



**SAMENWERKING
A2-GEMEENTEN**

RELATIVITEIT

“Een onderzoek naar de toepasbaarheid van het relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase.”

Student:	Michelle Hendrikx
Organisatie:	Samenwerking A2 Gemeenten
Studentnummer:	2054977
Afstudeerdocent:	mr. M.A.A. Lemmens
Afstudeermentor:	mr. P.G.W. Kuckelkorn
Opleiding:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Datum:	Heeze, 1 juni 2015

RELATIVITEIT

“Een onderzoek naar de toepasbaarheid van het relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase”

Student:	Michelle Hendrikx
Opdrachtgever:	Samenwerking A2 Gemeenten
Studentnummer:	2054977
Afstudeerdocent:	mr. M.A.A. Lemmens
Afstudeermentor:	mr. P.G.W. Kuckelkorn
Opleiding:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Periode:	februari 2015 – mei 2015
Datum:	Heeze, 1 juni 2015

Voorwoord

Voor u ligt een scriptie welke het resultaat is van een onderzoek naar de toepasbaarheid van het relativiteitsbeginsel in de fase van bezwaar. Deze scriptie is geschreven in opdracht van de organisatie Samenwerking A2-Gemeenten.

Ik heb deze scriptie geschreven bij het team juridische zaken, waarbij ik veel ondersteuning heb gekregen. Echter, er is een persoon in bijzonder die mij intensief heeft bijgestaan tijdens het proces. Daarom gaat mijn dank allereerst uit naar Patrick Kuckelkorn. Door zijn waardevolle begeleiding en enthousiasme werd het schrijven van deze scriptie een stuk aangenamer. Ik heb erg genoten van de samenwerking. Ten tweede wil ik mijn afstudeerdocent Mark Lemmens bedanken voor de fijne samenwerking. Zijn feedback heeft een groot aantal zaken inzichtelijker gemaakt en het heeft er voor gezorgd dat ik weer de goede richting op ging. Ook wil ik Cindy Snijders nog bedanken. Zij heeft het voor elkaar gekregen dat ik bij de Samenwerking A2-gemeenten mijn afstudeerstage mocht doorlopen. Hierdoor kan ik terug kijken op een ontzettend leuke, maar ook leerzame tijd. Ten slotte wil ik Timi Schlatmann bedanken voor het grondig doorspitten van mijn scriptie.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' followed by a long, sweeping horizontal stroke that ends in a small hook.

Michelle Hendrikx

Heeze, Juni 2015

INHOUDSOPGAVE

Lijst met gebruikte afkortingen

Samenvatting

Hoofdstuk 1 – Inleiding	9
1.1 - Organisatie	9
1.2 – Aanleiding onderzoek	9
1.3 Probleembeschrijving	10
1.3.1 Relativiteitsbeginsel	10
1.3.2 Relativiteit in de bezwaarfase	10
1.3.3 Uitspraak voorzieningenrechter	10
1.3.4 Relativiteit en ontvankelijkheid	11
1.4 Centrale vraag	12
1.5 Doelstelling	12
1.6 Onderzoeksstrategieën	12
1.7 Bronnen en methoden en verantwoording daarvan	13
Hoofdstuk 2 – Ontvankelijkheidstoets	14
2.1 Inleiding	14
2.2 De bezwaarfase	14
2.2.1 Algemeen	14
2.2.2 (Derde)belanghebbende-begrip	15
2.2.3 Verplichte voorprocedure	15
2.2.4 De bezwaarfase bij de A2-gemeenten	15
2.3 Ontvankelijkheid	16
2.3.1 Indiening bezwaar door belanghebbende	16
2.3.2 Kennelijke niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid	16
2.3.3 Het horen van belanghebbende art. 7:2 Awb	17
2.4 Toepassing ontvankelijkheidstoets door de organisatie	17
2.5 Deelconclusie	18
Hoofdstuk 3 – Relativiteitsbeginsel	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Relativiteitsbeginsel in het Nederlandse recht	19
3.2.1 Het relativiteitsbeginsel in het bestuursrecht	19

3.2.2 Het relativiteitsbeginsel in het civiele recht	21
3.3 De ontwikkelingen van het relativiteitsbeginsel	21
3.3.1 Algemeen	21
3.3.2 Jurisprudentie	22
3.4 Relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase	23
3.4.1 Memorie van toelichting	23
3.4.2 De voorzieningenrechter	24
3.4.3 De reflexwerking van het relativiteitsbeginsel	26
3.5 Toepassing relativiteit door de bezwarencommissie A2-gemeenten	28
3.5.1 Bezwaarcommissie	29
3.5.2 Bestuursrechter	29
3.6 Deelconclusie	30
Hoofdstuk 4 – Analyse	32
4.1 Inleiding	32
4.2 De belanghebbende	32
4.3 De ruimte voor het relativiteitsbeginsel in het belanghebbende begrip	34
4.4 Beperking van het belanghebbende-begrip door het relativiteitsbeginsel	36
4.4.1 Vier groepen belanghebbenden	36
4.4.2 Woon- en leefklimaat	37
4.4.3 Onderneming en het belang van ongehinderde uitbreidingsmogelijkheden	37
4.4.4 Onderneming en het belang om gevrijwaard te blijven van een concurrent	38
4.4.5 Statutair belanghebbende en een collectief of algemeen belang	39
4.5 Deelconclusie	40
Hoofdstuk 5 – Conclusies en aanbevelingen	42
5.1 Centrale vraag	42
5.2 Conclusies	42
5.2.1 Memorie van toelichting art. 8:69a Awb	42
5.2.2 Jurisprudentie betreffende het relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase	42
5.2.3 De reflexwerking van het relativiteitsbeginsel	43
5.2.4 De ruimte in het belanghebbende-begrip	44
5.3 Aanbevelingen	45
5.3.1 Aanbevelingen reflexwerking	45
5.3.2 Advies bezwaarcommissie Samenwerking A2-gemeenten	45
Literatuurlijst	47
Geraadpleegde literatuur	47

Jurisprudentie en kamerstukken	50
---	-----------

BIJLAGE 1 – Overzicht bezwaarprocedure gemeenten

BIJLAGE 2 – Schematische weergave bezwaarschriftprocedure

BIJLAGE 3 – Interview mevrouw C. Snijders (secretaris bezwarencommissie A2-gemeenten)

Lijst met gebruikte afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Abbb's	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Chw	Crisis- en herstelwet
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DIV	Digitale informatievoorziening
Ffw	Flora- en faunawet
HR	Hoge Raad
NB-wet	Natuurbeschermingswet
Rb	Rechtbank
Wab	Wet aanpassing bestuursprocesrecht
Wm	Wet milieubeheer



SAMENVATTING

Op 1 januari 2013 is het relativiteitsbeginsel opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Het relativiteitsbeginsel is alleen van toepassing in de beroepsfase bij de rechter. De wetgever heeft in zijn memorie van toelichting betreffende het relativiteitsbeginsel aangegeven dat een relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase niet wenselijk is, omdat de bezwaarfase een wezenlijk ander karakter heeft dan rechtspraak. Er dient immers een volledige heroverweging plaats te vinden. Het is duidelijk geworden dat rechters niet altijd handelen op grond van wat de wetgever voor ogen had met een bepaalde bepaling. De voorzieningenrechters in Gelderland en Amsterdam hebben beiden het relativiteitsbeginsel betrokken in hun belangenafweging hangende de bezwaarfase. Ook door de ABRvS wordt er geen consequentie verbonden aan het anticiperen door het bestuursorgaan op het relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase. Uit deze uitspraken blijkt dat er ook reeds in de bezwaarfase een belangrijke rol weggelegd kan zijn voor het relativiteitsbeginsel.

Hoewel het relativiteitsbeginsel strikt genomen geen rol mag spelen in de bezwaarfase, is er toch een officiële mogelijkheid voor het bestuursorgaan om reeds in de bezwaarfase een toepassing te geven aan het relativiteitsbeginsel. Een bestuursorgaan hoeft namelijk de aangevoerde gronden niet mee te nemen in de bezwaarfase, als het relativiteitsbeginsel zich daartegen zal verzetten op het moment dat de zaak wordt behandeld bij de bestuursrechter. Mocht de belanghebbende zich beroepen op een van de abbb's, bijvoorbeeld het motiveringsbeginsel, dan zal dit niet slagen. De ABRvS heeft geoordeeld dat het beroepen op een formeel beginsel niet zal slagen, wanneer er op de onderliggende materiële norm geen beroep kan worden gedaan. Het relativiteitsbeginsel speelt dan toch inhoudelijk een rol in de bezwaarfase, doordat het bestuursorgaan in bezwaar een inschatting maakt van de wijze waarop een beroepsgrond door de bestuursrechter wordt beoordeeld.

Een andere mogelijkheid om het relativiteitsbeginsel op een officiële wijze te laten gelden in de bezwaarfase is om het te betrekken bij de ontvankelijkheidstoets. Het relativiteitsbeginsel zou dan worden betrokken bij het oordeel of de indiener van een bezwaarschrift als belanghebbende kan worden aangemerkt. Er zou dan een oordeel moeten worden geveld over de vraag of er een causaal verband bestaat tussen de gevolgen van een besluit en het geraakte belang. Er zou dan al in de bezwaarfase een signaal kunnen worden afgegeven aan bezwaarmaker over de haalbaarheid van zijn gronden en de kans op succes in een eventuele (vervolg) procedure. Een kennelijk niet-ontvankelijkheidsverklaring zou dan uitkomst kunnen bieden, omdat deze procedure binnen de organisatie aanzienlijk korter is en leidt tot tijdwinst en winst op financieel gebied. Het is namelijk financieel aantrekkelijker om zaken buiten een hoorzitting af te handelen. Denk hierbij aan financiële besparing op het gebied van medewerkers en het beleggen van een hoorzitting. Gelet op het feit dat de bestuursrechter in de praktijk geen daadwerkelijke consequenties lijkt te verbinden aan een officiële toepassing van het relativiteitsbeginsel en het niet uitvoeren van een volledige heroverweging derhalve ongemoeid laat, zijn de risico's voor het bestuursorgaan relatief klein en gelet op het te behalen efficiencyvoordeel de moeite van het overwegen waard. Uit praktijkonderzoek blijkt dat er een kleine aanname kan worden gemaakt wat betreft het aantal belanghebbenden dat uiteindelijk in beroep gaat. Deze groep is erg klein vergeleken met de groep die besluit om niet in beroep te gaan. Daarnaast komt het niet vaak voor dat het relativiteitsbeginsel een rol speelt bij de organisatie.

Samenvattend kan er worden gesteld dat het voor de organisatie Samenwerking A2-gemeenten, hoewel formeel niet toegestaan, in de praktijk aantrekkelijk kan zijn reeds in de bezwaarfase officieus gebruik te maken van een toepassing van het relativiteitsbeginsel. Dit omdat het de procedure sterk vereenvoudigt en de juridische risico's relatief beperkt zijn.

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 – Organisatie

De organisatie waarvoor het onderzoek is uitgevoerd is de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2-gemeenten, kortweg GRSA2. Deze organisatie is een Gemeenschappelijke Regeling, een openbaar lichaam met een eigen dagelijks bestuur, algemeen bestuur en een voorzitter.

Aan deze regeling nemen een drietal gemeenten deel; Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard. De regeling is getroffen door de drie colleges van burgemeester en wethouders. De raden hebben hiervoor eind 2011 hun goedkeuring verleend. Sinds de oprichting van de GRSA2 zijn er stapsgewijs onderdelen aan het samenwerkingsverband toegevoegd. De GRSA2 werkt op dit moment samen op drie gebieden: op het gebied van Juridische Zaken (Juza), Werk en Inkomen (W&I) en op Informatievoorziening en Automatisering (I&A)¹. Op dit moment zijn er plannen om de samenwerking mogelijk uit te breiden naar het vlak van bedrijfsvoeringstaken in de meest ruime zin. Het onderzoek is opgesteld om de afdeling Juza te adviseren met betrekking tot het relativiteitsbeginsel.

Grofweg zijn er bij de afdeling Juza de volgende taken belegd:

- secretariaat en advisering inzake bezwaarschriften;
- juridische advisering;
- juridisch control en juridische kwaliteitszorg.

Het onderzoek is met name relevant voor de advisering omtrent bezwaarschriften, omdat het onderzoek is gericht op de toepasbaarheid van het relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase. Bij het beoordelen van bezwaarschriften laten de GRSA2 en de deelnemende gemeenten zich adviseren door een externe onafhankelijke bezwarencommissie. Deze bestaat uit een voorzitter en een twee leden. Deze bezwarencommissie brengt een onafhankelijk advies uit naar aanleiding van bezwaarschriften die bij de GRSA2 of bij de deelnemende gemeenten worden ingediend. Deze bezwarencommissie bestaat uit een drietal 'kamers':

- algemene kamer (Wabo, handhaving, subsidies, etc.);
- sociale kamer (Participatiewet, Wmo, etc);
- personele kamer (beslissingen omtrent rechtspositie personeel).

1.2 – Aanleiding onderzoek

De Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2-Gemeenten ondersteunt de deelnemende gemeenten in de advisering omtrent bezwaarschriften. Dit met gebruikmaking van een externe onafhankelijke bezwarencommissie. Door de krachten te bundelen kan de voortgang van bezwarenafhandeling beter worden gewaarborgd dan wanneer de gemeenten dit individueel moeten regelen. Zo kan er gebruik gemaakt worden van meer commissieleden en een groter ambtelijk apparaat ter ondersteuning.

Het functioneren van de commissie wordt jaarlijks geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Innovatie en het verbeteren van de efficiency en dienstverlening naar gemeenten en burgers staat hierbij voorop. Vanuit dit oogpunt zal worden onderzocht in hoeverre de bezwarencommissie in haar toetsing en advisering zou kunnen voorsorteren op het relativiteitsbeginsel, zoals dat reeds in de beroepsfase wordt toegepast. Door onderzoek te doen naar mogelijke wijzen van toetsing aan het relativiteitsbeginsel in de

¹ Bijlage 1

² F. Damen, *Aanpassing bestuursprocesrecht binnen nieuwe zaaksbehandeling*, Tilburg:www.Francadamen.wordpress.com (zoek op nieuwe zaaksbehandeling) 2012.

bezwarenfase kan men wellicht niet alleen de kwaliteit van advisering vergroten maar ook een efficiencyslag maken in de doorlooptijd van bezwarenprocedures.

1.3 Probleembeschrijving

1.3.1 Relativiteitsbeginsel

Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Hierdoor is het relativiteitsvereiste in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen. Voordat de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking was getreden, was het niet van belang of er een verband bestond tussen een aangevoerde beroepsgrond en de reden om een besluit aan te vechten. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht brengt hier sinds januari 2013 verandering in:

“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.”

De bestuursrechter hoeft niet tot vernietiging van een besluit over te gaan wegens strijd met een wettelijk voorschrift dat niet is geschreven om de belangen van de eisende partij te behartigen en te beschermen.² Met andere woorden, als een rechtsregel niet in het leven is geroepen om het belang te dienen dat de eiser aanvoert, hoeft de bestuursrechter aan deze belangen geen gewicht toe te kennen.

1.3.2 Relativiteit in de bezwaarfase

Het relativiteitsbeginsel geldt alleen in procedures bij de bestuursrechter, en is niet van toepassing op de bezwaarprocedure. De wetgever heeft expliciet aangegeven dat toepassing van het relativiteitsbeginsel in deze procedure niet wenselijk is.³ Het is immers de taak van het bestuursorgaan om in volle omvang te bezien of het primaire besluit nog steeds juridisch houdbaar én beleidsmatig raadzaam is.⁴ Er dient dus een heroverweging van het bestreden besluit te worden gemaakt. Alle belangen dienen te worden meegenomen in de nieuw te maken afweging. Deze lijn ziet men terug in de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State.⁵ In de jurisprudentie ziet men ook terug dat het bestuursorgaan kan anticiperen op het relativiteitsbeginsel in de beroepsfase door sommige gronden in haar beslissing op bezwaar in het geheel niet te behandelen. In die jurisprudentie is uitgemaakt dat aan de formele beginselen van behoorlijk bestuur, zoals bijvoorbeeld het motiveringsbeginsel, geen zelfstandige betekenis toekomt.⁶ Dit betekent dat een belanghebbende alleen een beroep kan doen op een formeel beginsel wanneer hij ook beroep kan doen op de onderliggende materiële norm.⁷

1.3.3 Uitspraak voorzieningenrechter

Onlangs heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland een noemenswaardige uitspraak gedaan over de toepassing van het relativiteitsbeginsel

² F. Damen, *Aanpassing bestuursprocesrecht binnen nieuwe zaaksbehandeling*, Tilburg:www.Francadamen.wordpress.com (zoek op nieuwe zaaksbehandeling) 2012.

³ *Kamerstukken II* 2009/2010, 32 450, nr. 3, p. 21.

⁴ ABRS 2 mei 2007, AB 2007, 263.

⁵ ABRvS 2 mei 2007, ECLI:NLRVS:2007:BA4131.

⁶ L. Hoogwerf, *Het relativiteitsvereiste en de uitholling van de bezwaarfase*, (www.vandiepen.com zoek op relativiteitsvereiste).

⁷ ABRvS 18 juli 2012, zaaknummer 201113488/1/A2.

hangende de bezwaarprocedure.⁸ Hij betrok namelijk het relativiteitsbeginsel in zijn belangenafweging aangaande de bezwaarfase. In deze zaak was aan een belanghebbende een omgevingsvergunning bouwen verleend. Eigenaar en exploitant van een supermarkt die circa 600 meter van het te realiseren gebouw is gelegen zijn het niet eens met het bouwplan. De eigenaar en exploitant van de supermarkt hebben onder andere aangevoerd dat er onvoldoende parkeergelegenheid zal komen door het bouwplan en dat daarnaast de verkeersveiligheid in het geding zou komen. De voorzieningenrechter heeft hierover besloten dat de wet- en regelgeving die geldt voor deze aangevoerde gronden niet beoogt hun concurrentiebelangen te beschermen. Hierdoor mogen, bij een nieuw te nemen beslissing op bezwaar, deze gronden niet tot een gegrondverklaring leiden. Deze overweging baseert hij op grond van het relativiteitsbeginsel.

De uitspraak lijkt op gespannen voet te staan met de wet ofwel met artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht.⁹ Daar tegenover kan worden aangevoerd dat de voorzieningenrechter in het kader van zijn belangenafweging alle relevante omstandigheden mee moet nemen. De voorzieningenrechter gaf dan ook als reden dat het relativiteitsbeginsel wel een rol zal gaan spelen bij een eventuele beroepsfase. De vraag is of de overweging van de voorzieningenrechter juridisch juist is of dat hij te voortvarend te werk is gegaan.

1.3.4 Relativiteit en ontvankelijkheid

Door het relativiteitsbeginsel heeft een belanghebbende geen garantie dat zijn/haar gronden van bezwaar het gaan 'redden' tijdens de beroepsfase. Wanneer er in de ontvankelijkheidstoets wordt gekeken of er sprake is van een belanghebbende is artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit artikel zegt dat een persoon als belanghebbende kan worden aangemerkt wanneer zijn/haar belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Deze toets is dus aanzienlijk lichter dan de toets van de relativiteitsleer in de beroepsfase. Hierdoor is het mogelijk dat de belanghebbende in de bezwaarprocedure alle gronden naar voren kan brengen, maar dat dit later in de fase bij de rechter zeer ingeperkt wordt. Vanuit het oogpunt van doelmatige en doeltreffende inrichting van de bezwaarprocedure lijkt dit ongewenst, omdat de bezwaarschriftencommissie zich wel moet buigen over de door de belanghebbende aangevoerde gronden, terwijl in sommige gevallen al vast staat dat de gronden in beroep niet mee worden genomen in de beoordeling van de zaak. Daarnaast is het van belang te realiseren dat op dit moment het relativiteitsbeginsel geen gevolgen heeft voor de ontvankelijkheid. Het vormt dus ook in zoverre geen beperking van het belanghebbende-begrip. Het relativiteitsbeginsel heeft betrekking op de omvang van het geding en zal er toe leiden dat de rechter een beroepsgrond, ten opzichte waarvan niet aan het beginsel wordt voldaan, niet bij zijn oordeel mag betrekken.¹⁰

Het belanghebbende-begrip heeft als het ware een zeeffunctie waarbij wordt gekeken of er een rechtstreeks belang bestaat bij de indiener van een bezwaarschrift met betrekking tot het genomen besluit. De werkingssfeer van de Awb wordt in hoge mate bepaald door het belanghebbende-begrip. Maar wie kunnen nu in concreto belanghebbenden zijn volgens artikel 1:2 van de Awb? Het belangrijkste begrip in artikel 1:2 van de Awb, waar overigens veel jurisprudentie achter schuilt, is het *rechtstreekse belang*. Er bestaan een aantal criteria waar een belanghebbende aan moet voldoen wil het een rechtstreeks belang hebben. Er moet sprake zijn van een objectief, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en

⁸ Rb. Gelderland 12 februari 2015 ECLI:NL:RBGEL:2015:969

⁹ G.M.J. van Oijen, *Het relativiteitsbeginsel in beweging*, 2 maart 2015.

¹⁰ R. Ensink, *Wijzigingen bestuursprocesrecht- het wachten is beloond, maar gaat het vanaf nu ook sneller?*, (www.holla.nl).

actueel belang. Dit zijn nogal een aantal eisen om vast te kunnen stellen of er sprake is van een rechtstreeks belang. De vraag is of in deze vereiste, en dan vooral in het persoonlijke belang, ruimte zit om te kunnen anticiperen op het relativiteitsbeginsel.

Het vraagstuk dat wordt opgeroepen bij de organisatie A2-gemeenten is of er in de procedure van bezwaar op subtiele wijzen invulling kan worden gegeven aan het relativiteitsbeginsel door de bezwarencommissies van de gemeenten. Het relativiteitsbeginsel is zoals blijkt uit het vorenstaande enkel van toepassing in de beroepsfase. Echter lijkt er een kleine opening te zijn om als gemeente te kunnen voorsorteren in de bezwaarfase op het relativiteitsbeginsel. Dit heeft de voorzieningenrechter alsook de Raad van State bevestigd in hun uitspraken. Deze opening zal worden onderzocht en daarnaast wordt er bekeken of dit juridisch en wetmatig haalbaar is. Mocht dit zo zijn dan zou het voor de gemeenten betekenen dat zij een efficiencyslag kunnen maken in de bezwaarfase, omdat zij dan kan voorsorteren op het relativiteitsbeginsel. In dit onderzoek wordt dan ook bekeken of de ontvankelijkheidstoets in bezwaar, en in het bijzonder de wijze waarop het belanghebbende-begrip wordt ingevuld, door de opdrachtgever kunnen worden gebruikt om het aantal bezwaargronden te beperken.

1.4 Centrale vraag

In hoeverre kan een gemeente in de bezwaarfase reeds voorsorteren op het relativiteitsbeginsel, waardoor zij sneller en efficiënter bezwaarzaken kan behandelen?

1.5 Doelstelling

Ik ga op 1 juni 2015 een onderzoeksrapport opleveren met aanbevelingen over de toepasbaarheid van het relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase, zodat de gemeenten een efficiencyslag kunnen maken en sneller in bezwaar kunnen beslissen.

1.6 Onderzoeksstrategieën

In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Dit houdt in dat de toepasbare literatuur en jurisprudentie is geanalyseerd, vergeleken en geïnterpreteerd. Daarnaast is er gekeken of de theoretische lijn van de literatuur terug te zien is in de jurisprudentie. Ook de jurisprudentie is dus geanalyseerd; jurisprudentie van de Raad van State, maar ook uitspraken waarin de desbetreffende gemeenten betrokken zijn. Zo heeft een deel van het praktijkcomponent zijn invulling gekregen.

Het onderzoek van de praktijk heeft een kwalitatieve vorm. Bij een kwalitatief onderzoek gaat het niet om het verzamelen van gegevens die meetbaar zijn, maar het gaat om het begrijpen van een bepaalde situatie en proces.¹¹ Het kwalitatief onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een casestudy. Een casestudy is het bestuderen van een verschijnsel als een geheel en in relatie tot zijn omgeving. Er is gebruik gemaakt van een documentanalyse en een interview. Bij een casestudy kan er onderscheid worden gemaakt tussen een enkelvoudige casestudy en een vergelijkende casestudy. In dit onderzoek is gekozen voor een vergelijkende casestudy. Er zijn een aantal casussen van de gemeenten, betreffende het relativiteitsbeginsel, bestudeerd en vergeleken met elkaar. Ook is de ontvankelijkheidstoets van de organisatie geanalyseerd en is bekeken hoe de bezwaarcommissie van de gemeenten omgaat met het relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase. Het is van belang dat er een keuze wordt gemaakt tussen cases die of minimaal of maximaal van elkaar verschillen.¹² Er is gezocht naar casussen die niet veel van elkaar verschillen, omdat ze allemaal een gemeenschappelijk onderwerp moeten

¹¹ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011 p. 80.

¹² P. Verschuren & H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, Amsterdam: Boom lemma uitgevers 2007, p. 185.

hebben, namelijk het relativiteitsbeginsel. Het doel van deze casestudy is een diepgaand inzicht te verkrijgen van de wijze waarop bepaalde processen met betrekking tot het relativiteitsbeginsel zich in de praktijk voltrekken.

1.7 Bronnen en methoden en verantwoording daarvan

Aangezien er een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek is verricht, zijn er voornamelijk rechtsbronnen, literatuur en documenten geraadpleegd. De laatste twee zijn ook gebruikt voor het praktijkcomponent, evenals personen.

Een van de rechtsbronnen die is gebruikt de wet in materiële zin. Dit houdt in dat hier niet alleen de algemeen verbindende voorschriften onder vallen, maar ook de Algemene Maatregelen van Bestuur, ministeriële regelingen en regelingen die afkomstig zijn van bijvoorbeeld de gemeenten. De Algemene wet bestuursrecht is de hoofdbron van het onderzoek. Daarnaast is er gebruik gemaakt van jurisprudentie. Er is onderzocht of er een lijn van vaste jurisprudentie bestaat dat als onderwerp heeft of het relativiteitsbeginsel al kan worden toegepast tijdens de ontvankelijkheidstoets in de bezwaarfase.

Zoals in het vorenstaande al naar voren kwam is er ook gebruik gemaakt van de benodigde literatuur. Dit in de vorm van boeken en tijdschriften. De literatuur is voornamelijk gebruikt om de kernbegrippen van het onderzoek uiteen te rafelen. Dit is gedaan door middel van een inhoudsanalyse. Deze analyse is belangrijk voor de begrippen: ontvankelijkheid, belanghebbende en het relativiteitsbeginsel. Het voordeel van wetenschappelijke literatuur is dat deze doorgaans kan worden beschouwd als een betrouwbare bron. Er is in dit onderzoek verschillende literatuur belicht om zo te kijken of er nog andere interpretaties of argumenten te vinden zijn, om op die manier het gevaar te voorkomen dat er maar op één bron wordt gefocust en alleen deze wordt gevolgd.

Ook zijn verschillende documenten geanalyseerd. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan Kamerstukken, bezwaarschriften, dossiers of adviezen van de bezwaarcommissie. Het gebruik van documenten heeft twee voordelen.¹³ Allereerst is er geen sprake van 'uitgelokt gedrag' en ten tweede zijn ze 'slijtvast'.¹⁴ Met uitgelokt gedrag wordt een situatie bedoeld zoals wanneer er vragen worden gesteld aan personen. Hierdoor kan men een reactie uitlokken. Bij documenten en literatuur speelt dit voorval geen rol. Met slijtvast bedoelt men dat documenten en literatuur eindeloos geraadpleegd kunnen worden. De documenten zijn telkens per deelvraag bekeken, om op die manier meer uit het materiaal te halen.

Hierboven werd reeds aangegeven dat, naast rechtsbronnen, literatuur en documenten, ook gebruik is gemaakt van personen. Er is een lid van de bezwaarcommissie van de organisatie Samenwerking A2-gemeenten geïnterviewd over het relativiteitsbeginsel. Er is voor de interviewmethode gekozen, omdat dit een geschikte manier is om aan gegevens te komen over hoe mensen over bepaalde zaken denken en hierdoor bepaalde handelingen verrichten.

¹³ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011 p. 85.

¹⁴ P. Verschuren & H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, Amsterdam: Boom lemma uitgevers 2007, p. 225.

Hoofdstuk 2 – Ontvankelijkheidstoets

2.1 Inleiding

Artikel 107 lid 2 van de Grondwet heeft aan de wetgever de opdracht gegeven om algemene regels van het bestuursrecht vast te stellen. Het uitvoeren van de grondwettelijke opdracht is de hoofddoelstelling van de Algemene wet bestuursrecht. De Awb vormt het centrale punt van het algemene deel van het bestuursrecht met daarin algemene regels voor in beginsel het gehele bestuursrecht. De Awb onderscheidt drie procedurele fasen ten aanzien van bestuurlijke besluitvorming. Dit zijn het voorbereiden en nemen van besluiten door een bestuursorgaan, het heroverwegen van die besluiten en het in beroep gaan tegen de besluiten bij de rechter. Het heroverwegen van besluiten wordt doorgaans in de procedure van bezwaar behandeld.

In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag beantwoord, namelijk: *Wat houdt de ontvankelijkheidstoets in bezwaar in en hoe wordt deze toegepast binnen de gemeenten?* In paragraaf 2.2 wordt de bezwaarfase behandeld en wordt er gekeken hoe de bezwaarfase vorm heeft gekregen binnen de organisatie. In paragraaf 2.3 wordt vervolgens de ontvankelijkheidstoets behandeld waarop paragraaf 2.4 volgt met het praktijkcomponent, waarbij er naar het proces van de ontvankelijkheidstoets binnen de organisatie wordt bekeken.

2.2 De bezwaarfase

2.2.1 Algemeen

De bezwaarschriftprocedure is op grond van de Awb, op een aantal uitzonderingen na, een algemene verplichte voorfase voordat men naar de rechter kan stappen. De wetgever heeft met deze voorprocedure een aantal functies voor ogen:

1. er is sprake van een rechtsbeschermingsfunctie of wel een waarborgfunctie;
2. de procedure wordt als een methode gezien om de besluitvorming positief af te ronden en dat kan in een aanzienlijk aantal gevallen leiden tot een oplossing van het geschil;
3. de voorbehandeling in bezwaar brengt met zich mee dat er een beter afgebakend en duidelijk uitgewerkte zaak bij de rechter naar voren wordt gebracht, ook wel de zeeffunctie genoemd;
4. ten slotte kent de procedure van bezwaar een voordeel van algemeen bestuurlijke aard: mochten er gebreken zijn in de organisatie, dan worden die door deze procedure overzichtelijker. Bestuurlijk falen wordt sneller opgemerkt.¹⁵

De bezwaarschriftprocedure kenmerkt zich door de bovenstaande functies. Het bestuursorgaan dat eerder een besluit heeft genomen, beoordeelt op grond van het bezwaarschrift of een wijziging of herroeping van het bestreden besluit terecht is. Hierdoor kunnen eerder gemaakte fouten worden hersteld.

De bezwaarprocedure valt onder de procedures van bestuurlijke heroverweging. Onder het maken van bezwaar wordt verstaan:

“het gebruikmaken van de ingevolge een wettelijk voorschrift bestaande bevoegdheid, voorziening tegen een besluit te vragen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen”, aldus art. 1:5 lid 1 van de Awb.

De bezwaarschriftprocedure kent twee hoofddoelen, namelijk: rechtsbescherming en verlengde besluitvorming.¹⁶ De rechtsbeschermingsfunctie volgt reeds uit het verbod van

¹⁵ Parlementaire Geschiedenis Awb I, p. 279.

‘reformatio in peius’ zoals dit in artikel 7:11 lid 1 van de Awb is verwerkt. Het verbod houdt in dat de indiener van een bezwaarschrift erop kan rekenen dat hij/zij nooit slechter kan worden van het maken van bezwaar, mits anderen niet tevens bezwaar maken.

Schending van het verbod van reformatio in peius is niet aan de orde wanneer het bestuursorgaan ook zonder dat het bezwaarschrift ingediend zou zijn tot wijziging van het besluit ten nadele van de indiener bevoegd zou zijn en de belanghebbende daardoor niet wordt geschaad in zijn/haar mogelijkheden tot het voeren van verweer.¹⁷

Het tweede hoofddoel van de bezwaarfase is de verlengde besluitvorming. Deze functie hangt samen met het kenmerk dat het bij de bezwaarprocedure gaat om een procedure bij hetzelfde bestuursorgaan als het bestuursorgaan waarvan het bestreden besluit afkomt. De verlengde besluitvorming komt daarnaast ook tot zijn recht in de reikwijdte van de beoordeling. De beoordeling beperkt zich niet tot rechtmatigheidsaspecten, maar richt zich ook tot de invulling van beleids- en beoordelingsvrijheid. Wanneer het bestuursorgaan dit nodig acht leidt een heroverweging tot een nieuw besluit.

2.2.2 (Derde)belanghebbende-begrip

In het bestuursrecht staat de belanghebbende in het middelpunt, omdat alleen een belanghebbende bezwaar kan maken tegen besluiten van bestuursorganen. Op grond van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht is een belanghebbende degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is. Om als belanghebbende te worden aangemerkt moet er worden voldaan aan een aantal eisen. Een persoon dient een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van andere en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.¹⁸ Het belanghebbende-begrip wordt in hoofdstuk 4 op pagina 32 nader besproken.

2.2.3 Verplichte voorprocedure

Wanneer er sprake is van een besluit, dan kan een belanghebbende, op grond van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht, beroep instellen bij de rechter, tenzij administratief beroep of beroep bij een andere bestuursrechter openstaat, aldus art. 8:5 lid 1 van de Awb. Op grond van artikel 7:1 lid 1 van de Awb dient een belanghebbende bezwaar te maken voorafgaand aan het beroep bij de bestuursrechter. Er kan dus worden gesproken van een algemene verplichting om voorafgaand het beroep bij de bestuursrechter eerst bezwaar te maken.¹⁹

2.2.4 De bezwaarfase bij de A2-gemeenten

De A2-gemeenten hanteren een vaste procedure met betrekking tot de bezwaarschriftprocedure. Deze is schematisch verwerkt in een flowchart (bijlage 1). Met betrekking tot de procesgang zijn er drie fasen te onderscheiden. Allereerst wordt er schematisch weergegeven hoe de voorbereiding en behandeling in de bezwaarcommissie in zijn werk gaat. Het bezwaarschrift komt bij de desbetreffende gemeente binnen en deze wordt ingeboekt en doorgestuurd. De secretaris van de bezwaarcommissie bepaalt aan de hand van een vast formulier de ontvankelijkheid van de indiener. Mocht de indiener ontvankelijk worden verklaart, dan verricht diezelfde secretaris een vooronderzoek. Deze gegevens zendt hij of zij door naar de medewerker van de vakafdeling die het bezwaarschrift zal opstellen en als “wederpartij” deel zal nemen aan de hoorzitting.

¹⁶ L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht, Rechtsbescherming tegen de overheid, Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013 p. 184.

¹⁷ CrvB 8 september 1997, JB 1997, 223 m. nt. HJS.

¹⁸ W. Leistra, *Wandelaar geen belanghebbende bij openbaarheid wandelpad*, 26 augustus 2013 (www.dirkzwageroverheidenvastgoed.nl zoek op: wandelpad).

¹⁹ L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht, Rechtsbescherming tegen de overheid, Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013 p. 176.

De tweede fase die wordt beschreven is de behandeling van het bezwaarschrift door de bezwaarcommissie. Het bezwaarschrift wordt voor een hoorzitting geagendeerd door de secretaris. Na deze hoorzitting wordt er door de voorzitter van de bezwaarcommissie het vervolg bepaald. Er wordt gekeken of er voldoende gegevens beschikbaar zijn voor het uitbrengen van een advies door de commissie. Zijn de gegevens voldoende, dan wordt er door de secretaris een verslag conceptadvies gemaakt en doorgestuurd naar de leden van de bezwaarcommissie. Bij goedkeuring wordt dit verslag geaccordeerd en door de voorzitter ondertekend. Vervolgens wordt het advies door de secretaris verspreid. De laatste fase van de procedure is de afhandeling van het bezwaar. Het advies van de bezwarencommissie ligt er en nu moet er een beslissing op bezwaar komen. Een medewerker van de vakafdeling beslist op het advies van de bezwaarcommissie. Deze bepaalt of er contrair of niet contrair wordt besloten. De procedure die hierop volgt is hetzelfde, alleen wordt de procedure bij een niet contrair besluit gevoerd door de secretaris van de bezwaarcommissie. Bij een contrair besluit wordt door de medewerker van de vakafdeling een verdere invulling gegeven aan de procedure. Bij beide opties moet er een voorstel worden gemaakt van een B&W besluit. Vervolgens wordt er een beslissing op bezwaar genomen en wordt deze ook verstuurd. De laatste stap van de bezwaarprocedure ligt bij de documentaire informatievoorziening (DIV). Zij zullen het dossier opmaken en opslaan.

2.3 Ontvankelijkheid

2.3.1 Indiening bezwaar door belanghebbende

Op grond van artikel 8:1 lid 1 juncto 7:1 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht heeft een belanghebbende het recht om, alvorens beroep in te stellen op de bestuursrechter, tegen een besluit bezwaar te maken. Allereerst wordt de ontvankelijkheid bepaald door de vraag of de indiener van het bezwaar kan worden aangemerkt als belanghebbende op grond van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het is van belang, wil de indiener ontvankelijk zijn in zijn bezwaar, dat het bezwaarschrift binnen het bezwaar- en beroepstermijn wordt ingediend. Dit termijn is vastgesteld in artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht en bedraagt zes weken. Het termijn vangt aan op de dag na de dag waarop het besluit is bekendgemaakt en dus ook in werking is getreden, aldus artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht. Bekendmaking van het besluit geschiedt op grond van artikel 3:41 lid 1 Awb door toezending of uitreiking aan hen. De bekendmaking duidt het moment aan waarop het bestreden besluit in werking treedt. Voor een derde belanghebbende is dit anders. Artikel 3:43 van de Algemene wet bestuursrecht zegt hierover het volgende: 'tegelijktijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking wordt van het besluit mededeling gedaan aan degenen die bij de voorbereiding ervan hun zienswijze naar voren hebben gebracht.'

2.3.2 Kennelijke niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid

Het bestuursorgaan gaat eerst na of het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is op grond van artikel 6:6 Awb. Het bezwaar kan kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaart wanneer er bijvoorbeeld niet binnen het bezwaartermijn bezwaar is gemaakt of wanneer de indiener geen belanghebbende is bij het besluit. Daarnaast kan het ook zo zijn dat de opgevraagde stukken door de indiener niet of niet op tijd zijn verstrekt. Er kan naast een kennelijke niet-ontvankelijkheid worden besloten dat het bezwaar kennelijk ongegrond is. Dit wil zeggen dat het zeker is dat het bezwaar niet tot een andere beslissing zal leiden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het geval dat het bezwaar wordt gemaakt tegen een gebonden beschikking die gelet op de relevante regelgeving geen andere inhoud kan

hebben.²⁰ Uit de inhoud van het bezwaarschrift volgt dat het bezwaar redelijkerwijs geen kans van slagen heeft. Dit wordt beoordeeld door de betreffende overheidsinstantie zelf.

2.3.3 Het horen van belanghebbende art. 7:2 Awb

Voordat het bestuursorgaan beslist over het bezwaar moet het bestuursorgaan alle belanghebbenden in de gelegenheid stellen om te worden gehoord, ingevolge artikel 7:2 lid 1 Awb. Onder de te horen belanghebbenden horen in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift, de geadresseerde van het bestreden besluit en de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het bestreden besluit hun zienswijze kenbaar hebben gemaakt.²¹ De vorenstaande belanghebbenden moeten vooraf aan het horen worden geïnformeerd over de datum, tijd en de plaats waar de belanghebbenden worden gehoord. Het horen vormt een essentieel onderdeel van de bezwaarprocedure. Er kan namelijk nog nadere informatie naar voren komen en er kan eventueel een oplossing worden gezocht. Daarnaast is het een mogelijkheid voor diegene die niet goed in staat zijn hun gedachten schriftelijk te formuleren, om toch zijn of haar mening mondeling onder de aandacht van het bestuursorgaan te brengen.²²

Het horen kan op grond van artikel 7:2 Awb in enkele gevallen achterwege worden gelaten. Allereerst kan men afzien van het horen. Dit doet zich voor wanneer “het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is, het bezwaar kennelijk ongegrond is, de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord, de belanghebbende niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord of aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.”²³ Koestert het bestuursorgaan zelfs enige twijfel aan de ontvankelijkheid van het bezwaar, dan dient de belanghebbende wel in de gelegenheid te worden gesteld om te worden gehoord.²⁴

2.4 Toepassing ontvankelijkheidstoets door de organisatie

Bij toepassing van de ontvankelijkheidstoets wordt er bij de gemeenten onderscheid gemaakt tussen de kennelijk niet-ontvankelijk verklaring en de niet ontvankelijk verklaring. In geval van kennelijke niet-ontvankelijkheid is dit reeds op voorhand duidelijk. Iemand is bijvoorbeeld te laat met het indienen van bezwaar of duidelijk geen belanghebbende. De secretaris van de bezwarencommissie stelt dan alvast een advies op strekkende tot het kennelijk niet-ontvankelijk verklaren van de bezwaarmaker. Het advies wordt vervolgens ter accordering voorgelegd aan de voorzitter van de bezwarencommissie. Bij akkoord kan het advies vervolgens worden uitgebracht aan het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen.

In het geval niet op voorhand duidelijk is of iemand niet ontvankelijk is in zijn bezwaar, vindt er een hoorzitting plaats alwaar de belangen van alle partijen worden toegelicht en bekeken. Ook hier kan blijken dat iemand door omstandigheden niet ontvankelijk is in zijn bezwaar, zulks blijkt dan ter zitting. De commissie zal vervolgens dienovereenkomstig advies uitbrengen.

²⁰ L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht, Rechtsbescherming tegen de overheid, Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013 p. 194.

²¹ L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht, Rechtsbescherming tegen de overheid, Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013 p. 193.

²² CRvB 16 mei 2006 ECLI:NL:CRVB:2006:AX3772.

²³ R.Ligtvoet, *De Wet aanpassing bestuursprocesrecht: een “home run” naar een slagvaardiger bestuursrecht?*, Tilburg: Tilburg Law School 2013.

²⁴ H.A.G. Schippers, *Praktijkpocket Algemene wet bestuursrecht, tekst, toelichting en jurisprudentie*, Zwolle: Langhenkel Opleiding, Training & Advies 2013 p. 340.

In bijlage 3 wordt de bezwaarprocedure en de bijhorende ontvankelijkheidstoets schematisch weergegeven in een flowchart.

2.5 Deelconclusie

De bezwaarschriftprocedure is op grond van de Awb, op een aantal uitzonderingen na, een verplichte voorfase voordat een belanghebbende naar de rechter kan stappen. Allereerst wordt er door het bestuursorgaan, bij het binnenkomen van een bezwaarschrift, besloten of de belanghebbende ontvankelijk is in zijn bezwaar. Allereerst moet de indiener van het bezwaar kunnen worden aangemerkt als een belanghebbende. Om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt moet zijn belang rechtstreeks worden geraakt door het bestreden besluit. Daarnaast wordt er gekeken of het bezwaar binnen het termijn van zes weken is ingediend. Mocht de indiener te laat zijn of niet kunnen worden aangemerkt als een belanghebbende, dan is er sprake van een kennelijke niet-ontvankelijkheid. Naast een kennelijke niet-ontvankelijkheidsverklaring kan er ook worden besloten dat het bezwaar kennelijk ongegrond is. Hiervan is sprake als het bestuursorgaan zeker is dat het bezwaar niet tot een andere beslissing zal leiden. Uit de inhoud van het bezwaarschrift volgt dan dat het bezwaar redelijkerwijs geen kans van slagen heeft. De ontvankelijkheidstoets wordt bij de gemeenten toegepast door de secretaris van de bezwaarcommissie. Hierna zal de hoorzitting plaatsvinden, waarbij de belanghebbende wordt gehoord. Na de hoorzitting wordt er door de bezwaarcommissie een advies uitgebracht, waarop er namens het bestuursorgaan een beslissing op bezwaar wordt genomen door de medewerker van de vakafdeling. De organisatie samenwerking A2-gemeenten heeft haar processen uitgewerkt in verschillende flow-charts. Deze zijn in de bijlagen opgenomen.

Hoofdstuk 3 – Relativiteitsbeginsel

3.1 Inleiding

Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Hierdoor is het relativiteitsbeginsel in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen en wel in artikel 8:69a. De bestuursrechter hoeft, op grond van het relativiteitsbeginsel, niet tot vernietiging van een besluit over te gaan wegens strijd met een wettelijk voorschrift dat niet is geschreven om de belangen van de eisende partij te behartigen.²⁵ Dit beginsel past goed in de nieuwe zaaksbehandeling, waarin het draait om een oplossingsgerichte rechtspraak op maat en waarin het van belang is dat zaken sneller op zitting komen.

In dit hoofdstuk worden een aantal deelvragen beantwoord. In paragraaf 3.2 en 3.3 wordt een antwoord gegeven op de deelvraag: wat is het relativiteitsbeginsel? Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 een blik geworpen op de vraag of het relativiteitsbeginsel toepasbaar is in de bezwaarfase. In deze paragraaf wordt eerst gekeken naar de memorie van toelichting, wat heeft de wetgever voor ogen met betrekking tot de toepasbaarheid van het relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase? Daarnaast wordt een uitwerking van de recente jurisprudentie gegeven en worden de mogelijkheden bekeken of het bestuursorgaan kan anticiperen op het relativiteitsbeginsel in de fase van bezwaar. Ten slotte wordt in paragraaf 3.5 beschreven hoe de bezwaarcommissie van de organisatie 'omgaat' met het relativiteitsbeginsel.

3.2 Relativiteitsbeginsel in het Nederlandse recht

3.2.1 Het relativiteitsbeginsel in het bestuursrecht

Vóór 1994 was de heersende leer in de bestuursrechtspraak dat de rechtspraak niet slechts strekte tot bescherming van de belangen van burgers tegenover onrechtmatig overheidshandelen, maar tot de behartiging van het algemeen belang door de handhaving van het objectieve recht.²⁶ Door de invoering van de Algemene wet bestuursrecht heeft de wetgever afscheid genomen van deze toezichtfunctie van de bestuurlijke rechtspraak, en is er gekozen voor de rechtsbeschermingsfunctie²⁷. De nadruk in de bestuursrechtspraak kwam te liggen op de rechtsbescherming van de individuele burger.

Eind 2001 heeft de Commissie Evaluatie Awb II de aanbeveling gedaan om onderzoek te doen naar de argumenten die pleiten voor en tegen de invoering van het relativiteitsbeginsel in het bestuursprocesrecht.²⁸ De minister van Justitie heeft, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, aan de Commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht de vraag gesteld of invoering van het relativiteitsbeginsel wenselijk is. De commissie is hierover enkele malen in beraad gegaan, maar constateerde al snel dat er geen overeenstemming kon worden bereikt.²⁹ Een aantal leden van de commissie vindt een relativiteitsbeginsel wenselijk, maar een groter deel van de leden beantwoordt de vraag of de invoering van het relativiteitsbeginsel

²⁵ F. Damen, *Aanpassing bestuursprocesrecht binnen nieuwe zaaksbehandeling*, Tilburg: www.Francadamen.wordpress.com (zoek op nieuwe zaaksbehandeling) 2012.

²⁶ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 450, nr. 3, p. 9.

²⁷ Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 35.

²⁸ *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, Den Haag: BJu 2001, p. 22.

²⁹ Commissie Evaluatie Awb II, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, Den Haag: BJu 2007, p.1.

wenselijk is ontkennend. Voor 2013 was van een relativiteitsbeginsel geen sprake. De bestuursrechter moest dus soms een besluit vernietigen, omdat het in strijd is met een rechtsnorm, hoewel deze rechtsnorm niet strekt tot bescherming van het belang waarin iemand is geschaad. Het enige toetsingsmoment was, zoals dit nu nog steeds geldt, dat slechts belanghebbenden toegang hebben tot de bestuursrechter. Een beroep bij de bestuursrechter is slechts ontvankelijk wanneer de indiener van het beroepschrift, op grond van artikel 8:1 jo. 1:2 Awb, rechtstreeks door het bestreden besluit in enig belang is getroffen. Dit was dus de enige toegangsdrempel. Wanneer deze drempel was gepasseerd kon een belanghebbende zich op alle op het besluit toepasselijke rechtsregels beroepen. Wanneer appellant juist aanvoerde dat het besluit in strijd was met een rechtsnorm, dan werd het besluit vernietigd, ook als de rechtsnorm niet zou strekken tot bescherming van het belang waarin appellant was benadeeld.³⁰ Er werden door de commissie vraagtekens gezet bij het ontbreken van een relativiteitsbeginsel in het Nederlandse bestuursrecht. In de literatuur kwam regelmatig naar voren dat het ontbreken van een relativiteitstoets zou leiden tot oneigenlijk gebruik van rechtsbeschermingsprocedures.³¹

“De Commissie is van oordeel dat invoering van een relativiteitsvereiste in het bestuursrecht in het licht van het Europese en internationale recht op zichzelf toelaatbaar zou zijn, mits dit vereiste niet te strikt wordt opgevat. Over de wenselijkheid van invoering van een dergelijk vereiste lopen de meningen binnen de Commissie uiteen. Een deel van de Commissie ziet praktische bezwaren in de gedaante van een toenemende rechtsonzekerheid en een extra werklast voor de rechterlijke macht de niet in een redelijke verhouding staan tot de ernst en omvang van het probleem dat een relativiteitsvereiste zou moeten oplossen. Andere leden van de Commissie achten invoering van een relativiteitsvereiste wenselijk, deels op rechtssystematische gronden, deels om te voorkomen dat de rechter besluiten moet vernietigen in gevallen waarin daarvoor maatschappelijk onvoldoende begrip en rechtvaardiging bestaan. Weer andere leden achten een relativiteitsvereiste juist maatschappelijk ongewenst, omdat daardoor soms onwettige besluiten in stand zouden moeten blijven, ook als burgers daarvan wel degelijk nadeel ondervinden.”

Op 1 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet ingevoerd. Hierdoor werd de eerste toepassing van het relativiteitsbeginsel in de bestuursrechtspraak een feit. Artikel 1.9 van de Crisis- en Herstelwet had dezelfde bepaling als het nu geldende artikel 8:69a Awb.³² Op 4 augustus 2012 kwam het wetvoorstel van de Minister van Justitie in de Tweede Kamer. In dit wetvoorstel werd voorgelegd het relativiteitsbeginsel in zijn geheel in te voeren in de Algemene wet bestuursrecht.³³ Artikel 8:69a zou het relativiteitsbeginsel vorm gaan geven en luidt het zelfde als artikel 1.9 van de Crisis- en Herstelwet, namelijk:

³⁰ Commissie Evaluatie Awb II, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001, Den Haag: BJu 2007, p.2.

³¹ N. Verheij, *Uit zuinigheid naar relativiteit. Naar een Schutznormvereiste in het bestuursrecht*, Den Haag: Sdu 2006, blz. 99 -112 en M. Schreuder- Vlasblom, *Kroniek Bestuursprocesrecht*, NTB 2003, blz. 181. en S. Pront-van Bommel, *Bestuursprocesrecht*, diss. UvA 2002, Den Haag: BJu 2002.

³² Y. Soffner, *Relativiteitsvereiste Crisis- en Herstelwet: opkomen voor eigen belangen*, (www.wieringa-advocaten.nl zoek op: crisis- en herstelwet)

³³ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 450, nr. 2.

“De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op 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.”

Op 18 december 2012 vond de stemming plaats en het wetsvoorstel is daarbij aangenomen.³⁴ Op 1 januari 2013 is het wetsvoorstel in werking getreden.³⁵ Hierbij is artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet komen te vervallen en is artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht in werking getreden.

3.2.2 Het relativiteitsbeginsel in het civiele recht

Niet alleen in het bestuursrecht geldt een relativiteitsbeginsel, maar ook in het civiele recht. Het relativiteitsbeginsel is gecodificeerd in artikel 6:163 BW:

“Geen verplichting tot schadevergoeding bestaat wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden”

Het bovenstaande houdt in dat de door de dader overtreden norm moet zijn geschreven ter bescherming van het geschonden belang. Een bekend voorbeeld gaat over een tandarts die zijn beroep uitoefende zonder vergunning. Een vergunning is bij de wet verplicht voor tandartsen. Echter, kunnen andere tandartsen deze tandarts niet aansprakelijk stellen, omdat de vergunningplicht is ingesteld ter bescherming van de patiënt en niet om het belang te beschermen van concurrerende tandartsen.³⁶

Aan de hand van het voorbeeld kan er worden geconcludeerd dat het relativiteitsbeginsel in beginsel het zelfde doel heeft als in het bestuursrecht. In dit onderzoek wordt het relativiteitsbeginsel in het civiele recht verder niet meer besproken, omdat deze geen rol speelt in het bestuursrecht en dus ook niet in de probleemstelling van de desbetreffende organisatie.

3.3 De ontwikkelingen van het relativiteitsbeginsel

3.3.1 Algemeen

Op grond van artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op 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. Bij de toetsing van het relativiteitsbeginsel heeft de bestuursrechter telkens met twee elementen te maken. Allereerst met het werkelijke belang van eiser of appellant en ten tweede met het beschermingsbereik van de norm waarop eiser of appellant zich beroept. Op grond van een combinatie van het belang van de eiser en het beschermingsbereik van de wet kan de rechter concluderen of er aan het relativiteitsvereiste is voldaan.

De wetgever heeft door het invoeren van het relativiteitsbeginsel een invulling proberen te geven aan een slagvaardiger bestuursprocesrecht dat gericht is op de definitieve geschilbeslechting.³⁷ Sinds de invoering van artikel 8:41a Awb kan men concluderen dat de definitieve geschilbeslechting niet zozeer een streven als wel een opdracht is, nu dat

³⁴ Stenogram van de vergaderingen d.d. 17 en 18 december 2012 van de Eerste kamer, p. 134.

³⁵ De wet van 20 december 2012 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht), Stb. 2012, 682 en 684.

³⁶ HR 17 januari 2958, NJ 1961, 568 (Beukers/Dorenbos).

³⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 1.

hier van beleidsvrijheid voor de bestuursrechter geen sprake meer is.³⁸ De bestuursrechter is namelijk op grond van artikel 8:41a uit de Algemene wet bestuursrecht verplicht om de aan hem voorgelegde geschillen zoveel mogelijk definitief te beslechten. Dit wordt ook wel finale geschilbeslechting genoemd, waarmee wordt bedoeld dat de rechtspositie van degene die beroep heeft ingesteld, na de uitspraak vast staat. Men spreekt van finale geschilbeslechting bij uitspraken waarbij de rechter zich onbevoegd heeft verklaard, het beroep niet-ontvankelijk is verklaard, het beroep ongegrond is verklaard, de rechter zelf in de zaak heeft voorzien, het beroep gegrond is verklaard maar dat de rechtsgevolgen in stand zijn gelaten en wanneer de rechter het besluit heeft vernietigd, maar dat er geen nieuw besluit meer ter uitvoering van de uitspraak hoeft te worden genomen.³⁹ De definitieve geschilbeslechting is belangrijk gelet op het relativiteitsbeginsel, omdat dit beginsel een bijdrage moet leveren aan een slagvaardiger bestuursrecht en dus ook een bijdrage levert aan de definitieve geschilbeslechting.

3.3.2 Jurisprudentie

Aan de hand van twee uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt het relativiteitsbeginsel nader beschreven. Het standaard voorbeeld dat wordt gegeven is de uitspraak betreffende de villabewoners.⁴⁰ Villabewoners verzetten zich tegen het vestigen van een woonwagenkamp, omdat de bewoners van de woonwagens te veel geluidsoverlast zullen hebben van een nabijgelegen zwembad. Er moet dus worden gekeken of het bestreden besluit in strijd is met de Wet geluidshinder. De bestuursrechter mag dit niet betrekken bij de beoordeling van het beroep en de toetsing van het bestreden besluit, omdat de Wet geluidshinder in de casus niet strekt tot bescherming van de villabewoners, maar juist tot bescherming van de woonwagenbewoners. De villabewoners kunnen wel aanvoeren dat zij geluidsoverlast zullen gaan ondervinden door de toekomstige vestiging van het woonwagenkamp. Art. 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht zal hen in dat geval niet worden tegengeworpen.

In de tweede uitspraak betreft het een verleende monumentenvergunning. Appellante is een commanditaire vennootschap. Appellante betoogt dat de rechtbank haar ten onrechte artikel 1.9 Crisis- en herstelwet heeft tegengeworpen. Zij stelt belang te hebben bij behoud van een goede kwaliteit van de leefomgeving, omdat die mede bepalend is voor de commerciële aantrekkelijkheid van het vastgoed dat zij verhuurt.⁴¹ Volgens appellante is dit belang hetzelfde als de norm die de wetgever heeft beoogd met betrekking tot de algemene belangen die de Monumentenwet beoogt te beschermen. Het kan volgens appellante dus niet zo zijn dat er kan worden geoordeeld dat de normen uit de Monumentenwet niet strekken tot beschermen van haar belang. De Raad van State zegt hierover het volgende⁴²:

³⁸ A.T. Marseille, *'Het gebruik van discretionaire bevoegdheden door de bestuursrechter, serie 'de derde macht: tanend of toenemend?'*, Bestuurswetenschappen, 2012, 4 p. 57.

³⁹ Commissie Evaluatie Awb III 2007, p. 41-42.

⁴⁰ ABRS 19 maart 2003, AB 2003, 191 m.nt. deG.

⁴¹ ABRvS 18 juli 2012 ECLI:NL:RVS:2012:BX1859.

⁴² ABRvS 18 juli 2012 ECLI:NL:RVS:2012:BX1859.

“De normen uit de Monumentenwet strekken tot bescherming van de monumentale waarden van als beschermd monument aangewezen panden. Het feitelijk belang waarin appellante dreigt te worden geraakt, is het commerciële belang bij de aantrekkelijkheid van het vastgoed dat zij verhuurt. Dat is geen belang dat valt onder het beschermingsbereik van de normen uit de Monumentenwet en evenmin een belang dat verweven is met de algemene belangen die de Monumentenwet beoogt te beschermen. De normen uit de Monumentenwet strekken derhalve kennelijk niet tot bescherming van het belang van appellante. Gelet op het bepaalde in artikel 1.9 van de Chw kan zij zich niet met succes op deze normen beroepen.”

De Raad van State heeft dus geoordeeld dat het relativiteitsbeginsel in de bovenstaande casus in de weg staat. De Monumentenwet strekt tot bescherming van de monumentale waarden van als beschermd monument aangewezen panden. Appellant voert zijn argumenten aan in het kader van een commercieel belang. Dit belang valt, aldus de Afdeling, niet onder het beschermingsbereik van de normen uit de Monumentenwet.

3.4 Relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase

3.4.1 Memorie van toelichting

In de memorie van toelichting heeft de wetgever uitdrukkelijk aangegeven dat het relativiteitsbeginsel niet van toepassing is in de bezwaarfase.⁴³ Hiervoor is gekozen, omdat het beslissen op bezwaar volgens de wetgever een wezenlijk ander karakter heeft dan rechtspraak. De wetgever benadrukt daarbij dat bij de bezwaarfase de nadruk niet slechts ligt op de rechtsbescherming van belanghebbenden, maar ook op kwaliteitsverhoging van besluitvorming. Er wordt niet enkel gekeken naar de geschonden individuele belangen, ook wel bekend als de rechtmatigheidstoets ‘ex tunc’, maar het gaat er ook om dat er onderzoek wordt gedaan naar de aspecten die nog niet bij de eerdere belangenafweging waren betrokken, ofwel de volledige heroverwegingen ‘ex nunc’. De wetgever geeft aan dat het beslissen op bezwaar een vorm van bestuur is en niet van rechtspraak. Daarom mag het bestuursorgaan zich dan ook niet beperken tot het bespreken van de bezwaargronden. Het bestuursorgaan moet in volle omvang bezien of het primaire besluit nog steeds juridisch houdbaar en wenselijk is.⁴⁴

In het bovenstaande beschreven stelsel past volgens de wetgever geen relativiteitsbeginsel, want er kan dan geen sprake zijn van een volledige heroverweging van het bestreden besluit. Het zou daarnaast frappant zijn om het bestuursorgaan enerzijds te verplichten tot het onderzoeken van aspecten die niet met zoveel woorden door bezwaarmaker zijn aangevoerd, maar anderzijds te verbieden om daarbij bepaalde rechtsregels, die de belangen van de bezwaarmaker niet beogen te beschermen, buiten beschouwing te laten.⁴⁵ Daarnaast kent de wetgever veel gewicht toe aan de positieve bijdrage die het doorlopen van de bezwaarprocedure levert aan de verduidelijking van gemaakte bestuurlijke keuzes. Niet zelden ligt hierdoor een minnelijke oplossing eerder binnen handbereik.⁴⁶

Hoewel De Poorter erkent dat van een volledige heroverweging geen sprake is indien het relativiteitsbeginsel ook wordt gehanteerd in de bezwaarfase, is hij niet van mening dat het verschil tussen bezwaar en beroep zo groot mag worden. Hij is van mening dat “het toch erg vreemd is dat een burger die in bezwaar mag klagen over de schending van een

⁴³ Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3.

⁴⁴ ABRS 2 mei 2007 ECLI:NL:RVS:2007:BA4141.

⁴⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3.

⁴⁶ K.H. Sanders, *De heroverweging getoetst*, (diss. RUG), Deventer 1998, blz 81-82.

norm van objectief publiekrecht die niet beoogt zijn belang te beschermen, van de rechter geen oordeel kan verkrijgen over de vraag of de bezwaarinstantie op dat bezwaar de juiste beslissing heeft genomen.”⁴⁷

3.4.2 De voorzieningenrechter

Ondanks het vorenstaande beschreven in de memorie van toelichting heeft de voorzieningenrechter op 12 februari 2015 uitspraak gedaan over het anticiperen door de voorzieningenrechter op het relativiteitsvereiste in de bezwaarfase.⁴⁸ In deze zaak was aan de orde een verzoek tot schorsing van een omgevingsvergunning voor een horecagelegenheid. Dit verzoek was ingediend door concurrenten van die horecagelegenheid. Het verzoek was tijdens de bezwaarfase ingediend, zodat het bestuursorgaan nog een volledige heroverweging zou moeten maken. Door de voorzieningenrechter werd er geconcludeerd dat er verschillende gebreken kleefden aan de bestreden vergunning. Het bestreden besluit tot verlening van een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en afwijken van het bestemmingsplan waren onvoldoende gemotiveerd. Daarnaast oordeelde de voorzieningenrechter dat er geen deugdelijke belangenafweging was gemaakt, maar hij zag geen aanleiding om de vergunning te schorsen, omdat de door verzoekers ingeroepen rechtsnorm niet strekte tot bescherming van hun concurrentiebelang. De voorzieningenrechter verwees hierbij naar artikel 8:69a van de Awb.

“Hoewel dit artikel niet van toepassing is op de procedures hangende bezwaar, ziet de voorzieningenrechter, nu dit artikel wel van toepassing zal zijn op een – mogelijk – later van de zijde van verzoeksters te entameren beroepsprocedure, aanleiding om dit uitgangspunt bij de door hem te maken belangenafweging te betrekken”.

De vraag die hier speelt is of de voorzieningenrechter in deze zaak niet te voortvarend te werk is gegaan.⁴⁹ Uit de uitspraak blijkt immers dat de rechter de kwaliteit van de aangevoerde gronden wel degelijk van belang acht, terwijl deze in de bezwaarprocedure niet beoordeeld mogen worden. In deze uitspraak wordt dus gekeken naar de uitspraak in een procedure die nog gevoerd moet gaan worden.

De voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam ging echter nog een stap verder. Deze liet het relativiteitsvereiste een rol spelen in de beslissing op bezwaar.⁵⁰ De voorzieningenrechter heeft namelijk in deze zaak niet alleen een uitspraak gedaan in de hoofdzaak, maar heeft ook de beslissing op bezwaar vernietigd. Daarnaast heeft de voorzieningenrechter zelf een beslissing op het bezwaarschrift genomen. Hier heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een oordeel gegeven over de aanvaardbaarheid van het anticiperen op het relativiteitsvereiste hangende de bezwaarfase door de voorzieningenrechter. De casus betreft een concurrent die in een eerder stadium bezwaar had gemaakt tegen een omgevingsvergunning die was verleend. Dit bezwaar werd door het bestuursorgaan niet-ontvankelijk verklaard.⁵¹

⁴⁷ J.C.A. de Poorter, ‘Naar een relativiteitseis in het bestuursrecht?’, in E.C. Pietermaat & J.C.A. de Poorter, *Toegang tot de rechter: processuele openbaarheid en belang*. Jonge VAR-reeks 2. Den Haag: Boom Juridische uitge- vers 2004, p. 61-82.

⁴⁸ Rb Gelderland 12 februari ECLI:NL:RBGEL:2015:969.

⁴⁹ Sam advocaten, *Relativiteit in bezwaar*, 19 maart 2015 (www.sam-advocaten.nl zoek op: relativiteit in bezwaar).

⁵⁰ ABRvS 18 maart 2015 ECLI:NL:RVS:2015:842.

⁵¹ L. Hoogwerf, *Anticipatie op het relativiteitsvereiste in de bezwaarfase niet toegestaan*, (www.vandiepen.com zoek op relativiteitsvereiste) p. 4.

De Raad van State zei hier het volgende over⁵²:

“[appellante A] heeft terecht aangevoerd dat de voorzieningenrechter, door te overwegen dat het relativiteitsvereiste in de weg zou staan aan het gegrond verklaren van het door [appellante A] en [appellante B] gemaakte bezwaar, niet heeft onderkend dat het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb in de bezwaarfase niet van toepassing is. Zoals is weergegeven in de memorie van toelichting bij de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009-2010, 32 450, nr. 3, blz. 20-21) heeft de wetgever ervoor gekozen om het relativiteitsvereiste zoals neergelegd in artikel 8:69a van de Awb slechts in te voeren voor de fase van het beroep bij de rechter, en niet ook voor de fase van het bezwaar, nu het beslissen op bezwaar een wezenlijk ander karakter heeft dan rechtspraak.”

Er wordt door deze uitspraak door de Raad van State duidelijkheid geschept over het gegeven dat het relativiteitsbeginsel enkel en alleen van toepassing is voor de fase van bezwaar. Echter, er wordt geen consequentie verbonden aan het anticiperen door het bestuursorgaan op het relativiteitsbeginsel.⁵³ De Raad van State heeft geoordeeld dat het bestuursorgaan geen nieuwe beslissing op bezwaar hoeft te nemen en gaat voor een praktische aanpak. De ABRvS overweegt dat de gronden die de concurrent in bezwaar heeft aangevoerd dezelfde gronden zijn als die in beroep en hoger beroep zijn aangevoerd. Deze zijn door de Raad van State in de uitspraak inhoudelijk besproken, waarbij het relativiteitsbeginsel niet aan de concurrent is tegengeworpen. De gronden zijn dan ook na een inhoudelijke toetsing ongegrond verklaard.⁵⁴

Wat kan worden vastgesteld aan de hand van de vorenstaande jurisprudentie is dat de belanghebbende gekregen heeft waar hij om heeft verzocht. Er heeft een inhoudelijke beoordeling plaatsgevonden waarbij het relativiteitsbeginsel buiten beschouwing is gelaten. Dit is eigenlijk niet volledig in samenhang met het beginsel van de algehele heroverweging op grond van artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht.⁵⁵ Het bestuursorgaan moet een besluit bij een volledige heroverweging volledig toetsen. Deze toetsing wordt nu beperkt door de marginale toetsing van de rechter. Marginale toetsing houdt in dat de rechter nagaat of de overheid een besluit in een gegeven geval in redelijkheid, gelet op de daarbij betrokken belangen, had mogen nemen.⁵⁶ Een oplossing had kunnen zijn: het vernietigen van de uitspraak van de voorzieningenrechter en vervolgens het bestuursorgaan een nieuwe beslissing op bezwaar te laten nemen. Dit met het buiten beschouwing laten van het relativiteitsbeginsel. Echter is het wel mogelijk dat het bestuursorgaan het relativiteitsbeginsel toch toepast. Dit wordt ook wel de

⁵² ABRvS 18 maart 2015 ECLI:NL:RVS:2015:842.

⁵³ L. Hoogwerf, *Anticipatie op het relativiteitsvereiste in de bezwaarfase niet toegestaan*, (www.vandiepen.com zoek op relativiteitsvereiste) p. 4.

⁵⁴ L. Hoogwerf, *Anticipatie op het relativiteitsvereiste in de bezwaarfase niet toegestaan*, (www.vandiepen.com zoek op relativiteitsvereiste) p. 4.

⁵⁵ L. Hoogwerf, *Anticipatie op het relativiteitsvereiste in de bezwaarfase niet toegestaan*, (www.vandiepen.com zoek op relativiteitsvereiste) p. 5.

⁵⁶ R.D.J. van Caspel en H.R.W. Gokkel, *Fockema Andreae's Juridisch woordenboek*, Groningen: Noordhoff Uitgevers B.V. 2008.

reflexwerking van het relativiteitsbeginsel genoemd.⁵⁷

3.4.3 De reflexwerking van het relativiteitsbeginsel

Alhoewel het relativiteitsbeginsel niet toepasbaar is in de bezwaarfase, kan dit praktisch gezien toch voorkomen. Het is namelijk mogelijk om hierop te anticiperen in de bezwaarfase door het bestuursorgaan. Hoewel het relativiteitsvereiste enkel geldt in de fase van beroep, kan het toch in de praktijk voorkomen dat hiermee rekening wordt gehouden in de bezwaarfase.⁵⁸ Om deze materie te kunnen verduidelijken wordt aan de hand van een uitspraak van de rechtbank Utrecht, die later is bekrachtigd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, een invulling gegeven aan de reflexwerking van het relativiteitsbeginsel.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zeist hebben aan KondorWessels Vastgoed B.V. een monumentenvergunning verleend voor het vergroten van het bestaande gemeentehuis.⁵⁹ Omega Properties C.V. (hierna: Omega) is het niet eens met de vergunningverlening en stelt beroep in bij de Rechtbank te Utrecht. Op deze casus was het toentertijd geldende artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet van toepassing. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht is een voortzetting van artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet, dus zou deze uitspraak onder vigore van artikel 8:69a van de Awb niet anders hebben geklonken.⁶⁰ Allereerst wordt in beroep door de rechter gekeken of Omega een beroep kan doen op de Monumentenwet. De vraag die hier wordt gesteld is of Omega een beroep kan doen op de opgenomen normen in de Monumentenwet. De rechtbank concludeert uiteindelijk dat op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling, de ingeroepen normen door Omega met betrekking tot de Monumentwet kennelijk niet strekken ter bescherming van haar belangen. Omega heeft haar pand in de directe omgeving van het bouwplan. Zij wil gevrijwaard blijven van een aantasting van het monument. Dit omdat het volgens haar raakt aan de kwaliteit van de leefomgeving. Deze kwaliteit is volgens Omega bepalend voor de commerciële aantrekkelijkheid van het vastgoed van eiseres ter plaatse. Dit maakt volgens de rechter niet dat Omega zich ter bescherming van haar commerciële belangen kan beroepen op normen uit de Monumentenwet. De bepalingen die zijn opgenomen in de Monumentenwet hebben ten slotte ten doel het algemene belang van de bescherming van monumenten te beschermen. Deze bepalingen hebben dus niet het doel voor ogen de bescherming of het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren of in stand te houden. Om vorenstaande reden was de rechtbank van oordeel dat de belangen van Omega, bij het behoud van een goede kwaliteit van haar leefomgeving, niet zijn verweven met de algemene belangen die de Monumentenwet beoogt te beschermen. Omega heeft zich naast het bovenstaande mede beroept op het motiveringsbeginsel. Hoe de rechter met deze beroepsgrond omgaat is zeer noemenswaardig⁶¹:

⁵⁷ R. Benhadi, *Tijdschrift voor praktisch bestuursrecht: De reflexwerking van het relativiteitsvereiste*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2014.

⁵⁸ L. Hoogwerf, *Het relativiteitsvereiste en de uitholling van de bezwaarfase*, (www.vandiepen.com zoek op relativiteitsvereiste).

⁵⁹ Rechtbank Utrecht, 8 november 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU3683.

⁶⁰ R. Benhadi, *Tijdschrift voor praktisch bestuursrecht: De reflexwerking van het relativiteitsvereiste*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2014 P.11.

⁶¹ Rechtbank Utrecht, 8 november 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU3683.

“Eiseres heeft nog aangevoerd dat zij zich vooral beroept op schending van het motiveringsbeginsel. Zij vindt dat verweerder zich verschuilt achter de adviezen van de RCE en de monumentencommissie en de eigen belangenafweging onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt. Dit betoog kan niet slagen. Daar waar eiseres zich niet kan beroepen op de normen uit de Monumentenwet kan zij zich evenmin beroepen op schending van normen die betrekking op de voorbereiding en de tijdigheid van het bestreden besluit, alsmede op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel. Het beschermingsbereik van die beginselen is verknoopt met de onderliggende materiële norm, in dit geval de normen uit de Monumentenwet. Een ander oordeel zou toepassing van de relativiteitseis zinledig maken”.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de uitspraak van de rechtbank in stand gelaten en overwoog hierover het volgende⁶²:

“2.4. Omega Properties betoogt (...) dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat artikel 1.9 van de Chw aan haar kan worden tegengeworpen. (...) Door geen rekening te houden met de invloed van het bouwplan op de leefomgeving heeft het college bovendien in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel gehandeld, aldus Omega Properties.

(...)

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. De rechtbank heeft derhalve terecht geoordeeld dat het door Omega Properties ingestelde beroep, gelet op artikel 1.9 van de Chw, niet kan leiden tot vernietiging van de monumentenvergunning, zodat het beroep reeds daarom ongegrond is.”

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

In de bovenstaande zaak wordt er door Omega een beroep gedaan een tweetal beginselen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, namelijk op het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel. Om de juridische materie van de casus te kunnen begrijpen wordt er allereerst een toelichting gegeven op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna genoemd beginselen) zijn de geschreven en ongeschreven normen die het bestuursorgaan binden bij het uitvoeren van rechtshandelingen.⁶³ De beginselen gelden altijd en overal. Het gehele handelen van het bestuursorgaan is onderhevig aan de beginselen.⁶⁴ Onder de

⁶² ABRvS 18 juli 2012 ECLI:NL:RVS:2012:BX1859.

⁶³ <http://www.bezwaarschrift-en-beroep.nl/bestuursrecht/algemeen/beginselen-van-behoorlijk-bestuur/>

⁶⁴ H.F.T. Pennarts, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Apeldoorn - Antwerpen: Maklu 2008 p. 12.

beginselen kan een onderscheid worden gemaakt tussen de formele beginselen en de materiële beginselen. De formele beginselen hebben betrekking op iedere bevoegdheid van de overheid om besluiten te mogen maken. Deze bevoegdheid moet terug te voeren zijn op de bevoegdheid die door de formele wetgever is toebedeeld. Onder de formele beginselen vallen onder andere het legaliteitsbeginsel (geen bevoegdheid zonder grondslag in wet of Grondwet), Fair-play-beginsel (onpartijdigheid van de overheid) of het motiveringsbeginsel (de overheid moet haar besluiten goed motiveren op grond van artikel 3:46 van de Awb).

De materiële beginselen hebben betrekking op de inhoud van de bestuursbesluiten. Hieronder vallen onder andere het specialiteitsbeginsel (een bestuursorgaan mag alleen die belangen behartigen waarvoor de betrokken wet of regeling grondslag biedt, art. 3:4 lid 1 van de Awb), het gelijkheidsbeginsel (de overheid moet gelijke gevallen gelijk behandelen) of het evenredigheidsbeginsel (dit houdt in dat de overheid ervoor moet zorgen dat de nadelige gevolgen van een besluit voor de burger niet zwaarder zijn dan het algemene belang van het besluit, aldus artikel 3:4 lid 2 van de Awb). In de casus werd er door Omega een beroep gedaan op het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden, aldus artikel 3:2 van de Awb. Op grond van het motiveringsbeginsel moet de overheid haar besluiten goed motiveren. Het motiveringsbeginsel is gecodificeerd in artikel 3:46 van de Awb, volgens dit artikel moeten de feiten kloppen waarop het besluit is gebaseerd en moet de motivering logisch en begrijpelijk zijn. Beide beginselen vallen onder de formele categorie.

Samenvattend komt de zojuist uitgewerkte jurisprudentie op het volgende neer. Het bestuursorgaan zou in de bezwaarfase kunnen anticiperen op het relativiteitsbeginsel. Dit zou het bestuursorgaan kunnen doen door in de beslissing op bezwaar enkele bezwaargronden niet of niet uitdrukkelijk mee te nemen in de heroverweging van het besluit. Het bestuursorgaan heeft namelijk in het achterhoofd dat de bestuursrechter deze gronden in beroep niet wetenswaardig zal vinden. Als gevolg hiervan zal, net zoals in de bovenstaande casus, de belanghebbende snel geneigd zijn om zich te beroepen op een of meerdere algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de bovenstaande casus was dit het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Het beroepen op deze beginselen zal de belanghebbende niet verder helpen. In de jurisprudentie is uitgemaakt dat aan de formele beginselen van behoorlijk bestuur geen zelfstandige betekenis toekomt. Dit betekent dus dat een belanghebbende alleen een beroep kan doen op een schending van een formeel beginsel als hij alsmede een beroep kan doen op de onderliggende materiële norm.⁶⁵

Men zou kunnen opmerken dat het vorenstaande in strijd is met de algehele heroverweging in de bezwaarfase. Voor het bestuursorgaan wordt het mogelijk gemaakt om op de beroepsfase en dus ook op het relativiteitsbeginsel te anticiperen. Het ontbreken van een volledige heroverweging wordt dus door de Afdeling niet afgestraft.

3.5 Toepassing relativiteit door de bezwarencommissie A2-gemeenten

Na het een en ander uiteengezet te hebben betreffende het relativiteitsbeginsel, zijn we nu op het punt gekomen waarop we gaan kijken hoe de bezwarencommissie van de A2-gemeenten het relativiteitsbeginsel toepast of sterker nog er wordt gekeken of het überhaupt wordt toegepast. Een deelvraag die hierbij gesteld kan worden is: in hoeverre

⁶⁵ L. Hoogwerf, *Het relativiteitsvereiste en de uitholling van de bezwaarfase*, (www.vandiepen.com zoek op relativiteitsvereiste).

past de bezwarencommissie van de A2-gemeenten het relativiteitsbeginsel toe tijdens de behandeling van de bezwaarschriften? Er is gekeken naar de praktijk door middel van een interview en een casestudy.

3.5.1 Bezwaarcommissie

Om een beter inzicht te krijgen in het verloop van de bezwaarprocedure en de invloed van het relativiteitsbeginsel is de secretaris van de bezwarencommissie geïnterviewd, namelijk mevrouw C. Snijders.⁶⁶ Uit dit interview kwamen een aantal belangrijke gegevens naar voren met betrekking tot het handelen van de bezwaarcommissie ten opzichte van het relativiteitsbeginsel. Het komt niet vaak voor dat het relativiteitsbeginsel een rol speelt. Dit zou ook kunnen komen omdat het relativiteitsbeginsel pas in 2013 in de Awb is opgenomen. De bezwaarcommissie is zich er zeker van bewust dat het relativiteitsbeginsel niet toepasbaar is in de bezwaarfase. De bezwaarcommissie heeft over het relativiteitsbeginsel ook geen vaste richtlijnen. Onlangs heeft zich een zaak afgespeeld waarbij een kinderopvang bezwaar had gemaakt tegen een besluit genomen door het college betreffende een omgevingsvergunningverlening. De kinderopvang had een concurrentie belang en wilde niet dat er nóg een kinderopvang in de nabijheid werd gevestigd. Binnen de commissie was er al vastgesteld dat, in alle waarschijnlijkheid, de gronden van bezwaar het in beroep niet gingen redden vanwege het relativiteitsbeginsel. Deze conclusie is tijdens de hoorzitting, waarbij de vertegenwoordiger(s) van de kinderopvang aanwezig waren, door de voorzitter naar voren gebracht. De voorzitter van de bezwaarschriftencommissie had aangegeven dat het relativiteitsbeginsel in de weg zou kunnen staan en dat de gronden van bezwaar het waarschijnlijk niet gaan redden tijdens een beroepsprocedure. Het relativiteitsbeginsel is dus in deze zaak aan de orde geweest, maar er is niet iets mee gedaan door het bestuursorgaan. Er is enkel en alleen geadviseerd tijdens de hoorzitting. Dit is opgenomen in het verslag van de hoorzitting, maar niet in het daadwerkelijke advies van de bezwaarcommissie.

3.5.2 Bestuursrechter

Een tweede zaak waarin het relativiteitsbeginsel speelde is geëindigd bij de rechtbank Oost-Brabant, locatie 's-Hertogenbosch.⁶⁷ Deze zaak speelde tussen het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heeze-Leende en bezwaarmaker. Het bezwaar was gericht tegen een besluit voor verlening van een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' ten behoeve van het oprichten van een hotel in Leende. Bezwaarmaker had de stelling dat verweerder conform de Parkeervisie rekening diende te houden met 2% tot 5% gehandicaptenparkeerplaatsen. Dit betoog slaagde volgens de rechtbank niet door het relativiteitsbeginsel. De parkeervisie strekt namelijk niet tot bescherming van de belangen van eiseres. De regeling strekt tot bescherming van de belangen van gehandicapten, namelijk dat zij op openbare terreinen voldoende plaats hebben om dichtbij te parkeren.

Ook bij deze zaak heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Echter, er is tijdens deze hoorzitting niet gesproken of geadviseerd betreffende het relativiteitsbeginsel. Er kan dus worden gesteld dat er niet consequent wordt gehandeld met betrekking tot het relativiteitsbeginsel, omdat er tijdens de hoorzitting van deze zaak niet is geadviseerd of is gesproken over het relativiteitsbeginsel, terwijl dit in de een andere zaak wel is gebeurd. Met het benoemen of adviseren van het relativiteitsbeginsel zou de commissie dus consequenter om kunnen gaan. De ABRvS heeft bepaald dat de bezwaarcommissie een bestuursorgaan is.⁶⁸ De gemeente is op grond van artikel 2:1 lid 1 BW een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon. De bezwaarcommissie is met vaststelling van een

⁶⁶ Bijlage 4.

⁶⁷ Rb 's-Hertogenbosch 29 oktober 2014 ECLI:NL:RBOBR:2014:6591.

⁶⁸ ABRvS 19 maart 2003 ECLI:NL:RVS:2003:AF6023.

verordening ingesteld en met bevoegdheden omkleed en is dus een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 onder a van de Awb. De bezwaarcommissie moet zich, aangezien het een bestuursorgaan is, houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hieronder valt, zoals besproken in de vorige paragraaf, het zorgvuldigheidsbeginsel. Op grond van dit beginsel is het van belang dat het bestuursorgaan haar besluiten zorgvuldig zal voorbereiden en dat het proces tot het nemen van een besluit zorgvuldig verloopt. Een correcte behandeling van de burger is hierbij een must. Op grond van het vorenstaande is het van belang dat de bezwaarcommissie zorgvuldig omgaat met de toepassing van het relativiteitsbeginsel. Wanneer er door de bezwaarcommissie wordt opgemerkt dat het relativiteitsbeginsel in de fase van beroep in het geding zou kunnen zijn, is het van belang dat dit wordt benoemd. Dit zou voor beide partijen veel tijd en geld kunnen schelen, omdat het de kans kleiner maakt dat de belanghebbende dan in beroep gaat. De benoeming of advisering zou dan gebeuren door de bezwaarcommissie, dat dit een onafhankelijk orgaan is zou het voor de belanghebbende makkelijker maken om aan te nemen dat het relativiteitsvereiste in het geding is. In de meeste gevallen hebben belanghebbenden geen grote kennis van het geldende recht en weten vaak niet van een relativiteitsbeginsel af. Als goed bestuursorgaan zijnde zou het zeker op prijs worden gesteld als over het relativiteitsbeginsel een melding wordt gedaan, ook omdat het kostenbesparend zou kunnen zijn. Een blik op het relativiteitsbeginsel door de bezwaarcommissie bij alle zaken zou dan de gang van zaken moeten zijn. Het kan niet zo zijn, zoals het nu gebeurt, dat bij de ene zaak de belanghebbende wél wordt geïnformeerd en bij de andere zaak niet, dit op grond van de beoogde zorgvuldigheid van het bestuursorgaan.

3.6 Deelconclusie

Vanaf 1 januari 2013 kan een belanghebbende in de fase van beroep zich niet meer op alle gronden beroepen. Hiervoor heeft het relativiteitsbeginsel gezorgd. Dit artikel geeft de rechter de opdracht om een besluit niet te vernietigen op 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. De rechter komt tot dit oordeel door naar twee elementen te kijken. Het eerste element is het werkelijke belang van eiser en het tweede element is het beschermingsbereik van de norm waarop eiser zich beroept. Door deze combinatie van het belang van eiser en het beschermingsbereik van de wet kan de rechter een oordeel geven betreffende de toepasbaarheid van het relativiteitsbeginsel op grond van artikel 8:69a Awb.

In de memorie van toelichting heeft de wetgever geoordeeld dat het relativiteitsbeginsel niet toepasbaar is in de bezwaarfase. Desalniettemin wordt er in de jurisprudentie niet altijd een volledige invulling gegeven aan de wens van de wetgever om het relativiteitsbeginsel niet toe te passen in de bezwaarfase. Vooral door de voorzieningenrechter wordt vaker voorgesorteerd op het relativiteitsbeginsel hangende de bezwaarfase. De Raad van State heeft over de uitspraak van de voorzieningenrechter geoordeeld, en heeft net zoals de wetgever geconcludeerd dat het relativiteitsbeginsel niet van toepassing is in de bezwaarfase. Maar er wordt geen consequentie verbonden aan het anticiperen op het relativiteitsbeginsel door het bestuursorgaan. De Raad van State heeft namelijk besloten dat het bestuursorgaan geen nieuwe beslissing op bezwaar hoeft te nemen, dit is eigenlijk in strijd met het beginsel van de volledige heroverweging, omdat er door de rechter marginaal wordt getoetst.

De Raad van State is over het relativiteitsbeginsel duidelijk geweest, maar er schijnt toch nog een mogelijkheid te zijn voor het bestuursorgaan om te kunnen voorsorteren op het relativiteitsbeginsel. Dit wordt ook wel de reflexwerking van het relativiteitsbeginsel genoemd. Dit houdt in dat het bestuursorgaan in de beslissing op bezwaar enkele bezwaargronden niet of niet uitdrukkelijk mee neemt in de heroverweging van het besluit, omdat het bestuursorgaan al weet dat de aangevoerde gronden door belanghebbende

niet zullen slagen in de beroepsfase vanwege het relativiteitsbeginsel. De belanghebbende zal zich vervolgens beroepen op een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Raad van State heeft hier over geoordeeld en is tot de conclusie gekomen dat een beroep op de beginselen de belanghebbende niet verder zal helpen, omdat aan de formele beginselen enkel en alleen gehoor wordt gegeven als de belanghebbende ook een beroep kan doen op de onderliggende materiële norm. Het ontbreken van een volledige heroverweging wordt dus door de Raad van State niet afgestraft. De bezwaarcommissie van de gemeenten adviseren soms tijdens de hoorzitting over het relativiteitsbeginsel, echter zij doen dit niet consequent. Geadviseerd wordt dan ook om een consequente houding aan te nemen ten opzichte van het relativiteitsbeginsel om op die manier een invulling te geven aan het zorgvuldigheidsbeginsel.

Hoofdstuk 4 – Analyse

4.1 Inleiding

Belanghebbenden kunnen nog steeds in beroep na het invoeren van het relativiteitsbeginsel. De relativiteitseis verandert niets aan het belanghebbende-begrip op zich. Wat er wel is veranderd, is dat beroepsgronden die gegrond zijn, niet leiden tot vernietiging van het besluit in beroep als niet voldaan is aan het relativiteitsvereiste. Dit vereiste is, zoals reeds in hoofdstuk 3 is besproken, niet van toepassing op de procedure van bezwaar. Het gevolg hiervan is dat de bezwaarschriftencommissie zich wel moet buigen over de door de belanghebbende aangevoerde gronden, terwijl in sommige gevallen al geconcludeerd kan worden dat de gronden in beroep niet worden meegenomen vanwege het relativiteitsbeginsel. Gekeken vanuit het oogpunt van doelmatige en doeltreffende inrichting van de bezwaarprocedure lijkt dit ongewenst. In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt over of het mogelijk is voor de opdrachtgever om in de ontvankelijkheidstoets, meer in het bijzonder door de invulling van het belanghebbende-begrip, van de bezwaarfase voor te sorteren op het relativiteitsbeginsel en zodoende het aantal bezwaargronden te beperken.

In dit hoofdstuk wordt er, zoals al uit de titel kan worden afgeleid, geanalyseerd. Het belanghebbende-begrip wordt in paragraaf 4.2 nader besproken. Wat houdt het belanghebbende-begrip nou precies in en aan welke vereisten moet een indiener van bezwaar nou aan voldoen, wil het als een belanghebbende worden aangemerkt. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 de deelvraag beantwoord of er enige ruimte bestaat binnen de criteria van het belanghebbende-begrip om te kunnen voorsorteren op het relativiteitsbeginsel. Ten slotte wordt er geanalyseerd in paragraaf 4.4 of er een verschil of een beperking bestaat tussen verschillende belanghebbenden en de door hun aan te voeren gronden in beroep.

4.2 De belanghebbende

Zoals al eerder besproken in hoofdstuk 2 is op grond van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht een belanghebbende degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is. Om als belanghebbende te worden aangemerkt moet er worden voldaan aan een aantal eisen. Een persoon dient een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van andere en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.⁶⁹

Objectief bepaalbaar

Het belang moet objectief bepaalbaar zijn. Dat wil zeggen dat het niet alleen mag bestaan in iemands persoonlijke belevingswereld en niet door andere kan worden gedeeld⁷⁰. Dit kunnen bijvoorbeeld rouwgevoelens zijn jegens een overledene. Een mooi voorbeeld waarin iemand niet-ontvankelijk werd geacht vanwege het ontbreken van een objectief bepaalbaar belang is de uitspraak betreffende de verbouwing van een concertgebouw. De dochter van een beroemd lid van het Concertgebouworkest achtte de verbouwing hiervan een aantasting van 'de gaafheid van het gebouw waaraan de herinnering van haar vader is verbonden'⁷¹. De rechter vond dat er hier geen sprake was van een objectief bepaalbaar

⁶⁹ W. Leistra, *Wandelaar geen belanghebbende bij openbaarheid wandelpad*, 26 augustus 2013 (www.dirkzwageroverheidenvastgoed.nl zoek op: wandelpad).

⁷⁰ W. Konijnenbelt en R. van Male, *Hoofdstukken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 69.

⁷¹ ARRvS 13 oktober 1986, AB 1988/194 (verbouwing concertgebouw).

belang, omdat het belang van de dochter alleen bestond in haar persoonlijke belevingswereld en niet door andere kan worden gedeeld.

Actueel belang

Het belang dient voldoende actueel zijn. Een actueel belang houdt in dat men niet als belanghebbende kan worden aangemerkt wanneer de bezwaren zijn gericht jegens ontwikkelingen die zich zouden kunnen voordoen als het besluit doorgaat. Dit zijn onzekere en toekomstige factoren.

Eigen belang

Het belang dat iemand heeft moet een eigen belang zijn. Wie andermans belangen zou willen behartigen, kan dat doen met een machtiging van de betrokkene.⁷²

Persoonlijk belang

Men kan alleen als belanghebbende worden aangemerkt wanneer er sprake is van een persoonlijk belang. Het belang is persoonlijk als het belang zich onderscheidt van het belang dat een ieder heeft bij het voor te bereiden of bestreden besluit. De belangrijkste eigenschappen om zich te onderscheiden van andere geïnteresseerden zijn nabijheid en het concurrentiebelang.⁷³ Nabijheid komt vooral naar voren bij besluiten met duidelijk territoriale effecten. Dit kunnen bijvoorbeeld omgevingsvergunningen, bestemmingsplannen of terrasvergunningen betreffen. Concurrentiebelangen kunnen minder plaatsgebonden zijn. Het is daarentegen wel van belang dat er sprake is van een aantoonbare invloed van het besluit in kwestie op de belangen van de belanghebbende. Als er bijvoorbeeld sprake is van een vergunningverlening voor de verbouwing van een winkel in tuinartikelen, zijn niet alle medewinkeliers als belanghebbenden aan te merken. Dit kunnen alleen degenen zijn die soortelijke artikelen verkopen. Het moet dus om het zelfde marktsegment gaan.⁷⁴

Rechtstreeks betrokken; afgeleide belangen

Het is van belang dat de belangen waarop iemand zich beroept door het besluit zelf worden geraakt. Belangen kunnen in het gedrang komen wanneer de belangen niet rechtstreeks betrokken zijn bij het eerste besluit.⁷⁵ Er moet dus voldoende causaal verband aanwezig zijn tussen de gevolgen van het besluit en het geraakte belang. Een belang dat is afgeleid is onvoldoende. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een persoon door een besluit in zijn belangen wordt getroffen door een civielrechtelijke overeenkomst. Een huurder van een woning kan bijvoorbeeld niet opkomen tegen een weigering van een Omgevingsvergunning voor de aanbouw van een serre. Dit moet de eigenaar van het pand doen.⁷⁶

Een belanghebbende kan een natuurlijk persoon of een rechtspersoon zijn. Wanneer hij of zij daar aan voldoet kan hij worden aangemerkt als een belanghebbende en kan er bezwaar worden gemaakt tegen een besluit en/of op grond van artikel 8:1 jo. 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht beroep worden ingesteld. Een organisatie dat bezwaar maakt moet een algemeen of collectief belang behartigen. Dit belang moet voldoende onderscheidend zijn en dit moet blijken uit feitelijke werkzaamheden van die organisatie. Wanneer er een bezwaarschrift wordt ingediend en men niet als belanghebbende kan

⁷² ABRvS 15 december 1997, AB 1998/72.

⁷³ W. Konijnenbelt en R. van Male, *Hoofdstukken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 70.

⁷⁴ ABRvS 27 juni 1997, JB 191 (TESO) en CBb 16 november 2005, ECLI:NL:CBB:2005:AU8015.

⁷⁵ W. Konijnenbelt en R. van Male, *Hoofdstukken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p.71.

⁷⁶ ABRvS 22 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR8015.

worden aangemerkt, dan wordt het bezwaarschrift niet-ontvankelijk verklaard. Het bezwaarschrift wordt dus niet inhoudelijk behandeld.

Voor derde-belanghebbenden is het lastiger om vast te stellen of er sprake is van een belang dat rechtstreeks bij het besluit is betrokken. De derde dient ook aan de genoemde voorwaarden te voldoen. Er moet dus ook sprake zijn van een objectief, actueel, eigen en persoonlijk belang. In de bezwaarfase wordt er dus al een belangenafweging gemaakt.

4.3 De ruimte voor het relativiteitsbeginsel in het belanghebbende begrip

Om als belanghebbende te worden aangemerkt is het van belang dat er een rechtstreeks belang kan worden aangetoond. Er moet dus voldoende causaal verband aanwezig zijn tussen de gevolgen van het besluit en het geraakte belang.

Hier lijkt een overeenkomst te zitten met de toepassing van het relativiteitsbeginsel zoals we dit zien in de beroepsfase. In de bezwaarfase is het wellicht mogelijk hierop voor te sorteren door te stellen dat de belangen waarop een bezwaarmaker zich beroept niet beoogd zijn beschermd te worden door de rechtsregel waarop het bestreden besluit is gebaseerd. Er zou dan onvoldoende causaal verband bestaan tussen enerzijds het bestreden besluit en anderzijds de belangen waarop bezwaarmaker zich beroept. Het bestuursorgaan kan stellen dat bezwaarmaker geen belanghebbende is bij het bestreden besluit en deze persoon kennelijk niet-ontvankelijk verklaren. De procedure voor het uitbrengen van een kennelijk niet-ontvankelijk advies door de bezwarencommissie is binnen de organisatie beduidend korter dan een reguliere procedure waarbij bezwaarmaker en belanghebbenden worden uitgenodigd voor een hoorzitting en er vervolgens advies wordt uitgebracht aan het bestuursorgaan.

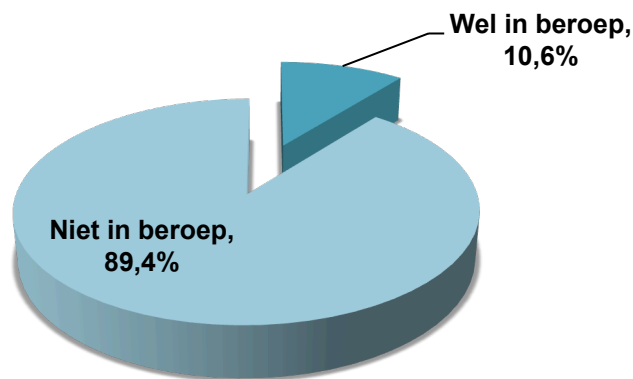
Hoewel directe toepassing van het relativiteitsvereiste in de bezwaarfase niet is toegestaan, kan het bestuursorgaan reeds in dit traject voorsorteren op de slagingskansen van de bezwaarmaker in beroep. Door middels een sterk verkorte procedure over te gaan tot kennelijk niet-ontvankelijk verklaring kan er tijdswinst worden geboekt. Tegen deze beslissing kan men vervolgens weliswaar beroep instellen, maar door rechtstreekse toepassing van het relativiteitsbeginsel in de beroepsfase zal een dergelijk beroep geen kans van slagen hebben. De weg naar deze beroepsfase is in tijdsverloop dan echter al sterk ingekort. Ook hoeft het bestuursorgaan als verweerder minder tijd en capaciteit te besteden aan het voeren van verweer in de bezwaarfase. Nog los daarvan is het financieel voordeliger om een zaak buiten een hoorzitting af te wikkelen, zo kunnen de kosten voor het beleggen van een hoorzitting en de vergoedingen voor commissieleden worden bespaard. Op deze wijze kan het voorsorteren op het relativiteitsbeginsel sterk bijdragen aan het vergroten van de efficiency in de bezwaarfase. Daarnaast gelet op het feit dat de bestuursrechter in de praktijk eigenlijk geen daadwerkelijke consequenties lijkt te verbinden (hoofdstuk 3) aan de officieuze toepassing van het relativiteitsbeginsel en het niet uitvoeren van een volledige heroverweging in zekere zin ongemoeid laat, zijn de risico's voor het bestuursorgaan om het relativiteitsbeginsel toe te passen in de bezwaarfase relatief klein. Gekeken naar de drempel om beroep in te stellen kan er een conclusie worden getrokken dat deze drempel in de praktijk groter lijkt dan de drempel om in bezwaar te gaan. Dit kan op meerdere wijzen worden aangetoond. Allereerst lijkt een logische verklaring gelegen in het feit dat het indienen van bezwaar geheel gratis is, daarnaast is in het bestuursrecht geen verplichting opgelegd wat betreft een juridische vertegenwoordiger. In de beroepsfase zit men al snel met kosten, zoals het griffierecht dat moet worden betaald. Naast de logische verklaring is in het kader van dit onderzoek een kleine steekproef afgenomen met betrekking tot het percentage dat na een ongegrond verklaring of een niet-

ontvankelijkverklaring nog in beroep gaat. Daarbij is gekeken naar de jaarverslagen van de bezwaarschriftencommissies van 20 verschillende gemeenten, zie hiervoor tabel 1.

Tabel 1 percentage dat alsnog in beroep gaat.

Gemeenten	Percentage in beroep
Rotterdam	10,9%
Drimmelen	12,0%
Overbetuwe	8,5%
Landsmeer	16,0%
Soest	2,3%
Boxmeer	9,0%
Wageningen	11,6%
Asten	20,9%
Wijdmeren	5,4%
Helmond	11,0%
Zandvoort	9,2%
Hoogeveen	3,0%
Súdwest-Fryslân	7,0%
Gouda	6,0%
Veenendaal	14,1%
Houten	20,0%
Wijk bij Duurstede	19,0%
Leeuwarderadeel	0,0%
H2O-gemeenten	20,0%
Hoorn	6,9%
TOTAAL GEMIDDELD	10,6%

Steekproef Beroepsprocedure



Figuur 1 steekproef beroepsprocedure

Voor een steekproef is gekozen, omdat het voor het belang van het onderzoek niet nodig was om alle Nederlandse gemeenten te onderzoeken. Uit deze steekproef kwam naar voren dat gemiddeld 10.6% van deze gemeenten na bezwaar te hebben gemaakt nog in beroep gaat, zie figuur 1. Hieruit kan al een kleine aanname worden gemaakt dat het aantal belanghebbenden die in beroep gaan al relatief klein is. Daarnaast loopt het niet storm wat betreft het relativiteitsbeginsel binnen de gemeenten van het samenwerkingsverband A2-gemeenten. Tot nu toe is er maar een zaak geweest waarbij het relativiteitsbeginsel in de beroepsfase daadwerkelijk een rol heeft gespeeld. Samenvattend kan er dus worden gesteld dat het voor een bestuursorgaan, hoewel hetgeen formeel niet toe is gestaan, in de praktijk aantrekkelijk kan zijn om reeds in de bezwaarfase officieus gebruik te maken van een toepassing van het relativiteitsbeginsel. Dit zou leiden tot een sterk vereenvoudigde procedure met een beperkt aantal risico's.

4.4 Beperking van het belanghebbende-begrip door het relativiteitsbeginsel

4.4.1 Vier groepen belanghebbenden

Uit het vorenstaande blijkt dat het belanghebbende-begrip en het relativiteitsbeginsel een aantal overeenkomsten hebben. In de praktijk blijkt het zo te zijn dat het relativiteitsbeginsel voornamelijk in het omgevingsrecht een rol speelt.⁷⁷ In de omgevingsrechtelijke jurisprudentie van de Afdeling betreffende het relativiteitsbeginsel kan men vier groepen belanghebbenden onderscheiden. Deze zijn: de omwonende die zich door een besluit aangetast voelt in diens woon- en leefklimaat; het bedrijf dat van mening is dat een besluit zijn uitbreidingsmogelijkheden beperkt; een bedrijf dat is getroffen door een besluit in zijn concurrentiebelangen; en de laatste groep is de statutair belanghebbende.⁷⁸ Deze zullen apart worden besproken. Zo kan men zien dat het relativiteitsbeginsel wel een degelijke invloed heeft op het belanghebbenden-begrip.

⁷⁷ P.M.J.J. Swagemakers, *Het relativiteitsvereiste gezien vanuit vier groepen belanghebbenden*, Bb 2015/3.

⁷⁸ P.M.J.J. Swagemakers, *Het relativiteitsvereiste gezien vanuit vier groepen belanghebbenden*, Bb 2015/3.

4.4.2 Woon- en leefklimaat

Ingeval een omwonende het niet eens is met een ruimtelijke ontwikkeling, dan zou hij stellen dat hij door het besluit wordt getroffen in zijn belang van een goed woon- en leefklimaat. Als het relativiteitsbeginsel hierop wordt toegepast wordt er gekeken of de ingeroepen rechtsnorm strekt tot bescherming van het belang van een goed woon- en leefklimaat. Het verschilt steeds per norm of het vorenstaande eenvoudig kan worden vastgesteld. Bijvoorbeeld in de Wet milieubeheer (hierna: Wm) is er bepaald dat voor sommige activiteiten en projecten moet worden beschreven welke gevolgen het voor het milieu heeft. Deze resultaten worden vastgelegd in een milieueffectrapport. In een uitspraak van de Afdeling heeft een belanghebbende beroep ingesteld vanwege een besluit betreffende een bestemmingsplan dat een uitbreiding van een veehouderij mogelijk maakt. De belanghebbende stelt dat hij vreest voor overlast en dat er geen MER is opgesteld, terwijl dit wel vereist is. De Afdeling moest dus beoordelen of de MER-plicht de omwonende beschermt in het belang van een goed woon- en leefklimaat.⁷⁹

“Gevolgen voor het milieu zijn volgens art. 1.1 lid 2 sub a Wm de gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit onder meer het belang van de bescherming van mensen. Daarmee strekt de MER-plicht onder andere tot de bescherming van mensen in hun goede woon- en leefklimaat en daarmee wordt de omwonende in zijn belang beschermd. Het relativiteitsvereiste staat in dit geval niet aan de vernietiging van het bestemmingsplan in de weg.”

Een ander voorbeeld speelde in de zaak waar een oordeel is gegeven door de Afdeling op 23 april 2014.⁸⁰ In deze zaak stond artikel 3.1.6 lid 2 Bro centraal. De zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking is hierin opgenomen. Dit artikel heeft als doel het bereiken van zorgvuldig ruimtegebruik en wil leegstand zien te voorkomen. De Afdeling oordeelde in deze zaak dat de bepaling van artikel 3.1.6 lid 2 Bro het goede woon- en leefklimaat van belanghebbende beschermt. Hier stond wederom het relativiteitsbeginsel niet in de weg tot vernietiging van het besluit.

Moeilijker vast te stellen is of een ingeroepen norm een goed woon- en leefklimaat beschermt wanneer dit een algemeen belang betreft. Hierbij kan worden gedacht aan de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet. De normen van deze wetten beschermen het algemeen belang. Nu dat deze normen het algemeen belang beschermen kan de vraag rijzen of individuele belangen ook onder deze normen kunnen vallen. De Raad van State heeft hierover geoordeeld en betoogt dat men zich kan beroepen op een individueel belang, mits deze voldoende samenvalt met een algemeen belang.

4.4.3 Onderneming en het belang van ongehinderde uitbreidingsmogelijkheden

Het kan mogelijk zijn dat een onderneming op een moment te maken krijgt met ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van zijn vestiging die als gevolg hebben dat zijn onderneming niet meer kan uitbreiden of hem beperken in het voortbestaan. Een mooi voorbeeld bij de bovenstaande situatie is behandeld bij de Raad van State.⁸¹ Het betrof een onderneming dat werd geconfronteerd met een bestemmingsplan. In dit bestemmingsplan werd mogelijk gemaakt dat er woningen en een basisschool konden

⁷⁹ ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3554.

⁸⁰ ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1442.

⁸¹ ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1144.

worden gevestigd. De onderneming was het hiermee niet eens en heeft aangevoerd dat het plan in strijd is met de eisen van een goede ruimtelijke ordening. Hij voegde hier aan toe dat het volgens beleidsregels op rijksniveau onverantwoord is om les te geven aan kinderen in de buurt van een hoogspanningslijn. Het relativiteitsbeginsel gooide roet in het eten. De regels zijn bestemd ter bescherming van de kinderen en zijn niet in het leven geroepen ter bescherming van de onderneming in haar bedrijfsbelangen. Dit wil niet zeggen dat een onderneming in een ruimtelijke procedure haar belangen niet kan verdedigen. Het beschermingsbereik van milieunormen over de afstand tot en immissie van bedrijven gaat verder dan alleen omwonende te beschermen in hun belang van een goed woon- en leefklimaat. Er is namelijk sprake van een reflexwerking.⁸² De genoemde milieunormen gelden ook voor ondernemingen ter bescherming van hun belang van een ongehinderde bedrijfsuitoefening, bijvoorbeeld op grond van de Wet geluidshinder. Als de afstand vanaf de onderneming te klein is of de immissie is te hoog, dan beperkt dat de onderneming ter uitbreiding van het bedrijf.⁸³ Op de Ffw en de NB-wet kan een belanghebbende zich ter bescherming van haar uitbreidingsmogelijkheden niet beroepen. De Afdeling heeft geoordeeld dat de bepalingen uit de Ffw en de NB-wet in beginsel alleen een algemeen belang beschermen. Het belang van een onderneming dat is gericht op het voortzetten en/of uitbreiden van bedrijfsactiviteiten wordt dus niet door de Ffw⁸⁴ of de NB-wet⁸⁵ beschermd.

4.4.4 Onderneming en het belang om gevrijwaard te blijven van een concurrent

In de bovenstaande paragraaf is er ingegaan op de vraag of het relativiteitsbeginsel in de weg staat aan een onderneming haar uitbreidingsmogelijkheden. In deze paragraaf wordt gekeken of het relativiteitsbeginsel in de weg staat wanneer een onderneming zich geconfronteerd ziet met de vestiging van een concurrent. In principe kan er worden gesteld dat ruimtelijke en milieurechtelijke normen niet strekken tot de bescherming van een concurrentiebelang van een onderneming.⁸⁶ De Raad van State heeft hierover geoordeeld en is tot de conclusie gekomen dat een bestemmingsplanregel de belanghebbende niet beschermt wanneer het beleidsplan als doel heeft de geluidsruimte in het plangebied goed te verdelen.⁸⁷ Daarnaast heeft de Afdeling bepaald dat de Wet ruimtelijke ordening niet strekkende is ter bescherming van bedrijven tegen de vestiging van concurrerende bedrijven.⁸⁸ Alleen als er sprake is van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau, die niet door dwingende redenen wordt gerechtvaardigd, kan een concurrentiebelang worden aangenomen.⁸⁹ Er is bijvoorbeeld sprake van een duurzame ontwrichting wanneer inwoners niet langer op een aanvaardbare afstand van hun leefomgeving kunnen voorzien in hun primaire levensbehoeften.⁹⁰ Ook kan duurzame ontwrichting leegstand tot gevolg hebben. Dit zal in veel gevallen leiden tot een verslechterd vestigingsklimaat. Artikel 3.1.6 lid 2 Bro heeft als doel het bereiken van een zorgvuldig ruimtegebruik en leegstand te voorkomen. Wanneer men zich beroept op deze bepaling zal het relativiteitsbeginsel niet in de weg staan. Hiervoor moet de onderneming

⁸² ABRvS 1 juni 2011, Gst 2011/127 (7363), m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

⁸³ ABRvS 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1745.

⁸⁴ ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:75.

⁸⁵ ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:230.

⁸⁶ P.M.J.J. Swagemakers, *Het relativiteitsvereiste bezien vanuit vier groepen belanghebbenden*, Bb 2015/3.

⁸⁷ ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1213.

⁸⁸ ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1884.

⁸⁹ P.M.J.J. Swagemakers, *Het relativiteitsvereiste bezien vanuit vier groepen belanghebbenden*, Bb 2015/3.

⁹⁰ ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1192.

dus wel stellen dat de vestiging van een concurrent leidt tot de verslechtering van het vestigingsklimaat.⁹¹

4.4.5 Statutair belanghebbende en een collectief of algemeen belang

In de vorige paragrafen werd er steeds gesproken over belanghebbenden op grond van artikel 1:2 lid 1 van de Awb. Er zijn ook nog andere belanghebbenden die hun grondslag in artikel 1:2 lid 3 van de Awb hebben liggen. Dat zijn de statutair belanghebbenden. Dit kunnen bijvoorbeeld verenigingen zijn die opkomen voor hun belangen of een stichting die een algemeen belang nastreeft. De toets van het relativiteitsbeginsel voor een statutair belanghebbende komt grotendeels overeen met de toets of een rechtspersoon kan worden aangemerkt als een belanghebbende.⁹²

“Het relativiteitsvereiste staat aan de vernietiging van een besluit niet in de weg, mits het belang waarin de statutair belanghebbende is geschonden en het belang dat wordt beschermd door de ingeroepen norm beide voldoende duidelijk blijken uit de statuten van de statutair belanghebbende.”

De twee toetsen lijken op elkaar, maar het wil niet zeggen dat wanneer de belanghebbende toets is gepasseerd de belanghebbende niet meer tegen het relativiteitsbeginsel aan kan lopen. Het is van belang dat de statutair belanghebbende zélf is geraakt in het collectieve of algemene belang. De Afdeling heeft zich uitgesproken over de statutair belanghebbende. Het relativiteitsbeginsel staat niet aan vernietiging van een besluit in de weg wanneer:

1. het uit de statuten blijkt dat het belang van de stichting zijn grondslag vindt in het behoud van bestaande natuurwaarden en het woon- en leefklimaat;⁹³
2. wanneer de stichting een beroep doet op artikel 3.1.6 lid 2 Bro⁹⁴

Om een duidelijke weergave te schetsen betreffende de vorenstaande sub-paragrafen is er een schematisch overzicht gemaakt.⁹⁵ Het is reeds bekend dat een belanghebbende fors wordt beperkt in zijn aan te voeren gronden in de fase van beroep ten opzichte van de mogelijkheden in de bezwaarfase. Uit het schema kan worden afgeleid dat de ruimte vooral voor derde-belanghebbenden fors is geslonken. Uit de jurisprudentie valt af te leiden dat het voordeliger kan zijn om als groep of statutair belanghebbende bezwaar te maken tegen een besluit. Een onderneming die de vestiging van een concurrent wil tegenhouden is maar beperkt tot beroepsgronden die zien op het voorkomen van een verslechterd vestigingsklimaat. Het zou op dat moment beter kunnen uitpakken wanneer de krachten worden gebundeld met een omwonende die zich beroept op het belang van een goed woon- en leefklimaat.

⁹¹ ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2331.

⁹² P.M.J.J. Swagemakers, *Het relativiteitsvereiste bezien vanuit vier groepen belanghebbenden*, Bb 2015/3 P.12.

⁹³ ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1284.

⁹⁴ ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2408.

⁹⁵ Afbeelding 1.

Soort belanghebbende	Wanneer staat het relativiteitsvereiste niet aan vernietiging van een besluit in de weg?
Omwonende met het individuele belangen van een goed woon- en leefklimaat	a) De ingeroepen norm beschermt het individuele belang van de appellant; of b) De ingeroepen norm beschermt primair een algemeen belang, maar het individuele belang valt in voldoende mate daarmee samen.
Onderneming met het belang van ongehinderde uitbreidingsmogelijkheden	Milieurechtelijke afstands- en immissienormen beogen niet alleen omwonenden te beschermen in het belang van een goed woon- en leefklimaat, maar ook de onderneming in diens belang van een ongehinderde bedrijfsuitoefening.
Onderneming met het belang om gevrijwaard te blijven van een concurrent	Ruimtelijke normen beschermen in beginsel niet de concurrentiebelangen van een onderneming, behalve de normen die leegstand, en daarmee de verslechtering van het vestigingsklimaat, beogen tegen te gaan.
Statutair belanghebbende	De ingeroepen norm beschermt de vereniging of de stichting, die als belanghebbende is aangemerkt, in het belang zoals dat uit de statuten

Tabel 2⁹⁶

4.5 Deelconclusie

Op grond van artikel 1:2 van de Awb is een belanghebbende degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Om als belanghebbende aangemerkt te worden moet er sprake zijn van een objectief, actueel, eigen en persoonlijk belang dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen. Het relativiteitsbeginsel en het belanghebbende-begrip komen op een aantal vlakken met elkaar overeen. Vooral op het vlak van de causaliteit. Voor een belanghebbende moet er een voldoende causaal verband bestaan tussen de gevolgen van een besluit en het geraakte belang. Hier lijkt een overeenkomst te zitten met de toepassing van het relativiteitsbeginsel. Of dit een opening zou kunnen zijn om het relativiteitsbeginsel toe te passen tijdens de ontvankelijkheidstoets is de vraag, omdat dit volgens de wetgever niet mag. Hoewel directe toepassing niet is toegestaan in de bezwaarfase, zou dit de efficiency van de bezwaarfase goed doen. In de bezwaarfase kan er namelijk worden gesteld dat de belangen waarop een bezwaarmaker zich beroept niet beoogd zijn beschermd te worden door de rechtsregel waarop het bestreden besluit is gebaseerd. Het bestuursorgaan kan de persoon kennelijk niet-ontvankelijk verklaren. Deze procedure is aanzienlijk korter.

⁹⁶ P.M.J.J. Swagemakers, *Het relativiteitsvereiste gezien vanuit vier groepen belanghebbenden*, Bb 2015/3. P.13

Hierdoor kan er tijdwinst worden geboekt. Ook op het gebied van de financiën is het positief, omdat het financieel voordeliger is om een zaak buiten een hoorzitting af te wikkelen. Op deze wijze zou het voorsorteren op het relativiteitsbeginsel in grote mate bijdragen aan het vergroten van de efficiency in de bezwaarfase. Gesteld kan worden dat het voor een bestuursorgaan, hoewel hetgeen formeel niet toe is gestaan, in de praktijk aantrekkelijk kan zijn om reeds in de bezwaarfase officieus gebruik te maken van een toepassing van het relativiteitsbeginsel. Dit zou leiden tot een sterk vereenvoudigde procedure met een beperkt aantal risico's.

Wanneer de indiener van een bezwaarschrift kan worden aangemerkt als belanghebbende wil nog niet zeggen dat de gronden zullen slagen in de beroepsfase. De aan te voeren gronden door de belanghebbende worden fors beperkt door het relativiteitsbeginsel. Vooral voor derde-belanghebbenden is de ruimte om gronden aan te voeren aanzienlijk kleiner geworden. Aan de hand van de omgevingsrechtelijke jurisprudentie en het artikel van Swagemaekers kan er worden geconcludeerd dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen vier soorten belanghebbenden. De omwonende met het individuele belang van een goed woon- en leefklimaat, de onderneming met het belang van ongehinderde uitbreidingsmogelijkheden, de onderneming met het belang om gevrijwaard te blijven van een concurrent en de statutair belanghebbende. De conclusie die uit de jurisprudentie betreffende deze belanghebbenden kan worden getrokken is dat het aantrekkelijk kan zijn om de krachten te bundelen met omwonenden of een statutair belanghebbende om zo het relativiteitsbeginsel uit de weg te gaan.

Hoofdstuk 5 – Conclusies en aanbevelingen

5.1 Centrale vraag

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag door middel van conclusies en aanbevelingen. De vraag die als rode draad door dit onderzoek heeft gelopen luidt:

In hoeverre kan een gemeente in de bezwaarfase reeds voorsorteren op het relativiteitsbeginsel, waardoor zij sneller en efficiënter bezwaarzaken kan behandelen?

5.2 Conclusies

5.2.1 Memorie van toelichting art. 8:69a Awb

In de memorie van toelichting van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht heeft de wetgever inzake het relativiteitsbeginsel duidelijk aangegeven dat een dergelijk beginsel in de bezwaarfase ongewenst is. Er is voor deze werkwijze gekozen, omdat de wetgever van mening is dat de bezwaarfase een wezenlijk ander karakter heeft dan rechtspraak. Bij de fase van bezwaar ligt de nadruk niet alleen op de rechtsbescherming van belanghebbenden, maar ook op de kwaliteitsverhoging van de besluitvorming. Het bestuursorgaan moet in volle omvang bezien of het primaire besluit nog steeds juridisch houdbaar en wenselijk is. Op grond van het vorenstaande kan zodoende geconcludeerd worden dat het wetstechnisch niet mogelijk is om te kunnen voorsorteren op het relativiteitsbeginsel door dit principe als vereiste toe te passen in de bezwaarfase.

5.2.2 Jurisprudentie betreffende het relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase

Duidelijk is geworden dat er in werkelijkheid echter niet altijd conform de memorie van toelichting een uitspraak wordt gedaan in een juridische procedure. De voorzieningenrechters in Amsterdam en Gelderland hebben namelijk wel een invulling gegeven aan het relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase en daarmee impliciet de werking van dit beginsel in deze fase toegestaan.

De voorzieningenrechter van rechtbank Gelderland betrok het relativiteitsbeginsel in zijn belangenafweging, maar dat doet er niet aan af dat het bestuursorgaan alsnog een volledige heroverweging moet maken. De rechtbank in Amsterdam is hierin nog een stap verder gegaan. De voorzieningenrechter heeft in deze zaak niet alleen een uitspraak gedaan in de hoofdzaak, maar heeft ook de beslissing op bezwaar vernietigd. Daarnaast heeft de voorzieningenrechter zelf een beslissing op het bezwaarschrift genomen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft, op basis van de uitspraak van de voorzieningenrechter van rechtbank Amsterdam, een oordeel gegeven over de aanvaardbaarheid van het anticiperen op het relativiteitsvereiste hangende de bezwaarfase door de voorzieningenrechter. Er wordt door de ABRvS wederom verwezen naar de memorie van toelichting en dus naar de intentie van de wetgever betreffende het relativiteitsbeginsel. Toch wordt er door de ABRvS geen consequentie verbonden aan het toepassen van het relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase, omdat het bestuursorgaan geen nieuwe beslissing op bezwaar hoeft te nemen.

Het is duidelijk dat de ABRvS korte metten maakt met de toepassing van het relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase. Het bestuursorgaan moet er voor oppassen dat uit de uitspraak van rechtbank Gelderland niet het tegendeel wordt afgeleid. De ABRvS heeft (nog) niet geoordeeld over de uitspraak van de voorzieningenrechter van rechtbank Gelderland. Het is dus mogelijk dat in het kader van een belangenafweging in een procedure betreffende een voorlopige voorziening hangende de bezwaarfase het relativiteitsbeginsel een degelijke rol kan spelen bij de vraag of het gerechtvaardigd is of dat er een ordemaatregel moet worden getroffen.

Uit de beide uitspraken blijkt dat er ook reeds in de bezwaarfase een belangrijke rol weggelegd kan zijn voor het relativiteitsbeginsel. Stellen we immers de kwaliteit van besluitvorming centraal en hechten we hierbij ook waarde aan een snel en efficiënt werkende overheid, die de burger snel rechtszekerheid kan verschaffen omtrent haar besluitvorming, dan lijkt toepassing van het relativiteitsbeginsel wel degelijk bij te kunnen dragen aan de kwaliteit van besluitvorming. Uiteraard dient in de voorbereidende fase de grootst mogelijke zorgvuldigheid in acht te worden genomen en dient er oog te zijn voor alle bij het besluit betrokken belangen. Een doorkijk naar de belangen die de wetgever met bepaalde wet- en regelgeving of beginselen beoogt te beschermen, kan echter voorkomen dat partijen verzanden in een discussie over waarden die er op basis van de geldende wet- en regelgeving niet toe doen. Het bestuursorgaan kan al haar aandacht richten op de achterliggende belangen en zorgdragen voor een zo zorgvuldig mogelijke toets op die onderdelen van het besluit die de wet daadwerkelijk beoogt te beschermen. Door de bezwaargronden enkel te beperken tot de te dienen belangen kunnen juridische procedures sterk worden vereenvoudigd en tijdwinst worden geboekt. De burger krijgt op deze manier eerder uitsluit op de vraag of het bestuursorgaan haar werk goed heeft gedaan en het bestreden besluit derhalve kan standhouden. Toepassing van het relativiteitsbeginsel in bezwaar vergroot de mate van rechtszekerheid voor bij het besluit betrokken partijen en draagt op deze wijze bij aan de kwaliteit van besluitvorming.

5.2.3 De reflexwerking van het relativiteitsbeginsel

Hoewel het relativiteitsbeginsel strikt genomen geen rol mag spelen in de bezwaarfase, zijn er situaties in de praktijk denkbaar waarin aan de toepassing van het beginsel behoefte is. Een bestuursorgaan hoeft namelijk de aangevoerde gronden niet mee te nemen in de bezwaarfase, als het relativiteitsbeginsel zich daartegen zal verzetten op het moment dat de zaak wordt behandeld bij de bestuursrechter. Het gevolg hiervan is dat de belanghebbende zich zal beroepen, mocht de zaak bij de rechter komen, op een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit zal vaak het motiveringsbeginsel zijn. De ABRvS heeft geoordeeld dat het beroepen op een formeel beginsel van behoorlijk bestuur de belanghebbende niet verder zal helpen. Het is van belang dat de belanghebbende, wil zijn beroepsgrond met betrekking tot het formele beginsel slagen, zich ook kan beroepen op de onderliggende materiële norm. Samenvattend hoeft een bestuursorgaan de gronden dus niet mee te nemen in de bezwaarfase, als het relativiteitsbeginsel zich daartegen zal verzetten op het moment dat de zaak wordt behandeld bij de bestuursrechter. Het relativiteitsbeginsel speelt dan inhoudelijk toch een rol in de bezwaarfase, doordat het bestuursorgaan in bezwaar een inschatting maakt van de wijze waarop een beroepsgrond wordt beoordeeld door de bestuursrechter; mogen de aangevoerde gronden een rol spelen in de voorliggende kwestie, of is het vanwege een gebrek aan relativiteit niet mogelijk om de beroepsgronden inhoudelijk mee te laten wegen? Voor het bestuursorgaan is het vanwege efficiencyredenen verleidelijk om vooraf een inschatting te maken van de toelaatbaarheid van de aangevoerde gronden en hier het eigen handelen op aan te passen. Ieder aangevoerde grond die niet beoordeeld hoeft

te worden draagt immers bij aan een vlottere afwikkeling van de zaak waarover men zich dient te buigen.

Op grond van het vorenstaande systeem kan een bestuursorgaan dus anticiperen op het relativiteitsbeginsel in de fase van bezwaar. Dat er geen volledige heroverweging wordt gemaakt, wordt blijkbaar door de Afdeling dus niet afgestraft. De Afdeling had immers kunnen overwegen dat een onvolledige heroverweging strijdig is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en op grond hiervan appellant in het gelijk kunnen stellen en daarmee het bestreden besluit kunnen vernietigen. Dit zou tot het gevolg hebben dat er wederom een nieuw besluit dient te worden genomen, met alle voorbereidingshandelingen van dien. Zoals reeds aangegeven laat de Afdeling dit echter ongemoeid.

5.2.4 De ruimte in het belanghebbende-begrip

Het belanghebbende-begrip en het relativiteitsbeginsel hebben een aantal overeenkomsten. Een daarvan is dat er bij beide sprake moet zijn van causaliteit. Wil men worden aangemerkt als een belanghebbende, dan moet er een causaal verband bestaan tussen de gevolgen van een besluit en het geraakte belang. Hoewel het relativiteitsbeginsel niet toepasbaar is in de bezwaarfase, zou hier wel een mogelijkheid kunnen liggen om tijdens de beoordeling of een bezwaarmaker belanghebbende is, aan het begin van de bezwaarprocedure al te bezien of de gronden waarop de bezwaarmaker zich beroept al dan niet zijn te herleiden tot een regel of beginsel dat deze belangen ook daadwerkelijk dient te beschermen. Er zou dan al in de bezwaarfase een signaal kunnen worden afgegeven aan de bezwaarmaker over de haalbaarheid van zijn gronden en de kans op succes in een eventuele (vervolg) procedure. Een kennelijk niet-ontvankelijkheidsverklaring zou dan een uitkomst kunnen bieden, aangezien deze procedure aanzienlijk korter is en leidt tot tijdwinst en winst op financieel gebied. Het is namelijk financieel aantrekkelijker om zaken buiten een hoorzitting af te handelen. Er hoeft tenslotte geen hoorzitting te worden belegd. Voor het organiseren van een hoorzitting dient de ambtelijk secretaris van de bezwarencommissie de nodige administratieve handelingen te verrichten, zoals het informeren van bezwaarmaker, verweerder en belanghebbenden. Het uitnodigen van bij het proces betrokken partijen en het daadwerkelijk beleggen van een hoorzitting. Een hoorzitting wordt gehouden door een externe onafhankelijke bezwarencommissie, bestaande uit een voorzitter en een tweetal leden. Voor deze commissieleden betaalt het bestuursorgaan een vooraf vastgestelde vergoeding. Los van deze directe kosten maakt het bestuursorgaan nog kosten als huur van de locatie waar de hoorzitting wordt gehouden en loonkosten van de ambtelijk secretaris en verweerder namens het bestuursorgaan. Wanneer het relativiteitsbeginsel dus zou worden betrokken in de ontvankelijkheidstoets en dus bij de vraag of iemand een belanghebbende is zou dit in grote mate kunnen bijdragen aan het vergroten van de efficiency in de bezwaarfase. Op dit moment is deze constructie in formeel opzicht (nog) niet mogelijk, omdat de Afdeling steeds terug verwijst naar de memorie van toelichting betreffende het relativiteitsbeginsel.

Gelet op het feit dat de bestuursrechter in de praktijk geen daadwerkelijke consequenties lijkt te verbinden aan de officiële toepassing van het relativiteitsbeginsel en het niet uitvoeren van een volledige heroverweging derhalve ongemoeid laat, zijn de risico's voor het bestuursorgaan relatief klein en gelet op de te behalen efficiencyvoordelen de moeite van het overwegen waard. Te meer omdat het nog maar zeer de vraag is of een bezwaarmaker überhaupt in beroep gaat. De drempel om daadwerkelijk beroep in te stellen blijkt in praktijk vele malen groter te zijn dan de stap om bezwaar in te dienen. Dit

is op meerdere wijzen verklaarbaar. Een eerste logische verklaring lijkt gelegen in het feit dat het indienen van bezwaar voor de burger kosteloos is, daarnaast is het in het bestuursrecht niet verplicht gebruik te maken van een juridisch vertegenwoordiger. Uit praktijkonderzoek, dat is uitgevoerd door middel van een kleine steekproef binnen 20 gemeenten, is gebleken dat de burger in deze gemeenten gemiddeld genomen slechts in 10,6% van de gevallen nog in beroep gaat bij een niet-ontvankelijk- of ongegrondverklaring.

Samenvattend kunnen we dus stellen dat het voor een bestuursorgaan, hoewel formeel niet toegestaan, in de praktijk aantrekkelijk kan zijn reeds in de bezwaarfase officieus gebruik te maken van toepassing van het relativiteitsbeginsel. Dit omdat het de procedure sterk vereenvoudigt en de juridische risico's gelet op het voorgaande relatief beperkt zijn.

5.3 Aanbevelingen

5.3.1 Aanbevelingen reflexwerking

Het is aan te bevelen aan de bezwaarcommissie de behandeling van de gronden achterwege te laten, zodra duidelijk is dat de aangevoerde gronden in een mogelijk hierop volgend beroep, niet beschermd worden door de achterliggende regel of het achterliggende beginsel. De zogeheten reflexwerking van het relativiteitsbeginsel zou dan in werking treden, wat ertoe leidt dat de belanghebbende zich niet kan beroepen op een formeel beginsel van behoorlijk bestuur als bepaalde gronden in de bezwaarfase niet worden meegenomen door het bestuursorgaan. In het geval dat de belanghebbende in de bezwaarfase in het gelijk zou worden gesteld, terwijl de verwachting is dat het relativiteitsbeginsel in de beroepsfase voor de belanghebbende roet in het eten gaat gooien, zou het bestuursorgaan een nieuwe primaire beslissing moeten nemen. Dit kost tijd en geld. Wanneer het bestuursorgaan het relativiteitsbeginsel vooruitlopend op de reflexwerking ervan in beroep, toepast in de bezwaarfase, is het mogelijk dat de indieners van het bezwaar zich bij deze beslissing neerleggen. Dit omdat de burger reeds in dit stadium een indicatie krijgt van de mogelijke uitkomsten in beroep. Daarnaast zal, mocht er een procedure bij de rechter volgen, de burger als gevolg van de reflexwerking niet in het gelijk worden gesteld. Op deze wijze wordt voorkomen dat het bestuursorgaan haar 'huiswerk' opnieuw moet doen doordat de primaire beslissing in bezwaar wordt herroepen en het bestuursorgaan wordt veroordeeld in de proceskosten.

5.3.2 Advies bezwaarcommissie Samenwerking A2-gemeenten

Aan de bezwaarcommissie kan het volgende advies worden gegeven. Aanbevolen wordt dat de bezwaarcommissie in de bezwaarfase reeds gaat kijken of het relativiteitsbeginsel in het geding zou kunnen zijn in de fase van beroep. Het is van belang dat de partijen er op worden gewezen dat de aangevoerde gronden door het relativiteitsbeginsel in de beroepsfase geen kans van slagen hebben. De bezwaarcommissie kan worden aangemerkt als een bestuursorgaan. Zij dient zich dus ook aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te houden. Uit praktijkonderzoek is gebleken dat de bezwaarcommissie van de Samenwerking A2-gemeenten niet consequent omgaat met het relativiteitsbeginsel. In de ene zaak wordt het namelijk wel benoemd en in de andere zaak weer niet. Om de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces te waarborgen is het van belang dat de bezwaarcommissie hier consequent mee omgaat. Wanneer de bezwaarcommissie het relativiteitsbeginsel betreft in haar advies, zou dit voor beide partijen tijd en geld kunnen schelen. De kans wordt namelijk kleiner dat de belanghebbende in beroep gaat, wanneer het weet dat de aangevoerde gronden in de beroepsfase geen kans van slagen hebben. Daarnaast weten veel belanghebbenden, als leken, niet van het relativiteitsbeginsel af, ook vanwege de juridische complexiteit. Het

verwerken van het relativiteitsbeginsel in het advies zou de efficiency van de bezwaarfase/beroepsfase dus goed doen.

Literatuurlijst

Geraadpleegde literatuur

Barkhuysen & Claessens 2012

T. Barkhuysen & M. Claessens, *Naar een 'slagvaardiger' bestuursrecht met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht?*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2012.

Benhadi 2014

R. Benhadi, *Tijdschrift voor praktisch bestuursrecht: De reflexwerking van het relativiteitsvereiste*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2014.

Van Caspel & Gokkel 2008

R.D.J. van Caspel en H.R.W. Gokkel, *Fockema Andreae's Juridisch woordenboek*, Groningen: Noordhoff Uitgevers B.V. 2008.

Commissie Evaluatie Awb II 2007

Commissie Evaluatie Awb II, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001, Den Haag: BJU 2007, p.1

Crooijmans 2014

N.M.C.H. Crooijmans, *Milieu & Recht, Het relativiteitsvereiste: 'Eigen huis en tuin'*, Kluwer: Deventer: Kluwer 2014.

Damen 2012

F. Damen, *Aanpassing bestuursprocesrecht binnen nieuwe zaaksbehandeling*, Tilburg: www.Francadamen.wordpress.com (zoek op nieuwe zaaksbehandeling) 2012.

Damen e.a. 2013

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht, Rechtsbescherming tegen de overheid, Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

Ensink 2013

R. Ensink, *Wijzigingen bestuursprocesrecht- het wachten is beloond, maar gaat het vanaf nu ook sneller?*, 2013 (www.holla.nl zoek op: wachten is beloond).

Hoogwerf 2015

L. Hoogwerf, *Het relativiteitsvereiste en de uitholling van de bezwaarfase*, 10 maart 2015 (www.vandiepen.com zoek op: relativiteitsvereiste).

Hoogwerf 2015

L. Hoogwerf, *Anticipatie op het relativiteitsvereiste in de bezwaarfase niet toegestaan*, 3 maart 2015 (www.vandiepen.com zoek op: relativiteitsvereiste).

Konijnenbelt & Van Male 2014

W. Konijnenbelt en R. van Male, *Hoofdstukken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Lemmens 2013

B. Lemmens, *Wet aanpassing bestuursprocesrecht*, 2013 (www.tonnaer.nl zoek op: *aanpassing bestuursprocesrecht*).

Leistra 2013

W. Leistra, *Wandelaar geen belanghebbende bij openbaarheid wandelpad*, 26 augustus 2013 (www.dirkzwageroverheidenvastgoed.nl zoek op: wandelpad)

Ligtvoet 2013

R. Ligtvoet, *De Wet aanpassing bestuursprocesrecht: een "home run" naar een slagvaardiger bestuursrecht?*, Tilburg: Tilburg Law School 2013.

Marseille 2012

T. Marseille, *'Het gebruik van discretionaire bevoegdheden door de bestuursrechter, serie 'de derde macht: tanend of toenemend?'*, Bestuurswetenschappen, 2012.

Marseille & van der Heide 2008

A.T. Marseille & R.R. van der Heide, 'De onderbenutting van de mogelijkheden tot finale geschilbeslechting door de bestuursrechter', *JBplus* 2008-2.

Oijen 2015

G.M.J. van Oijen, *Het relativiteitsbeginsel in beweging*, 2 maart 2015, (www.vil.nl zoek op: relativiteitsbeginsel).

Pennarts 2008

H.F.T. Pennarts, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Apeldoorn - Antwerpen: Maklu 2008.

Pront-van Bommel 2002

S. Pront-van Bommel, *Bestuursprocesrecht*, diss. UvA 2002, Den Haag: BJu 2002.

De Poorter 2004

J.C.A. de Poorter, *'Naar een relativiteitseis in het bestuursrecht?'*, in E.C. Pietermaat & J.C.A. de Poorter, *Toegang tot de rechter: processuele openbaarheid en belang*. Jonge VAR-reeks 2. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

Sam Advocaten 2015

Sam Advocaten, *Relativiteit in bezwaar*, 19 maart 2015 (www.sam-advocaten.nl/relativiteit-in-bezwaar).

Sanders 1998

K.H. Sanders, *De heroverweging getoetst*, (diss. RUG), Deventer: Kluwer 1998.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Schippers 2013

H.A.G. Schippers, *Praktijkpocket Algemene wet bestuursrecht, tekst, toelichting en jurisprudentie*, Zwolle: Langhenkel Opleiding 2013.

Schlössels & Zijlstra 2010

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2010.

Schreuder 2003

M. Schreuder- Vlasblom, *Kroniek Bestuursprocesrecht*, NTB 2003.

Soffner 2011

Y. Soffner, *Relativiteitsvereiste Crisis- en Herstelwet: opkomen voor eigen belangen*, 9 juni 2011, (www.wieringa-advocaten.nl zoek op: crisis en herstelwet)

Swagemakers 2015

P.M.J.J. Swagemakers, *Het relativiteitsvereiste bezien vanuit vier groepen belanghebbenden*, Bb 2015/3.

Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2001

Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001, Den Haag: BJu 2001.

Verheij 2006

N. Verheij, *Uit zuinigheid naar relativiteit. Naar een Schutznormvereiste in het bestuursrecht*, Den Haag: Sdu 2006

Verschuren & Doorewaard 2007

P. Verschuren & H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, Amsterdam: Boom lemma uitgevers 2007.

Jurisprudentie en kamerstukken

Geraadpleegde jurisprudentie

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ARRvS 13 oktober 1986, AB 1988/194 (verbouwing concertgebouw).

ABRvS 27 juni 1997, JB 191 (TESO).

ABRvS 15 december 1997, AB 1998/72.

ABRvS 19 maart 2003 ECLI:NL:RVS:2003:AF6023.

ABRvS 19 maart 2003, AB 2003, 191 m.nt. deG.

ABRvS 22 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR8015.

ABRvS 2 mei 2007 ECLI:NL:RVS:2007:BA4141.

ABRvS 1 juni 2011, *Gst* 2011/127 (7363).

ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1859.

ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1192.

ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:75.

ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:230.

ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1144.

ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1213.

ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1284.

ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1442.

ABRvS 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1745.

ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1884.

ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2331.

ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2408.

ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3554.

ABRvS 18 maart 2015 ECLI:NL:RVS:2015:842

Centrale Raad van Beroep

CRvB 8 september 1997, JB 1997, 223 m. nt. HJS.

CRvB 16 mei 2006 ECLI:NL:CRVB:2006:AX3772.

College van Beroep voor het Bedrijfsleven

CBb 16 november 2005, *ECLI:NL:CBB:2005:AU8015*.

Hoge Raad

HR 17 januari 1958, *NJ 1961, 568 (Beukers/Dorenbos)*.

Rechtbank

Rb Utrecht, 8 november 2011, *ECLI:NL:RBUTR:2011:BU3683*.

Rb 's-Hertogenbosch 29 oktober 2014 *ECLI:NL:RBOBR:2014:6591*.

Rb Gelderland 12 februari 2015 *ECLI:NL:RBGEL:2015:969*.

Geraadpleegde kamerstukken

Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 35.

Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 9 e.v.

Stenogram van de vergaderingen d.d. 17 en 18 december 2012 van de Eerste kamer, p. 134.