrechter zelf die beslist of tegen een na vernietiging genomen nieuw besluit alleen nog bij hem beroep zal openstaan. Het ligt echter voor de hand dat de rechter die overweegt van deze bevoegdheid gebruik te maken, dit ter zitting aan de orde stelt zodat partijen zich daarover kunnen uitlaten. In dat geval zal de rechter de wensen van partijen uiteraard meewegen bij zijn oordeel. Indien hij de wens van een partij niet honoreert, zal hij dit in zijn uitspraak motiveren.

## **IV. HERVERKAVELING RECHTSMACHT BESTUURSRECHTSPRAAK**

### **Overheveling van rechtsmacht naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven**

41

In grote lijnen kunnen de leden van de **CDA**-fractie zich vinden in de voorgestelde overheveling die logischer aansluit bij de praktijk. Zij hebben een vraag over de vijf wetten die onder de rechtsmacht van het CBb worden gebracht. Meestal fungeert het CBb als bestuursrechter in eerste

---

<sup>1</sup> ABRS 1 oktober 2008, 200 801 150, LJN BF3911, AB 2008, 348.



en enige aanleg. Voor de Wet geneesmiddelenprijzen blijft rechtspraak in twee instanties gehandhaafd. Voor de Kaderwet LNV-subsidies, de Landbouwkwaliteitswet en de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme wordt de rechtspraak teruggebracht van twee instanties naar één. Kan de regering een nadere toelichting geven op deze keuzes?

Het is de leden van de **SP**-fractie nog niet geheel duidelijk waarom er in een aantal gevallen voor is gekozen het CBB te laten oordelen in eerste en enige instantie. Ten aanzien van welke wetten en regels is het niet wenselijk om eerste aanleg en hoger beroep mogelijk te maken, met welke redenen? Voor drie wetten geldt dat voorheen beroep in twee instanties mogelijk was en op grond van dit voorstel voortaan beroep in een instantie. Inhoudelijke redenen worden hiervoor onvoldoende gegeven. Graag ontvangen deze leden een toelichting.

De herverkaveling van rechtsmacht heeft als doel om te komen tot een inhoudelijk gezien meer logische taakverdeling tussen de verschillende bestuursrechters, in dit geval tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Daartoe zijn onder meer enkele wetten «overgeheveld» van de ABRS naar het CBB. In sommige gevallen leidt dat ook tot een vervanging van beroep in twee instanties door beroep in één instantie, omdat beroep in één instantie bij het CBB nu eenmaal de historisch gegroeide hoofdregel is. Die hoofdregel is in dit wetsvoorstel als een gegeven aanvaard. Bij nader inzien stellen wij overigens voor om die hoofdregel ook toe te passen op de *Wet geneesmiddelenprijzen (Wgp)*. Geneesmiddelenfabrikanten die door de rechter in eerste aanleg (op dit moment: de rechtbank Den Haag) in het ongelijk worden gesteld, gaan vrijwel altijd in hoger beroep. Zowel de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) als de geneesmiddelenfabrikanten krijgen bij rechtspraak in één instantie sneller uitsluitel. Dat is van belang omdat de Minister van VWS op grond van de artikelen 2 en 3 Wgp ieder halfjaar een herijking van de maximumgeneesmiddelenprijzen dient vast te stellen. Zolang een geschil niet definitief beslecht is, dient daar in deze halfjaarlijkse herijkingen rekening mee te worden gehouden, hetgeen tot onduidelijkheid kan leiden. Hoe korter de periode van onduidelijkheid, hoe beter. Derhalve hebben wij de Wgp in de nota van wijziging toegevoegd aan artikel 4 van bijlage 2 bij de Awb (met uitzondering van een beroep tegen een bestuurlijke boete, zie de toelichting bij die bijlage in de nota van wijziging).

Over de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)* zegt de memorie van toelichting (blz. 27, 28 en 30) dat deze wet nu nog valt onder de rechtsmacht van de Afdeling bestuursrechtspraak als hogerberoepsrechter. Gezien de jurisprudentie over de voorgangers van deze wet, de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie bij dienstverlening, mag echter worden aangenomen dat de Wwft nu al valt onder de rechtsmacht van het CBB als hogerberoepsrechter.<sup>1</sup> Het beroep in twee instanties blijft gehandhaafd (huidig artikel 30 Wwft; toekomstige artikelen 7 en 11 van bijlage 2 bij de Awb).

## ARTIKELSGEWIJS

42

### *Artikel 6:19*

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering schrijft dat een aantal problemen met de vigerende artikelen 6:18 en 6:19 Awb ook nog niet volledig is opgelost met het nieuwe artikel 6:19. Kan de regering aangeven welke problemen nu wel zijn opgelost met het nieuwe artikel en voor welke problemen nog geen oplossing is gevonden?

<sup>1</sup> CBB 23 november 2009, LJV BK4209, en ABRS 8 juni 2011, 201 009 051, LJV BQ7426.

Het nieuwe artikel 6:19 verduidelijkt onder meer dat het ook van toepassing is op besluiten die zijn genomen ter vervanging van een door de rechtbank vernietigd besluit, alsook op wijzigingsbesluiten die zijn genomen nog voordat beroep werd ingesteld. Het verduidelijkt voorts dat artikel 6:19 ook van toepassing is in hoger beroep als uitsluitend het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld. In de memorie van toelichting zijn op blz. 36 en 37 enige voorbeelden genoemd van problemen die niet goed door wetgeving kunnen worden opgelost. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is de soms lastige afgrenzing tussen een wijzigingsbesluit in de zin van artikel 6:19 en een geheel nieuw besluit. Wat dat betreft merken wij nog op dat artikel 6:19 ook van toepassing is als het bestuursorgaan een herstelbesluit neemt ter uitvoering van een tussenuitspraak (bestuurlijke lus). Een dergelijk besluit vervangt immers het bestreden besluit. Als constructieve afspraken op een (regie)zitting leiden tot een nieuw besluit, dan is dat in beginsel een 6:19-besluit, ook als aan het nieuwe besluit een gewijzigde aanvraag voorafgaat. Belangen van derden zijn daarbij gewaarborgd doordat de bestuurlijke lus niet mag worden toegepast als dat kan leiden tot onevenredige benadeling van belanghebbenden die niet als partij aan het geding deelnemen (artikel 8:51a, eerste lid) en doordat de rechter het beroep tegen het nieuwe besluit kan verwijzen naar een ander orgaan, bijvoorbeeld naar het bestuursorgaan, dat het beroepschrift dan eerst moet behandelen als bezwaarschrift (artikel 6:19, vijfde lid).

43

#### *Artikel 6:22*

De leden van de **VVD**-fractie lezen dat volgens het voorgestelde artikel 6:22 Awb een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, ondanks schending van een geschreven/ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand kan worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. Aangegeven is dat voor «aannemelijk» is gekozen aangezien in het vergelijkbare artikel 1.5, lid 1 Crisis- en Herstelwet voor dezelfde lichtere maatstaf is gekozen. Zij vragen wat onder de term aannemelijk moet worden verstaan. Indien het belang van de burger bij een goed leefmilieu in het geding is, kan de rechter dan het voorgestelde artikel 6:22 Awb dan niet toepassen omdat het verdrag van Århus een te ruime interpretatie van het voorgestelde artikel 6:22 Awb in de weg zou staan?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie wat onder «aannemelijk» moet worden verstaan, verwijzen wij naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie (nr. 22). Indien het belang van de burger bij een goed leefmilieu in het geding is, is het niet zozeer het Verdrag van Århus dat zich tegen toepassing van artikel 6:22 verzet, maar zal zich niet snel de situatie voordoen dat geen belanghebbenden zijn benadeeld.

44

De leden van de **PvdA**-fractie hebben enkele vragen over het voorgestelde nieuwe artikel 6:22 Awb, om de mogelijkheden om bij een gebrek een besluit te laten passeren te verruimen. De aan het woord zijnde leden kunnen zich weliswaar vinden in het gestelde dat bij het passeren van een gebrek niet de aard van het geschonden gebrek bepalend moet zijn, maar wel het antwoord op de vraag of bij het passeren van dat gebrek iemand wordt benadeeld. Dat neemt echter niet weg dat verruiming van artikel 6:22 Awb probleemloos is. Deze leden vragen hoe precies kan worden vastgesteld dat er sprake is van een gebrek dat gepasseerd kan worden zonder dat daar een belanghebbende door wordt benadeeld? Hoe wordt in dit verband het begrip «nadeel» bepaald? Hoe en door wie wordt

nagegaan of het in stand houden van een besluit met een gebrek niet toch een belangenorganisatie of natuurlijk persoon benadeelt?

Het is de rechter die beoordeelt of er belanghebbenden (kunnen) zijn die door het gebrek in het besluit zijn benadeeld. Bij serieuze twijfel daarover zal hij artikel 6:22 niet toepassen.

45

De leden van de **PVV**-fractie lezen dat wordt voorgesteld om het woord «vormvoorschrift», in art. 6:22, te vervangen door «geschreven of ongeschreven rechtsregels of algemeen rechtsbeginsel». Deze leden vragen of de regering uiteen kan zetten of het hierbij gaat om alle geschreven of ongeschreven rechtsregels of algemene rechtsbeginselen. Zo nee, kan de regering uiteenzetten welke geschreven rechtsregels of ongeschreven rechtsregels of algemene rechtsbeginselen van belang zijn bij de beantwoording van de vraag of een gebrek in een besluit kan worden gepasseerd?

In artikel 6:22 zijn in beginsel alle geschreven of ongeschreven rechtsregels of algemene rechtsbeginselen bedoeld. Echter, bij bepaalde fundamentele rechtsregels, zoals bijvoorbeeld grondrechten, zal zich minder snel de situatie voordoen dat door schending daarvan geen belanghebbenden zijn benadeeld.

46

De leden van de **CDA**-fractie begrijpen dat vereist is dat «de», dus alle belanghebbenden zijn benadeeld. De bestuursrechter kan artikel 6:22 dus niet toepassen als de mogelijkheid bestaat dat derdebelanghebbenden zijn benadeeld ook niet als die derdebelanghebbenden niet als partij aan het proces deelnemen. De aan het woord zijnde leden vragen de regering hierop een nadere toelichting. Wanneer kan de bestuursrechter dan wel dit artikel toepassen? Hoe kan hij er zeker van zijn dat er geen derdebelanghebbenden zijn, zoals hierboven genoemd?

Er zijn veel gevallen waarbij de rechter er zeker van kan zijn dat geen derde-belanghebbenden door het besluit zijn benadeeld. Er zijn immers heel veel besluiten – bijvoorbeeld in de sfeer van belastingen en sociale zekerheid – waarbij er in het geheel geen derde-belanghebbenden zijn. In andere gevallen eist artikel 6:22 niet dat de rechter er absoluut zeker van is dat geen derden zijn benadeeld; dat is een onrealistische maatstaf. Voldoende is dat, mede op basis van ervaringsregels, aannemelijk is dat geen derden zijn benadeeld.

47

#### *Artikel 7.3*

De leden van de **PVV**-fractie lezen dat wordt voorgesteld om uitdrukkelijk te bepalen dat van het horen mag worden afgezien indien de indiener van het bezwaar-, beroep- of klaagschrift niet binnen een daartoe gestelde redelijke termijn heeft aangegeven of hij van deze uitnodiging gebruik wil maken. Deze leden vragen waarom de regering heeft gekozen voor een «redelijke termijn» en niet een strikte termijn gehanteerd heeft ten aanzien van het gebruik maken van deze uitnodiging.

Er is gekozen voor «een redelijke termijn» om bestuursorganen enige flexibiliteit te gunnen bij het uitnodigen voor het horen. De ene bezwaarschriftprocedure is spoedeisender dan de andere.

48

#### *Artikel 7:15*

De leden van de **VVD**-fractie lezen dat in het advies van de Raad van State en het nader rapport is aangegeven dat de voorgestelde wijziging van de artikelen 7:15 en 7:28 Awb de verrekening van proceskostenvergoeding met toevoegvergoedingen vergemakkelijken. Aangegeven is dat hiermee op jaarbasis een bedrag van circa 1,2 miljoen euro kan worden bespaard op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Graag vernemen de aan het woord zijnde leden hoe tot dit bedrag is gekomen.

Dit bedrag berust op een schatting van het aantal gevallen waarin de verrekening van de proceskostenveroordeling met de toevoeging thans op problemen stuit, rekening houdend met de verhoging van het proceskostenforfait in 2009.

49

*Artikel 8:69a*

De leden van de **CDA**-fractie lezen in de memorie van toelichting dat kort wordt gerefereerd aan de correctie-Langemeijer, bekend uit het privaatrecht met betrekking tot het relativiteitsvereiste. Het gaat er dan om dat iemand zich weliswaar niet rechtstreeks kan beroepen op schending van het beschermde belang, maar wel op de rechtszekerheid die hij kan ontlenen aan een ongeschreven regel die wel zijn belang beschermt. De memorie van toelichting stelt dat het er om gaat wiens rechtszekerheid het voorschrift dient en welke concrete verwachtingen een belanghebbende daaraan mag ontlenen. De aan het woord zijnde leden vragen hierop een nadere toelichting. Kan dit uitgangspunt ertoe leiden dat het relativiteitsvereiste wordt verzwakt door een beroep op een ongeschreven regel, bijvoorbeeld een algemene regel van behoorlijk bestuur?

Het is beginsel niet de bedoeling dat het relativiteitsvereiste wordt verzwakt door een beroep op een ongeschreven regel van behoorlijk bestuur. In de memorie van toelichting is gewezen op de zaak van de Amelandse benzinepompen, waarin de Afdeling bestuursrechtspraak een soort correctie-Langemeijer toepaste.<sup>1</sup> Daarbij is er echter ook op gewezen dat dit een schadevergoedingszaak betrof en dat het in een gewoon vernietigingsberoep anders zou kunnen en moeten liggen. Inmiddels lijkt ook de Afdeling bestuursrechtspraak op laatstgenoemde lijn te zitten. In de tot nu toe beschikbare jurisprudentie over het relativiteitsvereiste onder de Crisis- en herstelwet wordt de correctie-Langemeijer niet toegepast.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten

---

<sup>1</sup> ABRS 24 december 2008, 200 802 629, LJN BG8294, AB 2009, 213.