

Vergaderjaar 2017–2018

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)

I

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2018

Hierbij bied ik u aan het rapport *Evaluatie artikel 8:69a Awb en artikel 6:22 Awb*¹.

Een onderzoek naar het relativiteitsvereiste en het passeren van gebreken in de (rechts)praktijk. Dit evaluatierapport is eind 2015 opgesteld door een onderzoeksteam van de Radboud Universiteit Nijmegen en de Universiteit Utrecht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.² Hieronder ga ik mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in op de belangrijkste bevindingen uit het rapport.

Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Wab) in werking getreden. Twee van de daarin opgenomen wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn onderwerp van onderhavige evaluatie geweest, namelijk de wijziging van artikel 6:22 Awb met een verruiming van de mogelijkheid om gebreken in een besluit te passeren, en de invoering van het zogenoemde relativiteitsvereiste in een nieuw artikel 8:69a Awb. Beide bepalingen waren sinds april 2010 al geldend recht voor projecten die vielen onder de Crisis- en herstelwet (de artikelen 1:5 en 1:9 oud). Per 1 januari 2013 zijn de twee bepalingen overgeheveld naar de Awb en gelden zij voor het gehele bestuursprocesrecht.

Bijgaande evaluatie vloeit voort uit artikel 1a van deel C van de Wab en uit toezeggingen die eind 2012 aan de Eerste Kamer zijn gedaan tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel.³ Het onderzoek bestond uit een analyse van parlementaire geschiedenis, literatuur en rechtspraak, en uit interviews met bestuursrechters, rechtshulpverleners en medewerkers van bestuursorganen. De onderzoeksgegevens zijn verzameld van maart tot juli 2015.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 162469.

² De tekst van het rapport staat ook op de website van het WODC (www.wodc.nl).

³ Handelingen I 2012/13, nr 12, item 20, 17 december 2012 (toezegging T01659).

Artikel 6:22 Awb (het passeren van gebreken)

Artikel 6:22 Awb luidt:

Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Deze bepaling biedt de mogelijkheid om geen gevolg te geven aan een gebleken gebrek in een overheidsbesluit (of in de wijze van totstandkoming van het besluit), als door het gebrek in het concrete geval geen belangen zijn geschaad. Tot 2013 kon dat volgens de wettekst alleen als het ging om de schending van een vormvoorschrift en alleen als met zekerheid vaststond dat niemand door het gebrek was benadeeld.⁴ Uit de rechtspraak over de oude bepaling kon worden afgeleid dat de bestuursrechter de behoefte had om de bepaling ook toe te passen op kleine materiële gebreken,⁵ en ook wanneer weliswaar niet volstrekt zeker, maar wel voldoende aannemelijk was dat niemand door het gebrek was benadeeld.⁶ Deze wat ruimere uitleg van de bepaling is in 2013 gecodificeerd.

De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek:

- Veel geïnterviewden relativeren het belang van de verruiming van artikel 6:22 Awb.
- Volgens de geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen wordt het artikel in de bezwaarfase weinig toegepast.
- De bestuursrechter passeert het gebrek als er voor de burger weinig te winnen valt en voor het bestuursorgaan weinig te verliezen. De rechter passeert het gebrek niet als het besluit zonder het gebrek anders had kunnen luiden.
- Uit het onderzoek blijkt niet dat de verruiming van artikel 6:22 Awb het handelen van bestuursorganen onzorgvuldiger heeft gemaakt.
- Volgens de geïnterviewde bestuursrechters is de signaalfunctie (het bestuursorgaan laten «voelen» dat het besluit niet deugt) een punt van overweging bij het al dan niet toepassen van artikel 6:22.
- Als de rechter een gebrek passeert, krijgt de burger meestal geen vergoeding voor zijn proceskosten.
- Als de rechter een gebrek passeert, blijkt uit zijn uitspraak niet altijd waarom aannemelijk is dat de belanghebbenden door het gepasseerde gebrek niet zijn benadeeld.

Reactie

De bevindingen laten zien dat het oogmerk van de verruiming (vooral codificatie van jurisprudentie) is bereikt, zonder dat onbedoelde neveneffecten optreden. Het huidige artikel 6:22 Awb geeft de rechter de bevoegdheid om gebreken te passeren die in het concrete geval geen wezenlijke rol hebben gespeeld. Daarbij kan het ook gaan om een op zichzelf serieus gebrek dat vervolgens is hersteld doordat de burger beroep heeft ingesteld, bijvoorbeeld doordat hij in dat kader alsnog bepaalde stukken heeft ontvangen en de gelegenheid heeft gehad om daarop te reageren. In dat geval krijgt de burger een vergoeding voor zijn

⁴ Artikel 6:22 oud: «Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een vormvoorschrift, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist, in stand worden gelaten indien blijkt dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.»

⁵ Zie Kamerstukken 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 15.

⁶ Zie Kamerstukken 2012/13, 32 450, C, p. 12, noot 5.

proceskosten (inclusief teruggave van het griffierecht), zo blijkt uit recente rechtspraak (van ná de onderzoeksperiode).⁷

Wat betreft de bevinding dat als de rechter een gebrek passeert, uit zijn uitspraak niet altijd blijkt waarom aannemelijk is dat de belanghebbenden door het gepasseerde gebrek niet zijn benadeeld, merk ik op dat uit het onderzoek naar voren komt (p. 5 en 120) dat de rechter over de mogelijke toepassing van artikel 6:22 Awb ter zitting met partijen van gedachten wisselt. Voor hen komt de toepassing van de bepaling dus niet als een verrassing. Bovendien hoeft het ontbreken van een onderbouwing niet te betekenen dat de rechter deze toets niet heeft verricht. De onderzoekers beweren ook niet dat de rechter gebreken passeert ondanks benadeling van een belanghebbende (al dan niet procespartij). Uit het onderzoek blijkt eerder het tegenovergestelde: sommige rechters passen de bepaling alleen toe bij «futiliteiten» (p. 5, 115 en 120). Ook beweren de onderzoekers niet dat rechterlijke uitspraken vóór 2013 wél steeds motiveerden waarom de belanghebbenden door het gepasseerde vormvoorschrift niet waren benadeeld. Niettemin merken de onderzoekers terecht op dat het niet conform de bedoeling van de wetgever zou zijn als de rechter een gebrek zou passeren zonder na te gaan of voldaan is aan de wettelijke voorwaarden. Het gaat naar mijn oordeel echter te ver om de rechter te verplichten om de toepassing van de bepaling altijd in de uitspraak te onderbouwen. Het gevolg van zo'n eis zou namelijk kunnen zijn dat het effect van de verruiming van artikel 6:22 ongedaan wordt gemaakt, doordat de rechter net als voorheen gaat zoeken naar eenvoudiger manieren om geen gevolgen te hoeven verbinden aan gebreken die naar zijn overtuiging in het concrete geval geen wezenlijke rol hebben gespeeld, bijvoorbeeld door het gebrek in de uitspraak «weg te poetsen».⁸ Ik zal deze bevinding van de onderzoekers onder de aandacht brengen van de Raad voor de rechtspraak en de hoogste bestuursrechters.

Artikel 8:69a Awb (relativiteitsvereiste)

Artikel 8:69a Awb luidt:

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a Awb) regelt dat een beroepsgrond niet leidt tot vernietiging van het besluit als de geschonden rechtsregel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich op die regel beroept. Een voorbeeld is een bedrijf dat de bouw van woningen probeert tegen te houden met het argument dat de voor die woningen geldende geluidsnormen worden overschreden. Van die overschrijding heeft het bedrijf immers geen last. Het belang van het bedrijf valt dus buiten het beschermingsbereik van de norm.

Artikel 8:69a geldt alleen in beroep, niet in de bezwaarfase.

De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek:

- De toepassing van het relativiteitsvereiste in de onderzochte bestuursrechtspraak sluit nauw aan bij de bedoeling van de wetgever.
- Vrijwel alle bestuursrechtspraak over het vereiste gaat over het omgevingsrecht: meerpartijengeschillen waarbij het beroep bijvoorbeeld wordt ingesteld door een ander bedrijf, een omwonende of een milieuorganisatie.

⁷ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2015:3532, ECLI:NL:RVS:2015:3703, ECLI:NL:RVS:2016:93, ECLI:NL:RVS:2016:102 en ECLI:NL:CRVB:2016:116.

⁸ Kamerstukken 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 15.

- Het vereiste voorkomt dat overheidsbesluiten worden vernietigd op gronden die in de context van het geschil niet wezenlijk ter zake doen.
- Het vereiste wordt vooral tegengeworpen aan eisers die zich beroepen op andermans belangen. Het vereiste wordt niet tegengeworpen aan iemand wiens belang parallel loopt aan of voldoende verweven is met een algemeen belang dat de geschonden regel beoogt te beschermen. Zo kan het belang om de natuur te beschermen, onder omstandigheden samenvallen met het individuele belang van een omwonende bij bescherming van een goed woon- en leefklimaat. Deze rechtspraak verzacht de effecten van het vereiste.
- Uit het onderzoek kan niet worden afgeleid dat het vereiste tot kortere procedures leidt.
- Uit de interviews blijkt dat het vereiste kan worden gebruikt om het conflict «te pellen» en daarmee door te dringen tot de kern («nieuwe zaaksbehandeling»).
- De toepassing van het vereiste kost bestuursrechters allengs minder tijd, nu de betekenis ervan voor veel rechtsregels is uitgekristalliseerd.
- Bestuursorganen en procesvertegenwoordigers ervaren geen rechtsonzekerheid bij de toepassing van het vereiste.
- Het is voor bestuursorganen en advocaten soms lastig om aan niet-juristen uit te leggen dat het vereiste tot gevolg kan hebben dat een besluit in stand blijft dat niet voldoet aan de toepasselijke rechtsregels. Daar staat tegenover dat het vereiste een betere inschatting mogelijk maakt van de kans van slagen van een in te stellen beroep.
- Er is reden aan te nemen dat bestuursorganen in de fase van primaire besluitvorming en in de bezwaarfase soms anticiperen op het vereiste («schaduwwerking»), bijvoorbeeld door gronden waarvan men vermoedt dat ze in beroep zullen stranden op het vereiste, relatief kort te behandelen.
- Het Hof van Justitie van de Europese Unie is kritisch over het beperken van de omvang van de rechterlijke toetsing in milieugeschillen, maar of die kritische houding ook gevolgen heeft voor het Nederlandse relativiteitsvereiste is nog lang geen uitgemaakte zaak.

Reactie

De bevindingen laten zien dat het relativiteitsvereiste in de bestuursrecht-spraak wordt toegepast zoals de wetgever het bedoeld heeft, namelijk om te voorkomen dat een appellant zich bij de rechter met succes kan beroepen op schending van rechtsregels die niet geschreven zijn om hem te beschermen (oneigenlijk gebruik van beroepsprocedures). Diverse vooraf gevreesde effecten van het vereiste zijn niet uitgekomen, zo blijkt uit het onderzoek. Zo is in de rechtspraak een uitleg gekozen die voorkomt dat «stemloze» belangen, zoals het belang van bescherming van de natuur, onvoldoende aan bod komen. En nu de betekenis van het vereiste voor veel rechtsregels is uitgekristalliseerd, kost de toepassing ervan bestuursrechters allengs minder tijd.

Wel wijzen de onderzoekers erop dat enkele medewerkers van bestuursorganen en een minderheid van de geïnterviewde rechtsbijstandverleners de indruk hebben dat het relativiteitsvereiste enige schaduwwerking heeft gekregen, in die zin dat bestuursorganen soms op het vereiste anticiperen, bijvoorbeeld door minder werk te maken van het bespreken van bezwaargronden die in beroep geen rol kunnen spelen (p. 60–62 en 65–66). De geïnterviewde bestuursrechters hebben deze indruk overigens niet (p. 57).

Voor het nemen van aanvullende maatregelen om tegen te gaan dat het bestuursorgaan soms lijkt te anticiperen op het relativiteitsvereiste is geen aanleiding, onder meer omdat uit het rapport niet blijkt dat de gestelde schaduwwerking daadwerkelijk negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteit van besluiten. De veronderstelde anticipatie lijkt vooral een reactie op «schoten hagel»: als burgers «van alles aandragen om voor hen onwelgevallige besluiten tegen te houden» (p. 60). Ook wordt er in het rapport op gewezen dat het bestuursorgaan van tevoren niet altijd de zekerheid heeft dat een bepaald argument in beroep zal afketsen op het relativiteitsvereiste (p. 61), iets wat een rem zet op het negeren van argumenten.

Conclusie

Het evaluatierapport laat zien dat beide wetswijzigingen doen wat de wetgever ermee beoogde. Ik zal onder de aandacht brengen van de Raad voor de rechtspraak en de hoogste bestuursrechters dat volgens de onderzoekers niet altijd uit rechterlijke uitspraken blijkt waarom aanneemelijk is dat de belanghebbenden door het gepasseerde gebrek niet zijn benadeeld.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker