



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het aanvullen van de rechtsgronden : de betekenis van art. 8:69 Awb in het licht van art. 48(oud) Rv

Crommelin, R.W.J.

Citation

Crommelin, R. W. J. (2007, April 17). *Het aanvullen van de rechtsgronden : de betekenis van art. 8:69 Awb in het licht van art. 48(oud) Rv*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/11859>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/11859>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

DEEL III

Het bestuursprocesrecht

Inleiding op deel III

In het voorgaande deel is het regelsysteem van art. 48 (oud) Rv besproken voor zover dit relevant was voor art. 8:69 lid 2 en 3 Awb. In dit deel worden de bestuursrechtelijke bepalingen behandeld.

Deze behandeling is verdeeld over vier hoofdstukken. In hoofdstuk 10 worden een aantal begrippen omschreven voor het deel bestuursprocesrecht. Het onderwerp van hoofdstuk 11 is het bestuursprocesrecht voor zover dit een achtergrond vormt voor art. 8:69 lid 2 en 3 Awb. Vervolgens wordt in hoofdstuk 12 de beoordeling die de bestuursrechter maakt besproken. In hoofdstuk 13 wordt de betekenis van art. 8:69 lid 2 en 3 Awb behandeld.

Voor zowel art. 8:69 lid 2 als lid 3 geldt dat het onderzoek voor een belangrijk deel bestaat uit het vertalen van burgerlijk procesrechtelijke concepten en cultuur naar bestuursprocesrechtelijke concepten en cultuur. Dat heeft tot gevolg dat er bij de vergelijking tussen beide procesrechten vragen naar voren komen die zinvol zijn in het burgerlijk procesrecht, maar minder of geen zin hebben in het bestuursprocesrecht, waar ze dan eigenlijk ook niet gesteld worden.

10 | Termen en begrippen

1 INLEIDING

Een probleem bij de bestudering en bespreking van art. 8:69 Awb en hetgeen zich daaromheen afspeelt is dat er geen eensgezinde opvattingen bestaan over de gebruikte terminologie. Dit is overigens, zoals gezegd, niet anders bij art. 48 (oud) Rv in het civiele procesrecht. Ik zal derhalve, zoals in deel II, ook in dit deel beginnen met een hoofdstuk waarin ik een omschrijving geef van een aantal relevante begrippen.

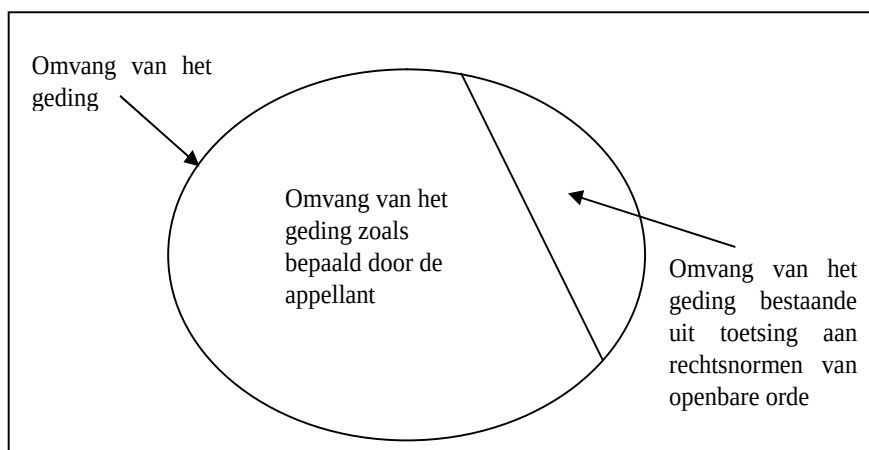
Dit zijn de begrippen omvang van het geding en grenzen van de rechtsstrijd (§ 2); rechtsgrond, (vaststaande) feiten en feitelijke grondslag (§ 3); beroepsgrond, grond, grief, argument en feitelijke grond (§ 4); onderdelen van het besluit (§ 5); ambtshalve aanvullen en ambtshalve toetsen (§ 6); reikwijdte van de toetsing en inhoud van de toetsing (§ 7), en zelf in de zaak voorzien (§ 8).

2 DE OMVANG VAN HET GEDING EN DE GRENZEN VAN DE RECHTSSTRIJD

De begrippen omvang van het geding en grenzen van de rechtsstrijd zien op de mate waarin de rechter de beslissing op bezwaar moet beoordelen. In ieder geval sinds de invoering van de Awb in 1994 is het niet langer de taak van de bestuursrechter om een besluit volledig te beoordelen en aan alle toepasselijke rechtsnormen te toetsen. Deze beoordeling is beperkt. Waartoe deze beoordeling beperkt is een onderwerp van hoofdstuk 12.

In het kader van het onderwerp van de omvang van het geding worden de volgende begrippen gebruikt: geschil, rechtsstrijd en geding. Geding en rechtsstrijd worden als synoniem gebruikt. Er is in dit proefschrift dan ook geen verschil bedoeld tussen de term omvang (of grenzen) van het geding en omvang (of grenzen) van de rechtsstrijd.

Tot het geding behoort ten eerste een beoordeling van de onderdelen van het besluit die door appellant bestreden worden en de formele voorschriften waarvan appellant betoogt dat ze zijn geschonden. Dit is de omvang van het geding zoals die door appellant is bepaald. Daarnaast behoort tot het geding een toetsing (van het besluit) aan alle toepasselijke (formele en materiële) voorschriften van openbare orde.



Wat betreft de term geschil wordt dit in de literatuur op twee wijzen gebruikt. Ten eerste als aanduiding van de bredere onenigheid tussen bestuur en de belanghebbende waar het besluit slechts een deel van uitmaakt. Zo kan in een geschil tussen een ambtenaar en de Staat een aantal besluiten genomen worden waarin disciplinaire straffen worden opgelegd. De bestuursrechter beoordeelt niet dit geschil, maar is beperkt tot de bestreden besluiten.

De term geschil wordt ook gebruikt om aan te geven waartoe de rechter bij de beoordeling van het bestreden besluit beperkt is: de mate waarin een besluit in geschil is. De beoordeling van de rechter is beperkt tot de mate waarin er tussen burger en bestuursorgaan onenigheid bestaat over het concrete besluit. De omvang van het geding is beperkt tot de mate waarin het besluit in geschil is. In dit proefschrift zal de term geschil voornamelijk in deze betekenis gebruikt worden.

De rol van de beroepsgronden is hierbij als volgt. De mate waarin het besluit in geschil is, wordt bepaald door de aangevoerde beroepsgronden. Die onderdelen van het besluit waartegen deze gronden zijn gericht, zijn de bestreden onderdelen van het besluit. De rechterlijke beoordeling is echter niet beperkt tot een beoordeling van alleen deze gronden, maar strekt zich uit tot het geheel van de betreffende onderdelen. Dit is slechts anders voor formele voorschriften: de rechter toetst slechts aan formele voorschriften als de appelllant zich op schending daarvan beroept of indien het voorschriften van openbare orde betreft.¹

¹ Zie verder hoofdstuk 12 § 3.2.

3 RECHTSGROND, (VASTSTAANDE) FEITEN EN FEITELIJKE GRONDSLAG

De term rechtsgrond wordt hier in dezelfde betekenis gebruikt als in het voorgaande deel, namelijk in de zin van rechtsnorm. Ik verwijs naar hoofdstuk 2 § 2.

Ook wat betreft de termen (vaststaande) feiten en feitelijke grondslag worden deze termen hier gebruikt als in het deel Burgerlijk procesrecht. Een feit is een situatie of gebeurtenis. Rechtsfeiten zijn de juridisch relevante feiten. De vaststaande feiten zijn de feiten die de rechter ten grondslag mag leggen aan zijn besluit, omdat deze feiten aan de processuele vereisten voldoen. De feitelijke grondslag is de verzameling van vaststaande feiten (zie hoofdstuk 2 § 3).

4 BEROEPSGROND, GROND, GRIEF, ARGUMENT EN FEITELIJKE GROND

De termen grond, argument en feitelijke grond hebben mijns inziens alle dezelfde betekenis. Het gaat hier om de feitelijke redenen waarom het besluit onrechtmatig dan wel rechtmatig is. Voor de appellant zijn de gronden de redenen waarom hij het niet eens is met de beslissing op bezwaar.² De termen beroepsgronden en grieven zien specifiek op de door appellant aangevoerde gronden. Het is echter ook mogelijk dat de rechter op een ambtshalve aangevulde feitelijke grond (reden) het besluit vernietigt (zie hoofdstuk 12 § 3).

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de feitelijke grond en de rechtsgrond. Een voorbeeld van dit onderscheid is te zien in de volgende uitspraak. De rechtbank 's-Gravenhage overweegt:

“Eiser heeft als grond van zijn beroep aangevoerd dat een onderscheid naar leeftijd zoals dit in de Gemeente Leiden bij verlening van parkeervergunningen wordt gemaakt, strijdig is met het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet en artikel 26 van het [IVBPR].”³

De feitelijke grond is hier dat het gemaakte onderscheid ertoe leidt dat appellant anders wordt behandeld dan anderen en dat dit niet geoorloofd is. De rechtsgrond is art. 1 Gw en art. 26 IVBPR.

Vaak wordt bij een feitelijke grond ook een rechtsgrond genoemd. Bij de feitelijke grond dat het bestuur de buurman wel een bouwvergunning heeft gegeven voor het bouwen van een dakkapel staat geen rechtsgrond genoemd. Bij de grond dat het bestuur heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat de buurman wel bovengenoemde bouwvergunning heeft gekregen,

2 Vgl. De Bock 2004 p. 38.

3 Rb. Den Haag 4 januari 1996, JB 1996, 47 (m.nt. HJS).

wordt wel een rechtsgrond genoemd namelijk het gelijkheidsbeginsel. De gevolgen van deze keuzes wordt besproken in hoofdstuk 13 § 3.7.1 en § 3.7.2.

De term gronden kan ook gebruikt worden voor de redenen waarom het bestuursorgaan (of 'verwerende' belanghebbende) van mening is dat de gronden van appellant (of de rechter) niet tot vernietiging van het besluit moeten leiden. Deze worden in het civiele recht verweren of verweergronden genoemd. In het bestuursrecht hebben de door appellant aangevoerde gronden een beperkende werking (zie hoofdstuk 12 § 3). Dit geldt niet voor de verweren in de zin dat de rechter voor de weerlegging van de aangevoerde gronden beperkt is tot de door het bestuur (en 'verwerende' belanghebbende) aangevoerde verweren.

De term grond wordt ook gebruikt in de zin van de gronden van het besluit. Dit zijn de dragende redenen waarom het bezwaar wel of niet tot herroeping van het besluit heeft geleid. Deze gronden kunnen niet door het bestuur worden aangevuld in het verweerschrift. De beoordeling door de bestuursrechter is immers beperkt tot het bestreden besluit. Het staat het bestuur wel vrij om het bestreden besluit in te trekken en te vervangen door een besluit mede gebaseerd op andere gronden. Ook kan het bestuur aangeven hoe het volgende besluit zou luiden als het besluit zoals dat er nu ligt wordt vernietigd.

In beginsel kan ook de rechter de gronden van het besluit niet aanvullen. Slechts als het bestreden besluit wordt vernietigd, is de bestuursrechter, onder voorwaarden, bevoegd om eventuele nieuw gebleken of aangevoerde gronden onder het besluit te schuiven. Hij kan dit doen door zelf in de zaak te voorzien of door de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten. Dit voor zover het bestreden besluit vernietigd is.

5 ONDERDELEN VAN HET BESLUIT

Een begrip dat door de beperking van de rechterlijke beoordeling van belang is geworden is het begrip onderdeel van het besluit. Zo wordt gesteld dat de bestuursrechter beperkt is tot de bestreden onderdelen van het besluit (zie hoofdstuk 12 § 3). Verder komt de term ook naar voren bij de argumentatieve fuik voor zover deze geïnterpreteerd moet worden als een onderdelenfuik. Deze fuik heeft tot gevolg dat in beroep slechts die onderdelen van het besluit voor toetsing in aanmerking komen die ook al in de bestuurlijke fase het onderwerp van discussie waren. Onderdelen die in de bestuurlijke fase onbestreden zijn gebleven, kunnen niet voor het eerst in beroep worden bestreden (zie hoofdstuk 11 § 4.1).

De vraag is vervolgens wat een 'onderdeel van een besluit' is. Het meest eenvoudige voorbeeld betreft een besluit dat uit duidelijk te onderscheiden meerdere delen bestaat zoals een besluit met meerdere voorwaarden. Deze voorwaarden vormen afzonderlijke onderdelen van het besluit. Een voorbeeld

hiervan is te zien in een uitspraak van de Afdeling van 24 november 2004.⁴ In deze zaak waren in bezwaar slechts bezwaren aangevoerd tegen voorwaarde drie, zodat een beroepsgrond gericht tegen voorwaarde vijf niet in beroep beoordeeld kon worden. Deze beroepsgrond betrof een onderdeel van het besluit dat geheel los stond van de onderdelen waartegen het gemaakte bezwaar zich richtte.

Naast deze omschrijving van het begrip onderdeel kan op grond van de jurisprudentie gezegd worden dat ook elk oordeel een apart onderdeel van een besluit vormt wat betreft de grenzen van de rechtsstrijd.⁵ Elk besluit bevat een aantal beslissingen die genomen moeten worden en meestal in een bepaalde volgorde. Elk van deze beslissingen kan gezien worden als een apart onderdeel van een besluit (zie voor dit onderwerp verder hoofdstuk 12 § 3.1, § 3.2 en § 3.3).

6 AMBTSHALVE AANVULLEN EN AMBTSHALVE TOETSEN

Er moet in het bestuursrecht een onderscheid gemaakt worden tussen het ambtshalve aanvullen van een rechtsnorm en het ambtshalve toetsen aan een rechtsnorm. De term ambtshalve toetsen ziet op het toetsen aan rechtsnormen buiten de grenzen van het geding zoals door appellant bepaald. Ambtshalve toetsing is beperkt tot rechtsnormen van openbare orde.

De term ambtshalve aanvullen van rechtsnormen ziet op het, binnen de grenzen van het geding, door de rechter inbrengen van een rechtsnorm die niet door partijen is aangevoerd. Het wordt ook wel omschreven als het vertalen van de eigen woorden van partijen naar de juridische taal en termen. Dit is deels juist in de zin dat de rechter deze vertaalslag maakt bij de door appellant aangevoerde gronden. De rechterlijke beoordeling gaat echter verder dan alleen een beoordeling van de gronden (zie hoofdstuk 12 § 3.2). Voor zover de beoordeling verder gaat dan de beoordeling van de gronden is er geen sprake van een vertaalslag. Alle rechtsnormen komen in beginsel voor aanvulling in aanmerking.

De terminologie van het bestuursprocesrecht bij het ambtshalve aanvullen en ambtshalve toetsen levert een mogelijke verwarring op. De omschrijving van ambtshalve toetsing betekent dat er slechts sprake is van ambtshalve toetsing als de rechter het besluit toetst buiten de grenzen van de rechtsstrijd zoals die door appellant zijn bepaald. Dit brengt mee dat de rechter ambtshalve aan een rechtsnorm kan toetsen zonder dat er sprake is van ambtshalve toetsing. Als de rechter bijvoorbeeld ambtshalve een rechtsnorm aanvult bij een aangevoerde grond, toetst hij ambtshalve aan deze rechtsnorm. Deze norm is immers niet door partijen aangevoerd. Hij treedt echter niet buiten de

⁴ ABRvS 24 nov. 2004, 200402355/1. Zie ook ABRvS 21 apr. 2004, JB 2004, 231.

⁵ Vgl. De Bock 2004 p. 33/34.

grenzen van de rechtsstrijd zoals die door appellant zijn bepaald zodat er geen sprake is van ambtshalve toetsing.

Zoals gezegd gaat de rechterlijke beoordeling verder dan de beoordeling van de aangevoerde gronden. Het gaat om een beoordeling van de bestreden onderdelen van het besluit. Deze onderdelen worden volledig door de rechter beoordeeld.⁶ De rechter kan dan ambtshalve aan een rechtsnorm toetsen zonder te treden buiten de grenzen van het geding zoals door appellant bepaald. Ook hier kan de rechter dus het besluit ‘ambtshalve toetsen’ aan rechtsnormen die niet door partijen zijn aangevoerd zonder buiten de grenzen van de rechtsstrijd zoals door appellant bepaald te gaan.

De begrippen ambtshalve toetsen en ambtshalve aanvullen komen in hoofdstuk 13 § 3 uitgebreider aan de orde.

7 REIKWIJDTE VAN DE TOETSING EN INHOUD VAN DE TOETSING

De Bock maakt een onderscheid tussen reikwijdte en inhoud van de toetsing.⁷ Reikwijdte van de toetsing heeft betrekking op wat de rechter moet toetsen. Dus welke (onder)delen of aspecten van het besluit door de rechter getoetst moeten worden. Het fenomeen van de ambtshalve toetsing behoort tot dit deel van de toetsing. De inhoud van de toetsing heeft betrekking op de vraag aan welk recht de rechter moet toetsen. Het ambtshalve aanvullen van de rechtsgronden behoort tot dit deel van de toetsing. Hoewel ik deze terminologie niet gebruik is het onderscheid tussen *wat* er wordt getoetst en *waaraan* er wordt getoetst verhelderend.

Een voorbeeld is het volgende. Een werkgever krijgt een bestuurlijke boete opgelegd waar hij het niet mee eens is. Hij gaat (uiteindelijk) in beroep en voert aan dat de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ten onrechte de boete niet heeft gematigd op grond van beleidsregel 33 lid 8 sub c van de Beleidsregels Arbeidsomstandighedenwetgeving nu aan de voorwaarden voor toepassing hiervan is voldaan. De reikwijdte van de toetsing is dat deel van de beslissing op bezwaar waarin is overwogen dat niet aan de voorwaarden voor toepassing van beleidsregel 33 lid 8 sub c is voldaan. De inhoud van de toetsing is beleidsregel 33 lid 8 sub c (en art. 4:84 Awb voor zover die het bestuursorgaan verplicht om overeenkomstig beleidsregels te handelen).

In dit geval echter oordeelt de rechtbank op grond van de door de werkgever in het kader van zijn beroepsgrond aangevoerde feiten of de overtreding de werkgever verweten kan worden.⁸ Op zich is dit slechts een andere rechts-

⁶ Zie § 2 en verder hoofdstuk 12 § 3.2.

⁷ De Bock 2004 p. 12.

⁸ De rechtsnorm dat een boete niet kan worden opgelegd als de overtreding niet aan de overtreder verweten kan worden heeft een aantal rechtsgrondslagen zoals art. 6 EVRM en art. 3:4 lid 2 Awb. In de vierde tranche wordt dit bepaald in art. 5.4.1.2 Awb.

grond die de rechter verplicht is om aan te vullen (inhoud van de toetsing). Echter, de reikwijdte van de toetsing was beperkt tot de vraag of aan de voorwaarden van beleidsregel 33 lid 8 sub c was voldaan. Het onderdeel van het besluit met betrekking tot het al dan niet ontbreken van de verwijtbaarheid was niet bestreden. Nu het aanvullen van de rechtsgronden slechts kan plaatsvinden binnen de grenzen van de reikwijdte van de toetsing, was er geen ruimte voor het aanvullen van de rechtsgronden inzake het ontbreken van de verwijtbaarheid.

8 ZELF IN DE ZAAK VOORZIEN

Onder de Awb heeft de bestuursrechter bevoegdheden gekregen om nadat het besluit onrechtmatig is bevonden, de zaak definitief te beslechten of althans de definitieve afdoening van de zaak te bespoedigen. Hiertoe heeft de rechter de bevoegdheden van de art. 6:22 en 8:72 de leden 3, 4, 5 en 7 Awb gekregen. Op grond van art. 6:22 Awb kan de rechter er zelfs van af zien om bij bepaalde geconstateerde onrechtmatigheden het besluit te vernietigen. Het besluit wordt in dat geval gewoonweg in stand gelaten.

Bij de bevoegdheden van art. 8:72 Awb wordt het besluit wel vernietigd, maar geeft de rechter (deels) aan hoe er nu bestuurd moet worden. Door het stellen van een termijn of het geven van een opdracht kan de rechter de naleving van de uitspraak bevorderen. De rechter kan zich ook inhoudelijk uitlaten over hoe nu verder bestuurd moet worden. Hiertoe kan hij bijvoorbeeld bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven (gedektverklaring) of bepalen dat zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit (zelf in de zaak voorzien).

Buiten die paragrafen waar deze bevoegdheden het onderwerp zijn, zal ik voortaan de term 'zelf in de zaak voorzien' hanteren om aan te geven dat de rechter gebruik maakt van één van bovengenoemde bevoegdheden om te bepalen wat er na het constateren van de onrechtmatigheid moet gebeuren.

