

2. De reflexwerking van het relativiteitsvereiste

MR. R. BENHADI

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. Zo luidt sinds 1 januari 2013 het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste. Met de inwerkingtreding van artikel 8:69a van de Awb is artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet vervallen. Als gevolg hiervan geldt met ingang van 1 januari 2013 het relativiteitsvereiste over de volle breedte van het bestuursrecht. Het relativiteitsvereiste geldt alleen in beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter. In de bezwaarprocedure geldt het relativiteitsvereiste niet zodat een belanghebbende in bezwaar zich tevens mag beroepen op normen die niet strekken tot bescherming van zijn belang(en). In de praktijk leeft de vraag in hoeverre een belanghebbende die zich niet kan beroepen op materiële normen (*'het besluit is in strijd met de Monumentenwet'*), omdat het relativiteitsvereiste daaraan in de weg staat, via de band van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (*'het besluit is in strijd met de rechtszekerheid en de beslissing op bezwaar bevat geen volledige heroverweging'*) de beslissing op bezwaar alsnog vernietigd kan krijgen. Zoals hierna zal blijken, heeft de Afdeling deze route afgesneden. In de literatuur wordt deze uitwerking als de reflexwerking van het relativiteitsvereiste aangeduid.

Geen toepassing van relativiteitsvereiste in zienswijzen- of bezwaarprocedure

Het is van belang goed in het oog te houden dat het relativiteitsvereiste alleen geldt in procedures bij de bestuursrechter. De wetgever heeft uitdrukkelijk aangegeven dat toepassing van het relativiteitsvereiste in de bezwaarprocedure niet gewenst is.² In artikel 8:69a van de Awb wordt dan ook expliciet gesproken over 'de bestuursrechter'. Ingevolge artikel 1:4 lid 1 van de Awb wordt onder een bestuursrechter verstaan, een onafhankelijk bij de wet ingesteld orgaan dat met bestuursrechtspraak is belast. Toepassing van het relativiteitsvereiste in administratief beroep is derhalve niet mogelijk, omdat in dat geval beroep wordt ingesteld bij een ander bestuursorgaan dan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (artikel 1:5 lid 1 van de Awb). Toepassing van het relativiteitsvereiste in een zienswijzen-³ of bezwaarprocedure behoort evenmin tot de mogelijkheden.⁴

Het gegeven dat het relativiteitsvereiste in bezwaar niet geldt, betekent dat een bezwaarmaker in bezwaar zich op normen kan beroepen die niet strekken tot bescherming van zijn belangen. Een bestuursorgaan dat het bezwaar behandelt, zal vervolgens in bezwaar moeten ingaan op deze bezwaargrond ook al weet het dat de bezwaarmaker in een eventuele beroepsprocedure geen beroep kan doen op de beweerdelijk geschonden norm. De vraag is vervolgens of een bestuursorgaan in een bezwaarprocedure kan 'voorsorteren' op toepassing van het relativiteitsvereiste in beroep en in de beslissing op bezwaar bepaalde bezwaargronden niet of niet geheel inhoudelijk te behandelen. In beroep kan de belanghebbende betogen dat de beslissing op bezwaar een dragende motivering ontbeert en mitsdien vernietigd moet worden vanwege strijdigheid met de artikelen 3:46 en 3:47 van de Awb. Zoals hierna echter zal blijken is een dergelijk betoog niet kansrijk. Ik kom straks terug op dit aspect.

1 Dit begrip is ontleend aan D.A. Verburg, 'Relativiteit in de Crisis- en herstelwet en in het voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht of: Hoe moet het nou met het zeggekorfslakje?', *NTB* 2011, 3.

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

3 Ik beperk mij in het vervolg tot de bezwaarprocedure.

4 Vz. ABRvS 26 augustus 2013, zaaknummer 201306927/1/R2, r.o. 3.

De casus

Om de materie verder te verduidelijken volgt hierna een denkbeeldige casus.

Burgemeester en wethouders verlenen een omgevingsvergunning voor het bouwen (ex artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder a van de Wabo) van een woning. Aangezien het bouwplan past binnen het vigerende bestemmingsplan is de reguliere procedure van de Wabo van toepassing zodat eerst bezwaar bij burgemeester en wethouders gemaakt moet worden alvorens beroep ingesteld kan worden bij de rechtbank (hoger beroep is in dit geval mogelijk bij de Afdeling). Een omwonende kan zich niet verenigen met het hiervoor genoemde bouwplan. Hij stelt bezwaar in en betoogt dat het vergunde bouwplan in strijd is met de in het Bouwbesluit 2012 opgenomen normen voor isolatiewaarden. Niet in geschil is dat de in het Bouwbesluit 2012 opgenomen isolatiewaarden niet strekken tot bescherming van de belangen van de omwonende. Echter, aangezien het relativiteitsvereiste niet geldt in bezwaar, staat er geen rechtsregel aan in de weg dat de omwonende zich beroept op deze normen uit het Bouwbesluit 2012. Constateren burgemeester en wethouders in bezwaar dat de door de bezwaarmaker aangevoerde strijdigheid met het Bouwbesluit 2012 terecht is voorgedragen, dan zullen zij in bezwaar de aangevraagde omgevingsvergunning in beginsel alsnog moeten weigeren. Immers, ingevolge artikel 7:11 lid 1 van de Awb vindt op grondslag van het bezwaar een heroverweging van het bestreden besluit plaats. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit (artikel 7:11 lid 2 van de Awb). Stel nu dat burgemeester en wethouders in de beslissing op bezwaar in het geheel niet ingaan op de door de omwonende gestelde strijdigheid met het Bouwbesluit 2012. De omwonende ziet dit en stelt beroep in bij de rechtbank. In beroep betoogt de omwonende dat het bestreden besluit vernietigd moet worden, omdat burgemeester en wethouders niet ingaan op de door hem naar voren gebrachte bezwaargronden en als gevolg daarvan het bestreden besluit een dragende motivering ontbeert (artikel 3:46 jo 3:47 van de Awb) en de verrichte heroverweging in strijd is met artikel 7:11 van de Awb (namelijk de heroverweging op grondslag van het bezwaar). Een eerste ingeving zou zijn dat deze omwonende – aangezien het relativiteitsvereiste niet geldt in bezwaar en daaruit afgeleid kan worden dat de artikelen 7:11 van de Awb en artikel 3:46 en 3:47 van de Awb onmiskenbaar strekken tot bescherming van zijn belangen – een goede kans maakt op gegrondverklaring van zijn beroep door de rechtbank. Het tegendeel lijkt echter het geval te zijn. Uit een uitspraak van de Rechtbank Utrecht, die in hoger beroep is bekrachtigd door de Afdeling, blijkt dat de hiervoor genoemde omwonende een grote kans loopt dat het relativiteitsvereiste aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond in de weg staat.⁵

De uitspraak

Een met de hiervoor aangehaalde (denkbeeldige) casus vergelijkbare uitspraak betreft de uitspraak van de Rechtbank Utrecht van 8 november 2011. De casus die tot deze uitspraak heeft geleid laat zich als volgt samenvatten.

In de praktijk leeft de vraag in hoeverre een belanghebbende die zich niet kan beroepen op materiële normen omdat het relativiteitsvereiste daaraan in de weg staat, via de band van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de beslissing op bezwaar alsnog vernietigd kan krijgen.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Zeist hebben aan KondorWessels Vastgoed B.V. een monumentenvergunning verleend voor het vergroten van het bestaande gemeentehuis. De uitbreiding van het gemeentehuis is onderdeel van de herontwikkeling van het vierde kwadrant van het centrum van Zeist. Omega Properties C.V. kan zich niet verenigen met deze vergunning en stelt beroep in bij de Rechtbank Utrecht. De Crisis- en herstelwet is van toepassing op de beroepsprocedure zodat het in artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet opgenomen relativiteitsvereiste ook van toepassing is. Aangezien het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste een voortzetting is van artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet, zou deze uitspraak onder vigeur van artikel 8:69a van de Awb niet anders hebben geluid. In beroep komt eerst de vraag aan de orde of Omega een beroep kan doen op de in de Monumentenwet opgenomen normen. De rechtbank overweegt, onder verwijzing naar (inmiddels vaste) jurisprudentie van de Afdeling, dat de door Omega ingeroepen normen uit de Monumentenwet kennelijk niet strekken ter bescherming van haar belangen. Omega heeft haar pand in de directe nabijheid van het bouwplan. Zij wil gevrijwaard blijven van een aantasting van het monument, omdat dat volgens haar raakt aan de kwaliteit van de leefomgeving en die kwaliteit (mede) bepalend is voor de commerciële aantrekkelijkheid van het vastgoed van eiseres ter plaatse. Deze commerciële belangen worden niet beschermd door de Monumentenwet, aldus de rechtbank. Dit oordeel van de rechtbank is niet nieuw en zoals gezegd geheel in lijn met de jurisprudentie van de Afdeling. Eiseres tovert echter nog een konijn uit de hoge hoed en betoogt dat zij zich *'vooral beroept op schending van het motiveringsbeginsel'*. Zij vindt dat burgemeester en wethouders zich verschuilen achter de adviezen van de RCE en de monumentencommissie en de eigen belangenafweging onvoldoende inzichtelijk hebben gemaakt. Met dit betoog maakt de rechtbank echter korte metten. De rechtbank overweegt het volgende:

5 Vergelijk: D.A. Verburg, 'Relativiteit in de Crisis- en herstelwet en in het voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht of: Hoe moet het nou met

het zeggekorfslakje?', *NTB* 2011, 3.

“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 relativiteitsvereiste zinledig maken. Op dit uitgangspunt dient in bijzondere omstandigheden een uitzondering te worden gemaakt; dergelijke omstandigheden doen zich in dit geval echter niet voor. (...) De rechtbank is van oordeel dat het beroep van eiseres, gelet op artikel 1.9 van de Chw, niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.”⁶

De vraag is of een bestuursorgaan in een bezwaarprocedure kan ‘voorsorteren’ op toepassing van het relativiteitsvereiste in beroep en in de beslissing op bezwaar bepaalde bezwaargronden niet of niet geheel inhoudelijk te behandelen.

De Afdeling heeft in hoger beroep het oordeel van de rechtbank in stand gelaten. De Afdeling overweegt het volgende:

“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 relativiteitsvereiste 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.”⁷

De Afdeling overweegt in navolging van de rechtbank dat aan de formele beginselen van behoorlijk bestuur geen zelfstandige betekenis toekomt. Deze benadering komt er in de kern op neer dat een belanghebbende geen zelfstandig beroep kan doen op de formele beginselen van behoorlijk bestuur indien hij niet tevens een beroep kan doen op de onderliggende materiële norm. De benadering die de Afdeling in de hiervoor geciteerde uitspraak hanteert heeft tot gevolg dat een appelland die het relativiteitsvereiste probeert te omzeilen met een beroep op bijvoorbeeld het zorgvuldigheids- en motiveringsvereiste de pas wordt afgesneden indien de onderliggende materiële norm, doorgaans is deze vastgelegd in een bijzondere wet zoals het Bouwbesluit 2012, kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Nijmeijer constateert dat een dergelijke processtrategie met de hiervoor geciteerde uitspraak onmogelijk wordt gemaakt.⁸

De hiervoor geciteerde uitspraak heeft dus tot gevolg dat degene aan wie het relativiteitsvereiste tegengeworpen kan worden in beroep niet succesvol kan stellen dat het bestreden besluit gebrekkig is gemotiveerd. Verburg⁹ merkt op dat wanneer een belanghebbende geen beroep kan doen op de hoofdnorm (in mijn denkbeeldige casus de isolatiewaarden uit het Bouwbesluit 2012) deze tevens geen beroep kan doen op schending van artikel 7:11 van de Awb indien de beslissing op bezwaar ten aanzien van de verenigbaarheid van het bestreden besluit met het Bouwbesluit 2012 gebrekkig is. Een andersluidende benadering zou volgens hem ‘een bom onder het hele relativiteitsvereiste’ zijn.¹⁰ Aan Verburg moet toegegeven worden dat het natuurlijk wel vreemd aanvoelt wanneer een belanghebbende die zich niet kan beroepen op de Monumentenwet toch via de achterdeur, namelijk de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, alsnog gehoor kan vinden bij de bestuursrechter en via die band het bestreden besluit vernietigd kan krijgen. In dat geval zou het relativiteitsvereiste inderdaad niets meer voorstellen. Daar staat tegenover dat de wetgever het relativiteitsvereiste niet in de bezwaarfase heeft willen introduceren. De uitspraak van de Afdeling heeft tot gevolg dat het relativiteitsvereiste in bezwaar toch wordt toegepast.

Afsluitend wijs ik er nog op dat de Afdeling in haar uitspraak zich enkel beperkt tot de formele beginselen van behoorlijk bestuur (dit zijn het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel). Gelet hierop staat vooralsnog niet

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

⁸ ABRvS 18 juli 2012, TBR 2012, 165, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

⁹ D.A. Verburg, ‘Relativiteit in de Crisis- en herstelwet en in het voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht of: Hoe moet het nou met het zeggekorflakje?’, NTB 2011, 3.

¹⁰ D.A. Verburg, ‘Relativiteit in de Crisis- en herstelwet en in het voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht of: Hoe moet het nou met het zeggekorflakje?’, NTB 2011, 3.

⁶ Rechtbank Utrecht, 8 november 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU3683.

vast of de Afdeling eenzelfde lijn zal hanteren in zaken waarin een beroep wordt gedaan op materiële beginselen van behoorlijk bestuur zoals het vertrouwensbeginsel. De Poorter en Van Ettehoven merken op dat het denkbaar is dat de Afdeling de verknoptheid wenst te beperken tot de formele beginselen van behoorlijk bestuur en de materiële beginselen van behoorlijk bestuur zoals het gelijkheids- en het vertrouwensbeginsel daarbuiten wil laten.¹¹ Jurisprudentie die klaarheid biedt op dit punt zal moeten worden afgewacht.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever – erg summier – heeft stilgestaan bij de hiervoor genoemde reflexwerking.¹² Ik wijs hierbij op de volgende nogal abstract geformuleerde passage:

“Vanuit maatschappelijk oogpunt is er heel veel te zeggen voor een relativiteitsvereiste, maar ik vind dat wij vandaag nog een aantal kritische punten moeten uitdiscussieren. Met deze eis wordt een drempel opgeworpen. Hoe verhoudt zich dat tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bijvoorbeeld evenredigheid en zorgvuldigheid, waarop een burger altijd een beroep kan doen, ook al zijn deze niet gecodificeerd in de Awb?

(...)

Mevrouw Smilde heeft gevraagd hoe het relativiteitsvereiste zich verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals zij het treffend formuleerde. Bestuursorganen dienen bij het nemen van besluiten de beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. De rechter toetst de besluiten. Bezien wordt daarbij of het bestuursorgaan zich aan de beginselen van behoorlijk bestuur heeft gehouden. Ook toetst hij aan het relativiteitsvereiste.”¹³

Ook de aanvulling van de regeringscommissaris voegt weinig verduidelijking toe:

“Mevrouw Smilde (CDA): Er was mij beloofd dat de regeringscommissaris nog zou ingaan op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in relatie tot het relativiteitsvereiste. De heer Scheltema: Ik kan mij eigenlijk niet goed voorstellen dat het relativiteitsbeginsel daarin een grote rol gaat spelen. Als iemand meent dat ten opzichte van hem zijn rechten niet gehonoreerd zijn, spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur natuurlijk een rol bij de vraag of dat inderdaad het geval is. Het gaat vooral om wettelijke voorschriften – het voorbeeld van de brandtrap is gegeven – en die verdedigen een heel ander belang. Ik denk dat dit bij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet zozeer een rol kan spelen.”¹⁴

Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat het relativiteitsvereiste in relatie tot de formele en materiële beginselen van behoorlijk bestuur nog de nodige vragen oproept kent. Aangezien de wetgever geen – voor de praktijk toepasbare – duidelijkheid heeft gegeven over de verhouding van het relativiteitsvereiste tot de formele en materiële beginselen van behoorlijk bestuur, staat de Afdeling nog een schone taak te wachten om de leemten met betrekking tot het relativiteitsvereiste op te vullen.

¹¹ J.C.A. de Poorter en B.J. van Ettehoven, 'Het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht: de ene relativiteitsvereiste is de andere niet', *NTB* 2013, 20.

¹² *Kamerstukken II* 2011/2012, 32 450, nr. 17, p. 11.

¹³ *Kamerstukken II* 2011/2012, 32 450, nr. 17, p. 11 en 27.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2011/2012, 32 450, nr. 17, p. 36.



Over de auteur

Rachid Benhadi is advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V. en tevens redacteur van dit blad.