

“En wat heeft uw belang daarmee van doen?”

De gevolgen van het relativiteitsvereiste en de verruimde mogelijkheden om gebreken in besluiten te passeren voor de aan te voeren beroepsgronden.



Student: Mandy Jonkers

Studentnummer: 2005994

Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Studie: HBO-Rechten

Afstudeerperiode: 2 december 2013 – 25 mei 2014

Afstudeermentor: De heer mr. P.W.M. Dorn

Eerste afstudeerdocent: Mevrouw mr. R. van Loon

Tweede afstudeerdocent: De heer drs. drs. mr. R. Ritzen

Datum voltooiing: 25 mei 2014

Plaats: Eindhoven

Functie auteur: Juridisch medewerker

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die ik heb geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. Met deze scriptie sluit ik de opleiding HBO-Rechten af. De afstudeerperiode lag tussen 2 december 2013 en 25 mei 2014. Ik heb onderzoek verricht naar de gevolgen voor in bestuursrechtelijke procedures aan te voeren gronden door de invoering van de verruimde mogelijkheden om gebreken in besluiten te passeren op grond van artikel 6:22 Awb en het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb. Het onderzoek is verricht in opdracht van de heer Dorn. Hij is advocaat in onder andere het omgevingsrecht.

Ik zal de afstudeerperiode herinneren als een leuke, maar stressvolle tijd. Bij tijd en wijlen zag ik het echt niet meer zitten. Ik heb mij getroost met de gedachte dat het op een dag allemaal klaar zou zijn en ik heb steun gevonden bij de mensen die mij begeleid hebben. Deze mensen wil ik dan ook bedanken. Als eerste bedank ik mijn afstudeerdocenten mevrouw Ria van Loon en de heer Ron Ritzen. Ook wil ik Peter Dorn bedanken voor zijn begeleiding en voor zijn tips. Deze zijn van grote waarde geweest voor het eindresultaat. Ook wil ik mijn baas cq. vader bedanken voor zijn steun in het proces en de tijd die ook hij heeft besteed aan het voeren van discussies en het lezen van stukken. Verder wil ik nog bedanken mijn moeder, mijn zus, mijn beste vriendin en mijn partner voor hun vertrouwen en voor hun steun.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Mandy Jonkers

Lijst van gebruikte afkortingen

a.b.b.b.	algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
Chw	Crisis- en herstelwet
Ffw	Flora- en faunawet
Monw 1988	Monumentenwet 1988
MvT	Memorie van Toelichting
NB-wet 1998	Natuurbeschermingswet 1998
UOV	Uniforme openbare voorbereidingsprocedure
VAR	Vereniging voor Bestuursrecht
VNG	Vereniging voor Nederlandse Gemeenten
Wab	Wet aanpassing bestuursprocesrecht
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wgh	Wet geluidhinder
Wgv	Wet geurhinder en veehouderij
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Inhoudsopgave

	Pagina:
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1: Inleiding	7
1.1. Aanleiding voor het onderzoek / Probleemstelling	
1.2. Vraagstelling	8
1.3. Doelstelling	
1.4. Strategie en verantwoording	
1.5. Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2: De algemene wet bestuursrecht	10
2.1: Inleiding	
2.2: De belanghebbende	
2.2.1: Vereisten	
2.2.1.1: Eigen belang	11
2.2.1.2: Objectief bepaalbaar belang	
2.2.1.3: Actueel belang	
2.2.1.4: Persoonlijk belang	
2.2.1.5: Rechtstreeks belang	12
2.2.2: Belangen van rechtspersonen	
2.3: De kenmerken van de bezwaarprocedure	13
2.4: Rechtsbescherming	14
Hoofdstuk 3: Het relativiteitsvereiste	16
3.1: Inleiding	
3.2: Wat is er veranderd?	
3.2.1: Historie relativiteitsvereiste	
3.2.2: Relativiteit ten opzichte van het belanghebbendenbegrip	17
3.2.3: Toepassing van het relativiteitsvereiste door de rechter	
3.2.4: Plaats van het relativiteitsvereiste in de procedure	18
3.3: Doel van het relativiteitsvereiste	
3.4: Beoogd gevolg voor gronden door wetgever	19
3.5: Beoogd gevolg voor gronden door jurisprudentie	20
3.5.1: De eerste uitspraak	
3.5.2: Beschermingsbereik en beschermingsdoel	21
3.5.3: Het kennelijkheidsvereiste volgens de Afdeling	
3.5.4: Relativiteit in het bouwrecht	
3.5.5: Relativiteit in het ruimtelijke ordeningsrecht	22
3.5.5.1: Het belang van een ongehinderde bedrijfsvoering	
3.5.5.2: Een goede ruimtelijke ordening in relatie tot milieurecht	23
3.5.5.3: Een goede ruimtelijke ordening in relatie tot de NB-wet 1998	24
3.5.5.4: Een goede ruimtelijke ordening in relatie tot de Monw 1988	
3.5.5.5: Een goede ruimtelijke ordening in relatie tot beleidsregels	25
3.5.5.6: Relativiteit en uitvoerbaarheid ruimtelijke plannen	26
3.5.6: Relativiteit in het milieurecht en aanverwante regelgeving	
3.5.7: Relativiteit in relatie tot de Monw 1988	27
3.5.8: Concurrentiebelangen	
3.5.9: Verhouding tussen a.b.b.b.'s en relativiteit	
3.6. Belangenorganisaties	28
Hoofdstuk 4: Verruimde mogelijkheden om gebreken te passeren	31
4.1. Inleiding	
4.2. Wat is er veranderd?	
4.3. Doel van de verruiming	

4.4. Gevolgen van de verruiming voor de aan te voeren gronden	32
4.4.1. Het oude artikel 6:22 Awb	
4.4.2. Het nieuwe artikel 6:22 Awb	33
4.4.2.1. Nieuw 6:22 en het passeren van schendingen van vormvoorschriften	
4.4.2.2. Nieuw 6:22 en het passeren van gebreken van een andere aard	34
4.4.2.3. Gebreken	35
4.5. Gevolgen van de verruiming voor de bewijsvoering	
4.6. Herstellen van gebreken	37
4.7. Kring van belanghebbenden onder artikel 6:22 Awb	

Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen **39**

5.1. Conclusies	
5.1.1: Het relativiteitsvereiste	
5.1.2: De verruimde mogelijkheden om gebreken te passeren	40
5.2. Aanbevelingen	
5.2.1: Het relativiteitsvereiste	
5.2.2: De verruimde mogelijkheden om gebreken te passeren	42

Geraadpleegde literatuur **43**

Bijlage 1

Enquêtes omgevingsrechtjuristen

Samenvatting

Op 1 januari 2013 zijn in het bestuursprocesrecht onder andere het relativiteitsvereiste ingevoerd en de verruiming van de mogelijkheden om gebreken in besluiten te passeren. Dat heeft gevolgen voor de omgevingsrechtspraktijk. Het relativiteitsvereiste houdt in dat een aangevoerde grond alleen tot vernietiging van een besluit kan leiden, als de norm kennelijk strekt ter bescherming van het belang van degene die zich daarop beroept. Het doel van deze nieuwe bepaling is om bestuursrechtelijke procedures te bespoedigen. De bepalingen moeten tegengaan dat procedures onnodige vertraging lijden, zonder dat iemand daarbij een reëel belang heeft. Een oneigenlijk gebruik van het beroepsrecht door de burger wordt hierdoor tegengegaan. Met het relativiteitsvereiste heeft de wetgever geëist dat er een verband aanwezig is tussen de aangevoerde grond en de achterliggende reden om tegen het besluit in beroep te komen. Iemand moet daadwerkelijk dreigen te worden geschaad in het belang waarop hij zich bij de bestuursrechter beroept. Het relativiteitsvereiste wordt niet toegepast als een norm kennelijk strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

In de jurisprudentie is dat kennelijkheidsvereiste verder ingekleurd. Een vaste lijn in de jurisprudentie laat zien dat door bestaande omwonenden geen beroep op belangen van toekomstige bewoners kan worden gedaan. Een bestaand bedrijf kan dat slechts voor zover hij in zijn belang bij een ongehinderde bedrijfsvoering feitelijk dreigt te worden geschaad.

Voor een beroep op het belang van een goede ruimtelijke ordening hoeft men zich niet te beperken tot gronden die op de mogelijkheden van hun eigen percelen betrekking hebben, maar ook op de mogelijkheden van andere percelen, als dat tot gevolg heeft dat aan hun belangen te weinig gewicht is toegekend.

Appellanten moeten een beroep doen op hun eigen belangen. Die belangen kunnen worden benaderd vanuit verschillende hoedanigheden. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat concurrentiebelangen bij planologische ontwikkelingen nooit een in aanmerking te nemen belang vormt. Het is dan daarom zinvol te onderzoeken of een appellant nog andere hoedanigheden bezit. De omwonende kan zich beroepen op normen die strekken ter bescherming van een goed woon- en leefklimaat. Dat belang kan aansluiten bij het belang van een goede ruimtelijke ordening en kan daarnaast bescherming vinden in normen die in het milieurecht gelden, zoals geur en luchtkwaliteit. Het belang van een goed woon- en leefklimaat kan daarnaast verweven zijn met de normen uit de NB-wet 1998 en de Ffw, wanneer de flora en fauna of een Natura 2000 gebied deel uitmaakt van de directe leefomgeving.

Een belangenorganisatie kan een beroep doen op collectieve belangen. Daarvoor is vereist dat de statutaire doelen voldoende duidelijk en afgebakend zijn en bovendien dat die belangen bescherming genieten van de norm waarop een beroep wordt gedaan. Belangenorganisaties kunnen bij uitstek een beroep doen op normen uit de Monw 1988. Een beroep daarop vanuit een andere hoedanigheid is nog niet geaccepteerd in de jurisprudentie. Van verweven belangen bij die wet is dan ook geen sprake.

Verder is van belang dat een beroep op de uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen alleen kan worden gedaan, als de norm die dat tot gevolg heeft, strekt ter bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Een zelfstandig beroep op de uitvoerbaarheid van een ruimtelijk plan is dus niet mogelijk. Hetzelfde geldt voor formele a.b.b.b.'s en, mijns inziens, materiële a.b.b.b.'s.

De vragen die een adviseur zich in zijn beroepschrift moet stellen zijn a) welke belangen de norm beoogt te beschermen, b) welk achterliggend belang appellanten bij het beroep hebben en c), of die belangen met elkaar zijn te verenigen. Als dat niet het geval is, kan de grond niet leiden tot de vernietiging van het besluit.

De verruiming van de mogelijkheden om gebreken in een besluit te passeren met toepassing van artikel 6:22 Awb, heeft tot gevolg dat niet langer de aard van het gebrek van belang is, maar de vraag of door het gebrek belanghebbenden zijn benadeeld. Daarbij is van belang of een inhoudelijk ander besluit mogelijk zou zijn geweest, als het besluit het gebrek niet had gekend.

Als een op het besluit betrekking hebbend stuk niet ter inzage is gelegd, wordt dat in de vaste lijn van de jurisprudentie gepasseerd. De Afdeling verwacht van appellanten een actieve proceshouding. Appellanten moeten stukken waarvan zij het bestaan kennen, zelf bij het bevoegd gezag opvragen, in plaats van zich te beroepen op het ontbreken daarvan bij de rechter. Eveneens wordt over het algemeen een gebrek gepasseerd, als het bevoegd gezag het gebrek heeft hersteld. Dat speelt veelal bij een gebrek in de motivering van een besluit. Een bestuursorgaan kan een gebrek ambtshalve herstellen op grond van artikel 6:19 Awb. De rechter kan het gebrek in het besluit door het bestuursorgaan laten herstellen door de toepassing van een bestuurlijke lus (art. 8:51a e.v. Awb).

Een bevoegdheidsgebrek wordt volgens de vaste lijn in de jurisprudentie gepasseerd, wanneer het wel bevoegde gezag verklaart het besluit voor haar rekening te nemen. Dat gebeurde onder het oude artikel 6:22 Awb niet. Toen werd de voorkeur gegeven aan de vernietiging van een besluit met in stand lating van de rechtsgevolgen, op grond van artikel 8:72, derde lid Awb. In het oog moet worden gehouden dat die mogelijkheid thans nog steeds bestaat. Als het oordeel van de rechter is dat een gebrek in een besluit niet kan worden gepasseerd, kan hij nog kiezen voor de toepassing van artikel 8:72, derde lid Awb.

Door de andere mogelijkheden die de Awb biedt, blijkt artikel 6:22 Awb in de praktijk van geringe betekenis.

1. Inleiding

Hieronder wordt uiteengezet welke onderwerpen in het onderzoeksrapport centraal staat en hoe deze worden afgebakend. Ik heb dit onderzoek verricht in opdracht van de heer mr. P.W.M. Dorn. De heer Dorn heeft een advocatenkantoor aan huis. Het gaat om een kleine organisatie; buiten de heer Dorn zijn er geen medewerkers op het kantoor. Het kantoor van de heer Dorn is gevestigd aan het Bogardeind 151, 5664 ED te Geldrop.

1.1. Aanleiding voor het onderzoek / probleemstelling

Met ingang van 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Wab) in werking getreden. Die wet brengt enkele beperkingen met zich mee voor het aanvoeren van gronden. Met die wet zijn namelijk de mogelijkheden om een gebrek in een besluit te passeren op grond van artikel 6:22 Algemene wet bestuursrecht (Awb) verruimd en tevens is een relativiteitsvereiste ingevoerd over de gehele linie van het bestuursprocesrecht.

Het relativiteitsvereiste is neergelegd in artikel 8:69a Awb:

“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.”

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.”

Door beide nieuwe artikelen in de Awb, is advocaat Dorn beperkt in de aan te voeren bezwaar- en beroepsgronden. Hij kan minder (makkelijk) cliënten helpen, omdat hij bij het aanvoeren van gronden over het relativiteitsvereiste of voormelde verruimde mogelijkheden kan vallen.

De heer Dorn heeft mij de vraag gesteld wat de invoering van die beide artikelen concreet betekent voor zijn mogelijkheden om in een bestuursrechtelijke procedure gronden aan te voeren en hoe die gronden toch zo ruim mogelijk kunnen worden gehouden.

De heer Dorn wil weten hoe hij de nieuwe artikelen in de praktijk kan toepassen, op zodanige wijze dat de mogelijkheden voor de aan te voeren gronden zo ruim mogelijk blijven. Hij is werkzaam in het omgevingsrecht. Onder omgevingsrecht wordt verstaan: het rechtsgebied dat betrekking heeft op menselijke activiteiten in relatie tot de leefomgeving. Dat wil zeggen: plannen, beleid, regels en wetten die te maken hebben met ruimtelijke ordening, het milieu, de natuur, het landschap.

Naar mijn mening is het probleem waartegen de heer Dorn aanloopt tweezijdig. Eerst moet hij een manier vinden om aan te tonen dat de belangen waarop hij zich beroept kennelijk de belangen van zijn cliënt beschermen. Vervolgens moet hij aantonen dat zijn cliënt of andere belanghebbenden door de schending van de (on)geschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel zijn benadeeld.

1.2 Vraagstelling

Uit de bovenstaande probleemstelling vloeien de volgende centrale vragen voort:

In welke mate beïnvloedt de invoering van:

1. het relativiteitsvereiste in art. 8:69a Awb de ontvankelijkheid van de beroepsgronden en;
2. artikel 6:22 Awb de gegrondheid van de bezwaar- of beroepsgronden in het omgevingsrecht?

De volgende deelvragen leiden tot een antwoord op de hierboven geformuleerde centrale vragen:

1. Wat is er met de invoering van het relativiteitsvereiste en de verruimde mogelijkheden om gebreken in besluiten te passeren beoogd en veranderd?
2. In welke mate beïnvloedt de invoering van het relativiteitsvereiste de ontvankelijkheid van de beroepsgronden?
3. In welke mate beïnvloeden de verruimde mogelijkheden om gebreken in besluiten te passeren de gegrondheid van bezwaar- of beroepsgronden?

1.3 Doelstelling

De heer Dorn ziet zich beperkt in de aan te voeren gronden van bezwaar of beroep in zijn omgevingsrechtspraktijk en wil derhalve de speelruimte en de mogelijkheden van beide voormelde nieuwe artikelen in kaart hebben. Hij wil precies weten in welke mate de ontvankelijkheid van de beroepsgronden en de gegrondheid van zijn bezwaar- en beroepsgronden daadwerkelijk worden beïnvloedt door beide nieuwe artikelen.

Dit onderzoek leidt tot een beschrijving van de mate van beïnvloeding van de nieuwe artikelen op de gegrondheid en ontvankelijkheid van beroepsgronden. Het onderzoek sluit af met een aantal conclusies en aanbevelingen over de toepassing van en de speelruimte in de artikelen 6:22 en 8:69a Awb. Er zal worden geprobeerd om algemeen toepasbare uitgangspunten te formuleren. Wel moet in het oog worden gehouden dat de jurisprudentie op punten casuïstisch is.

In de vorm van dit adviesrapport adviseer ik de heer Dorn en doe ik aanbevelingen over de praktische toepassing van de nieuwe artikelen in het omgevingsrechtproces en zijn adviespraktijk.

1.4 Strategie en verantwoording

In mijn onderzoek maak ik gebruik van de rechtsbronnen, zoals wet en jurisprudentie en van de literatuur. Ik gebruik de werken van gezaghebbende auteurs, zoals hoogleraren en rechters. Daarnaast maak ik gebruik van de jurisprudentie over het relativiteitsvereiste en de verruimde mogelijkheden onder de Crisis- en herstelwet (Chw). De beiden artikelen waren namelijk ook in die wet opgenomen. Ook gebruik ik de wetteksten en onderliggende kamerstukken. Verder wil ik tijdschriftartikelen gebruiken uit bijvoorbeeld het Tijdschrift voor Bouwrecht, de Gemeentestem, het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht en het tijdschrift Milieu en Recht.

Met de bronnen die ik gebruik in mijn onderzoek probeer ik zo dicht mogelijk bij de rechtsbronnen te blijven. Ik begin met het zoeken naar de gevolgen van de nieuwe wetgeving bij het belangrijkste onderliggende document bij het wetsvoorstel; de Memorie van Toelichting (MvT). Ik maak bij het raadplegen daarvan dankbaar gebruik van de door de wetgever geraadpleegde bronnen, zoals bijvoorbeeld het advies van de

Raad van State. Ook ben ik op die wijze aan het evaluatieonderzoek van de Chw door de Universiteit Groningen gekomen.

Voor wat de jurisprudentie betreft, ligt de nadruk op de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS), als hoogste bestuursrechter voor het omgevingsrecht. Ik raadpleeg de eventuele noten die daarbij zijn geplaatst en raadpleeg vervolgens eventuele andere werken van de betreffende auteur en volg de bronnen die daarvoor zijn geraadpleegd. Verder raadpleeg ik de over de onderwerpen geschreven handboeken, zoals de laatste druk van “Hoofdstukken van bestuursrecht” van mr. W. Konijnenbelt en anderen. Op de literatuurlijst staan de overige werken die ik voor de scriptie gebruik.

De resultaten zijn betrouwbaar omdat gebruik wordt gemaakt van constante bronnen die bovendien voor een deel ten grondslag hebben gelegen aan de wetgeving zoals deze thans geldt.

Verder heb ik enquêtes gedaan onder een drietal omgevingsrechtjuristen. De resultaten van die enquêtes zijn opgenomen in bijlage 1. De informatie wordt gebruikt als achtergrondinformatie vanuit de praktijk over de kwestie.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt eerst nader ingegaan op de Awb. Achtereenvolgens komt in dat hoofdstuk aan de orde in paragraaf 2.2 het belanghebbendenbegrip en de vereisten om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt (paragraaf 2.2.1.). In paragraaf 2.2.2. worden de belangen van rechtspersonen behandeld.

In paragraaf 2.3 komt de aard van de bezwaarprocedure aan de orde en in paragraaf 2.4 de rechtsbescherming.

Hoofdstuk 3 gaat over het relativiteitsvereiste. In dat hoofdstuk worden de centrale vragen, voor zover die zien op het relativiteitsvereiste, beantwoord. Eerst wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op wat er met de invoering van het relativiteitsvereiste precies is veranderd. In paragraaf 3.3 komt het doel van die verandering aan de orde.

In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de beoogde gevolgen die de wetgever met het relativiteitsvereiste heeft voor de aan te voeren gronden. In paragraaf 3.5 worden die gevolgen aan de hand van de jurisprudentie. Daar komt de jurisprudentie uit de verschillende aspecten van het omgevingsrecht aan de orde. In paragraaf 3.6 wordt nader ingegaan op de belangen van belangenorganisaties.

In Hoofdstuk 4 worden de centrale vragen beantwoord, voor zover zij betrekking hebben op de verruimde mogelijkheden om gebreken te passeren. In paragraaf 4.2 komt eerst aan de orde wat er veranderd is. In paragraaf 4.3 behandel ik het doel daarvan. In paragraaf 4.4 ga ik in op de gevolgen die de verruiming heeft voor de aan te voeren gronden. Ik ga daarbij in op de gevolgen beoogt door de wetgever en die door de jurisprudentie. Ook komen nog aan de orde de gevolgen voor de bewijsvoering (par. 4.5), herstel van gebreken (par. 4.6) en de kring van belanghebbenden onder artikel 6:22 (par. 4.7).

In hoofdstuk 5 trek ik conclusies en doe ik eventuele aanbevelingen.

2. De Algemene wet bestuursrecht

2.1. Inleiding

De Awb is in 1994 in werking getreden. Daarmee is het grootste deel van het algemene bestuursrecht in één wet bijeengebracht. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de voor de scriptie relevante bepalingen in de Awb. Van belang is het begrip 'belanghebbende'. Dat komt in paragraaf 2.2. aan bod. In paragraaf 2.3 wordt aandacht besteed aan de bezwaarschriftprocedure en in 2.4 wordt ingegaan op de rechtsbescherming. De informatie in dit hoofdstuk wordt in de volgende hoofdstukken verder uitgebouwd.

2.2. De belanghebbende

Belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken (art. 1:2, eerste lid Awb). Het belanghebbendenbegrip is belangrijk in het bestuursrecht. De hoofdregel is dat iemand alleen als hij belanghebbende is, ontvankelijk is in bezwaar en beroep. Het zijn van belanghebbende leidt ertoe dat iemand wordt ontvangen in zijn bezwaren tegen een genomen besluit. De rechter moet ambtshalve toetsen of iemand belanghebbende is, omdat dat een bepaling van openbare orde is. Volgens de vaste jurisprudentie moet een in de vereisten passend belang aanwezig zijn op het moment dat een besluit wordt genomen, om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt. Iemand heeft een belang bij een besluit, indien hij daarvan (potentieel) voor- of nadeel ondervindt.¹

Belanghebbende is in ieder geval de aanvrager/geadresseerde van het besluit en derden die door dat besluit in hun belangen worden geraakt. In het omgevingsrecht spelen derdebelanghebbenden vaak een rol. De belanghebbenden kunnen worden verdeeld in natuurlijke personen, organisaties en groepen zonder rechtspersoonlijkheid, rechtspersonen en bestuursorganen. Dat bestuursorganen belanghebbenden zijn, vloeit voort uit artikel 1:2, tweede lid Awb. De overige categorieën moeten aan enkele eisen voldoen, willen zij als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Voor rechtspersonen geldt dat zij onder omstandigheden kunnen opkomen voor collectieve belangen. Daarop wordt later ingegaan.

2.2.1. Vereisten

Voor de natuurlijke personen, organisaties zonder rechtspersoonlijkheid en rechtspersonen gelden enkele vereisten, wil belanghebbendheid kunnen worden aangenomen. De wetgever heeft deze eisen gesteld teneinde te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang als belanghebbende zou moeten worden beschouwd en beroep zou kunnen instellen.²

Het moet daarbij gaan om een eigen, objectief bepaalbaar, actueel en persoonlijk belang.³ Uit de tekst van het artikel blijkt bovendien dat het belang rechtstreeks bij het besluit moet zijn betrokken. Hierna worden de eisen apart besproken.

¹ VAR-commissie, *"De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 93

² ABRvS 20 november 2013, nr. 201302231, r.o. 2.1

³ ABRvS 7 mei 2014, nr. 201308004, r.o. 1.2

2.2.1.1. Eigen belang

Om tegen een besluit op te komen is een eigen belang nodig. Dat wil zeggen dat degene die tegen een besluit opkomt zelf moet zijn geraakt in zijn belangen. Dat is bijvoorbeeld wel het geval als iemand opkomt voor de belangen van zijn kinderen bij een goed schoolklimaat.⁴ Dat was anders in een zaak waarbij een appellant opkwam tegen de afwijzing van een verzoek om handhaving tegen een psychiatrische instelling, omdat zijn belang niet voldoende kon worden onderscheiden van dat van een ander.⁵ Evenwel bestaat de mogelijkheid om bij gemachtigde op te komen tegen besluiten, als een schriftelijke machtiging wordt overgelegd (art. 2:1 Awb). Ideële belangen kunnen niet als eigen belangen worden aangemerkt.

2.2.1.2. Objectief bepaalbaar belang

Een belang van iemand moet objectief bepaalbaar zijn om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt. Dat is niet het geval, indien iemands woonsituatie als gevolg van een woningsplitsing in dezelfde woning ongewijzigd blijft.⁶ Iemand is belanghebbende als zijn belang voldoende te onderscheiden is van dat van een ander. Daarvoor is eveneens niet voldoende dat iemand zich sterk betrokken voelt bij bijvoorbeeld cultuurhistorisch erfgoed.⁷

2.2.1.3. Actueel belang

Ook moet er sprake zijn van een actueel belang om op te kunnen komen tegen een besluit. Het belang dat iemand tot belanghebbende maakt, moet worden geraakt door de strekking van het besluit en daarmee door het rechtsgevolg dat met het besluit is beoogd. Het belang moet worden geraakt dóór het besluit. Dat is niet het geval indien iemand een belang ontleend aan toekomstige verwachtingen, zoals het geval was in een uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2013.⁸ Het belang moet gedurende de gehele procedure aanwezig zijn.

2.2.1.4. Persoonlijk belang

Het belang op grond waarvan iemand wenst op te komen tegen een besluit moet hem voldoende onderscheiden van een ander. Dat is niet het geval indien iemand slechts procedeert omdat hij een subjectieve betrokkenheid voelt bij het besluit.⁹ In de jurisprudentie omtrent bouwen en ruimtelijke ordeningszaken is met betrekking tot de vaststelling of sprake is van een persoonlijk belang het nabijheidcriterium en het zichtcriterium ontwikkeld. Het nabijheidcriterium houdt in dat iemand wiens perceel in de nabijheid van bijvoorbeeld een bouwplan is gelegen, als belanghebbende wordt aangemerkt in een procedure tegen een vergunning. Het nabijheidcriterium is variabel; bij een omgevingsvergunning voor milieu kan als gevolg van geur een grotere kring aan belanghebbenden ontstaan dan bij de bouw van een garage bij een woning. Voldoende is in ieder geval dat iemand eigenaar is van gronden die zijn gelegen in de onmiddellijke nabijheid van de locatie waarvoor een besluit is genomen. Dat is soms het geval indien tussen het eigendom van de appellant en de locatie waarvoor het besluit geldt.¹⁰ Bij milieuaspecten kan een afstand van zo'n 300 meter toch tot gevolg hebben dat iemand als belanghebbende wordt aangemerkt.¹¹ Bij bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor het bouwen gelden over het algemeen kortere afstanden.

⁴ ABRvS 11 november 2009, nr. 200808595

⁵ ABRvS 15 april 2009, nr. 200805742

⁶ ABRvS 30 juni 2010, nr. 201000302

⁷ ABRvS 20 november 2013, nr. 201302231

⁸ ABRvS 17 juli 2013, nr. 201208074

⁹ ABRvS 12 maart 2014, nr. 201307738

¹⁰ ABRvS 14 november 2012, nr. 201202480

¹¹ ABRvS 18 oktober 2006, JB 2007, 87

Het zichtcriterium houdt in dat iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt, indien hij zicht heeft op de locatie waarop een besluit ziet. Zo kan iemand belanghebbende zijn bij een besluit om kapvergunning te verlenen voor een boom waarop hij zicht heeft.¹² Toelating tot een procedure op grond van het zichtcriterium kan eveneens variëren, naarmate bijvoorbeeld de hoogte van een vergund bouwwerk. Onder het persoonlijk belang valt ook het concurrentiebelang van een bedrijf. Het besluit moet dan een aantoonbare invloed op de belangen van de concurrent bezwaarmaker hebben. Van belang is bijvoorbeeld of de concurrent in hetzelfde marktsegment opereert.¹³

2.2.1.5. Rechtstreeks belang

Van een rechtstreeks belang is sprake als iemand wordt geraakt in zijn belangen doordat een bepaald besluit wordt genomen. Dat is in ieder geval niet zo als de vraag of iemand daadwerkelijk in zijn belangen is geraakt, afhankelijk is van nadere besluitvorming door (verschillende) bestuursorganen. Dat is slechts anders indien de verlening van een bepaalde vergunning een impliciete toestemming inhoudt voor een bepaald gebruik van het vergunde.¹⁴ Het feit dat sprake moet zijn van een rechtstreeks belang, verhindert ook de huurder van een perceel om tegen besluiten op te komen. In die situatie is er namelijk geen sprake van een rechtstreeks, maar van een afgeleid belang. Het belang dat huurder heeft is afgeleid van het belang van de verhuurder. Een contractuele relatie is niet voldoende om het rechtstreekse belang bij een besluit te kunnen aantonen.¹⁵ Toch is het zeer wel denkbaar dat de belangen van huurder, respectievelijk verhuurder, niet altijd hetzelfde zullen zijn. Soms wordt wel een rechtstreeks belang aan de zijde van de huurder aangenomen. Dat is bijvoorbeeld zo, als hij door een besluit direct in zijn belangen wordt geraakt.¹⁶

2.2.2. Belangen van rechtspersonen

Op grond van artikel 1:2, derde lid Awb, worden ten aanzien van de belangen van rechtspersonen, ook beschouwd de collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en feitelijke werkzaamheden verrichten. Die feitelijke werkzaamheden moeten in ieder geval uit meer bestaan dan het enkel in rechte opkomen tegen besluiten.¹⁷

Voor de statutaire doelstellingen geldt dat die niet te ruim mogen zijn geformuleerd en dat ze bovendien voldoende nauwkeurig zijn omschreven in territoriaal en functioneel opzicht.

Voor de hand liggend is een rechtspersoon belanghebbende, indien het besluit aan hem is geadresseerd. Ook is zij belanghebbende indien ze voldoet aan de hiervoor behandelde vereisten. Daarnaast kan een rechtspersoon opkomen voor de belangen die zij in haar statuten tot de hare heeft gemaakt. De statutaire belangen moeten uiterlijk in de loop van de bezwaartermijn bestaan.¹⁸ Dat kunnen collectieve en algemene belangen zijn (art. 1:2, derde lid Awb). Als de rechtspersoon een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid is (art. 2:26 Burgerlijk Wetboek (BW)), moet bovendien worden voldaan aan de volgende eisen:

¹² ABRvS 11 januari 2012, nr. 201104767

¹³ ABRvS 11 december 2013, nr. 201210913

¹⁴ ABRvS 27 juni 1997, JB 1997/191 m.nt. Schlössels

¹⁵ ABRvS 11 december 2013, nr. 201210619

¹⁶ ABRvS 29 januari 2014, nr. 201303446

¹⁷ ABRvS 28 mei 2008, nr. 200706005

¹⁸ ABRvS 16 december 1996, Gst 7061.2 m.n. Boesveld

1. er een ledenbestand moet zijn;
2. het moet gaan om een organisatorisch verband dat is opgericht voor een bepaald doel, zodat sprake moet zijn van regelmatige ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking die op enige continuïteit is gericht;
3. de organisatie als een eenheid dient deel te nemen aan het rechtsverkeer.¹⁹

Naast het vereiste dat de collectieve belangen waarvoor de rechtspersoon wenst op te komen, in de statuten duidelijk moet zijn omschreven, moet tevens sprake zijn van feitelijke werkzaamheden door de rechtspersoon, waaruit blijkt dat zij dat belang behartigt. Het enkel opkomen tegen besluiten, kan in de vaste lijn van de jurisprudentie van de Afdeling, niet worden gezien als het uitvoeren van feitelijke werkzaamheden.²⁰ Voor algemene belangen geldt, dat uit de statuten moet blijken voor welke specifieke belangen de rechtspersoon wenst op te komen. Deze mogen niet in een te ver verwijderd verband staan van de besluiten waartegen zij wenst op te komen.²¹ Als aan die vereisten wordt voldaan, kan worden gezegd dat de rechtspersoon haar eigen belang behartigt.

2.3. De kenmerken van de bezwaarprocedure

De bezwaarprocedure heeft twee hoofdfuncties: rechtsbescherming en verlengde besluitvorming.²² Er vindt op grond van artikel 7:11 Awb een volledige heroverweging van het bestreden besluit plaats, op grondslag van het bezwaarschrift. Dat lijkt innerlijk tegenstrijdig. De Afdeling legt artikel 7:11 Awb aldus uit:

“Het college is naar aanleiding van een tegen een besluit gemaakt bezwaar op grond van artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) gehouden tot een volledige heroverweging van dat besluit. Daaraan is inherent dat het college in de aangevoerde bezwaren aanleiding kan vinden om van inzicht te veranderen en terug te komen van het besluit.”²³

De Afdeling interpreteert de zinsnede ‘op grondslag daarvan’ in artikel 7:11 Awb daarmee niet als een door bezwaarmaker zelf geboden kader van de te heroverwegen aspecten, maar meer als een mogelijkheid om het besluit naar aanleiding daarvan nog eens volledig te overwegen.

In beginsel geldt dat de bezwaarde niet slechter mag worden van de volledige heroverweging. Dat wordt het verbod van reformatio in peius genoemd. Toch wordt dit verbod in de MvT en de rechtspraak genuanceerd. Onder omstandigheden kan de positie van de bezwaarde als gevolg van het bezwaar toch verslechteren. Dat kan echter alleen zo zijn, als het bevoegd gezag ook los van het bezwaarschrift de bevoegdheid zou hebben om het besluit te wijzigen of in te trekken.²⁴ Het verbod van reformatio in peius houdt evenmin in dat een vergunning in bezwaar niet alsnog kan worden geweigerd, indien een derdebelanghebbende bezwaar maakt.

Gedurende een procedure kan het bestuursorgaan een besluit nog wijzigen of intrekken. In dat geval heeft een tegen het oorspronkelijke besluit ingediend bezwaar- of beroepschrift van rechtswege mede betrekking op het nieuwe besluit, tenzij daarbij onvoldoende belang bestaat (art. 6:19 Awb). Dit maakt het bestuursprocesrecht

¹⁹ ABRvS 12 maart 2008, nr. 200704378

²⁰ ABRvS 1 oktober 2008, nr. 200801150

²¹ ABRvS 6 december 2007, nr. 200706072

²² Damen e.a. 2013, p. 184

²³ ABRvS 24 december 2013, nr. 201304960

²⁴ TK 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 153

dynamisch en komt tegemoet aan de behoefte aan een sneller en slagvaardiger bestuursrecht.

Het horen van belanghebbenden is van groot belang in de procedure en is in beginsel verplicht op grond van artikel 7:2 Awb. Schending van de hoorplicht werd in de vaste jurisprudentie over het algemeen niet gepasseerd met behulp van het oude artikel 6:22 Awb.²⁵ In de bezwaarfase vindt een doelmatigheidsbeoordeling plaats. Aan de hand van het horen van de belanghebbenden kunnen de bezwaren duidelijk in beeld worden gebracht en worden meegenomen in de volledige heroverweging. Als wordt verzuimd te horen, is sprake van een gebrek dat de rechter niet kan herstellen, nu hij gebonden is aan de rechtmatigheidsbeoordeling.

Naast de bezwaarprocedure kent de Awb ook de procedure voor administratief beroep. Gezien de geringe betekenis die de procedure heden ten dage nog heeft, wordt daarop niet ingegaan in deze scriptie.

2.4 Rechtsbescherming

In artikel 8:1 jo 7:1 Awb is de rechtsbescherming verankerd voor een belanghebbende die het met een besluit niet eens is. In beroep staan de argumenten van de appellant tegen het bestuursbesluit ter discussie. De rechter moet zich een oordeel vormen over de vraag of het materiële recht dat van toepassing is op het besluit juist is toegepast. Rechtsbescherming heeft een reflexwerking op de rechtmatigheid van besluiten; doordat het bestuursorgaan weet dat het kan worden aangesproken op haar besluiten door de rechter, zal het alle rechten en belangen serieus moeten nemen. 'Moeten' heeft hier niet alleen de normatieve betekenis van 'behoren', maar ook de empirisch-sociologische betekenis van 'zich er niet aan kunnen onttrekken.' Het 'moeten' in de eerste betekenis is te danken aan het recht. Het 'moeten' in de tweede betekenis is te danken aan de rechtsbescherming. Zonder rechtsbescherming kunnen we niet rekenen op de naleving van rechtsnormen.²⁶

Over het algemeen toetst de bestuursrechter toetst besluiten marginaal. Dat wil zeggen dat hij zich dient af te vragen of een besluit in redelijkheid, op grond van het geldende beleid en de ruimte in toepasselijke rechtsregels, door het bestuursorgaan kon worden genomen. Hij moet daarbij zijn eigen opvatting over het beleid buiten beschouwing laten, omdat hij de beleidsvrijheid van het bestuursorgaan moet respecteren. Alleen wanneer aan de rechter een zogenaamde gebonden beschikking wordt voorgelegd, toetst hij deze niet marginaal. Bij de ABRvS²⁷ geldt de onderdelenfuik. Dat wil zeggen dat een belanghebbende in een zo vroeg mogelijk stadium al zijn bezwaren tegen een besluit naar voren moet brengen. De omvang van het geschil kan alleen dan worden uitgebreid, als het de belanghebbende redelijkerwijs niet te verwijten is dat hij een grond niet eerder heeft aangevoerd.²⁸ Een belanghebbende moet dus zoveel mogelijk al zijn kaarten op tafel leggen.

In beginsel neemt de bestuursrechter geen nieuw besluit. Dat past niet in de aard van zijn bevoegdheden. De klassieke uitspraakbevoegdheden van de rechter, indien appellant ontvankelijk is, zijn vernietiging van een besluit of bekrachtiging van een besluit. Bij die bevoegdheden past een ex-tunc toetsing.

²⁵ ABRvS 18 augustus 2004, nr. 200308642

²⁶ Schueler 2003, p. 6

²⁷ Omdat deze scriptie over omgevingsrecht gaat, ga ik enkel in op jurisprudentie van de Afdeling als hoogste rechter.

²⁸ Van Wijk, Konijnenbelt, Van Male, *"Hoofdstukken van bestuursrecht"*, Amsterdam: Reed Business 2011, p. 604

Als de bestuursrechter een besluit vernietigt, moet hij in het kader van de finale geschillenbeslechting onderzoeken of er aanleiding bestaat om zelf in de zaak te voorzien, door toepassing van artikel 8:72, vierde lid Awb. Daarvoor is niet vereist dat nog slechts één beslissing mogelijk is.²⁹ Het is niet mogelijk om zelf in de zaak te voorzien, als de rechter moet oordelen over een aangelegenheid waarover partijen zich in de procedure niet of onvoldoende hebben uitgelaten en daartoe ook geen aanleiding bestond.³⁰ Als de bestuursrechter zelf in de zaak voorziet, doet hij dat op basis van een ex nunc toetsing, hetgeen betekent dat hij bij de beoordeling ook de nieuwe feiten en omstandigheden betreft.

In (hoger) beroep toetst de rechter het geschil op grondslag van het beroepschrift. In beroep is geen plaats voor een volledige heroverweging van het besluit; de rechter oordeelt alleen over de onderdelen van een besluit voor zover die in het beroepschrift zijn aangevoerd. Dit wijkt dus af van de situatie in de bezwaarfase.

²⁹ ABRvS 3 oktober 2012, nr. 201203909

³⁰ ABRvS 20 maart 2013, nr. 201112448

3. Het relativiteitsvereiste

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ga ik in op de vraag wat er precies is veranderd met de komst van het relativiteitsvereiste in het gehele omgevingsrecht en wat het doel van het relativiteitsvereiste is. Daarna ga ik in op de gevolgen die de wijziging voor de praktijk heeft. Ik onderscheid de gevolgen voor de ontvankelijkheid van beroepsgronden voor de verschillende aspecten van het omgevingsrecht.

3.2. Wat is er veranderd?

In artikel 8:69a is het relativiteitsvereiste neergelegd. Dat artikel 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.”

Dat betekent dat een door appellant aangevoerde grond niet leidt tot vernietiging van een besluit, als hij zich beroept op bepalingen die kennelijk niet strekken ter bescherming van zijn belang. Het relativiteitsvereiste is uitdrukkelijk niet bedoeld als ontvankelijkheid drempel.³¹ Het heeft derhalve geen invloed op de toegang tot de bestuursrechter. Anders omschreven: het relativiteitsvereiste ziet niet op de ontvankelijkheid van appellant, maar op de ontvankelijkheid van door hem aangevoerde gronden.

3.2.1. Historie relativiteitsvereiste

Een bijna gelijkkluidend artikel was opgenomen in artikel 1.9 van de Chw. Dat artikel is met de invoering van de Wab ingetrokken. Het verschil zit in de bewoording waarmee de rechter wordt aangeduid. Het betreft de wijziging van de term “administratieve rechter” in artikel 1.9 Chw naar de term “bestuursrechter” in artikel 8:69a Awb. De wetgever vond het wenselijk om de in onbruik geraakte term “administratieve rechter” te vervangen voor iets moderners.³² Verder is geen andere wijziging beoogd. De inmiddels vaste overweging van de Afdeling omtrent de beide artikelen, is dat de onder 1.9 Chw gevormde jurisprudentie zijn geldigheid niet verliest onder artikel 8:69a Awb.

De wetgever heeft bij de invoering van een relativiteitsvereiste drie keuzes gehad. Er was de ruime relativiteitsleer, de leer van de contraire belangen en de strikte relativiteitsleer.

De ruime relativiteitsleer houdt in dat de regeling waarin de bepaling staat, waarop appellant zich beroept, mede moet dienen ter bescherming van zijn belang. De vraag die dan centraal staat, is of het bestuursorgaan het belang van appellant mee mag wegen, gelet op het specialiteitsbeginsel. Op grond daarvan mag een bestuursorgaan alleen rekening houden met de belangen van de betrokkenen en de belangen die de wettelijke regeling ter uitvoering waarvan het besluit genomen wordt, beoogt te beschermen. In de ruime relativiteitsleer is het algemene doel van de regeling waarin de bepaling is opgenomen van belang.

De leer van de contraire belangen houdt in, dat een appellant zich niet mag beroepen op belangen die tegengesteld zijn aan die van hemzelf. Het aloude voorbeeld hiervan

³¹ Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3 p. 20

³² Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3 p. 31

is de situatie dat villabewoners zich beriepen op de geluidhinder die toekomstige woonwagenbewoners zouden ondervinden van het nabijgelegen zwembad, met als doel de komst van het woonwagenkamp te verhinderen.³³

Bij de strikte relativiteitsleer moet de bepaling waarop appellant zich beroept, op zichzelf zijn geschreven om mede zijn belangen te beschermen. Dat komt overeen met het Schutznormvereiste, zoals dat in het Duitse bestuursrecht geldt.

Er is gekozen voor de toepassing van de strikte relativiteitsleer. Dat betekent dat een op zichzelf onrechtmatig besluit slechts wordt vernietigd indien het onrechtmatig is jegens degene die zich op de onrechtmatigheid beroept.

In jurisprudentie over het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste is nog geen toepassing van de zogenaamde 'correctie-Langemeijer' bekend. In het privaatrechtelijke relativiteitsvereiste, zoals dat is neergelegd in artikel 6:163 BW, is wel ruimte voor de 'correctie-Langemeijer'. In het privaatrecht houdt de correctie in dat de schending van een wettelijk voorschrift dat niet beoogt de belangen van de benadeelde te beschermen, toch onrechtmatig kan zijn, indien daardoor jegens de benadeelde tevens is gehandeld in strijd met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt. Het bekendste arrest van de toepassing van de correctie-Langemeijer in het privaatrecht is het Tandartsen arrest.³⁴ Alhoewel de VAR-commissie er in haar rapport wel voor heeft gepleit³⁵, geeft de wetgever er blijkens de MvT niet de voorkeur aan om een correctie-Langemeijer in te bouwen bij toepassing van het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste.³⁶

3.2.2. Relativiteit ten opzichte van het belanghebbendenbegrip

Het relativiteitsvereiste geldt naast het belanghebbendenbegrip. Voorheen kon iemand, wanneer hij als belanghebbende kon worden aangemerkt, zich beroepen op alle gronden waarmee het besluit volgens hem in strijd kwam. Er behoefde dus geen verband te bestaan tussen de aangevoerde grond en de daadwerkelijke reden om een besluit in rechte aan te vechten. Niet van belang was of iemand feitelijk werd geschaad in het belang waarop hij zich beriep.³⁷

In de jurisprudentie op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is wel bepaald dat voor elke activiteit afzonderlijk dient te worden vastgesteld of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt.³⁸

Het relativiteitsvereiste heeft hierin verandering gebracht. De gedachte dat een belanghebbende recht heeft op een in alle opzichten rechtmatig besluit, wordt hierdoor uitdrukkelijk verlaten. Het relativiteitsvereiste biedt een mogelijkheid om de toetsing van het geschil door de bestuursrechter te beperken.

3.2.3. Toepassing van het relativiteitsvereiste door de rechter

De rechter is verplicht om te toetsen of de in beroep aangevoerde gronden de relativiteitstoets kunnen doorstaan. Hij kan niet per zaak bezien of hij de toepassing van het relativiteitsvereiste achterwege laat, bijvoorbeeld omdat hij vindt dat er in de aangevoerde grond toch 'wel wat in zit'. Het relativiteitsvereiste is daarmee een bepaling van openbare orde, waaraan de bestuursrechter, desnoods ambtshalve, moet toetsen.³⁹

³³ ABRvS 19 maart 2003, nr. 200205654

³⁴ HR 17-01-1958, NJ 1961, 568

³⁵ VAR-commissie, "De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid", Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 102

³⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3 p. 54

³⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3 p. 18

³⁸ ABRvS 28 september 2012, nr. 201208643

³⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32127, 3 p. 49

Volgens Verburg moet de vraag naar relativiteit echter niet als een dwingende voorvraag worden gezien. In dat kader wijst hij erop dat de tekst van 8:69a Awb, het relativiteitsvereiste koppelt aan de vernietiging van een besluit en niet aan de toetsing.⁴⁰ Dat betekent dat de bestuursrechter ervoor mag kiezen om eerst een inhoudelijk oordeel over de beroepsgrond te geven, alvorens hij de relativiteitsvraag beantwoordt. De Afdeling neigt falende beroepsgronden inhoudelijk te behandelen en zich slechts uit te laten over het relativiteitsvereiste, als een beroepsgrond dreigt te slagen.⁴¹ De taak van de bestuursrechter in de procedure verandert daardoor van een marginale toetsing van het besluit op grondslag van het beroepschrift, naar geschillenbeslechting tussen burger en bestuur. Appellant geeft in zijn beroepschrift de bezwaren aan waarover hij een rechterlijke oordeel wenst. De vraag of aangevoerde gronden kunnen leiden tot de vernietiging van het besluit, wordt bepaald met behulp van het relativiteitsvereiste. Dat leidt ertoe dat de rechtsbescherming wordt toegesneden op de rechtspositie van de appellant, die aan de hand van zijn hoedanigheid wordt vastgesteld.

3.2.4. Plaats van het relativiteitsvereiste in de procedure

Een relativiteitsvereiste past, volgens de MvT niet in de aard van de bezwaarfase. Het geldt daarom alleen in beroep en hoger beroep.

Het gaat in de bezwaarfase om het verbeteren van de kwaliteit van een besluit in het algemeen belang. Een beslissing op bezwaar is een vorm van bestuur, niet van rechtspraak.⁴²

Dat het relativiteitsvereiste niet geldt in bezwaar, brengt nog een voordeel met zich mee. Als de bestuursrechter in eerste aanleg een onjuiste toepassing heeft gegeven aan het relativiteitsvereiste, kan de bestuursrechter in hoger beroep volstaan met een terugverwijzing naar de rechtbank op grond van artikel 8:115 Awb. De Afdeling kan met behulp van dat artikel een zaak terugverwijzen naar de rechtbank, als deze ten onrechte niet aan een inhoudelijke beoordeling van het beroepschrift is toegekomen.⁴³ Zou de rechtbank dus wel eerst toetsen of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan de vernietiging van een besluit en er daarom voor kiezen die grond niet verder te behandelen, loopt zij het risico op terugverwijzing door de Afdeling. De Afdeling hoeft het besluit dan niet terug te leggen in de handen van het bestuursorgaan. Omdat de procedure dan niet weer helemaal van voor af aan hoeft te worden doorlopen, moet dat leiden tot een slagvaardiger en sneller bestuursprocesrecht.

3.3. Doel van het relativiteitsvereiste

Het relativiteitsvereiste moet bijdragen aan een sneller en slagvaardiger bestuursprocesrecht. Dat vanuit de gedachte dat het niet langer wenselijk is dat schending van een norm automatisch vernietiging van een besluit moet inhouden, ongeacht of iemand daardoor werkelijk in zijn belang wordt geschaad. Het is niet langer gewenst dat iemand, door beroep in te stellen, kan zorgen voor onnodige vertraging, terwijl hij daarbij geen enkel belang heeft. Ook moet het leiden tot een grotere draagkracht van de rechtsbescherming door burgers. Vanuit dat gedachtegoed is ook de Chw ontstaan. Doordat appellanten zich alleen nog kunnen beroepen op gronden die de bescherming van hun belangen tot doel hebben, moet bovendien een oneigenlijk gebruik van het beroepsrecht door de burger worden tegengegaan. Het relativiteitsvereiste moet verhinderen dat een (hoger) beroepsprocedure leidt tot vertraging, terwijl de appellant daarbij geen enkel reëel belang heeft.

⁴⁰ Verburg 2011, p. 14.

⁴¹ ABRvS 19 februari 2014, nr. 201306647, r.o. 12

⁴² Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3 p. 20

⁴³ Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3 p. 67

Voorals het gaat om meerpartijen geschillen, zoals in het omgevingsrecht veelal het geval is, moet het leiden tot het voorkomen van onnodige vertraging. In tweepartijen geschillen, zoals in het sociale zekerheidsrecht veelal het geval is, ligt het niet voor de hand dat partijen zich beroepen op andere dan hun eigen belangen. De pijn van het relativiteitsvereiste wordt dus vooral in het omgevingsrecht gevoeld.

3.4. Beoogde gevolgen voor de aan te voeren gronden door wetgever

De achterliggende gedachte bij het relativiteitsvereiste is, dat er een verband moet bestaan tussen de aangevoerde beroepsgrond en de daadwerkelijke (achterliggende) reden waarom beroep werd ingesteld. Er moet een verband bestaan tussen de norm waarop appellant zich beroept en het belang waarin hij als gevolg van het besluit, feitelijk dreigt te worden geschaad. De MvT geeft aan de hand van voorbeelden handvaten over hoe het relativiteitsvereiste concreet moet worden toegepast.⁴⁴ In deze voorbeelden komen criteria naar voren die ook een rol spelen bij het vaststellen of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt. Er wordt een duidelijke link gelegd met het eigen belang van appellant. Het is niet meer voldoende dat iemand last zal hebben van de gevolgen van het besluit, het móet gaan om belangen van appellant. Bovendien geldt dat dit belang voldoende moet zijn te onderscheiden van dat van een ander. De wetgever geeft de rechter daarnaast instructies over de toepassing van het relativiteitsvereiste bij concurrentiebelangen. Op de invulling daarvan door de rechter kom ik in paragraaf 3.5.8. terug.

Het kennelijkheidsvereiste

Uit de MvT volgt dat 'kenneijk' in dit verband betekent: evident. Vast moet dus komen te staan dat de norm waarop iemand zich beroept, evident niet strekt tot bescherming van zijn belang. Alleen dan staat het relativiteitsvereiste aan de vernietiging van een besluit in de weg.⁴⁵ Als de rechter twijfelt of een norm al dan niet strekt tot de bescherming van het belang van appellant, past hij het relativiteitsvereiste niet toe. Dan kan de aangevoerde grond tot vernietiging van het besluit leiden.

Met het kennelijkheidsvereiste wordt artikel 8:69a Awb in de praktijk makkelijker toepasbaar. De rechter hoeft niet met zekerheid vast te stellen dat een norm strekt ter bescherming van het belang van appellant. Dat scheelt tijd en bovendien voorkomt het dat de rechter om de haverklap prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie moet stellen, als de norm waarop een appellant zich beroept van Europees recht is.⁴⁶

In de praktijk blijkt het aantal zaken waarin het relativiteitsvereiste speelt, volgens de MvT mee te vallen. Een ruwe schatting is dat het relativiteitsvereiste bij rechtbanken in 1 op de 250 zaken speelt en bij de Afdeling Bestuursrechtspraak in 1 op 15 zaken.⁴⁷ Dat wil overigens niet zeggen dat het probleem meevalt. Als het relativiteitsvereiste in een procedure de kop opsteekt, is het wel degelijk van belang daar rekening mee te houden.

Tussenconclusie

De wetgever heeft beoogd de omvang van het geschil bij de rechter te beperken. De rechter heeft (in de MvT) de opdracht gekregen om de achterliggende reden van appellant om beroep in te stellen, te onderzoeken. Die achterliggende reden moet aansluiten bij de norm waarop appellant een beroep doet. Appellant moet met het

⁴⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32127, 3 p. 50

⁴⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3 p. 20

⁴⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3 p. 20

⁴⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3 p. 20

beroep iets opschieten. Vooral is belangrijk dat de appellant gronden aanvoert die betrekking hebben op zijn eigen belangen.

De wetgever heeft ervoor gekozen om de bestuursrechter in de procedure meer de rol van geschillenbeslechter te geven. Dat betekent dat hij zijn toetsing op grondslag van het (hoger) beroepschrift mag beperken tot de gronden die onrechtmatig zijn jegens appellant. De burger heeft niet langer recht op een in alle opzichten rechtmatig besluit. Dat betekent onomstotelijk dat hij, als hij in beroep wil komen bij de bestuursrechter, drastisch wordt beperkt in de aan te voeren gronden.

3.5. Beoogd gevolg voor de gronden door de jurisprudentie

In deze paragraaf komt aan de orde hoe het relativiteitsvereiste door de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak verder wordt ingekleurd. Het kennelijkheidsvereiste wordt verder uitgediept.

3.5.1. De eerste uitspraak

In de eerste uitspraak waarin het relativiteitsvereiste een rol heeft gespeeld, stond bestemmingsplan "Elzenbos" van de gemeente Brummen ter discussie. De Afdeling geeft uitgebreid haar visie op de toepassing van het relativiteitsvereiste:

Uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel van de Chw (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 49) kan worden afgeleid dat de wetgever met dit artikel de eis heeft willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten en dat de bestuursrechter een besluit niet moet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekt tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigt te worden geschaad. Diezelfde gedachte ligt ten grondslag aan het voorstel voor een nieuw artikel 8:69a van de Awb volgens het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18).

Artikel 3.1, eerste lid, van de Wro bepaalt dat de gemeenteraad voor in een bestemmingsplan begrepen gronden bestemmingen vaststelt 'ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening'. Vast staat dat die norm inhoudt dat de gemeenteraad een veelomvattende belangenafweging dient te maken die moet resulteren in het leggen van bestemmingen en met het oog op die bestemmingen vast stellen van regels omtrent het gebruik, met inbegrip van mogelijkheden voor bebouwing, van de in het plan begrepen gronden.

Artikel 1.9 van de Chw staat er niet aan in de weg dat belanghebbenden zich in rechte op de norm van een goede ruimtelijke ordening kunnen beroepen ten einde een vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan te bewerkstelligen voor zover die norm betrekking of mede betrekking heeft op hun eigen belangen. Zij zijn daarbij niet beperkt tot het uitsluitend naar voren brengen van beroepsgronden die ertoe strekken aan te tonen dat aan belangen gerelateerd aan gebruiksmogelijkheden van hun eigen gronden of bouwwerken te weinig gewicht is toegekend, maar zij hebben ook de mogelijkheid te betogen dat aan hun belangen te weinig gewicht is toegekend bij het aanwijzen van bestemmingen voor gronden in hun directe omgeving en het vaststellen van daarop betrekking hebbende regels, gelet op de invloed die die bestemmingen en regels hebben op de gebruiksmogelijkheden of de waarde van hun eigen gronden of bouwwerken.

Voor zover wettelijke regels eisen stellen aan of randvoorwaarden scheppen voor het aanwijzen van bestemmingen en de daarop betrekking hebbende planregels, leidt, mede gelet op het vereiste dat een regel 'kennelijk' niet strekt tot bescherming van bepaalde belangen, een juiste toepassing van artikel 1.9 van de Chw ertoe dat belanghebbenden zich niet kunnen beroepen op wettelijke voorschriften die onmiskenbaar niet zijn geschreven ter bescherming van hun belangen. Zo kan een belanghebbende die een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan aanvecht dat de oprichting van een of meer woningen in het

*uitzicht van zijn woning mogelijk maakt, zich ter fine van vernietiging van dat besluit in beginsel niet succesvol beroepen op het niet in acht nemen van de normen van de Wet geluidhinder voor zover het betreft de geluidbelasting ter hoogte van de op te richten woning of woningen.*⁴⁸

Uit deze uitspraak blijkt dat een appellant zich mag beroepen op het belang van een goede ruimtelijke ordening, als die norm (mede) betrekking heeft op hun eigen belangen. Appellanten mogen zich niet beroepen op normen die onmiskenbaar niet strekken tot bescherming van hun belangen.

Deze uitspraak is gewezen onder artikel 1.9 van de Chw. In deze uitspraak legt de Afdeling al een link met artikel 8:69a Awb. In uitspraken die zijn gewezen onder het nieuwe artikel 8:69a, zoekt de Afdeling ook aansluiting bij deze en andere uitspraken gewezen onder de vigeur van de Chw.⁴⁹ Deze uitspraak geeft goede algemene aanknopingspunten voor hoe met het relativiteitsvereiste moet worden omgaan.

3.5.2. Beschermingsbereik en beschermingsdoel

Volgens De Poorter en Van Ettekoven kunnen aanknopingspunten worden gevonden in het beschermingsdoel van een norm en het beschermingsbereik daarvan. Het beschermingsbereik ziet in dit verband op de vraag tot welke personen de norm zich richt. Met andere woorden: Tot bescherming van welke personen strekt de norm? Het beschermingsdoel gaat over de vraag welk belang de norm beoogt te beschermen. Dit kan een algemeen of een individueel belang zijn.⁵⁰

In het omgevingsrecht is echter niet altijd even makkelijk vast te stellen aan welk belang de norm bescherming beoogt te bieden. Er bestaat regelmatig discussie over de reikwijdte van een norm en deze kan soms tegenstrijdige belangen in zich dragen. Dat zal hierna ook blijken.

3.5.3. Het kennelijkheidsvereiste volgens de Afdeling

Er is volgens de jurisprudentie van de Afdeling pas plaats voor de toepassing van het relativiteitsvereiste, als een norm evident niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die daarop een beroep doet. Ook blijkt uit de lijn in de jurisprudentie dat er geen plaats is voor het relativiteitsvereiste, als er getwijfeld kan worden over de vraag of de strekking van de norm overeenstemt met de belangen van appellant.

3.5.4. Relativiteit in het bouwrecht

Wanneer het gaat om het uitvoeren van projecten die verandering brengen in de fysieke leefomgeving, spelen er vaak meerdere belanghebbenden en daarmee meerdere belangen een rol. Het kan gaan om belangen van omwonenden, van omliggende bedrijven, van belangenorganisaties, enzovoort.

In een uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2011 kwam een appellant als omwonende op tegen een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woongebouw met 88 appartementen. Aan de orde was of brandveiligheidseisen waarop appellant een beroep deed, beogen zijn belangen te beschermen. De Afdeling overwoog dat, alhoewel eisen van brandveiligheid wel degelijk dienen om ook het belang van bewoners van omliggende woningen bij een veilige omgeving te beschermen, dit in het geval van appellant onmiskenbaar niet het geval was, omdat zijn perceel was gelegen op een afstand van 60 meter van de bouwlocatie. Op een dergelijke afstand was volgens de Afdeling geen brandgevaar te duchten.⁵¹

⁴⁸ ABRvS 19 januari 2011, nr. 201006426

⁴⁹ ABRvS 16 oktober 2013, r.o. 9.2, nr 201300837

⁵⁰ J.C.A. de Poorter en B.J. van Ettekoven, NTB 2013/6, p. 111

⁵¹ ABRvS 12 oktober 2011, nr. 201106163

Naar mijn opvatting is in deze zaak het relativiteitsvereiste ten onrechte toegepast. Appellant beroept zich op de eisen met betrekking tot de brandveiligheid. Het achterliggende belang waarin appellant bescherming zoekt, is het belang bij het behoud van een veilige woon- en leefomgeving. Dat belang is in overeenstemming met het beschermingsbereik en –doel van brandveiligheidseisen. De Afdeling overweegt echter dat de brandveiligheidseisen evident niet strekken ter bescherming van zijn belang, gezien de afstand tussen de percelen. Maar er is wel degelijk een verband tussen de aangevoerde grond en het belang waarin appellant bescherming zoekt. De Afdeling had daarom mijns inziens moeten oordelen dat het relativiteitsvereiste aan deze grond niet in de weg stond, maar dat de grond faalt op inhoud.

In een andere zaak was aan de orde een vrijstelling van het bestemmingsplan en bouwvergunning voor het wijzigen van de gevels en het verbouwen van een voormalige bibliotheek tot een sportschool. Appellant was een concurrent en beriep zich in deze zaak op de strijd in het besluit met artikel 2.5.30 van de bouwverordening (parkeren). Daartoe stelde hij dat het, door het ontbreken van een daartoe strekkende voorwaarde, onzeker was of daadwerkelijk de zes benodigde parkeerplaatsen zouden worden aangelegd. De Afdeling overwoog dat de parkeereis in de bouwverordening strekt tot bescherming van hen die parkeeroverlast te duchten hebben als gevolg van een besluit dat in strijd daarmee is genomen. In deze zaak echter dreef zijn concurrentiebelang appellant tot het instellen van beroep, zodat de Afdeling toch oordeelde dat in dit geval het relativiteitsvereiste aan de vernietiging van het besluit in de weg stond.⁵² In deze zaak was evident geen verband aanwezig tussen het belang waarin appellant bescherming zocht en het beschermingsdoel van de norm.

3.5.5. Relativiteit in het ruimtelijke ordeningsrecht

In het ruimtelijke ordeningsrecht speelt het beginsel van een goede ruimtelijke ordening een grote rol. Dat is bij uitstek een norm waarachter verschillende (algemene en individuele) belangen schuilgaan. Omdat de ruimte schaars is, moeten keuzes worden gemaakt. Het beginsel van een goede ruimtelijke ordening houdt in dat een bestuursorgaan het nemen van ruimtelijke besluiten op een deugdelijke belangenafweging moet baseren. Dat betekent dat alle relevante belangen moeten worden afgewogen bij het vaststellen van ruimtelijke plannen. Het gaat daarbij onder andere om aspecten als geluid, luchtkwaliteit en de ruimtelijke scheiding van conflicterende bedrijfsactiviteiten via de bedrijven- en milieuzonering.

In voormelde eerste uitspraak van 19 januari 2011, heeft de Afdeling een heldere uiteenzetting gegeven over hoe het relativiteitsvereiste zich tot het belang van een goede ruimtelijke ordening verhoudt.

De Afdeling heeft aan deze overweging nader invulling gegeven.

3.5.5.1. Het belang van een ongehinderde bedrijfsvoering

Wanneer beoogd wordt om bijvoorbeeld een appartementencomplex te realiseren, kunnen ook bedrijven in de omgeving daar last van hebben. De (toekomstige) bewoners van zo'n complex kunnen ten slotte hinder ondervinden van die bedrijven. Vice versa betekent dit, dat door de vestiging van een appartementencomplex, een bedrijf kan worden gehinderd in de bedrijfsvoering. Die bewoners kunnen namelijk, vanuit hun belang bij een goede woon- en leefomgeving, bezwaren uiten tegen uitbreidingen van dat bedrijf, omdat dit bijvoorbeeld geluidhinder of verslechtering van de luchtkwaliteit met zich mee kan brengen. Een bedrijf kan dus worden geraakt in zijn belangen, wanneer een bestemmingsplan de bouw van een appartementencomplex in zijn omgeving mogelijk maakt. Uit de vaste lijn in de jurisprudentie kan worden afgeleid dat, wanneer een bedrijf in rechte opkomt tegen een ontwikkeling die hem kan

⁵² ABRvS 11 september 2013, nr. 201203731, een ander voorbeeld hiervan biedt ABRvS 11 december 2013, nr. 201210814

hinderen in zijn bedrijfsvoering, dat bedrijf zich kan beroepen op het belang bij een ongehinderde bedrijfsvoering, als het bedrijf feitelijk in dat belang dreigt te worden geschaad. Dat is bijvoorbeeld aan de orde wanneer het bedrijf een beroep doet op geluidsnormen ter plaatse van de op te richten woningen.⁵³ Hetzelfde geldt met betrekking tot de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv).⁵⁴ Die normen strekken namelijk zowel ter bescherming van een goed woon- en leefklimaat, alsook ter van bescherming van het belang bij een ongehinderde bedrijfsvoering. Het belang van een bedrijf bij een ongehinderde bedrijfsvoering vindt echter geen bescherming in normen uit de Monumentenwet 1988 (Monw 1988) of de Natuurbeschermingswet 1998 (NB-wet 1998). Het beschermingsdoel van de Monw 1988, namelijk het behouden en beschermen van monumenten, is niet verenigbaar met het belang van appellant bij ongestoorde bedrijfsvoering. Ook het beschermingsdoel van de NB-wet 1998, het beschermen van het algemeen belang van natuur en landschap, is niet verenigbaar met dat belang.⁵⁵

3.5.5.2. Een goede ruimtelijke ordening in relatie tot milieurecht

Bij het belang van een goede ruimtelijke ordening, zoals dat is opgenomen in artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro) dienen ook de milieuaspecten te worden afgewogen. Het kan daarbij gaan om aspecten als luchtkwaliteit, geluid of bodem.

Uit de vaste lijn in de jurisprudentie komt naar voren dat een appellant zich niet kan beroepen op strijd met normen waar een ander dan hij zelf door dreigt te worden geschaad. Meer dan eens heeft het relativiteitsvereiste in de weg gestaan aan de vernietiging van een besluit, omdat appellanten zich beriepen op belangen van de toekomstige bewoners van een op te richten wooncomplex. Daarvan zijn enkele voorbeelden:

In dit voorbeeld van 20 februari 2013, kwam appellant op tegen de vaststelling van een bestemmingsplan dat de bouw van een appartementencomplex met 17 woningen en de aanleg van een parkeervoorziening mogelijk maakte. Zijn achterliggende belang bij het voeren van die procedure was daarin gelegen, dat hij gevrijwaard wilde blijven van de ruimtelijke invloeden van het appartementencomplex. Hij beriep zich op strijdigheid met de aspecten luchtkwaliteit, geur, geluid, bodemkwaliteit en de aan te houden afstanden tussen het op te richten appartementencomplex en de bestaande bedrijven in de omgeving. De Afdeling oordeelde dat de normen waarop appellant zich beriep, niet de strekking hadden hem te beschermen tegen de ruimtelijke invloeden van het complex, maar beoogden het belang van de toekomstige bewoners bij een goed woon- en leefklimaat te beschermen.⁵⁶

Wellicht hadden de appellanten uit het vorige voorbeeld zich voor moeten laten lichten door de advocaat van appellant in de volgende zaak. In het hierna genoemde voorbeeld was de advocaat van appellant namelijk goed op de hoogte van deze lijn in de jurisprudentie. Appellant betoogde dat ter plaatse van nieuw op te richten woningen ten onrechte was uitgegaan van hogere waarden met betrekking tot geluid, dan was toegestaan in de Wet geluidhinder (Wgh). Hij beriep zich daarbij niet op de vrees voor overlast voor de toekomstige bewoners, maar op de vrees dat daardoor ook ter plaatse van zijn percelen hogere geluidswaarden te duchten waren. Dat als gevolg van de weerskaatsing van verkeersgeluid van een nabijgelegen autoweg op de gevels van de

⁵³ ABRvS 15 januari 2014, nr. 201306392, een ander voorbeeld biedt nog ABRvS 28 maart 2012, nr. 201109828

⁵⁴ ABRvS 23 april 2014, nr. 201307891

⁵⁵ ABRvS 29 januari 2014, nr. 201303446

⁵⁶ ABRvS 20 februari 2013, nr. 201208192, een ander voorbeeld biedt ABRvS 14 november 2012, nr. 201201160, ABRvS 19 juni 2013, nr. 201211777, ABRvS 30 november 2011, nr. 201011839

op te richten woningen, waarvoor de hogere waarden waren vastgesteld. De Afdeling accepteerde dit betoog en paste het relativiteitsvereiste niet toe. Zij overwoog:

“Voor zover [appellant] en anderen vrezen voor nadelige geluidseffecten voor hun woonsituatie als gevolg van de weerskaatsing van het verkeersgeluid van de N235 op de gevels van de voorziene woningen, overweegt de Afdeling als volgt. De Wet geluidhinder stelt in zoverre geen normen waar [appellant] en anderen zich op kunnen beroepen. Dit laat onverlet dat zij zich in het kader van een goede ruimtelijke ordening wel kunnen beroepen op het belang van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van hun woningen, dat mogelijk zou kunnen worden beïnvloed door de in het plan voorziene woningen. Daarom staat artikel 1.9 van de Chw niet in de weg aan vernietiging van het bestreden besluit, indien de norm van een goede ruimtelijke ordening zou zijn geschonden.”⁵⁷

Uit deze uitspraak blijkt duidelijk dat wanneer getwijfeld kan worden over het verband tussen het beschermingsdoel van een norm en het belang van appellant, het relativiteitsvereiste niet in de weg staat aan de vernietiging van een besluit. Het beroep van appellant liep stuk op de beroepsgrond inhoudelijk.

3.5.5.3. Een goede ruimtelijke ordening in relatie tot de NB-wet 1998

In dit voorbeeld kwam appellant op tegen bestemmingsplan “Tuiburg” van de gemeente Hoorn. Het plan voorzag in de bouw van 40 woningen. Appellant betoogde dat de vaststelling van het plan in strijd was met de NB-wet 1998 en de Flora- en faunawet (Ffw). De gevolgen van het plan voor de aanwezige flora en fauna zouden onvoldoende onderzocht zijn. Ook zou het plan nadelige gevolgen hebben voor een nabijgelegen Natura 2000 gebied. In het plan zouden ten onrechte geen maatregelen zijn genomen ter voorkoming van de verstoring van de vliegroute van de meervleermuis. In het plan waren ten onrechte geen bepalingen opgenomen met betrekking tot het plaatsen van verlichting.

De Afdeling stond voor de vraag of het relativiteitsvereiste in de weg stond aan de vernietiging van het besluit. Zij nam daarbij in aanmerking dat appellant in de directe nabijheid van het betreffende Natura 2000 gebied woonde. De bepalingen van de NB-wet 1998 hebben tot doel om het algemeen belang van natuur en landschap te beschermen. Het belang van appellant, dat bij het behoud van een goede kwaliteit van de woon- en leefomgeving, is in dit geval met de belangen van de NB-wet 1998 verweven, nu het Natura 2000 gebied deel uitmaakt van de directe leefomgeving van de appellant. De Afdeling liet het relativiteitsvereiste daarom buiten toepassing.⁵⁸ Uit verdere jurisprudentie blijkt dat alleen sprake is van een verweven belang bij de NB-wet 1998 indien het Natura 2000 deel uitmaakt van de directe leefomgeving van een appellant. Het feit dat een Natura 2000 gebied is gelegen op een afstand van ongeveer 3,8 km, brengt geen met de NB-wet 1998 verweven belang mee,⁵⁹ evenmin als een afstand van 800 m.⁶⁰

3.5.5.4. Een goede ruimtelijke ordening in relatie tot de Monw 1988

Ook met de cultuurhistorische waarden in de omgeving moet in het kader van een goede ruimtelijke ordening rekening worden gehouden. Maar wie heeft nou een belang bij het behoud van cultuurhistorische waarden? Dat kan men zich afvragen.

Een omwonende deed in de volgende zaak een beroep op artikel 38a van de Monw 1988 en betoogde dat er onvoldoende rekening was gehouden met de archeologische waarden. De Afdeling overwoog dat artikel 38a bescherming dient te bieden aan het algemeen belang bij het behoud van monumenten en archeologie. De daadwerkelijke redenen om beroep in te stellen, was echter het gevrijwaard willen blijven van

⁵⁷ ABRvS 16 oktober 2013, nr. 201300837 en 201302394

⁵⁸ ABRvS 13 juli 2011, nr. 201008514

⁵⁹ ABRvS 9 april 2014, nr. 201303953

⁶⁰ ABRvS 16 april 2014, nr. 201304647

aantastingen van het woon- en leefklimaat. De norm strekte onmiskenbaar niet tot dat belang, zodat het relativiteitsvereiste werd toegepast.⁶¹

Ook een commercieel belang van een verhuurder van bedrijfslocaties in de directe omgeving van een monument, correspondeert niet met de algemene belangen die de Monw 1988 beoogd te beschermen.⁶²

Een belangenorganisatie kan via haar statuten, van collectieve belangen haar belangen maken en opkomen tegen besluiten die die belangen dreigen te schaden. Mits haar belangen voldoende onderscheidend vermogen hebben, voldoende duidelijk zijn en aansluiten bij het beschermingsbereik van de norm, kan zij zich wel succesvol op normen uit de Monw 1988 beroepen.⁶³ Over belangenorganisaties in paragraaf 3.6 meer.

Mijns inziens kan hieruit worden afgeleid dat de Afdeling het standpunt inneemt dat de Monw 1988 uitsluitend beoogd algemene belangen te beschermen. Een beroep van een omwonende vanuit een individueel belang, in dezen het belang gevrijwaard wensen te blijven van de ruimtelijke invloeden op zijn directe leefomgeving, sluit niet bij het beschermingsbereik van de Monw 1988 aan. De Afdeling lijkt hiermee van oordeel te zijn dat omwonenden geen met het beschermingsbereik van de Monw 1988 verweven belang kunnen hebben. Dit in tegenstelling tot haar oordeel over het beschermingsbereik van de Nb-wet 1998.

3.5.5.5. Een goede ruimtelijke ordening in relatie tot beleidsregels

Aan ruimtelijke plannen liggen regelmatig beleidsregels ten grondslag. Een voorbeeld daarvan zijn een detailhandelsvisie en de bedrijven- en milieuzonering. Artikel 8:69a Awb moet ook worden toegepast op beleidsregels, gezien de ruime formulering van dat artikel. Het gaat ten slotte om (on)geschreven rechtsregels en algemene rechtsbeginselen. Beleidsregels kunnen algemene regels bevatten over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid door een bestuursorgaan (art. 1:3 lid 4 Awb).

Bij een beroep op een beleidsregel, wordt in het kader van het relativiteitsvereiste, door de Afdeling gekeken naar het beschermingsdoel en – bereik van die beleidsregel.⁶⁴ Een omwonende kan bijvoorbeeld een beroep doen op het niet in acht nemen van de richtafstanden uit de brochure Bedrijven- en milieuzonering van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), als zijn achterliggende belang dat bij een goed woon- en leefklimaat is.⁶⁵

Een appellant die een beroep doet op de brochure Bedrijven- en milieuzonering van de VNG met als achterliggende reden het gevrijwaard willen blijven van de aantasting van hun uitzicht en meer in het algemeen om het belang van het behoud van hun woonomgeving, vangt echter wel bot bij de rechter. Dat belang is niet verenigbaar met het beschermingsbereik van de afstandsnormen.⁶⁶

De Poorter en Van Ettekoven zien in de lijn van de jurisprudentie, dat de rechter een vast stramien toepast om beroepsgronden aan het relativiteitsvereiste te toetsen. Bij een beroep op een norm beoordeelt de bestuursrechter a. welke belangen de ingeroepen norm beoogt te beschermen; b. voor welk belang de rechtzoekende

⁶¹ ABRvS 24 oktober 2012, nr. 201202859, een ander voorbeeld biedt nog ABRvS 6 februari 2013, nr. 201201553

⁶² ABRvS 20 maart 2012, nr. 201207905

⁶³ ABRvS 18 januari 2012, nr. 201105439, een ander voorbeeld biedt nog ABRvS 20 maart 2013, nr. 201207905

⁶⁴ J.C.A. de Poorter en B.J. van Ettekoven, NTB 2013/6, p. 114

⁶⁵ ABRvS 26 februari 2014, nr. 201307714

⁶⁶ ABRvS 19 januari 2011, nr. 201006426

opkomt of wat de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden is voor de rechtzoekende om het besluit aan te vechten; om vervolgens te beoordelen c. hoe die belangen zich tot elkaar verhouden.⁶⁷

3.5.5.6. Relativiteit en uitvoerbaarheid ruimtelijke plannen

Als een ruimtelijk plan wordt voorbereid, moet er een bepaalde mate van zekerheid zijn dat het plan daadwerkelijk kan worden uitgevoerd. Dat is in ieder geval niet zo, wanneer de planwetgever op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat bijvoorbeeld de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

De vaste lijn in de jurisprudentie laat zien dat een appellant die zich beroept op een norm die niet strekt ter bescherming van zijn belangen, zich ook niet kan beroepen op de onuitvoerbaarheid van een plan. Een voorbeeld van de lijn in de jurisprudentie:

“...Een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste, als vervat in artikel 8:69a van de Awb, brengt met zich mee dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de normen van de Flora- en faunawet omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin op die normen kunnen beroepen ten betoge dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is. De door [appellant] en anderen ingeroepen normen uit de Flora en faunawet strekken tot bescherming van de genoemde diersoorten. De daadwerkelijke belangen waarin [appellant] en anderen dreigen te worden geraakt als gevolg van de realisering van het plan is het gevrijwaard wensen te blijven van aantasting van hun woon- en leefklimaat, om het behoud van hun woonomgeving.”⁶⁸

Deze overweging laat zien dat de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan geen grond is waarop een zelfstandig beroep kan worden gedaan. De norm die maakt dat het plan niet uitvoerbaar is, moet strekken ter bescherming van het belang van appellant. Als dat niet het geval is, gaat een beroep op het feit dat een plan niet uitvoerbaar is, niet op. Hetzelfde geldt voor een beroep op de financiële (on)uitvoerbaarheid van een plan, als gevolg daarvan.⁶⁹

3.5.6. Relativiteit in het milieurecht en aanverwante regelgeving

In de volgende zaak stelde een omwonende beroep in tegen een door de Staatssecretaris verleende ontheffing van het verbod op het doden en verwonden van een aantal beschermde vogel- en vleermuissoorten (art. 9 Ffw). Hij stelde dat de ontheffing was verleend in strijd met artikel 75 Ffw. De Staatssecretaris betoogde dat deze beroepsgrond gezien het relativiteitsvereiste niet tot vernietiging van het besluit kon leiden. De Afdeling overwoog:

“Het behoeft niet in alle gevallen op voorhand uitgesloten te worden geacht dat de Ffw met de bescherming van diersoorten tevens bescherming biedt aan het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe leefomgeving van omwonenden. Dit geval doet zich echter hier niet voor. Het gaat om een ontheffing op grond van de Ffw ten behoeve van een grootschalig windturbinepark. De diersoorten die in het geding zijn betreffen vliegende vogels en vleermuizen. [appellant sub 1 A], [appellante sub 2] en anderen en [appellant sub 3] en [appellant sub 3 A] wonen op geruime afstand van het op te richten windturbinepark. Niet is gebleken dat met de bescherming van deze vogels en vleermuizen door het niet verlenen van de gevraagde ontheffing tevens de kwaliteit van hun directe leefomgeving in concrete zin wordt beschermd. Daarvoor is een directer verband nodig tussen de kwaliteit van hun directe leefomgeving en de te beschermen vogels en vleermuizen dan waarvan in dit geval kan worden gesproken.”⁷⁰

⁶⁷ J.C.A. de Poorter en B.J. van Ettehoven, NTB 2013/6, p. 115

⁶⁸ ABRvS 9 april 2014, nr. 201304760, een ander voorbeeld biedt nog ABRvS 19 januari 2014, nr. 201306580

⁶⁹ ABRvS 30 januari 2013, nr. 201208418

⁷⁰ ABRvS 19 juni 2013, nrs. 201210708, 201210709, 201210711, 201210712, 201210714, 201210745, 201210748, 201210751, 201210752

In deze overweging wordt een bij de Ffw verweven belang niet uitgesloten, in de situatie zoals die daar aan de orde was, was dat echter niet het geval. Een met de Ffw verweven belang werd wel aangenomen, wanneer de flora en fauna die bescherming genieten van de Ffw, voorkomen in de directe leefomgeving van appellanten. Appellant in dezen was een stichting, met als statutair doel het behoud van een goede kwaliteit van de leefomgeving.⁷¹ In overeenstemming met de uitspraak over bestemmingsplan “Tuibrug” van de gemeente Hoorn van 13 juli 2011, zien we dat verweven belangen alleen aanwezig kunnen worden geacht, wanneer de flora en fauna, respectievelijk het Natura 2000 gebied deel uitmaakt van de directe leefomgeving van appellanten.

3.5.7. Relativiteit in relatie tot de Monw 1988

Ook bij een beroep tegen het verlenen van monumentenvergunningen en omgevingsvergunningen voor het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een beschermd monument kan relativiteit een rol spelen. Uit paragraaf 3.5.5.4. bleek al dat de normen uit de Monw 1988 beschermt, geen bescherming bieden aan individuele belangen, zodat daarop door omwonenden geen beroep kan worden gedaan. Ook strekt het beschermingsbereik van de Monw 1988 niet, tot bescherming van een commerciële belang van een bedrijf bij de aantrekkelijkheid van de omgeving waarin zij opereert.⁷² Dit is in lijn met hetgeen hieromtrent al is omschreven.

3.5.8. Concurrentiebelangen

In het omgevingsrecht spelen concurrentiebelangen regelmatig een rol. De concurrent wil zich vestigen in de omgeving van een bedrijf dat opereert in hetzelfde segment en dat dreigt het reeds gevestigde bedrijf klanten te kosten. Hoe gaat de Afdeling om met beroepen ingegeven door concurrentiebelangen?

De vaste lijn in de jurisprudentie geeft weer dat een beroepsgrond, wanneer die is ingegeven door een concurrentiebelang, bijna nooit slaagt.⁷³ Concurrentiebelangen vormen bij een planologische belangenafweging geen in aanmerking te nemen belang, tenzij sprake is van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau die niet door dringende redenen wordt gerechtvaardigd.⁷⁴ Daar waar het niet gaat om een planologische belangenafweging, is het denkbaar dat concurrentiebelangen wel een rol kunnen spelen.⁷⁵ Ik ben in de jurisprudentie echter geen voorbeelden daarvan tegen gekomen.

3.5.9. Verhouding tussen algemene beginselen van behoorlijk bestuur (a.b.b.b.'s) en relativiteit

In het bestuursrecht gelden de a.b.b.b.'s. Deze algemene beginselen kunnen worden gezien als gedragsregels voor het handelen door het bestuur. Het bestuur moet zich aan die beginselen houden bij het voorbereiden en het nemen van besluiten.

Ik kom nog eens terug op de uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2012 inzake een monumentenvergunning. Appellante stelde zich in deze casus op het standpunt dat het college van burgemeester en wethouders in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel had gehandeld, omdat zij bij het verlenen van de vergunning niet de invloed daarvan op de woon- en leefomgeving ter plaatse had betrokken. De Afdeling oordeelde dat de

⁷¹ ABRvS 21 mei 2014, nr. 201307252

⁷² ABRvS 18 juli 2012, nr. 201113488

⁷³ ABRvS 5 maart 2014, nr. 201303469, andere voorbeelden bieden: ABRvS 15 januari 2014, nr. 201306580, ABRvS 11 december 2013, nr. 201210814, ABRvS 23 mei 2012, nr. 201106139

⁷⁴ ABRvS 18 september 2013, nr. 201208105

⁷⁵ R.J. Boogers & R.E. Wannink, PB 2014/1, p. 6

normen uit de Monw 1988 niet strekte ter bescherming van haar belang. Over het beroep op het zorgvuldigheidsbeginsel oordeelde de Afdeling:

“Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, komt bij toepassing van de relativiteitseis aan formele beginselen van behoorlijk bestuur geen zelfstandige betekenis toe. Voor de inroepbaarheid daarvan is het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm, in dit geval de normen uit de Monumentenwet, bepalend. Het betoog van Omega Properties dat het college het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden, is ingegeven door haar opvatting omtrent het beschermingsbereik van die normen, nu zij het college verwijt geen acht te hebben geslagen op het belang van de kwaliteit van de leefomgeving van het monument dat in haar visie binnen dat beschermingsbereik valt. Omdat die visie blijkens het vorenoverwogene onjuist is, faalt haar betoog.”⁷⁶

In deze zaak wordt hetzelfde principe toegepast als bij een beroep op de uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen. Een appellant die aanvoert dat het bevoegd gezag met de schending van een rechtsnorm één of meerdere a.b.b.b.'s heeft geschonden, vangt dus bot bij de bestuursrechter, als het beroep op de rechtsnorm zelf niet slaagt. Bij toepassing van de relativiteitseis komt aan de formele a.b.b.b.'s geen zelfstandige betekenis toe. Het beschermingsbereik van de onderliggende norm is bepalend voor de vraag of appellant zich op eventuele schending van de a.b.b.b.'s kan beroepen. Als de onderliggende norm kennelijk niet strekt tot de bescherming van de belangen van een appellant, kan een beroep op een vermeende schending van formele a.b.b.b.'s dit niet verhelpen en aldus ook niet slagen. Een appellant kan derhalve met een beroep op formele a.b.b.b.'s, niet om het relativiteitsvereiste heen. Onder dezelfde redenering is het volgens Verburg ook niet mogelijk dat een appellant zich beroept op de schending van art. 7:11 Awb.⁷⁷

Er is nog geen jurisprudentie over hoe de rechter omgaat met de toepassing van het relativiteitsvereiste bij een beroep op materiële a.b.b.b.'s. Er is echter wel een uitspraak bekend van vóór de tijd van het relativiteitsvereiste, waarin de Afdeling een zelfstandig beroep op een materiële a.b.b.b., in dezen het rechtszekerheidsbeginsel, mogelijk acht. Dat speelde echter in een zaak waarin het privaatrechtelijke relativiteitsvereiste aan de orde was.⁷⁸ De MvT biedt onder het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste echter beperkte ruimte voor een zelfstandig beroep op rechtszekerheid. “Ieder wettelijk voorschrift beoogt per definitie mede de rechtszekerheid te dienen, maar het kan niet zo zijn dat het relativiteitsvereiste langs deze weg goeddeels van zijn werking zou kunnen worden beroofd.”, aldus de wetgever.⁷⁹ Naar mijn mening kan daarin een opdracht aan de rechter worden gelezen, om een zelfstandig beroep op materiële a.b.b.b.'s niet toe te laten.

3.6. Belangenorganisaties

Een appellant kan, naast een natuurlijke persoon of rechtspersoon, ook een belangenorganisatie zijn. Belangenorganisaties behartigen de belangen die zij in hun statuten hebben opgenomen. Vooral op het gebied van milieurecht en bij monumenten komen deze veel voor.

Dat komt omdat in dat soort zaken soms sprake is van zogenaamde ‘stemloze’ belangen. Dat zijn bijvoorbeeld de algemene belangen bij het behoud van de flora en fauna en natuurbescherming, die veelal niet bij monde kunnen worden afgedekt. Belangen van omwonenden kunnen verweven zijn met die belangen. Dat is slechts het

⁷⁶ ABRvS 18 juli 2012, nr. 201113488

⁷⁷ D.A. Verburg, “Hoe moet het nou met het zeggekorfslakje?”, NTB 2011, 3

⁷⁸ ABRS 24 december 2008, AB 2009, 213 m.nt. B.P.M. van Ravels

⁷⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3 p. 54

geval wanneer een Natura 2000 gebied deel uitmaakt van de directe leefomgeving van appellant.

Kan dan verder door niemand met succes worden opgekomen voor die belangen? Jawel, door een belangenorganisatie. Maar zij moet dan wel voldoen aan de eisen die de wet en de jurisprudentie aan haar stellen.

Ook voor de belangenorganisatie geldt dat de norm waarop zij zich beroept, moet strekken tot bescherming van haar statutaire belang. Hierna zijn enkele voorbeelden opgenomen van de toepassing van het relativiteitsvereiste bij een beroep door een belangenorganisatie.

Een voorbeeld. Stichting Behoud Waterland kwam op tegen een bestemmingsplan dat voorzag in de juridisch-planologische regeling voor een bedrijventerrein en tevens in de uitbreiding van dat bedrijventerrein. Zij betoogden dat het nut en de noodzaak van het plan niet was aangetoond. Zij voerden daartoe aan dat de vestiging van de voorziene bedrijven op andere bedrijventerreinen niet was onderzocht. Het plan zou daarom in strijd zijn met artikel 11 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie.

De Afdeling overwoog dat het artikel beoogt vanuit een oogpunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik planologisch ongewenste versnippering en leegstand te voorkomen. Blijkens haar statuten is het belang van Behoud Waterland, zoals de naam al doet vermoeden, het behoud en het herstel van het natuurlijk milieu en het landelijk karakter van Waterland. Het relativiteitsvereiste stond in deze zaak derhalve niet aan de vernietiging van het besluit in de weg.⁸⁰

Het relativiteitsvereiste staat wel in de weg aan een beroep op normen uit bijvoorbeeld de NB-wet 1998 en de Monw 1988, als het achterliggende belang van de commerciële rechtspersoon die daarop een beroep doet, puur financieel is.⁸¹

Ook blijkt dat een belangenorganisatie wel een belang daadwerkelijk moet vertegenwoordigen, wanneer zij in rechte opkomt tegen besluiten. De Afdeling overweegt:

“De doelstelling van de BBLK is blijkens artikel 2 van haar statuten het handhaven, beschermen en bevorderen van de landschappelijke-, cultuurhistorische- en natuurwaarden en van de monumentale en archeologische waarden van de gehele Kleizuwe te Vreeland, met inbegrip van de daaraan grenzende en omliggende gronden en percelen, inclusief het Sperwerveld en de Dorssewaardse polder en het tegengaan van alle inbreuken op deze doelstellingen.

De Afdeling overweegt dat de BBLK met haar beroepsgrond omtrent de geurgevolgen doelt op het woon- en leefklimaat ter plaatse van de nieuwe woningen en een ongestoorde bedrijfsuitoefening van de voornoemde bedrijven. Deze belangen strekken ter bescherming van de belangen van degene die deze woningen gaan bewonen onderscheidenlijk van de bedrijven die mogelijk in hun bedrijfsvoering kunnen worden belemmerd. De BBLK noch haar leden zijn eigenaar van de ter plaatse te realiseren woningen noch exploiteren zij het bedrijf van [appellante sub 2] of de veehouderij op het perceel Kleizuwe 123. Het belang van een goed woon- en leefklimaat in de voorziene woningen en het belang van een ongestoorde bedrijfsuitoefening strekken daarom kennelijk niet tot bescherming van de belangen van de BBLK. Derhalve kan het betoog van de BBLK, wat hier verder ook van zij, ingevolge artikel 1.9 van de Chw niet tot vernietiging van het bestreden besluit leiden.”⁸²

⁸⁰ ABRvS 19 februari 2014, nr. 201306647, een ander voorbeeld biedt ABRvS 14 september 2011, nr. 201011817

⁸¹ ABRvS 4 januari 2012, nrs. 201104518 en 201111577, een ander voorbeeld daarvan is ABRvS 18 juli 2012, nr. 201113488

⁸² ABRvS 16 oktober 2013, nr. 201301711

Uit deze uitspraak kan naar mijn mening de conclusie worden getrokken dat normen die strekken tot de bescherming van het belang van een goed woon- en leefklimaat, niet kunnen worden gevangen in statutaire doelstellingen, als geen van de leden van de organisatie daadwerkelijk dat belang heeft.

Voor een belangenorganisatie is het bij de vertegenwoordiging van ideële belangen, overigens niet nodig dat het achterliggende motief om beroep in te stellen, correspondeert met de norm waarop zij een beroep doet. Wanneer een statutair, ideëel belang in overeenstemming is met het beschermingsdoel en -bereik van de norm, doet de achterliggende reden niet ter zake.⁸³

⁸³ ABRvS 7 mei 2014, nr. 201310939

4. De verruimde mogelijkheden om gebreken in besluiten te passeren

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk ga ik in op de vraag wat er precies is veranderd met het verruimen van de mogelijkheden om gebreken in besluiten te passeren en wat het doel van die verruiming is. Daarna ga ik in op de gevolgen die de verruiming voor de praktijk heeft. Ik onderscheid de gevolgen voor de gegrondheid van beroepsgronden en de gevolgen voor de bewijslast. Ook ga ik kort in op de mogelijkheid tot het herstellen van gebreken en op de kring van belanghebbenden onder artikel 6:22 Awb.

4.2. Wat is er veranderd?

Met de invoering van de Wab op 1 januari 2013, zijn de mogelijkheden voor het orgaan dat op het beroep beslist om gebreken in besluiten te passeren met toepassing van artikel 6:22 Awb, verruimd.

Voor 1 januari 2013 luidde het artikel:

“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.”

Na 1 januari 2013 luidt het:

“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.”

Artikel 6:22 Awb is geplaatst in hoofdstuk 6 Awb, dat over bezwaar en beroep gaat. Artikel 6:22 is daarmee ook van toepassing in de bezwaarprocedure. In die procedure lijkt het artikel echter overbodig, omdat in bezwaar een nieuw besluit wordt genomen op basis van een volledige heroverweging.⁸⁴ In de bezwaarprocedure ligt herstel van gebreken dan ook meer voor de hand.

4.3. Doel van de verruiming

De wijziging van artikel 6:22 Awb moet bijdragen aan een sneller en slagvaardiger bestuursrecht, doordat het bewerkstelligt dat vernietiging van besluiten enkel op formele gronden kan worden voorkomen. Het dient te voorkomen dat een besluit wordt vernietigd, zonder dat iemand daar iets mee opschiet. Onder het oude 6:22 Awb konden slechts schendingen van vormvoorschriften worden gepasseerd. Een vormvoorschrift is een voorschrift dat geen eisen stelt aan de inhoud van het besluit, maar ziet op de procedure van totstandkoming of de wijze waarop het besluit moet worden genomen of vastgelegd.⁸⁵ Soms echter is onduidelijk of een bepaald voorschrift als vormvoorschrift kan worden beschouwd. Vanuit de praktijk werd daarom de kritiek geuit dat de term ‘vormvoorschrift’ onnodig beperkend was en dat de nadruk nog meer zou moeten komen te liggen op de vraag of belanghebbenden worden benadeeld. De aard van het gebrek is niet langer bepalend. Om die reden is besloten om de mogelijk

⁸⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32127, 4 p. 34

⁸⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3 p. 13

te passeren gebreken in een besluit te verruimen. Nu meer gebreken kunnen worden gepasseerd dan alleen de schending van een vormvoorschrift, kan dat leiden tot een achteruitgang van de juridische kwaliteit van besluiten, doordat de mogelijkheid bestaat dat ook gebreken van wezenlijke aard zouden kunnen worden gepasseerd.⁸⁶ Criterium is immers dat belanghebbenden niet zijn benadeeld. Als aannemelijk is dat niemand is benadeeld, is het mogelijk dat ook gebreken van wezenlijke aard kunnen worden gepasseerd. Van belang daarbij is of het gebrek in een besluit van zodanige aard is, dat indien er geen sprake was van het geconstateerde gebrek, een materieel ander besluit zou zijn genomen. Als zonder het gebrek een inhoudelijk andere uitkomst mogelijk zou zijn, zal dat tot vernietiging aanleiding geven.⁸⁷

Daarnaast is een doel van de verruiming van artikel 6:22 Awb het tegengaan van verhullend taalgebruik door de bestuursrechter. Voorheen was deze geneigd om bij kleine materiële gebreken, te doen alsof het besluit helemaal geen gebrek kende, om het daartegen ingestelde beroep ongegrond te kunnen verklaren.⁸⁸

4.4. Gevolgen van de verruiming voor de aan te voeren gronden

4.4.1. Het oude artikel 6:22 Awb

Onder het oude artikel 6:22 Awb, diende de vraag te worden beantwoord of bleek dat een belanghebbende als gevolg van het passeren van de schending van een vormvoorschrift, werd benadeeld. Als bleek dat belanghebbenden waren benadeeld, werd de schending niet gepasseerd.

Onder omstandigheden kon bijvoorbeeld het volgen van de verkeerde procedure een gebrek zijn dat gepasseerd kon worden met toepassing van artikel 6:22 Awb.⁸⁹ In de zaak van de Afdeling van 16 januari 2013 was, in plaats van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV), de reguliere procedure gevolgd bij de voorbereiding van een besluit tot het niet verlenen van een monumentenvergunning voor de sloop van een monumentaal gebouw. Omdat appellant als belanghebbende een bezwaarschrift had ingediend, oordeelde de Afdeling dat hij in ieder geval niet was benadeeld. Ook kon er geen sprake zijn van de benadeling van andere belanghebbenden, omdat sprake was van de weigering van de vergunning. In dat geval is alleen de aanvrager aan te merken als belanghebbende.

In de reguliere voorbereidingsprocedure is de kring van hen die kunnen opkomen tegen een besluit al beperkt is tot belanghebbenden. Als moet blijken dat belanghebbenden niet zijn benadeeld, kan dat niet worden aangenomen met de stelling dat anderen dan belanghebbenden niet hun zienswijzen naar voren hebben kunnen brengen. Dat kan immers niet leiden tot benadeling van belanghebbenden, nu die wel hun bezwaren naar voren hebben kunnen brengen.

In de zaak van 1 juni 2011 oordeelde de Afdeling, dat het niet ter inzage liggen van een luchtkwaliteitsrapport een gebrek was dat niet kon worden gepasseerd, omdat het besluit daarop, waar het de luchtkwaliteit betrof, was gebaseerd. Omdat belanghebbenden van dat rapport geen kennis hadden kunnen nemen, oordeelde de Afdeling dat niet bleek dat belanghebbenden als gevolg daarvan niet waren benadeeld. Zij passeerde het gebrek dan ook niet.⁹⁰

⁸⁶ Rapport universiteit Groningen 2012, p. 58

⁸⁷ Kamerstukken II 2009/10 32127, 3 p. 46

⁸⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32127, 3 p. 45

⁸⁹ ABRvS 16 januari 2013, nr. 201204974

⁹⁰ ABRvS 1 juni 2011, nr. 201009870

In de MvT bij de Wab is de lijn in de jurisprudentie met betrekking tot het passeren van schendingen van vormvoorschriften pakkend samengevat:

“Bevoegdheidsgebreken worden over het algemeen aangemerkt als fundamentele gebreken die niet met toepassing van artikel 6:22 kunnen worden gepasseerd, ook als het besluit is genomen op grond van een ontoereikend of niet toelaatbaar mandaat. Indien vaststaat dat de wel bevoegde ambtenaar of de mandaatgever zelf inhoudelijk geen ander besluit zal nemen, kiest de bestuursrechter er soms voor om het bestreden besluit te vernietigen, maar de rechtsgevolgen ervan – met toepassing van artikel 8:72, derde lid, Awb – in stand te laten. Bij meer ernstige mandaatgebreken, zoals het geheel ontbreken van een mandaatverhouding, geschiedt dit echter niet. Gebreken in de kenbaarheid van de motivering worden doorgaans aangemerkt als formele gebreken die met toepassing van artikel 6:22 zijn te passeren indien de belanghebbenden tijdens de beroepsprocedure alsnog tijdig inzicht in de motivering krijgen, bijvoorbeeld door middel van een verweerschrift, een mondelinge toelichting ter zitting of inzending van onderliggende stukken. Soms hoeft een nadere motivering niet te worden gegeven omdat kan worden vastgesteld dat de belanghebbende anderszins van de motivering van het besluit op de hoogte is en niet in zijn processuele belangen is geschaad. Het voorschrift dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 en 7:12), ziet meer op de inhoud van een besluit.”⁹¹

Uit dit citaat blijkt dat bij bevoegdheidsgebreken niet werd gepasseerd, maar werd gekozen voor de vernietiging van een besluit, met in stand lating van rechtsgevolgen (art. 8:72, derde lid Awb). Dat echter alleen wanneer het wel bevoegde orgaan het besluit voor haar rekening kon nemen. Motiveringsgebreken werden gepasseerd indien zij hersteld werden door het bestuursorgaan.

4.4.2. Het nieuwe artikel 6:22 Awb

Zoals uit de nieuwe tekst van het artikel al blijkt, kunnen daaronder meer gebreken worden gepasseerd dan vóór 1 januari 2013 het geval was. In de Chw was een bepaling met gelijkkluidende tekst als artikel 6:22 Awb opgenomen in artikel 1.5. De onder dat artikel gewezen jurisprudentie wordt bij de behandeling van de gevolgen van artikel 6:22 Awb betrokken, omdat niet blijkt dat met artikel 6:22 Awb een andere toepassing is beoogd dan onder artikel 1.5 Chw. Ik ga hierna eerst in op de toepassing van artikel 6:22 Awb bij een schending van vormvoorschriften. Vervolgens ga ik in op de vraag in hoeverre gebreken van een andere aard kunnen worden gepasseerd.

4.4.2.1. Het nieuwe 6:22 en het passeren van schendingen van vormvoorschriften

In de zaak van 19 juni 2013 werd het vaststellingsbesluit van een bestemmingsplan dat het gebrek kende dat het niet vergezeld was gegaan van een toelichting, zoals wel vereist is op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening, gepasseerd, omdat de gemeenteraad dit gebrek ter zitting had hersteld. De Afdeling achtte het in dat geval aannemelijk dat het gebrek genoegzaam hersteld was, zodat een eventuele benadeling van belanghebbenden was weggenomen.⁹² Dat is over het algemeen in lijn met de jurisprudentie onder het oude 6:22, zoals hierboven geciteerd. Aannemelijk is dat deze lijn door de Afdeling ook als vaste lijn in de jurisprudentie wordt voortgezet.⁹³

Als een gebrek echter eerst in beroep wordt hersteld, door de ontbrekende stukken in het kader van de beroepsprocedure aan de Afdeling te overleggen, overweegt de Afdeling als volgt:

“Weliswaar heeft [appellant sub 2] kennis gekregen van het bestaan van het voor hem van belang zijnde rapport van 7 januari 2013 doordat dit is vermeld in de reactie op de

⁹¹ Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3 p. 13

⁹² ABRvS 19 juni 2013, nr. 201301238

⁹³ Bijvoorbeeld ABRvS 7 november 2012, nr. 201110075 in samenhang met de jurisprudentie onder het oude 6:22 Awb.

*zienswijzen die naar aanleiding van het ontwerpplan naar voren zijn gebracht. Na de vaststelling van het plan had [appellant sub 2] dit rapport kunnen opvragen en verkrijgen, opdat hij dit kon betrekken bij zijn beroep. In het onderhavige geval is dit rapport alsmede het rapport van 18 december 2012 pas in het kader van de beroepsprocedure door de raad bij de Afdeling overgelegd en vervolgens door de Afdeling aan [appellant sub 2] verstrekt. Zoals hiervoor onder 3.3 is overwogen, zal [appellant sub 2] alsnog in de gelegenheid worden gesteld daarop te reageren.*⁹⁴

Naar mijn mening is deze uitspraak een vreemde eend in de bijt. Appellant is voor het eerst van het bestaan van het op het besluit betrekking hebbende stuk op de hoogte geraakt in de beantwoording van zijn zienswijze door de raad. Vanaf dat moment had dus dezelfde actieve houding van appellant kunnen worden vereist als in de lijn van de jurisprudentie gebruikelijk is. Had appellant deze stukken opgevraagd, had hij in beroep zijn eventuele gronden daartegen kunnen kenbaar maken en had de gemeenteraad daarop in haar verweerschrift kunnen ingaan. De Afdeling zag in deze zaak echter aanleiding voor het toepassen van de bestuurlijke lus op grond van artikel 8:51d Awb. Daarvan maakte ook herstel van dat gebrek uit. Om die reden was er geen ruimte voor de toepassing van artikel 6:22 Awb.

Wanneer slechts een korte samenvatting van op het besluit betrekking hebbende stukken ter inzage wordt gelegd in plaats van het volledige stuk, overweegt de Afdeling dat ook in dat geval geen sprake is van benadeling van belanghebbenden, omdat zij ook dan van de mogelijkheid gebruik zouden kunnen maken om zelf het gehele stuk op te vragen bij het bestuursorgaan.⁹⁵

Evenwel wordt het gebrek dat een stuk niet ter inzage heeft gelegen niet gepasseerd, als blijkt dat in de besluitvorming met dat stuk in het geheel geen rekening is gehouden.⁹⁶ Dat ligt ook voor de hand, omdat het zeer wel mogelijk is dat, was het stuk wel bij de beoordeling betrokken, een inhoudelijk ander besluit zou zijn genomen. Evenwel kan het niet bij het besluit betrekken van een rapport, voor de Afdeling aanleiding geven om het bestreden besluit te vernietigen, maar de rechtsgevolgen daarvan in stand te laten.⁹⁷

4.4.2.2. Het nieuwe 6:22 en het passeren van gebreken van een andere aard

Onder het nieuwe artikel 6:22 Awb gaat de Afdeling echter verder dan voorheen het geval was.

Er is ruimte om onder het nieuwe artikel 6:22 tevens bevoegdheidsgebreken te passeren, voor zover het gebrek zodanig hersteld is dat het niet tot benadeling van belanghebbenden leidt.⁹⁸ In een zaak van de Afdeling van 25 juli 2012, was een projectbesluit genomen door de gemeenteraad. Bevoegd gezag daarvoor is echter het college van burgemeester en wethouders. Omdat het college het besluit voor haar rekening had genomen, oordeelde de Afdeling dat aannemelijk was dat als gevolg van het gebrek geen belanghebbenden waren benadeeld. Het besluit zou dan immers, had het het gebrek niet gekend, hetzelfde hebben geluid.

Onder het oude recht werd in dat geval gekozen voor het vernietigen van het besluit, soms met in stand lating van de rechtsgevolgen. Het verschil is derhalve enkel, dat in het laatste geval het besluit is vernietigd. Het resultaat voor de rechtsgevolgen is hetzelfde. Het oude bestuursrecht werd meer ingegeven door de gedachte dat men recht had op een in alle opzichten rechtmatig besluit. Vanuit die invalshoek dient een

⁹⁴ ABRvS 5 maart 2014, nr. 201306641

⁹⁵ ABRvS 16 april 2014, nr. 201303704

⁹⁶ ABRvS 8 februari 2012, nr. 201109027

⁹⁷ ABRvS 2 april 2014, nr. 201307681

⁹⁸ ABRvS 25 juli 2012, nr. 201201252

besluit waaraan een gebrek kleeft, uit de rechtsorde te worden verwijderd. Met de constructie die met betrekking tot bevoegdheidsgebreken onder het oude 6:22 werd toegepast, wordt het gebrek 'weggepoetst', doordat de rechter door de beperking van het passeren van enkel vormvoorschriften, neigde te doen als of het besluit geen gebrek kende.⁹⁹

Indien een belanghebbende in de bezwaar- of beroepsgronden aanvoert dat sprake is van een gebrek, kan hem dat bij de bespreking van eventuele toepassing van artikel 6:22 worden tegengeworpen. In een uitspraak waarin een appellant in zijn beroepschrift aanvoerde dat de raad ten onrechte niet had vermeld dat op het besluit de Crisis- en herstelwet van toepassing was, werd geoordeeld dat uit de aangevoerde grond bleek dat appellant daarvan wel op de hoogte was en dus niet was benadeeld.¹⁰⁰

Inmiddels zijn enkele processuele bepalingen uit de Chw, zoals natuurlijk de verruimde mogelijkheden om gebreken te passeren en het relativiteitsvereiste, overgeheveld naar de Awb, zodat ze over het gehele bestuursprocesrecht werken. Het is niet aannemelijk dat een beroep op het niet bekend zijn met de nieuwe processuele bepalingen nog kan worden gedaan. Bij de invoering daarvan was de Chw erg vernieuwend. Daarmee bedoel ik aan te geven dat de mogelijkheden die de Chw bood ter versnelling van projecten, erg verschilden van de mogelijkheden die de Awb destijds bood. Zo gold bijvoorbeeld dat als de Chw van toepassing was, de mogelijkheid tot het instellen van pro-forma beroep, niet geboden werd. Ook de verruimde mogelijkheden om gebreken te passeren en de invoering van het relativiteitsvereiste zijn daar voorbeelden van. Daarbij was een extra complicerende factor dat de Chw slechts op bepaalde –in de bijlagen bij die wet genoemde- projecten van toepassing was. Als een appellant derhalve niet op de hoogte was van de toepasselijkheid van de Chw, kon dat zijn processuele positie groot nadeel toebrengen. Nu de genoemde processuele bepalingen alweer enige tijd mee gaan en inmiddels zijn gaan gelden als algemeen bestuursprocesrecht, is de jurisprudentie op dat gebied mijns inziens achterhaald.

4.4.2.3. Gebreken

Artikel 6:22 Awb kan alleen worden toegepast als sprake is van een gebrek. Uit de tekst van het artikel volgt dat er een causaal verband moet bestaan tussen het geconstateerde gebrek en de eventuele benadeling van de belanghebbenden. Die benadeling kan daarmee niet het gevolg zijn van het besluit op zich, maar enkel van het gebrek dat dat besluit vertoont. In de methodiek die de Afdeling toepast bij zaken waarbij 6:22 Awb aan de orde is, wordt daarom eerst vastgesteld dat sprake is van een gebrek. Daarna wordt ingegaan op de vraag of dat gebrek kan leiden tot benadeling van de belanghebbenden.

4.5. Gevolgen van de verruiming voor de bewijsvoering

Een andere wijziging die in artikel 6:22 is doorgevoerd, is dat voor toepassing van dit artikel, voorheen moest blijken dat belanghebbenden niet waren benadeeld, terwijl het volgens de nieuwe redactie van het artikel, thans voldoende is dat aannemelijk is dat dit niet het geval is.

Uitgangspunt van de wetgever is, dat niet aannemelijk is dat een belanghebbende is benadeeld, als vast komt te staan dat ook al was de geschonden rechtsregel nageleefd, inhoudelijk geen ander besluit zou zijn genomen.¹⁰¹ De Raad van State heeft in haar advies over het wetsvoorstel van de Wab, evenwel opgemerkt dat niet

⁹⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 45

¹⁰⁰ ABRvS 16 maart 2011, nr. 201009223

¹⁰¹ Kamerstukken II 2009/10, 32127, nr. 3, p. 46

vaak vaststaat dat inhoudelijk een ander besluit zou zijn genomen, als het besluit het gebrek niet had gekend.¹⁰² Naar haar opvatting moet de vraag dan ook niet luiden of zonder het gebrek een inhoudelijk ander besluit mogelijk was geweest, maar of de rechter het gebrek zonder bezwaar kan passeren. Daarbij moet worden gelet op het benadelingscriterium. Dat betekent dat men, om toepassing van dit artikel te voorkomen, aannemelijk moet maken dat een ander besluit had kunnen worden genomen, als de regels correct zouden zijn nageleefd.

Artikel 6:22 Awb kan worden toegepast als aannemelijk is dat ook zonder het gebrek in het besluit, hetzelfde besluit zou worden genomen. Als een andere uitkomst derhalve mogelijk is, zal het gebrek moeten leiden tot vernietiging van het besluit of tot een heroverweging. Ook zou kunnen worden gekozen voor de toepassing van een bestuurlijke lus, op grond van artikel 8:51a Awb voor beroep en artikel 8:51d voor hoger beroep. Belanghebbenden die in de procedure zijn opgekomen, moeten stellen dat zij als gevolg van een gebrek in het besluit benadeeld zijn. Voor belanghebbenden die niet in de procedure zijn opgekomen, geldt dat de bestuursrechter ambtshalve vaststelt of aannemelijk is dat zij zijn benadeeld.¹⁰³

De bestuursrechter is overigens niet verplicht om dit artikel toe te passen. Soms is de geschonden norm te essentieel, ook als vaststaat dat geen belanghebbenden zijn benadeeld. Die afweging is aan de bestuursrechter; als hij het gebrek te ernstig vindt, is hij vrij om geen toepassing aan artikel 6:22 te geven, ook als blijkt dat geen belanghebbenden zijn benadeeld. Dat kan het geval zijn, als het gaat om een schending van elementaire beginselen van het bestuursprocesrecht, zoals zorgvuldigheid.¹⁰⁴ Het betreft een discretionaire bevoegdheid.¹⁰⁵ Er is echter nog geen jurisprudentie voorhanden, waarin een dergelijke overweging wordt gemaakt.

In het omgevingsrecht spelen belangen van derden vaak een rol. Voor de bescherming van hun belangen geldt dat de bestuursrechter 6:22 niet kan toepassen als er een mogelijkheid bestaat dat zij zijn benadeeld, ook niet als zij niet als partij aan het proces deelnemen.¹⁰⁶ In dat verband wordt opgemerkt dat verzuimen in de kennisgeving van aanvragen van besluiten, of de bekendmaking van een verleende omgevingsvergunning, over het algemeen niet worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 Awb. In dat geval kan het de derdebelanghebbende ten slotte redelijkerwijs niet worden verweten, dat hij te laat in de procedure is opgekomen, omdat het niet besluit niet op de wettelijke wijze is bekendgemaakt. Het niet naar voren brengen van bezwaren is dan verschoonbaar op grond van artikel 6:13 Awb. Met artikel 6:13 Awb moet derhalve rekening worden gehouden bij de beantwoording van de vraag of vaststaat dat belanghebbenden niet zijn benadeeld.

Een gebrek in de bekendmaking kan wel worden gepasseerd, indien die niet deugdelijk heeft plaatsgevonden. In de volgende casus had gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant een ontwerpbesluit van een natuurbeschermingswetvergunning enkel op elektronische wijze bekendgemaakt. Volgens artikel 3:12 Awb moet een bekendmaking echter ook op minimaal een niet-elektronische wijze plaatsvinden. De Afdeling stelde vast dat derhalve sprake was van een gebrek. De Afdeling passeerde dit gebrek echter. Daartoe overwoog zij als volgt:

“De Afdeling ziet evenwel aanleiding om met toepassing van artikel 6:22 van de Awb het gebrek te passeren en het besluit in stand te laten, nu - anders dan in de situatie waarop de

¹⁰² Kamerstukken II 2009/10, 32450, 4 p. 6

¹⁰³ Jager 2010, *Lexplicatie Chw*, Deventer: Kluwer 2010

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32127, nr. 3, p. 46

¹⁰⁵ Rapport Universiteit Groningen 2012, p. 63

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32127, nr. 3, p. 46

in overweging 6.6 aangehaalde uitspraak betrekking heeft - aannemelijk is geworden dat belanghebbenden daardoor in dit geval niet zijn benadeeld. Daartoe overweegt de Afdeling dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat over de pluimveehouderij in kwestie de afgelopen jaren verscheidene procedures zijn gevoerd waarin steeds nagenoeg dezelfde belanghebbenden zijn opgekomen. Vast staat dat, terwijl de kennisgeving van het bestreden besluit wel op de voorgeschreven wijze heeft plaatsgevonden, geen beroep is ingesteld door belanghebbenden die niet, of niet tijdig, een zienswijze naar voren hebben gebracht. Uit het feit dat IVN en anderen tijdig een zienswijze naar voren hebben gebracht, blijkt dat zij zelf niet zijn benadeeld. Onder de geschetste omstandigheden overweegt de Afdeling dat aannemelijk is geworden dat belanghebbenden niet zijn benadeeld door de ontoereikende kennisgeving.¹⁰⁷

De motivering die de Afdeling hier geeft voor het passeren van het gebrek, vind ik wel vreemd. Het lijkt er namelijk op alsof zij vooronderstelt dat er, afgezien van hen die in de procedure zijn opgekomen, überhaupt geen andere belanghebbenden zijn, laat staan dat deze zouden zijn benadeeld.

4.6. Herstellen van gebreken

Het herstellen van gebreken in besluiten is, in plaats van het passeren daarvan, ook een optie. Dat kan het bestuursorgaan op grond van artikel 6:19 Awb ambtshalve doen. Als bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld tegen het bestreden besluit en dat wordt gewijzigd, ziet het bezwaar op beroep van rechtswege eveneens op het nieuwe besluit, tenzij dat geheel aan de bezwaren tegemoetkomt. Met behulp van dit artikel kan het bestuursorgaan eventueel anticiperen op de verwachting dat de bestuursrechter een besluit zal vernietigen. Als het bestuursorgaan een beroepschrift onder ogen krijgt en zij daaruit concludeert dat zij iets over het hoofd heeft gezien, kan zij met toepassing van artikel 6:19 Awb alsnog recht doen aan de gronden van het beroep. Die mogelijkheid bestaat tot aan de zitting bij de bestuursrechter.

In beroep kan de bestuursrechter het bestuursorgaan door middel van een bestuurlijke lus in de gelegenheid stellen het gebrek te herstellen (art. 8:51a Awb). In dat geval bestaat er geen aanleiding tot het passeren van het gebrek.¹⁰⁸ In hoger beroep kan de bestuursrechter het bestuursorgaan door middel van de bestuurlijke lus opdragen het besluit te herstellen (art. 8:51d Awb). Bij het herstellen van het besluit moet het bestuursorgaan dan de uitspraak van de bestuursrechter in acht nemen.

4.7 Kring van belanghebbenden onder artikel 6:22 Awb

Het belanghebbendenbegrip is al aan de orde gekomen in paragraaf 2.2. Dat begrip komt terug in artikel 6:22 Awb. Bij de vraag of een gebrek in een besluit kan worden gepasseerd, wordt rekening gehouden met hun belangen. Van belang is of het feit dat een norm is geschonden, van nadeel is geweest voor de belangen van de belanghebbende.

Niet vereist is dat de belanghebbende op het moment van de vaststelling van het gebrek, al in de procedure is opgekomen. Om alsnog in de procedure te kunnen worden ontvangen, moet het feit dat de belanghebbende niet eerder in de procedure is opgekomen, in beginsel verschoonbaar zijn op grond van artikel 6:13 Awb.

Bij de vraag of belanghebbenden zijn benadeeld, is overigens niet vereist dat een belanghebbende alsnog in de procedure is opgekomen. Ook de belanghebbenden die buiten de rechtszaal zijn gebleven kunnen hierbij worden betrokken.

¹⁰⁷ ABRvS 9 april 2014, nr. 201303953

¹⁰⁸ ABRvS 5 maart 2014, nr. 20130664

Er staat niets aan in de weg om alsnog geen toepassing te geven aan artikel 6:22 Awb, nadat het bestuursorgaan een besluit ambtshalve heeft gewijzigd op grond van 6:19 Awb en het besluit nadien nog steeds gebreken vertoont. Van belang is dan, dat een belanghebbende die niet ontvankelijk is in het beroep tegen het oorspronkelijke besluit, wel ontvankelijk is voor zover het de wijziging betreft. Hetzelfde geldt indien de bestuurlijke lus wordt toegepast.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusie

Hierna worden de conclusies per onderwerp weergegeven.

5.1.1. *Het relativiteitsvereiste*

Het relativiteitsvereiste is ingevoerd om het bestuursprocesrecht sneller en slagvaardiger te maken. De wetgever heeft met de invoering van het relativiteitsvereiste het aantal aan te voeren gronden in beroep willen beperken, zodat de procedures geen onnodige vertraging oplopen.

De wetgever heeft met het relativiteitsvereiste een verband gevestigd tussen de aangevoerde beroepsgrond en het achterliggende belang, de daadwerkelijke reden voor het instellen van beroep.

De Afdeling heeft dit aldus uitgelegd dat een regel 'kennelijk' niet strekt tot bescherming van bepaalde belangen, wanneer die onmiskenbaar niet zijn geschreven ter bescherming van degene die daarop een beroep doet.

Dat betekent dat wanneer er twijfel bestaat over de vraag of de norm al dan niet strekt tot bescherming van het belang van appellant, het relativiteitsvereiste niet wordt toegepast.

Een vaste lijn in de jurisprudentie laat zien dat bestaande omwonenden geen beroep op belangen van toekomstige bewoners kunnen doen.

Waar het gaat om milieuaspecten, hebben normen ook de strekking bestaande bedrijven te beschermen bij hun belang van een ongehinderde bedrijfsvoering. Bestaande bedrijven kunnen dus wel een beroep op die normen doen.

Uit de uitspraak inzake bestemmingsplan "Elzenbos" van de gemeente Brummen, blijkt dat een appellant bij het aanvoeren van gronden in het kader van een goede ruimtelijke ordening niet beperkt is tot het naar voren brengen van beroepsgronden die op de mogelijkheden van hun eigen percelen betrekking hebben, maar ook op de mogelijkheden van andere percelen, als dat tot gevolg heeft dat aan hun belangen te weinig gewicht is toegekend.

Het gaat erom dat een appellant zijn eigen belangen aanwendt bij het instellen van beroep. Het moet dan gaan om die belangen waarin hij als gevolg van het besluit, feitelijk dreigt te worden geschaad.

Daarbij geldt dat het belang van omwonenden veelal dat bij het behoud van een goed woon- en leefklimaat is. De lijn in de jurisprudentie laat zien dat ook belangen die zodanig verweven zijn met de belangen die de aangevoerde norm beoogt te beschermen, kunnen leiden tot vernietiging van een besluit. Dat is vooral van belang waar het gaat om 'stemloze' belangen, zoals die uit de NB-wet 1998 en de Ffw. Vereist is dat bijvoorbeeld een Natura 2000 gebied deel uitmaakt van de directe leefomgeving van de appellant. Voor monumenten geldt dat geen sprake kan zijn van verweven belangen van omwonenden of bedrijven met een commercieel belang.

Ook is geen zelfstandig beroep mogelijk op formele a.b.b.b.'s en op de uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen. Als de norm die aan bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid van een ruimtelijk plan in de weg staat, niet strekt ter bescherming van de belangen van appellant, kan een beroep op de onuitvoerbaarheid van dat plan niet tot vernietiging van het besluit leiden. Mijns inziens geldt hetzelfde voor een beroep op materiële a.b.b.b.'s.

Concurrentiebelangen vormen bij een planologische belangenafweging geen in aanmerking te nemen belang, tenzij sprake is van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau die niet door dringende redenen wordt gerechtvaardigd.

Voor de 'stemloze' belangen uit de Monw 1988 kunnen alleen belangenorganisaties opkomen. Belangenorganisaties kunnen opkomen voor die belangen die zij in haar

statuten opnemen. De statutaire belangen mogen niet te ruim mogen zijn geformuleerd en moeten bovendien voldoende nauwkeurig zijn omschreven in territoriaal en functioneel opzicht. Ook geldt dat een belangenorganisatie zich niet kan beroepen op de invloed van een ruimtelijke ontwikkeling op het woon- en leefklimaat ter plaatse, als geen van de leden van de organisatie dat belang heeft en daarin feitelijk dreigt te worden geschaad.

Dit alles heeft tot gevolg dat een adviseur drastisch wordt beperkt in zijn mogelijkheden om beroepsgronden aan te voeren.

5.1.2. De verruimde mogelijkheden om gebreken in besluiten te passeren

Onder het oude artikel 6:22 Awb konden alleen vormvoorschriften worden gepasseerd, als bleek dat belanghebbenden daardoor niet waren benadeeld. De kritiek op het oude artikel was dat de term 'vormvoorschrift' onnodig beperkend was. Het nieuwe artikel 6:22 is praktisch beter bruikbaar, omdat niet langer de aard van het gebrek van belang is voor de vraag of kan worden gepasseerd of niet, maar de vraag of belanghebbenden daardoor al dan niet zijn benadeeld. Dat kan worden beoordeeld aan de hand van de vraag of, wanneer het besluit het gebrek niet had gekend, een inhoudelijk ander besluit mogelijk zou zijn geweest. Artikel 6:22 Awb kan worden toegepast als aannemelijk is dat ook zonder het kleine gebrek in het besluit, hetzelfde besluit zou worden genomen. Wanneer een op het ontwerpbesluit betrekking hebbend stuk bijvoorbeeld niet ter inzage is gelegd met dat besluit, geldt over het algemeen dat dit een zodanig klein gebrek is, dat de bestuursrechter het passeert. Appellanten moeten een actieve proceshouding hebben. De Afdeling verwacht dat appellanten dergelijke stuken zelf opvragen.

De bestuursrechter passeert volgens de vaste lijn in de jurisprudentie een gebrek eveneens, indien het bestuursorgaan het heeft hersteld. De bestuursrechter kan ook een bestuurlijke lus toepassen, waarin het gebrek kan worden hersteld door het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan kan ook op eigen initiatief overgaan tot herstel, door het besluit hangende de procedure te herstellen met behulp van artikel 6:19 Awb.

Bevoegdheidsgebreken worden volgens de vaste lijn in de jurisprudentie gepasseerd, als het bestuursorgaan dat wel bevoegd is, het besluit voor zijn rekening neemt. Dit is een voorbeeld van de uitbreiding van de mogelijkheden om gebreken te passeren. Onder het oude 6:22 Awb kon een dergelijk gebrek niet worden gepasseerd.

Gebreken in de bekendmaking van een besluit worden over het algemeen niet gepasseerd. Dan is ten slotte niet vast te stellen of er belanghebbenden zijn benadeeld. Men kan geen beroep instellen tegen een voor hem nadelig besluit, als hij niet op de hoogte is van het bestaan daarvan. De kring van belanghebbenden onder artikel 6:22 Awb is dus niet beperkt tot hen die in de procedure zijn opgekomen.

Hieruit blijkt dat een beroep op 6:22 in de meeste gevallen zinloos is.

5.2. Aanbevelingen

Hierna worden de aanbevelingen per onderwerp weergegeven.

5.2.1. Het relativiteitsvereiste

De gevolgen van de invoering van het relativiteitsvereiste moet niet worden onderschat. De adviseur moet in zijn beroepschrift aandacht besteden aan het relativiteitsvereiste. Het is daarbij raadzaam om de methodiek die de Afdeling in haar jurisprudentie toepast, te gebruiken. Daarbij moet worden ingegaan op het beschermingsdoel en het beschermingsbereik van de norm waarop een beroep wordt gedaan. Het beschermingsbereik ziet op de vraag tot welke personen de norm zich

richt. Met andere woorden: Tot bescherming van welke personen strekt de norm? Het beschermingsdoel gaat over de vraag welk belang de norm beoogt te beschermen. Dit kan een algemeen of een individueel belang zijn.

Als dat is vastgesteld, moet worden ingegaan op de achterliggende reden voor het aanvoeren van de betreffende beroepsgrond. Aan de hand daarvan kan dan worden betoogd dat de belangen waarin appellant feitelijk dreigt te worden geschaad, vallen binnen het beschermingsbereik en –doel van de norm.

Aanbeveling 1

Als er geen verband aanwezig is tussen de daadwerkelijke reden voor het instellen van beroep en de aangevoerde grond, ontkomt men niet aan de toepassing van het relativiteitsvereiste. Voldoende is dat gerede twijfel wordt gezaaid over het beschermingsbereik en –doel van een norm in relatie tot het belang waarin de cliënt feitelijk dreigt te worden geschaad. Die twijfel kan worden gezaaid door belangen van anderen te vertalen in eigen belangen, bijvoorbeeld door te stellen dat als gevolg van weerkaatsing van hogere geluidswaarden op gevels van op te richten woningen, leidt tot hogere geluidswaarden op de eigen percelen van appellanten. Als de adviseur slaagt in het zaaien van twijfel, wordt toepassing van het relativiteitsvereiste voorkomen.

Aanbeveling 2

Belangrijk is dat een adviseur alleen aandacht besteedt aan de eigen belangen van cliënten, niet aan die van bijvoorbeeld toekomstige bewoners. Aangetoond moet worden dat de eigen belangen van cliënten worden geschaad. Daarbij kan wel worden uitgegaan van de gevolgen die een besluit heeft voor de belangen van toekomstige bewoners bij een goed woon- en leefklimaat, maar men moet verder gaan. De gevolgen die waarneembaar kunnen zijn op percelen van cliënten moeten uitvoerig worden belicht. Als op de gevels van op te richten woningen hogere geluidswaarden zijn toegelaten, kan een adviseur om het relativiteitsvereiste heen door zich te beroepen op de gevolgen die de weerkaatsing van dat geluid heeft voor de percelen van cliënten. Een dergelijk betoog is in de jurisprudentie van de Afdeling al eens geaccepteerd.

Aanbeveling 3

Concurrentiebelangen vormen in planologische ontwikkelingen geen in aanmerking te nemen belang. Wanneer een cliënt toch vanuit een concurrentiebelang op wil komen tegen een besluit, is het raadzaam te bezien of vanuit een andere hoedanigheid zou kunnen worden geprocedeerd. Is de directeur van het bedrijf dat wil procederen bijvoorbeeld eveneens omwonende, kunnen gronden beter vanuit die hoedanigheid worden aangevoerd. Het is van belang dat de adviseur daar zelf op ingaat, want de Afdeling onderzoekt de appellant niet ambtshalve op al zijn hoedanigheden.

Aanbeveling 4

Probeer eventueel een beroep te doen op strijd met een beleidsregel, want in dat geval kijkt de Afdeling naar het beschermingsbereik van die beleidsregel en die is over het algemeen minder helder dan andere normen. Het gaat erom dat de adviseur creatief moet zijn en de grenzen moet opzoeken van dat wat redelijkerwijs kan worden betoogd.

Aanbeveling 5

De laatste aanbeveling heeft betrekking op een beroep op de a.b.b.b.'s. Omdat op deze beginselen in het kader van het relativiteitsvereiste geen zelfstandig beroep kan worden gedaan, adviseer ik een beroep daarop uitsluitend te doen op grond van artikel 6:22 Awb. Dat artikel bepaalt namelijk uitdrukkelijk dat voor het passeren van een gebrek nodig is dat aannemelijk is dat geen van de belanghebbenden zijn benadeeld.

Het is dus uitdrukkelijk de bedoeling dat bij het beantwoorden van die vraag ook de belangen van anderen dan appellant zelf worden betrokken. Bij het relativiteitsvereiste geldt juist dat een appellant zich enkel op zijn eigen belangen mag beroepen. Bij een beroep op a.b.b.b.'s biedt artikel 6:22 Awb dus meer ruimte.

5.2.2. De verruimde mogelijkheden om gebreken in besluiten te passeren

Het aantal gebreken dat nu kan worden gepasseerd, is groter dan onder het oude 6:22. Dat betekent dat feitelijk minder gebreken tot vernietiging van een besluit kunnen leiden. Een beroep op artikel 6:22 is over het algemeen kansloos te achten.

Aanbeveling 1

Een beroep op 6:22 Awb is, zoals de jurisprudentie laat zien, kansloos als het zich richt op het feit dat stukken niet ter inzage zijn gelegd, wanneer men wel het bestaan daarvan kende. Een actieve proceshouding is dan een beter uitgangspunt. De adviseur moet zelf stukken opvragen, in plaats van dat hij zich beroept op het niet ter inzage daarvan, later bij de rechter.

Aanbeveling 2

Een beroep op het niet ter inzage liggen van een stuk kan wel kansrijk zijn, indien blijkt dat het stuk in het geheel niet bij de besluitvorming is betrokken. Wanneer dat het geval is, is het namelijk zeer wel mogelijk dat een ander besluit zou zijn genomen als het besluit niet dat gebrek had gekend.

Aanbeveling 3

Een beroep op een gebrek in de kennisgeving van een besluit, is eveneens kansrijk. Bij een dergelijk gebrek kan de kring van belanghebbenden als gevolg van het gebrek niet goed worden vastgesteld en is dus aannemelijk dat belanghebbenden zijn benadeeld. Bij een gebrek in de kennisgeving, beveel ik derhalve aan wel een beroep op 6:22 te doen.

Aanbeveling 4

Het benadelingscriterium is echter niet het enige waarop gelet moet worden, bij de vraag of een gebrek kan worden gepasseerd. Het toepassen van artikel 6:22 Awb is voor de rechter een discretionaire bevoegdheid. Hij hoeft het artikel dus niet toe te passen. Die afweging is aan de bestuursrechter; als hij het gebrek te ernstig vindt, is hij vrij om geen toepassing aan artikel 6:22 te geven.

In voorkomende gevallen zou de adviseur zich dus strategisch meer kunnen richten op de ernst van het gebrek, dan op de vraag of vaststaat dat daardoor belanghebbenden zijn benadeeld.

Tot slot nog een overpeinzing

Overigens moet wel in het oog worden gehouden dat als alternatief voor het passeren van gebreken met toepassing van artikel 6:22 Awb, door de rechter kan worden gekozen voor de toepassing van artikel 8:72, derde lid Awb, waarmee het besluit wordt vernietigt en de rechtsgevolgen in stand worden gelaten. De vernietiging van een besluit betekent dus niet, dat de rechtsgevolgen ook van tafel zijn. Als een beroep op 6:22 derhalve slaagt, betekent dat geenszins dat de gevolgen van een besluit niet merkbaar zullen zijn.

Ook kan de rechter kiezen voor het toepassen van een bestuurlijke lus, waarin het gebrek kan worden hersteld door het bestuursorgaan.

Geraadpleegde literatuur

Albers, Gst. 2011

C.L.G.F.H. Albers, 'Het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht. Knippen en plakken in plaats van een fundamentele herbezinning', Gst. 2011/50

Alders BR 2011

E. Alders, 'De Wet aanpassing bestuursprocesrecht: leuker kunnen we het niet maken, wel overzichtelijker', BR 2011/ 32

Backes, M en R 2009

C. Backes, 'Crisistijden voor de waarborgfunctie van het bestuursrecht? De algemeen bestuursrechtelijke aspecten van de Crisis- en herstelwet', M en R 2009, p. 622

Benhadi 2014

R. Benhadi, "De reflexwerking van het relativiteitsvereiste.", PB Nummer 1, Februari 2014

Boogers & Wannink 2014

R.J. Boogers & R.E. Wannink, "De concurrent in het bestuursrecht: een gepasseerd station?" PB 1 februari 2014, p. 4-8

Van Buuren 2009

Van Buuren, *Hoofddijnen van Ruimtelijk Bestuursrecht*, Kluwer 2009

Cremers, BR 2011

R.C.J. Cremers, 'Het relativiteitsvereiste in de Algemene wet bestuursrecht', BR 2011/85

Damen e.a. 2013

L.J.A. Damen & H.E. Broring, H.B. Winter, B.J. Schueler & A.T. Marseille, "rechtsbescherming tegen de overheid Bestuursprocesrecht", Boom Juridische uitgevers Den Haag 2013

Gerde 2013

A. Gerde, "Tussen belang en beschermingsbereik. Een onderzoek naar de toepassing van de relativiteitsleer in de bestuursrechtspraak", masterscriptie Universiteit Rotterdam

Graus 2012

I. Graus, "Het relativiteitsvereiste in de Crisis- en herstelwet. Een onderzoek naar de mogelijke gevolgen van het relativiteitsvereiste wat betreft versnelling van beroepsprocedures en rechtsbescherming van burgers.", scriptie Juridische Hogeschool Avans-Fontys 2012

De Haan, Gst. 2012

P.M.J. de Haan, 'Het procederen van decentrale overheden tegen een Chw-besluit', Gst. 2012/22

Hillegers, Gst. 2011

S. Hillegers, 'Kroniek Omgevingsrecht', Gst. 2011/105

Jager 2010

M. Jager, "Lexplicatie Chw", Deventer: Kluwer 2010

Jurgens

G.T.J.M. Jurgens, 'De toegang tot de rechter beperkt - Verslag –', VAR 'De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid : van toetsing naar geschilbeslechting', VAR

Koeman, M en R 2008

N.S.J. Koeman, 'Versnelling in het bestuursprocesrecht', M en R 2008, p. 227

Van 't Lam 2009

V.M.Y. van 't Lam, "Het belanghebbende begrip en het relativiteitsvereiste in het milieu en ruimtelijk ordeningsrecht", AA20090640

Rapport Universiteit Groningen 2012

A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, F.J. Jansen, K.J. de Graaf & N.A. De Vos *Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*, 2012

De Pijper 2011

R. de Pijper, *Relativiteit in het bestuursprocesrecht... Een relativering.*", masterscriptie Universiteit van Tilburg 2011

De Poorter 2004

J.C.A. de Poorter, B.W.N. de Waard, A.T. Marseille en M.J. Zomer, 'Herijking van het belanghebbende begrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?'

De Poorter 2011

J.C.A. de Poorter en K.J. de Graaf, 'Doel en functie van de bestuursrechtspraak: een blik op de toekomst', Raad van State Den Haag

De Poorter en Van Ettekoven 2013

J.C.A. de Poorter en B.J. van Ettekoven, "Het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht: de ene relativiteitseis is de andere niet.", NTB 2013/6

Scheltema 2007

M. Scheltema e.a., 'Overwegingen voor en tegen invoering van een relativiteitsvereiste in het bestuursrecht'

Schueler 2003

B. Schueler, "Het zand in de machine. Over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming", Rede 2003

Schueler, NTB 2011

B. Schueler, 'Een relativiteitsleer in wording', NTB 2011, afl. 9, p. 265-271

Schueler, M en R 2013

B. Schueler, 'Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht', M en R 2013/3

Textor, Gst. 2010

V. Textor, 'De Crisis- en herstelwet. Experiment om te versnellen', Gst. 2010/42

Ten Veen, BR 2009

A ten Veen, 'Impasses zijn er om te doorbreken', BR 2009, p. 537

Van der Veen, M en R 2012

G.A. van der Veen, 'Stroomlijning van rechtsbescherming in het omgevingsrecht', M en R 2012/97

Verburg 2011,

D.A. Verburg, "Hoe moet het nou met het zeggekorfslakje?", NTB 2011, 1-2, p. 10-17

VNG Brochure 'Nieuwe Crisis- en herstelwet'

Supplement bij Stibbe/VNG-brochure, uitgave nr. 2010-068

VNG Ledenbrief Crisis- en herstelwet

28 april 2010

VNG

Reactie op de Crisis- en herstelwet & Herziening Omgevingsrecht, 31 mei 2011

Voogsgeerd 2013

M. Voogsgeerd, "De effecten van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht voor de juridisch medewerkers van de gemeente Hof van Twente", Scriptie Saxion Hogeschool Enschede 2013

De Waard & Oortwijn 2010

De Waard & Oortwijn, *Beeld van het Nederlandse Omgevingsrecht*, Reed Business 2010

De Waard & Oortwijn 2010

De Waard & Oortwijn, *Beeld van het Nederlandse Omgevingsrecht*, Reed Business 2010

Wiggers-Rust, M en R 2007

L.F. Wiggers-Rust, "Vooruit met het recht" : (g)een relativiteits eis in het bestuursprocesrecht?', M en R 2007, p. 197

Wiggers-Rust, M en R 2013

L. F. Wiggers-Rust, 'Relativiteit en het belang van interne rechtsvergelijking', M en R 2013/18

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2011

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Reed Business 2011

Kamerstukken

Advies Commissie Scheltema, "Overwegingen voor en tegen invoering van een relativiteitsvereiste in het bestuursrecht", 's- Gravenhage, 20 februari 2007

Kamerstukken II, 1988/89, 21221, 3 (MvT)

Kamerstukken II, 2009/10, 32127, 3 (MvT)

Kamerstukken II, 2009/10, 32450, 3 (MvT)

Kamerstukken II, 2009/10, 32127, 4 (Advies Raad van State en nader rapport)

Kamerstukken II, 2009/10, 32450, 4 (Advies Raad van State)

Kamerstukken II, 2004/05, 29279, 16 (herdruk), (Nota 'Naar een slagvaardiger bestuursrecht')

Kamerstukken II, 2009/10, 32450, 6

Jurisprudentie

ABRvS 20 november 2013, nr. 201302231

ABRvS 7 mei 2014, nr. 201308004

ABRvS 11 november 2009, nr. 200808595

ABRvS 15 april 2009, nr. 200805742

ABRvS 30 juni 2010, nr. 201000302

ABRvS 17 juli 2013, nr. 201208074

ABRvS 12 maart 2014, nr. 201307738

ABRvS 14 november 2012, nr. 201202480

ABRvS 18 oktober 2006, JB 2007, 87

ABRvS 11 januari 2012, nr. 201104767

ABRvS 11 december 2013, nr. 201210913

ABRvS 27 juni 1997, JB 1997/191 m.nt. Schlössels

ABRvS 11 december 2013, nr. 201210619

ABRvS 29 januari 2014, nr. 201303446

ABRvS 28 mei 2008, nr. 200706005

ABRvS 16 december 1996, Gst 7061.2 m.nt. Boesveld

ABRvS 12 maart 2008, nr. 200704378

ABRvS 1 oktober 2008, nr. 200801150

ABRvS 6 december 2007, nr. 200706072

ABRvS 24 december 2013, nr. 201304960
 ABRvS 18 augustus 2004, nr. 200308642
 ABRvS 3 oktober 2012, nr. 201203909
 ABRvS 20 maart 2013, nr. 201112448
 ABRvS 19 maart 2003, nr. 200205654
 ABRvS 28 september 2012, nr. 201208643
 ABRvS 19 februari 2014, nr. 2013046647
 ABRvS 19 januari 2011, nr. 201006426
 ABRvS 16 oktober 2013, nr. 201300837
 ABRvS 12 oktober 2011, nr. 201106163
 ABRvS 11 september 2013, nr. 201203731
 ABRvS 11 december 2013, nr. 201210814
 ABRvS 15 januari 2014, nr. 201306392
 ABRvS 28 maart 2012, nr. 201109828
 ABRvS 23 april 2014, nr. 201307891
 ABRvS 29 januari 2014, nr. 201303446
 ABRvS 20 februari 2013, nr. 201208192
 ABRvS 14 november 2012, nr. 201201160
 ABRvS 19 juni 2013, nr. 201211777
 ABRvS 30 november 2011, nr. 20111839
 ABRvS 13 juli 2011, nr. 201008514
 ABRvS 9 april 2014, nr. 201303953
 ABRvS 16 april 2014, nr. 201304647
 ABRvS 24 oktober 2012, nr. 201202859
 ABRvS 6 februari 2013, nr. 201201553
 ABRvS 20 maart 2012, nr. 201207905
 ABRvS 18 januari 2012, nr. 201105439
 ABRvS 20 maart 2013, nr. 201207905
 ABRvS 26 februari 2014, nr. 201307714
 ABRvS 9 april 2014, nr. 201304760
 ABRvS 19 januari 2014, nr. 201306580
 ABRvS 30 januari 2013, nr. 201208418
 ABRvS 19 juni 2013, nr. 20120708
 ABRvS 21 mei 2014, nr. 201307252
 ABRvS 18 juli 2012, nr. 201113488
 ABRvS 5 maart 2014, nr. 201303469
 ABRvS 23 mei 2012, nr. 201106139
 ABRvS 18 september 2013, nr. 201208105
 ABRvS 24 december 2008, AB 2009, 213 m.nt. B.P.M. van Ravels
 ABRvS 19 februari 2014, nr. 201306647
 ABRvS 14 september 2011, nr. 201011817
 ABRvS 4 januari 2012, nr. 201104518
 ABRvS 16 oktober 2013, nr. 201301711
 ABRvS 7 mei 2014, nr. 201310939
 ABRvS 16 januari 2013, nr. 201204974
 ABRvS 1 juni 2011, nr. 201009870
 ABRvS 19 juni 2013, nr. 201301238
 ABRvS 7 november 2012, nr. 201110075
 ABRvS 5 maart 2014, nr. 201306641
 ABRvS 16 april 2014, nr. 201303704
 ABRvS 8 februari 2012, nr. 201109027
 ABRvS 2 april 2014, nr. 201307681
 ABRvS 25 juli 2012, nr. 201201252
 ABRvS 16 maart 2011, nr. 201009223
 ABRvS 9 april 2014, nr. 201303953
 ABRvS 5 maart 2014, nr. 201306664
 ABRvS 11 juli 2012, AA20120837 m.nt. A.G.A. Nijmeijer

HR 17-01-1958, NJ 1961, 568