

Vergaderjaar 2012–2013

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)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 oktober 2012

Het spijt mij dat de leden van de CDA-fractie vooraansnog niet overtuigd zijn van de noodzaak van dit wetsvoorstel. Ik hoop dat de antwoorden die ik hieronder op de door hen gestelde vragen geef, een verdere bijdrage leveren aan de onderbouwing van die noodzaak.

Deze memorie van antwoord wordt uitgebracht mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Rechtseenheid

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet noodzakelijk is om eerst een totaalvisie te ontwikkelen omtrent de wijze waarop de derde fase van de integratie van de bestuursrechtspraak en de gewone rechterlijke macht haar beslag zal krijgen – zeker nu vaststaat dat de rechtseenheid ook thans reeds op eenvoudige en kosteloze wijze wordt bewerkstelligd, door een of meer rechters in een bestuursrechtelijk college te benoemen die hun hoofdfunctie in een van de andere bestuursrechtelijke colleges hebben – voordat tot een eventuele invoering van een grote kamer, respectievelijk van een conclusienemer wordt overgegaan.

Zoals de leden van de CDA-fractie opmerken, slagen de verschillende rechters er uitstekend in om uitspraken te doen die de rechtseenheid bevorderen en dragen ook dubbelbenoemingen bij aan rechtseenheid. Er zijn geen indicaties dat de huidige institutionele vormgeving van de bestuursrechtspraak in de weg staat aan rechtseenheid. Ik verwijs in dit verband naar mijn reactie op de motie-Taverne c.s.¹ Dat het niet slecht staat met de rechtseenheid, doet intussen niet af aan het nut van de instrumenten «grote kamer» en «conclusies». De meerwaarde van beide voorzieningen, die naar hun aard overigens slechts in een beperkt aantal zaken per jaar zullen worden toegepast, is dat als een rechtsvraag naar voren komt waarop (nog) geen eenduidig antwoord bestaat, specifiek aandacht kan worden gegeven aan die rechtsvraag, en dat voor de praktijk ook duidelijk zichtbaar een principiële rechtsvraag aan de orde is. Ook hoogste bestuursrechters in het buitenland, zoals de Franse Conseil d'État, kennen het instrument van een grote kamer. Met de mogelijkheid

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 450, nr. 18.

om in een beperkt aantal zaken per jaar waarbij belangrijke rechtsvragen rijzen conclusies te laten nemen, wordt voorts tegemoetgekomen aan een wens die door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven is geuit.

Ook een verdere of zelfs volledige integratie van de bestuursrechtspraak zou de meerwaarde van de twee genoemde instrumenten niet wegnemen. Dit wetsvoorstel staat los van een discussie over de institutionele vormgeving van de bestuursrechtspraak.

De keuze om gebruik te maken van de grote kamer of een conclusie is overigens geheel aan het rechterlijke college zelf (de hoogste bestuursrechtters). Dat zal deze instrumenten alleen inzetten als het dat in een concrete beroepszaak nuttig oordeelt.

Schending rechtsregel of rechtsbeginsel en relativiteitsvereiste

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering van mening is dat het verruimde artikel 6:22 Awb niet kan worden toegepast als niet uitgesloten kan worden dat een of meer belanghebbenden schade hebben geleden of lijden door de schending.

In de voorgestelde wijziging van artikel 6:22 Awb wordt de voorwaarde «indien blijkt dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld» vervangen door «indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld». Deze wijziging codificeert de bestaande jurisprudentie. Een recent voorbeeld: «De wijze waarop het college kennis van het ontwerpbesluit heeft gegeven is in strijd met artikel 3:12, eerste lid, van de Awb. Dit gebrek kan niet met toepassing van artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd, aangezien niet aannemelijk is geworden dat belanghebbenden er niet door zijn benadeeld.»¹ Deze formulering is iets minder streng dan de voorwaarde dat het gebrek slechts kan worden gepasseerd als benadeling van een of meer belanghebbenden *uitgesloten* is. Artikel 6:22 bevat overigens een bevoegdheid en geen verplichting. Het is uiteindelijk 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. Ook de toepassing van artikel 6:22 in de bezwaarfase door het bestuursorgaan kan ter beoordeling worden voorgelegd aan de rechter.

De leden van de CDA-fractie vragen, met een verwijzing naar artikel 6:22 en een uitlating van de regeringscommissaris tijdens het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer, of het relativiteitsvereiste nu wel of niet geldt in geval van bezwaar.

Net als het huidige artikel 6:22 geldt ook het voorgestelde artikel 6:22 in bezwaar, administratief beroep en beroep bij de bestuursrechter. Met de verruiming van artikel 6:22 wordt niet beoogd om in de bezwaarfase toepassing van het relativiteitsvereiste mogelijk te maken. Het voorgestelde relativiteitsvereiste (artikel 8:69a Awb) geldt immers alleen voor beroep bij de bestuursrechter, vandaar de plaatsing in hoofdstuk 8 van de Awb. Het door deze leden aangehaalde citaat van de regeringscommissaris heeft geen betrekking op artikel 6:22 maar op het relativiteitsvereiste. In het citaat geeft de regeringscommissaris (bevestigend) antwoord op de vraag of de bestuursrechter een beslissing op bezwaar kan vernietigen als het bestuursorgaan het relativiteitsvereiste heeft toegepast in de bezwaarfase.

¹ ABRS 15 augustus 2012, LJN BX4676, JB 2012, 222, JM 2012, 122. Zie voor andere voorbeelden de memorie van antwoord, Kamerstukken I 2012/13, 32 450, C, p. 12, noot 5.

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet beter is om, in plaats van over te gaan tot invoering van het relativiteitsvereiste, het systeem zoals wij dat thans kennen in artikel 8:72 lid 3 Awb te handhaven, zodat er wel

toetsing en zo nodig vernietiging van het onrechtmatige besluit door de rechter plaatsvindt, maar de rechtsgevolgen ervan eventueel in stand kunnen blijven als de klagende partij daardoor niet in haar belangen wordt geschaad. Deze leden vragen voorts, met een verwijzing naar de bescheiden gevolgen van het relativiteitsvereiste in artikel 1.9 Crisis- en herstelwet (Chw), om enkele voorbeelden van een probleem waarvoor de voorgestelde verruiming van artikel 6:22 een oplossing biedt. Zijn dit gevallen waarbij het huidige artikel 6:22 en artikel 8:72 lid 3 Awb tekortschieten, of niet zouden kunnen worden toegepast?

Er bestaat een duidelijk verschil tussen de strekking van het voorgestelde artikel 6:22 en die van het voorgestelde artikel 8:69a. De verruiming van artikel 6:22 beoogt slechts te bewerkstelligen «dat geen hoofdbrekens meer nodig zijn over de vraag of een gebrek dat niet tot benadeling van belanghebbenden leidt, aangemerkt kan worden als schending van een vormvoorschrift».¹ Omdat artikel 6:22 alleen mag worden toegepast als aannemelijk is dat het gebrek géén van de belanghebbenden heeft benadeeld, zal toepassing van artikel 6:22, ondanks het schrappen van de beperking tot vormvoorschriften, doorgaans slechts aan de orde zijn bij formele, niet-inhoudelijke gebreken.

Als voorbeeld van de toepassing van het verruimde artikel 6:22 kan worden genoemd het geval waarin de mandaatverlening aan een ambtenaar gebrekkig is geweest. Indien de klagende partij een beroep doet op de normschending, moet dat in beginsel leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Dat is echter soms niet zinvol omdat geen belanghebbende daardoor is geschaad. Dat kan het geval zijn indien inmiddels is komen vast te staan dat het bevoegde bestuursorgaan het besluit voor zijn rekening neemt. Men denke verder aan een onjuiste bekendmaking van een besluit aan een belanghebbende. Indien de belanghebbende desondanks van het besluit kennis heeft genomen en tijdig bezwaar of beroep heeft ingesteld, is er toch gebeurd wat het voorschrift beoogde te bereiken, namelijk dat die belanghebbende op de hoogte zou komen van het besluit en van de termijn voor bezwaar of beroep. Indien aannemelijk is dat ook andere belanghebbenden niet zijn geschaad, kan de rechter vernietiging achterwege laten. Omdat in deze gevallen noch de klagende partij, noch de andere belanghebbenden zijn benadeeld, geeft artikel 6:22 de mogelijkheid het gebrek te passeren, ook al gaat het niet om een vormvoorschrift. Het gaat bij artikel 6:22 dus niet alleen over de belangen van de klagende partij, maar ook over belanghebbenden die geen bezwaar hebben gemaakt of beroep hebben ingesteld. Het relativiteitsvereiste van het voorgestelde artikel 8:69a ziet daarentegen uitsluitend op de belangen van déze appellant. Het kan zowel om formele als om materiële normen gaan. Men denke aan een procedure in het kader van het omgevingsrecht, waarin bewoners klagen over het verstoren van hun uitzicht in verband met geplande nieuwbouw. Wanneer blijkt dat de ruimtelijke afwegingen tussen hun belangen en die, betrokken bij de nieuwbouw, op een correcte wijze is geschied, kunnen zij zich ook gaan beroepen op normen die in het geheel niet met die afweging of met hun belangen te maken hebben, zoals het belang van archeologisch bodemonderzoek ter plekke van de nieuwbouw. In die gevallen volgt uit het relativiteitsvereiste dat een vernietiging niet in aanmerking komt, zodat de rechter ook niet toekomt aan het instandlaten van de gevolgen van het vernietigde besluit op grond van artikel 8:72. De weg via artikel 8:72 zou ook niet passend zijn omdat die geschikt is indien de vernietiging van het besluit indiceert dat de veroorzaakte schade moet worden vergoed, ook al worden de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand gelaten. Dat is hier juist niet het geval omdat de geschonden norm geen belang van de klagende partij beschermt.

¹ Marseille e.a., *Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*, Groningen/Tilburg 2012, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 32 127, nr. 160, blz. 65, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-168377.html>.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie of het zogenoemde pingpongen, dat het bestuursrecht in het verleden geen goede naam heeft bezorgd, inmiddels niet al grotendeels is opgelost door de ruimere toepassing van de leden 3 en 4 van artikel 8:72 Awb en de toepassing van de bestuurlijke lus.

Geconstateerd kan worden dat de rechtspraak inmiddels voortvarend aan de slag is gegaan met finale geschilbeslechting. De auteur van een recent artikel concludeert, zowel doelend op de jurisprudentie van de afgelopen jaren als op de inhoud van dit wetsvoorstel: «Vernietiging en terugwijzen wordt steeds meer in de hoek van de uitzondering gezet en de hoofdlijn is duidelijk finale geschilbeslechting geworden», waar de auteur echter direct aan toevoegt: «Vooralsnog zijn de uitzonderingen (toch kale vernietiging) nog talrijk.»¹ Er is dus alle reden voor de wetgever om finale geschilbeslechting te blijven stimuleren en ondersteunen, hetgeen in dit wetsvoorstel onder andere gebeurt via de voorgestelde algemene bepaling, op te nemen in artikel 8:41a van de Awb.

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

¹ B.J. Schueler, *De grote verandering. Finaliteit in een nieuw bestuursprocesrecht*, JBplus 2012, blz. 116.