

Vergaderjaar 2009–2010

32 450

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 31 oktober 2008 en het nader rapport d.d. 9 juli 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 augustus 2008, no.08 002279, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot verbetering en vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht en bevat drie soorten voorstellen. De eerste groep omvat voorstellen om het bestuursprocesrecht te stroomlijnen en slagvaardiger te maken, en om geschillen op effectievere wijze te beslechten. De tweede groep is gericht op het bijeenbrengen van het bestuursprocesrecht in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), in het bijzonder de nu nog over diverse wetten verspreide bepalingen over het hoger beroep. De derde groep voorstellen bestaat uit overige wijzigingen. De Raad van State maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de verruiming van de mogelijkheid gebreken te passeren, de invoering van een relativiteitsvereiste en het incidenteel hoger beroep. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 augustus 2008, nr. 08 002279, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 oktober 2008, nr. W03.08 0356/II, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Algemeen

a. De toelichting schenkt aandacht aan aard en karakter van het bestuursprocesrecht. Vermeld wordt dat door de keuze voor het primaat van de rechtsbeschermingsfunctie in 1994 de vraag naar de effectiviteit van de geboden rechtsbescherming sterker op de voorgrond is komen te staan. In dit licht moeten de voorstellen die de mogelijkheden voor finale geschilbeslechting beogen te verruimen, worden verstaan, zoals het (initiatief)voorstel om een bestuurlijke lus mogelijk te maken en de in dit wetsvoorstel voorziene verruiming van de mogelijkheid om gebreken in een besluit te passeren, aldus de toelichting.

De Raad merkt op dat voorkomen moet worden dat bestuursrechtelijke rechtsbescherming versmald wordt tot effectieve geschillenbeslechting. Eén van de waarden van het bestuursprocesrecht, die mede verband houdt met de doelstelling van ongelijkheidscompensatie, is de relatieve eenvoud ervan. Enkele in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen aanpassingen, die gericht zijn op effectieve beslechting van geschillen, kunnen afbreuk doen aan die waarde. Vooral de invoering van het voorgestelde relativiteitscriterium zal in de praktijk van het bestuursprocesrecht complicaties kunnen opleveren.

Tussen het bieden van rechtsbescherming en het streven naar effectievere geschilbeslechting bestaat bovendien een zekere spanning, waarop de toelichting niet ingaat. Er moet voor worden gezorgd dat de behartiging van het belang bij spoedige afdoening van bestuursrechtelijke geschillen geen afbreuk doet aan het belang van de rechtshandhaving en de verdere verbetering van de juridische kwaliteit van de rechtspraak. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen met een beschouwing over deze aspecten.

b. De Raad voor de Rechtspraak (RvR) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) hebben erop gewezen dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de vraag of de keuze voor concentratie van het bestuursprocesrecht in de Awb geen gevolgen moet hebben voor de huidige systematiek van hoofdstuk 6. Volgens de RvR verdient het aanbeveling alle bepalingen over beroep en hoger beroep in hoofdstuk 8 op te nemen en die over het bezwaar en administratief beroep in aparte hoofdstukken.

Ook de Raad van State is van oordeel dat een aantal bepalingen van hoofdstuk 6, met name de artikelen 6:18 en 6:19, niet geschikt is om, zowel voor de bestuurlijke voorprocedures, als in beroep of hoger beroep te gelden. Hierna zal worden betoogd dat de voorgestelde opzet, bijvoorbeeld ten aanzien van intrekings- en wijzigingsbesluiten, de leesbaarheid en toegankelijkheid van het bestuursprocesrecht niet ten goede komt. De Raad adviseert de plaats van de desbetreffende bepalingen nader te bezien.

1a. Anders dan de Raad suggereert, bestaat er naar mijn oordeel geen spanning tussen het streven naar een effectieve geschilbeslechting en de rechtbescherming van de burger. Een meer effectieve bestuursrechtspraak is juist ook in het belang van de burger, omdat hij dan eerder weet waar hij inhoudelijk aan toe is. Deze snelheid en effectiviteit zijn ook aspecten van de kwaliteit van rechtspraak. Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen wijziging in de inhoudelijke mogelijkheden van de burger om bij de bestuursrechter voor zijn belangen op te komen. Het voorkomt slechts een aantal vernietigingen waar de burger uiteindelijk niets mee opschiet, alsmede vernietigingen wegens schending van normen die niet de belangen van de desbetreffende burger beschermen. De burger die

benadeeld is door een materiële schending van een norm die wel zijn belangen beschermt, kan echter als vanouds bij de bestuursrechter in beroep komen. Een en ander is in de toelichting nog iets uitvoeriger uiteengezet.

1b. Wij zijn van mening dat de artikelen 6:18 en 6:19 wel degelijk ook voor de bestuurlijke voorprocedure een toegevoegde waarde hebben. Het wijzigen van een primair besluit met behulp van een «6:18-besluit» is een geschikte manier om evidente en eenvoudig herstelbare gebreken – zoals evidente rekenfouten – snel en adequaat te herstellen. Deze handelwijze kan veel tijd besparen, zeker als de belanghebbende zijn bezwaar na ontvangst van het «6:18-besluit» intrekt. Voor misbruik van artikel 6:18 tijdens de bestuurlijke voorprocedure hoeft niet te worden gevreesd, aangezien uiteindelijk de bestuursrechter bepaalt of een nader besluit valt onder de reikwijdte van artikel 6:18, dan wel artikel 7:11, tweede lid. Ook artikel 6:22 vervult een nuttige rol bij de afwikkeling van bestuurlijke voorprocedures, in ieder geval bij de beoordeling van een administratief beroep. Op grond van artikel 7:25 noodzaakt de gegrondverklaring van het administratief beroep immers tot vernietiging van het bestreden besluit. In zoverre heeft het besluit op administratief beroep dus meer weg van een rechterlijke uitspraak dan van een besluit op bezwaar. Anders gezegd: de ruime mogelijkheden die artikel 7:11 voor herstel van gebreken biedt, bestaan niet als het gaat om administratief beroep.

Los daarvan is de artikelen 6:18, 6:19 en 6:22 veel jurisprudentie verschenen en is de praktijk gewend aan de huidige indeling en nummering. Wijziging van de bestaande systematiek van hoofdstuk 6 zou daardoor tot het nodige praktisch ongemak leiden, terwijl zij inhoudelijk weinig toegevoegde waarde heeft.

Wel heb ik in de opmerkingen van de Raad aanleiding gezien om alsnog een alomvattende regeling voor te stellen voor het zogenoemde meelift-beroep en het beroep van rechtswege. Daarmee volg ik het advies dat de Raad geeft aan het slot van onderdeel 4e. Zie het voorgestelde artikel 6:19 en mijn reactie op onderdeel 4e.

2. Het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht

a. Invoering van een relativiteitsvereiste compliceert het procesrecht verder; voor partijen en de bestuursrechter wordt het moeilijker om tot de kern van het geschil door te dringen. In de eerste plaats zijn er gevallen, waarin de geschonden rechtsnorm weliswaar de strekking heeft voor burgers een aanspraak te vestigen, maar het beschermingsbereik van deze norm niet duidelijk is. In andere gevallen doet zich de vraag voor of een bepaalde rechtsnorm de strekking heeft een aanspraak voor een burger te vestigen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan door het bestuur vastgestelde beleidsregels of aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook kan worden gedacht aan bepaalde procedurevoorschriften, zoals het in acht nemen van termijnen of het op voorgeschreven wijze bekendmaken van een besluit. De invoering van een relativiteitsvereiste zal aldus sterke juridiserende effecten voor de procedure hebben. Het bezwaar tegen invoering van dat vereiste klemt te meer, wanneer de norm, waarvan wordt aangevoerd dat zij geschonden is, strekt ter implementatie van Europees recht of zelf een rechtstreeks werkende regel van Europees recht betreft. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is in hoogste instantie bevoegd te oordelen over het beschermingsbereik van zulke rechtsnormen. Bij zijn beoordeling zal het Hof groot gewicht toekennen aan het belang van de effectieve nakoming van regels van gemeenschapsrecht.

b. In het voorgestelde artikel 8:69a wordt bepaald dat de bestuursrechter de toetsing van het bestreden besluit aan een geschreven of ongeschreven rechtsregel achterwege laat, indien de rechtsregel niet strekt tot bescherming van degene die zich op schending van deze regel beroept. Dit betekent dat de bestuursrechter besluiten slechts toetst aan rechtsnormen die strekken tot bescherming van de belangen van de in beroep gekomen partij. Volgens de toelichting wordt hiermee benadrukt dat de bestuursrechtspraak primair strekt tot het verlenen van rechtsbescherming, dat wil zeggen het beschermen van specifieke belangen van individuen tegen inbreuken zonder wettelijke grondslag. Het huidige bestuursprocesrecht zou handhaving van het objectieve recht te zeer vooropstellen.

Het bestuursprocesrecht heeft zich sinds de inwerkingtreding van de Awb echter ontwikkeld tot een primair op geschilbeslechting gericht stelsel met een sterke rol voor partijen. Slechts degene, wiens belang rechtstreeks door het besluit wordt getroffen, kan dat besluit ter toetsing aan de bestuursrechter voorleggen en de omvang van het geschil worden in beginsel bepaald door de gronden die de insteller van het beroep aanvoert. Daarmee is afstand genomen van de handhaving van het objectieve recht als zelfstandige of primaire functie van het bestuursprocesrecht. Gelet hierop, doet de toelichting geen recht aan de huidige stand van het bestuursprocesrecht. De Raad adviseert haar aan te passen, omdat zij misverstand kan wekken.

c. Als belangrijkste argument voor invoering van een relativiteitsvereiste vermeldt de toelichting dat belanghebbenden thans een beroep kunnen doen op rechtsregels die niet beogen hun belangen te beschermen en dit leidt tot oneigenlijk gebruik van beroepsprocedures. Daar kan de opvatting tegenover worden gesteld dat degene die nadeel ondervindt van een besluit dat in strijd met het recht genomen is, daartegen in beginsel moet kunnen opkomen, ongeacht de betrokkenheid van de geschonden rechtsnorm op zijn eigen belang of rechtspositie.¹ De vraag, wanneer gebruik van beroepsprocedures oneigenlijk is, kan met andere woorden verschillend worden beantwoord. Bestuursorganen behoren rechtmatige besluiten te nemen. Dat iemand, wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken, geen aanspraak heeft op een in alle opzichten rechtmatig besluit, is daarom niet vanzelfsprekend. In elk geval betekent de invoering van de voorgestelde relativiteitseis een breuk met tot dusverre in het bestuursprocesrecht algemeen aanvaarde uitgangspunten. De Raad mist in de toelichting een bezinning op de gevolgen van deze keuze voor de aard en het karakter van het bestuursprocesrecht. Hij adviseert de toelichting daarmee aan te vullen.

d. Volgens de toelichting doet het ontbreken van een relativiteitsvereiste zich momenteel gevoelen bij de rechtbanken bij 1 op de 250 zaken en bij de Afdeling bestuursrechtspraak bij 1 op de 15 zaken. Volgens de toelichting is dit beperkte aantal geen reden om het probleem te negeren, omdat «voorkomen moet worden dat de bestuursrechter een besluit dat de realisering van een project met maatschappelijke betekenis mogelijk maakt, moet vernietigen wegens strijd met een wettelijk voorschrift dat niet gesteld is om de belangen van de eisende partij te behartigen.» Echter de voorgestelde relativiteitseis maakt, evenmin als de overige regels van het bestuursprocesrecht, geen onderscheid naar het soort besluit. Bovendien zullen tegen de aldus omschreven besluiten, gegeven de aard van de daarbij in aanmerking te nemen belangen, vaak organisaties opkomen die een algemeen of collectief belang behartigen. Het stellen van een relativiteitseis leidt in die gevallen niet tot een beperking van de aan te voeren gronden. De Raad adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen.

¹ Dat, zoals de toelichting stelt, de schending van de rechtsregel in deze situatie geen nadeel berokkent aan degene die in rechte ageert tegen het desbetreffende besluit, moet op een misverstand berusten.

e. In de toelichting wordt niet uiteengezet, hoe de rechter de relativiteitsis van artikel 8:69a dient toe te passen. Zo worden in het onderzoek, waarnaar in de toelichting wordt verwezen, op zichzelf al twee varianten vermeld: de ruime en de strikte. De keuze voor de ene of de andere variant maakt aanmerkelijk verschil. Daarnaast is uit het privaatrecht de zogenaamde «correctie-Langemeijer» bekend. Deze komt er op neer dat een handelen in strijd met overheidsvoorschriften wel onrechtmatig kan zijn jegens iemand, wiens belangen niet door de geschonden voorschriften worden beschermd, als die persoon aan het ongeschreven recht aanspraak op naleving van die voorschriften kan ontlenen. De Raad adviseert in de toelichting in dit licht nader op de strekking en reikwijdte van de voorgestelde bepaling in te gaan.

f. De Raad acht, gelet op het voorgaande, onvoldoende aangetoond dat de voorgestelde invoering van een relativiteitsvereiste een evenredige en effectieve oplossing van het in de toelichting geschetste probleem is. Hij adviseert het voorgestelde artikel 8:69a te heroverwegen. Daarbij kan worden bezien of aan het probleem waarvoor de invoering van een relativiteitsvereiste een oplossing beoogt te bieden, kan worden tegemoetgekomen door een lichter en voor de rechtspraktijk gemakkelijker te hanteren middel. Te denken valt aan een bepaling dat een derdebelanghebbende in beroep slechts de schending van rechtsregels kan aanvoeren, voor zover die regels niet specifiek het belang van een andere belanghebbende (met name: de geadresseerde van het besluit) beschermen.

2a, 2c en 2f. In de toelichting is uitgebreid aandacht besteed aan de voor- en nadelen van de relativiteitsregel, met inbegrip van de beperkingen die voortvloeien uit internationaal en Europees recht. De nadelen zijn derhalve onder ogen gezien. Niettemin bestaat naar de overtuiging van de regering behoefte aan een regel die uitdrukkelijk buiten twijfel stelt dat het in het hedendaagse bestuursprocesrecht behoort te gaan om materiële bescherming van de belangen van appellant. Met de Awb is afscheid genomen van handhaving van het objectieve recht als zelfstandige doelstelling van het bestuursprocesrecht. Het accent is meer komen te liggen op rechtsbescherming en geschilbeslechting. Invoering van een relativiteitsvereiste past in deze ontwikkeling.

Het bezwaar dat invoering van een relativiteitsvereiste leidt tot juridisering en complicering van de beroepsprocedure overtuigt ons onvoldoende. Natuurlijk roept het vereiste nieuwe rechtsvragen op, maar dat is bij nieuwe wetgeving altijd het geval. Dit kan nooit een reden zijn om maatschappelijk gewenste veranderingen dan maar achterwege te laten, want dan zou het recht snel verouderen en maatschappelijk draagvlak verliezen. De problematiek van het relativiteitsvereiste speelt voorts maar in betrekkelijk gering deel van de zaken. Ook zal de rechter bij de beantwoording van de nieuwe rechtsvragen mede kunnen steunen op een inmiddels vrij omvangrijke literatuur over het relativiteitsvereiste. Tenslotte zal naar verwachting betrekkelijk snel duidelijkheid ontstaan over het beschermingsbereik van de belangrijkste bestuursrechtelijke normen; de ervaring die binnenkort zal worden opgedaan met de toepassing van het relativiteitsvereiste in de Crisis- en herstelwet zal daar aan bijdragen.

Niettemin is er voor gekozen om, in navolging van de Crisis- en herstelwet, het vereiste in die zin af te zwakken, dat de bestuursrechter slechts van vernietiging moet afzien indien de geschonden norm kennelijk niet strekt tot de bescherming van de belangen van degene die hem inroept. Ook overigens is de formulering van het vereiste in de wettekst in overeenstemming gebracht met die in artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet. Gelet op de opmerkingen van de Raad is de toelichting nog op enige punten aangevuld. Daarbij is onder meer ingegaan op het bescher-

mingsbereik van procedureregels en de zogenaamde «correctie-Langemeijer».

Het door de Raad onder punt 2f voorgestelde alternatief voor een relativiteitsvereiste, namelijk een regel die slechts uitsluit dat een derde-belanghebbende een beroep doet op normen die specifiek ter bescherming van een ander dienen, is overwogen, maar niet overgenomen. Hoewel dit alternatief dicht in de buurt komt van het voorgestelde relativiteitsvereiste in de «kennelijk»-variant, gaat het naar het oordeel van de regering net niet ver genoeg, terwijl het nauwelijks minder vragen oproept. Ook in de variant van de Raad moet immers in voorkomende gevallen de vraag worden beantwoord, welke belangen de ingeroepen norm precies beoogt te beschermen.

2b. De desbetreffende passage in de toelichting is genuanceerd.

2d. De relativiteitsregel geldt inderdaad voor alle soorten besluiten. In de praktijk zal zij vooral van belang zijn voor besluiten op het terrein van het omgevingsrecht in ruime zin. Anders dan de Raad suggereert, kan het relativiteitsvereiste ook bij een beroep van een algemeen-belangorganisatie wel degelijk leiden tot een beperking van de aan te voeren gronden. Een organisatie die zich de bescherming van het fysieke leefmilieu ten doel stelt, zal zich bijvoorbeeld niet meer kunnen beroepen op normen die uitsluitend het belang van het dierenwelzijn beogen te beschermen.

2e. In paragraaf III.7 van het algemeen deel van de toelichting is aangegeven dat gekozen is voor de strikte variant. In de artikelsgewijze toelichting is dit geïllustreerd met behulp van een aantal casusposities. Daarbij is ook ingegaan op de zogenaamde «correctie-Langemeijer». Aldus biedt de toelichting voldoende handvatten voor de rechtspraak.

3. Het passeren van gebreken in een besluit

Volgens het voorgestelde artikel 6:22 kan een besluit waartegen bezwaar of beroep is ingesteld, indien het in strijd is met het recht, in stand worden gelaten indien belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. De toelichting luidt dat in een bestuursprocesrecht dat is gericht op een materiële en zo mogelijk definitieve beslechting van het geschil, niet langer de aard van het geschonden voorschrift doorslaggevend behoort te zijn, maar het antwoord op de vraag of door de schending een belanghebbende is benadeeld. Het oogmerk van het voorstel is een effectievere beslechting van geschillen. De Raad merkt hierover het volgende op.

a. Ingevolge het geldende artikel 6:22 Awb kan een besluit, indien bij de totstandkoming ervan een vormvoorschrift is geschonden, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist, in stand worden gelaten, indien de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.¹ Dit betekent dat het passeren van een gebrek dat de materiële inhoud van het besluit rechtstreeks raakt, zoals het ontbreken van een motivering, een gebrek aan consistentie in de gebruikte redenering, of een onjuiste wettelijke grondslag niet wel mogelijk is. Artikel 6:22 Awb heeft mede een rechtsstatelijke achtergrond.

Het voorstel strekt ertoe ook het passeren van gebreken, die de materiële inhoud van het besluit raken, mogelijk te maken. Als begrenzing van deze mogelijkheid geldt slechts het benadelingscriterium. De Raad gaat ervan uit dat dit betekent dat het voor de rechter vast moet staan dat bij naleving van het niet nageleefde voorschrift geen ander besluit zou zijn genomen. Die zekerheid zal niet vaak bestaan. Wanneer een materieel gebrek aan een besluit kleeft, berust het niet op een juiste of feitelijk correcte grond, is het onbevoegd genomen, of is het niet draagkrachtig

¹ Blijkens de wetsgeschiedenis is een vormvoorschrift een voorschrift dat geen eisen stelt aan de materiële inhoud van het besluit, maar betrekking heeft op de procedure van totstandkoming of de wijze waarop het besluit moet worden genomen of vastgelegd. Regels over het horen van belanghebbenden of de motivering behoren hiertoe.

gemotiveerd. Herstel van zodanig gebrek kan tot benadeling leiden. De vraag is daarom, in welke gevallen de rechter een materieel gebrek zonder bezwaar kan passeren. De toelichting noemt slechts de situatie dat de rechter bij minder ernstige mandaatgebreken in de toekomst ook tot toepassing van artikel 6:22 Awb zou kunnen besluiten, al dan niet gecombineerd met een verplichting tot teruggave van betaald griffierecht of vergoeding van gemaakte proceskosten.

De Raad adviseert de meerwaarde van het voorgestelde artikel 6:22 Awb te verduidelijken. In dat verband wijst hij erop dat ingevolge artikel 8:72, derde lid, de rechter nu al de bevoegdheid heeft om, indien een besluit dient te worden vernietigd, omdat het in strijd is met het recht, de rechtsgevolgen ervan in stand te laten, indien belanghebbenden daardoor niet worden benadeeld.

b. Het voorgestelde artikel 6:22 Awb is voor de bezwaarschriftprocedure overbodig. Het kenmerk van deze procedure is dat het bestuursorgaan op basis van een volledige heroverweging en met inachtneming van hetgeen is aangevoerd tot een nieuw besluit komt, waarbij eventuele gebreken worden hersteld. De procedure biedt partijen de gelegenheid om beroep op de rechter te voorkomen. Voorts wekt de voorgestelde toepasselijkheid mogelijk de onjuiste indruk dat het aan het bestuursorgaan vrijstaat om elk materieel gebrek aan een primair besluit te passeren. De Raad adviseert de voorgestelde bepaling niet van toepassing te verklaren op de bezwaarschriftprocedure.

c. Uit de toelichting blijkt niet, wat de precieze afbakening is tussen de bevoegdheid van artikel 6:22 en de in artikel 8:72, derde lid, geregelde bevoegdheid om de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit in stand te laten. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3a. Met enige regelmaat constateert de bestuursrechter dat het bestreden besluit een klein gebrek vertoont, maar dat dit gebrek inmiddels is hersteld. Soms is dat gebrek zo gering, dat de bestuursrechter vernietiging van het bestreden besluit ongerechtvaardigd acht. In zo'n geval is hij geneigd om het beroep ongegrond te verklaren, aangezien ingevolge artikel 8:72, eerste lid, de gegrondverklaring van het beroep noodzakelijkerwijs gepaard gaat met vernietiging van het bestreden besluit. Deze neiging op haar beurt nodigt mede door de thans nog beperkte reikwijdte van artikel 6:22 uit tot het «wegpoetsen» van het gebrek in de uitspraak. Met andere woorden: omdat nu slechts vormverzuimen kunnen worden gepasseerd, doet de bestuursrechter soms net of het bestreden besluit helemaal geen gebrek kent. Het is beter dat de rechter openlijk zegt dat het gebrek niet ernstig genoeg is om vernietiging te rechtvaardigen.

De opmerking van de Raad, dat niet vaak met zekerheid zal vaststaan dat niemand door het gebrek is benadeeld, heeft de Raad ook in zijn advies over het vergelijkbare artikel 1.5, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet gemaakt. Naar aanleiding daarvan is in artikel 1.5 toen de iets lichtere maatstaf opgenomen, dat «aannemelijk» moet zijn dat belanghebbenden niet zijn benadeeld. Het ligt in de rede dezelfde aanpassing in het nieuwe artikel 6:22 op te nemen.

3b. Zoals onder punt 1b is uiteengezet, heeft artikel 6:22 wel toegevoegde waarde bij het beslissen op een administratief beroep. Gelet hierop zien wij geen reden om de regeling van artikel 6:22 te verplaatsen naar hoofdstuk 8.

3c. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 6:22 is aangevuld.

4. Intrekings- en wijzigingsbesluiten hangende bezwaar, beroep en hoger beroep

Ingevolge artikel 6:19 Awb wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het na de vernietiging genomen besluit, tenzij dat aan betrokkene geheel tegemoetkomt. Dit bezwaar of beroep ontstaat van rechtswege. Het is aan de instantie waar het bezwaar of beroep wordt behandeld, om het van rechtswege gegenereerde bezwaar of beroep zelf te behandelen, dan wel te verwijzen.

a. De NVvR heeft bepleit de artikelen 6:18 en verder slechts van toepassing te verklaren in beroep en hoger beroep en die bepalingen naar hoofdstuk 8 over te brengen, zodat de procesrechtelijke functie ervan meer centraal zou komen te staan. Daarnaast heeft zij erop gewezen dat de formulering van de huidige en voorgestelde regeling niet op de bezwaarschriftprocedure is toegesneden. De Raad adviseert hieraan nadere aandacht te besteden.

b. Het voorgestelde artikel 6:19, tweede lid, strekt tot codificatie van bestaande jurisprudentie en bepaalt dat het eerste lid van overeenkomstige toepassing is, indien het bezwaar of beroep is ingesteld, nadat het nieuwe besluit is genomen. Omdat deze regel reeds volgt uit het eerste lid en uit de voorgestelde redactie bovendien niet blijkt dat vereiste voor toepassing ervan is dat het rechtsmiddel tegen het eerste besluit ontvankelijk is, adviseert de Raad de bepaling achterwege te laten.

c. Volgens de toelichting, paragraaf 2.2.5, roept de huidige redactie van artikel 6:19, eerste lid, vragen op, indien het bestuursorgaan hoger beroep instelt tegen de uitspraak van de rechtbank, waarbij zijn besluit is vernietigd. Daarom is voor een meer neutrale redactie gekozen. De bepaling is van overeenkomstige toepassing in hoger beroep (artikel 6:24). Daarnaast geeft het voorgestelde artikel 8:102, eerste lid, een regeling voor het geval het desbetreffende besluit hangende hoger beroep wordt genomen.

Nu volgens het voorstel het hoger beroep in titel 8.5 wordt geregeld, adviseert de Raad te volstaan met artikel 8:102, eerste lid.

d. Het voorgestelde artikel 8:102 bepaalt dat het beroep tegen het nieuwe besluit wordt behandeld door de instantie, waar het hoger beroep dient, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben. Het voorstel roept vragen op.

Niet duidelijk is, wie met «partijen» wordt bedoeld, omdat ook anderen dan de insteller van het hoger beroep of het bestuursorgaan belang kunnen hebben bij een voorziening tegen het vervangende besluit. Hoewel het niet de bedoeling zal zijn om een beroep van rechtswege te genereren ten behoeve van een derde die zelf geen hoger beroep heeft ingesteld, sluit de bepaling dat niet uit. Evenmin is duidelijk, aan welke belangen moet worden gedacht en waarom is gekozen voor een van het huidige artikel 6:19 afwijkende formulering van de bepaling. Voorts wordt niet toegelicht, waarom de bestaande bevoegdheid van de appelrechter om het beroep aan de rechtbank ter behandeling door te sturen, indien hij dat wenselijk acht, vervalt. In de praktijk wordt van deze bevoegdheid, die wel is voorzien voor de rechtbank (het huidige artikel 6:19, tweede lid), regelmatig gebruik gemaakt. Er is dus reden om aan te nemen dat zij in een behoefte voorziet.

e. Ingevolge artikel 8:13a van het initiatiefvoorstel-Wet bestuurlijke lus Awb verwijst de rechtbank de bij haar aanhangige zaak naar de bestuursrechter die toepassing aan artikel 8:51a heeft gegeven.¹ Deze bepaling wijkt, zowel wat plaats als wat formulering betreft, af van het voorstel. De Raad adviseert het voorstel daarmee af te stemmen.

De conclusie is dat het voorstel weinig overzichtelijk is. De Raad adviseert de voorgestelde regeling te vervangen door een alomvattende regeling voor het zogenoemde meeliftberoep² en het beroep van rechtswege.

4a. Onder punt 1b heb ik reeds toegelicht waarom de huidige artikelen 6:18 en 6:19 (artikel 6:19 nieuw) ook bij de afwikkeling van bestuurlijke voorprocedures een toegevoegde waarde kunnen hebben. Doordat de bepalingen gelden voor zowel bezwaar als beroep is hun formulering inderdaad niet specifiek toegesneden op de bezwaarschriftprocedure, maar dat nadeel weegt niet op tegen de voordelen van een beknopte en overkoepelende regeling.

4b. Aan de Raad kan worden toegegeven dat de formulering van het huidige eerste lid van artikel 6:19 kennelijk niet in de weg heeft gestaan aan de jurisprudentie die het voorgestelde tweede lid beoogt te codificeren. Dat neemt echter de wenselijkheid van de met het tweede lid beoogde verduidelijking niet weg. Artikel 6:19 (nieuw) is op zichzelf ook van toepassing indien het bezwaar of (hoger) beroep niet-ontvankelijk is, maar een niet-ontvankelijk bezwaar kan niet leiden tot een inhoudelijke heroverweging (in bezwaar) of toetsing (in beroep) van het «6:19-besluit». Deze regel geldt zowel voor het eerste als het tweede lid.

4c. Zoals ik al vermeldde in mijn reactie op onderdeel 1b, heeft het advies mij aanleiding gegeven om alsnog een alomvattende regeling voor te stellen voor het zogenoemde meeliftberoep en het beroep van rechtswege. Die regeling (artikel 6:19 nieuw) vervangt onder andere het aanvankelijk voorgestelde artikel 8:102.

4d. Wat betreft hoger beroep bedoelt artikel 6:19, eerste lid (nieuw), met «partijen»: de partij die een bestuursrechtelijk rechtsmiddel (zoals beroep of hoger beroep) tegen het vervangende besluit heeft aangewend, het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen, alsmede de personen die op grond van artikel 8:26, eerste lid, aan het geding in hoger beroep deelnemen (zoals degene wiens vergunning ter discussie staat). Artikel 6:19, eerste lid (nieuw), bedoelt met «belang»: procesbelang. Hierbij moet met name worden gedacht aan een tweepartijengeschild waarin het bestuursorgaan alsnog geheel tegemoetkomt aan hetgeen de belanghebbende in het beroep bij de rechtbank heeft gevraagd. Immers, in zo'n geval heeft de belanghebbende gekregen wat hij wil (bijvoorbeeld: de gevraagde uitkering of subsidie), terwijl de hogerberoepsrechter – als ook het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld – redelijkerwijs slechts kan oordelen dat het bestuursorgaan zijn grieven tegen de aangevallen uitspraak heeft laten varen (anders had het bestuursorgaan de afwijzing van de aanvraag van de belanghebbende nogmaals in stand gelaten).

Het onderbrengen van de regeling van artikel 8:102 in artikel 6:19, eerste lid (nieuw), komt tegemoet aan de opmerking van de Raad over het verschil in formulering.

Voor het overige verwijs ik naar mijn reactie op hetgeen de Raad hierna, onder punt e, heeft opgemerkt.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 352, nr. 5.

² Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 juli 2006, nr. 200505837/1, JB 2006, 256.

4e. Het advies van de Raad over artikel 8:13a is gevolgd, door de inhoud van dat artikel onder te brengen in artikel 6:19 (nieuw). Met die bepaling geef ik tevens gevolg aan het advies van de Raad om een alomvattende regeling voor te stellen voor het meeliftberoep en het beroep van rechtswege. Artikel 6:19 (nieuw) vervangt de huidige artikelen 6:18, 6:19 en 8:13a, en maakt het eerder voorgestelde artikel 8:102 overbodig.

5. Incidenteel hoger beroep

Volgens de jurisprudentie kan een partij een beroepsgrond die door de rechtbank uitdrukkelijk en zonder voorbehoud is verworpen, niet opnieuw aanvoeren in een beroep tegen het nieuwe besluit op bezwaar, als hij tegen dat oordeel niet in hoger beroep is opgekomen. Hierdoor ontstaat voor de verwerende partij in hoger beroep behoefte aan een middel om een eerder verworpen beroepsgrond alsnog in het geding te kunnen brengen. Zoals de toelichting vermeldt, biedt de Centrale Raad van Beroep inmiddels een partij die geen hoger beroep heeft ingesteld, de mogelijkheid om eigen beroepsgronden aan te voeren, mits deze voldoende samenhangen met de door de insteller van het hoger beroep aangevoerde gronden en deze partij redelijkerwijs niet kan worden verweten dat deze zelf geen hoger beroep heeft ingesteld.¹

De Raad onderschrijft het belang van invoering van het incidenteel appel. De voorgestelde vormgeving roept echter vragen op. Hij acht enige aanpassing van het voorstel wenselijk en wijst daartoe op het volgende.

a. Artikel 6:13 Awb wordt thans zo uitgelegd, dat de toegang tot de rechter in eerste aanleg beperkt is tot die besluiten of besluitonderdelen die in een eerdere fase in geding zijn geweest. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de bepaling is echter niet duidelijk, wat onder besluitonderdeel moet worden volstaan. Ook is de betekenis van de bepaling voor de omvang van het geding in hoger beroep niet helder. Deze onzekerheid werkt door in het incidenteel hoger beroep. Aannemelijk is dat dat zich tot de ingevolge artikel 6:13 voor beroep vatbare besluitonderdelen zal dienen te beperken. Of de verwerende partij ten aanzien van die besluitonderdelen nog met eigen beroepsgronden kan komen, dan wel behoefte bestaat aan incidenteel beroep, is afhankelijk van de vraag of de beroepsgrond eerder werd aangevoerd, besproken of verworpen. Op dat punt biedt de voorgestelde bepaling weinig houvast.² De Raad adviseert het voorstel te verhelderen.

b. Volgens het voorgestelde artikel 8:104, eerste lid, dient het incidenteel hoger beroep binnen vier weken na verzending van het hogerberoepschrift aan partijen te worden ingesteld. De toelichting verbindt de mogelijkheid tot het instellen van incidenteel hoger beroep op verschillende plaatsen aan het indienen van een verweerschrift en aan andere, mogelijk nog latere gebeurtenissen, zoals het indienen van een re- of dupliek.³

Mede omdat indiening van een verweerschrift niet is vereist en het ingevolge artikel 8:58 Awb tot tien dagen voor de zitting kan worden ingediend, is het onjuist om het verweerschrift als aanknopingspunt voor de termijn voor het instellen van incidenteel hoger beroep te kiezen. De mogelijkheid tot het instellen van incidenteel hoger beroep zou kunnen worden gebonden aan een termijn die aanknoopt bij de mogelijkheid om van de door de principaal appelland ingediende appelgronden kennis te nemen. Dit is van belang omdat vaak pas uit een aanvullend appelschrift de omvang van het principaal hoger beroep duidelijk wordt. De Raad adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien.

¹ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State laat incidenteel beroep toe voor de situatie dat het oordeel over de niet uitdrukkelijk in appel aangevallen gronden, dan wel onderdelen van het bij de rechtbank bestreden besluit waarop ze betrekking hebben, onverbreekbaar samenhangen met hetgeen in appel aan de orde is gesteld. Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 juli 2006, AB 375.

² Zie hierover nader A.M.M.M. Bots, Het incidenteel hoger beroep in het Voorontwerp herziening bestuursprocesrecht, Gemeentestem 2008, 7301.

³ Paragraaf 9.1. (inleiding); toelichting bij artikel 8:104 Awb, algemeen en griffierecht.

c. Ingevolge artikel 8:77, eerste lid, aanhef en onder f, vermeldt de schriftelijke uitspraak door wie, binnen welke termijn en bij welke bestuursrechter welk rechtsmiddel kan worden aangewend. Onduidelijk is of de rechtbank in haar uitspraak ook de mogelijkheid van incidenteel appel dient te vermelden. De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

d. Volgens het voorstel kunnen een belanghebbende en het bestuursorgaan binnen vier weken na verzending van het hoger beroepschrift aan «partijen» incidenteel hoger beroep instellen. In aanmerking genomen dat het bestuursorgaan of een belanghebbende partij van rechtswege kunnen zijn, is de bepaling niet duidelijk.¹ Waar het om gaat, is dat een belanghebbende die geen hoger beroep heeft ingesteld, incidenteel hoger beroep kan instellen. De termijn daarvoor begint na verzending van het hoger beroepschrift aan partijen. Omdat een belanghebbende die op voet van artikel 8:26 Awb tot het geding wenst te worden toegelaten, vaak pas in een later stadium als partij zal worden aangemerkt, is onzeker, wanneer voor deze belanghebbende de termijn voor het instellen van incidenteel beroep begint te lopen. De Raad adviseert het voorstel in zoverre nader te bezien.

e. Artikel 8:105, eerste lid, bepaalt dat intrekking van het principale hoger beroep geen effect heeft op de ontvankelijkheid van het incidentele. Voor het geval waarin het principale hoger beroep wordt ingetrokken, voordat incidenteel beroep is ingesteld, geeft het voorstel, anders dan artikel 339 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, geen regeling. De Raad adviseert deze keuze nader toe te lichten.

f. De in het voorgestelde artikel 8:105, tweede lid, opgenomen regel dat niet-ontvankelijkverklaring van het hoger beroep tot niet-ontvankelijkheid van het incidenteel hoger beroep leidt, komt niet voor in het fiscaal procesrecht en strookt evenmin met het civiele procesrecht. Met het oog op de rechtseenheid adviseert de Raad het voorgestelde artikel 8:105, tweede lid, te heroverwegen.

g. Artikel 8:105, tweede lid, Awb regelt dat het incidenteel hoger beroep niet-ontvankelijk is, indien het hoger beroep niet-ontvankelijk is. Niet echter is bepaald, wat rechtens is, indien het incidenteel hoger beroep buiten de daartoe geldende termijn wordt ingesteld. De Raad adviseert hierin te voorzien.

h. Volgens de toelichting is artikel 8:104, eerste lid, niet bedoeld voor degene die heeft verzuimd om principaal hoger beroep in te stellen, terwijl zijn belang rechtstreeks bij de aangevallen uitspraak was betrokken. Naar het oordeel van de Raad kan deze passage misverstanden oproepen. Het incidenteel appel is ook bedoeld voor degene die niet volledig gelijk kreeg bij de rechtbank, maar bereid was te berusten, indien de wederpartij dat ook zou doen. De Raad adviseert de toelichting aan te passen.

i. Uit de toelichting blijkt dat bedoeld is dat voor het instellen van incidenteel hoger beroep geen griffierecht verschuldigd is. De Raad adviseert dit in de wet vast te leggen.

j. Indien incidenteel hoger beroep is ingesteld wordt iedere andere partij vervolgens in de gelegenheid gesteld aan de appelrechter haar zienswijze met betrekking tot dat beroep naar voren te brengen. Niet toegelicht is of het voornemen bestaat het Besluit proceskosten bestuursrecht met betrekking tot deze en andere met het incidenteel appel samenhangende

¹ Volgens artikel 10 van de Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2006 worden als partij in elk geval aangemerkt de appelland, het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen, het bestuursorgaan dat het goed te keuren besluit heeft genomen of de verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven. Indien het een zaak in hoger beroep betreft, wordt tevens in ieder geval de indiener van het beroepschrift in eerste aanleg als partij aangemerkt. Verder stelt het college ambtshalve de daarvoor in aanmerking komende bij hem bekende derden-belanghebbenden een termijn van twee weken om kenbaar te maken of zij als partij aan het geding willen deelnemen.

proceshandelingen aan te vullen. De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

5a. Naar mijn oordeel is het begrip «besluitonderdeel» in de jurisprudentie inmiddels redelijk uitgekristalliseerd en daarmee voldoende helder. (Zie bijvoorbeeld ABRS 1 november 2006, AB 2007, 95 m.nt. G.M. van den Broek en A..T. Marseille, ABRS 14 maart 2007, JB 2007/85 m.nt. RJNS, CRvB 25 juli 2007, AB 2007, 360 m.nt. A. Tollenaar, CRvB 13 mei 2008, JB 2008/150, en CRvB 21 augustus 2008, JB 2008/242.) Een nadere wettelijke afbakening van dit begrip is gelet op de grote variëteit aan besluiten niet goed mogelijk en zou ook al snel te rigide zijn.

Artikel 6:24 bepaalt dat hoofdstuk 6, met uitzondering van artikel 6:12, van overeenkomstige toepassing is op het hoger beroep. Deze bepaling ziet ook op het incidenteel hoger beroep. Voor de duidelijkheid stellen wij thans voor om dit met zoveel woorden in artikel 6:24 tot uitdrukking te brengen.

Derhalve is artikel 6:13 van overeenkomstige toepassing op het incidenteel hoger beroep. Dit betekent dat de gronden van een hoger beroep geen betrekking kunnen hebben op onderdelen van een besluit die de indiener in het beroep bij de rechtbank niet heeft aangevochten, tenzij de indiener redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij deze onderdelen niet eerder heeft aangevochten. Dit geldt zowel voor een incidenteel hoger beroep als voor een principaal hoger beroep; in dit opzicht bestaat tussen beide geen verschil. Daarnaast kan de indiener van het incidenteel appel zich uiteraard verweren tegen de beroepsgronden van de indiener van het principaal appel, en omgekeerd. Gelet hierop deel ik niet de opvatting van de Raad dat de betekenis van artikel 6:13 voor de omvang van het (principaal of incidenteel) hoger beroep niet helder is. Wel heb ik in de opmerking van de Raad aanleiding gezien om een en ander in de memorie van toelichting uitvoeriger uiteen te zetten en met enkele voorbeelden te illustreren.

5b. Het advies is gevolgd. De termijn voor het instellen van incidenteel hoger beroep is gesteld op zes weken nadat de hogerberoepsrechter de gronden van het principaal hoger beroep aan partijen heeft verzonden. Voorts is artikel 8:110 (inde aan de raad voorgelegde versie: 8:104) met het oog op de leesbaarheid anders geformuleerd.

5c. Wij menen dat het meer op de weg van de hogerberoepsrechter ligt om belanghebbenden te informeren over de mogelijkheid tot het instellen van incidenteel hoger beroep, bijvoorbeeld tegelijkertijd met de mededeling dat principaal hoger beroep is ingesteld. De toelichting is aangevuld.

5d. Het is ons niet geheel duidelijk op welke onduidelijkheid de Raad hier doelt. Een belanghebbende die louter op de voet van artikel 8:26 aan het geding wenst deel te nemen, kan zelf geen beroepsgronden aanvoeren, maar slechts zijn visie geven over de gronden van appellant (vgl. ABRS 13 november 1995, AB 1996, 178 m.nt. PvB; ABRS 28 januari 2004, AB 2004, 382 m.nt. NV). Wie op de voet van artikel 8:26 deelneemt aan het geding in hoger beroep, stelt dus per definitie geen hoger beroep in, noch principaal, noch incidenteel. Hetzelfde geldt naar ons oordeel voor een belanghebbende die als partij van rechtswege wordt aangemerkt (artikel 10, tweede lid, van de Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2006). Een bestuursorgaan dat als partij van rechtswege is of wordt aangemerkt omdat het het goed te keuren besluit heeft genomen of de verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven (artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2006), kan evenmin zelf hoger beroep instellen; zijn positie is een afgeleide van die van het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen.

Wel is denkbaar, dat een belanghebbende die principaal hoger beroep had kunnen instellen, maar dit niet heeft gedaan, naar aanleiding van de vraag of hij op de voet van artikel 8:26 aan het geding wil deelnemen of de mededeling dat hij partij van rechtswege is, alsnog de behoefte krijgt om zelf appelgronden aan te voeren. Deze belanghebbende kan binnen de grenzen van artikel 6:13 (zie hiervoor, onder 5a) incidenteel appel instellen. Onduidelijkheid over de termijn daarvoor doet zich dan slechts voor, als de gronden van het hoger beroep aan deze belanghebbende op een later tijdstip worden verzonden dan aan de overige partijen. Dat zal zich niet vaak voordoen, maar is inderdaad niet uitgesloten. Naar mijn oordeel dient de regel dan te zijn, dat de termijn voor deze belanghebbende pas gaat lopen nadat de appelgronden aan hem zijn verzonden. Daarom zijn de wettekst en de toelichting op dit punt verduidelijkt.

5e. Het advies van de Raad is gevolgd. In aansluiting bij het burgerlijk procesrecht is gekozen voor een regeling waarin intrekking van het principaal hoger beroep geen gevolgen meer heeft zodra de termijn voor het instellen van incidenteel hoger beroep is begonnen.

5f. Met het oog op de rechtseenheid is de regel inzake niet-ontvankelijkheid van het principaal hoger beroep in overeenstemming gebracht met het fiscaal en burgerlijk procesrecht.

5g. Artikel 6:24 (nieuw) bepaalt uitdrukkelijk dat afdeling 6.2, met uitzondering van artikel 6:12, van overeenkomstige toepassing is op het incidenteel hoger beroep. Dit betekent dat de artikelen 6:9 tot en met 6:11 moeten worden gehanteerd bij de beoordeling van een incidenteel hoger beroep. Daarom is een afzonderlijke regel voor een te laat ingesteld incidenteel hoger beroep niet nodig.

5h. Het advies van de Raad is gevolgd door de desbetreffende passage te schrappen.

5i. Het advies is gevolgd, door aan artikel 8:110 (in de aan de raad voorgelegde versie: 8:104) een vijfde lid toe te voegen.

5j. Het advies is gevolgd. In de toelichting is aangegeven dat het Besluit proceskosten bestuursrecht zal worden aangevuld.

6. Een «grote kamer»

Het voorstel houdt in dat de appelrechter op voorstel van de voorzitter, onderscheidenlijk president, een zogenoemde grote kamer vormt en bezet. Deze kamer bestaat uit vijf leden, van wie een als voorzitter optreedt.¹ Volgens de toelichting kan behandeling van een zaak door een grote kamer met leden, afkomstig uit de verschillende betrokken kamers (in de zin van organisatorische eenheden), een goede manier zijn om de rechtseenheid binnen het college te bewaken. Ook maakt het feit dat een uitspraak door een grote kamer wordt gedaan, omdat dit slechts bij uitzondering zal gebeuren, aan de buitenwereld duidelijk dat het college de zaak zelf als belangrijk en richtinggevend beschouwt, aldus de toelichting.

De Raad merkt hierover het volgende op.

Zoals de toelichting vermeldt, wordt met de thans voorgestelde grote kamer beoogd de rechtseenheid binnen een college te bevorderen. De Raad acht de behoefte aan een grote kamer ter bewaking en bevordering van de rechtseenheid binnen een college echter niet gebleken.² Voorts lijkt het niet nodig om een grote kamer in te stellen om richtinggevende of principiële uitspraken te kunnen doen. De overtuigingskracht van een uitspraak volgt uit de eraan ten grondslag gelegde motivering. Het

¹ Artikelen II, III en IV, de onderdelen A van het voorstel.

² Zie voorts: Coördinatie binnen de bestuursrechtspraak, H. Bekker en J.H. van Kreveld, in: Centrale Raad van Beroep 1903–2003, bladzijden 291 en volgende.

voorstel verbindt ook terecht geen bijzondere rechtsgevolgen aan een uitspraak van een grote kamer. De Raad adviseert het voorstel te heroverwegen, dan wel de wenselijkheid van invoering van een grote kamer overtuigend te motiveren.

6. Aan de Raad moet worden toegegeven dat de overtuigingskracht van een uitspraak volgt uit de daaraan ten grondslag liggende motivering. Niettemin komt het regelmatig voor, dat voor buitenstaanders niet duidelijk is of een uitspraak die afwijkt van eerdere jurisprudentie moet worden beschouwd als een echte koerswijziging of als een incident of bijzonder geval. In dit soort gevallen kan een grote kamer uitkomst bieden. Als een uitspraak door een grote kamer is gedaan, weten alle betrokkenen – niet alleen bestuursorganen en belanghebbenden, maar ook rechtbanken – dat het gaat om een principiële uitspraak waarin een algemeen toepasbare regel is geformuleerd.

7. Conclusies in de bestuursrechtspraak

Het voorgestelde artikel 8:12a voorziet in de mogelijkheid dat conclusies worden genomen in zaken die in behandeling zijn bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De Raad merkt over deze bepaling het volgende op.

a. Ingevolge het voorgestelde tweede lid kan een conclusie worden genomen door een lid van een van de desbetreffende colleges. Volgens de toelichting laat het tweede lid de mogelijkheid om een persoon die geen (plaatsvervangend) lid is van het college waaraan wordt geadviseerd, aan te wijzen voor het nemen van een conclusie onverlet.¹ Met het oog op de onafhankelijke positie van degene die de conclusie neemt, is het van belang dat deze op voldoende afstand staat van het college ten behoeve waarvan wordt geconcludeerd. Met de ruime uitleg die de toelichting geeft aan het voorgestelde tweede lid, wordt daaraan in zekere mate tegemoet gekomen. De desbetreffende zaak kan evenwel van dien aard zijn, dat bij de beoordeling daarvan ook de rechtspraak van de beide andere colleges is betrokken, dan wel de rechtspraak van een rechterlijke instantie, niet zijnde een bestuursrechter, mede van belang is. Mede met het oog daarop komt het de Raad wenselijk voor dat het tweede lid in de mogelijkheid voorziet dat voor het nemen van de conclusie een persoon wordt aangewezen die geen lid is van een bestuursrechtelijk college. De Raad adviseert het tweede lid in deze zin aan te vullen.

b. Volgens de toelichting wordt, gelet op het voorlopige en experimentele karakter van de regeling, volstaan met een beperkte personele infrastructuur, zonder noodzaak om een afzonderlijk «parket» in te stellen. Dat de voorgestelde bepaling een tijdelijk karakter heeft, blijkt niet uit de regeling van artikel 8:12a. De Raad adviseert dat te regelen en daarbij ook de overige eisen die aan een experiment worden gesteld, in acht te nemen.²

¹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, deel A, onderdeel V (artikel 8:12a).

² Zie ook aanwijzing 10b van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

c. Het voorgestelde artikel 8:12, vijfde lid, Awb bepaalt dat de conclusie uiterlijk tien dagen voor zitting aan partijen wordt toegezonden. Deze termijn acht de Raad uit een oogpunt van een behoorlijke procesorde, mede in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), te kort. Hij adviseert te bepalen dat partijen, binnen twee weken nadat de conclusie is genomen, dan wel een afschrift daarvan aan partijen is verzonden, hun schriftelijke commentaar daarop aan het college kunnen doen toekomen.

7a. De Raad wijst er terecht op dat degene die de conclusie neemt, dit met een voldoende mate van onafhankelijkheid moet kunnen doen. Eveneens is juist, dat soms voor het nemen van een conclusie deskundigheid vereist kan zijn, die vooral bij een ander college aanwezig is. Aan deze eisen kan echter ook worden tegemoet gekomen door daarvoor geschikte personen uitsluitend met het oog op het nemen van conclusies te benoemen tot raadsheer-plaatsvervanger of staatsraad in buitengewone dienst. Dat heeft het voordeel, dat aldus gewaarborgd is dat betrokkene voldoet aan de vereisten voor benoeming in een hoog rechterlijk ambt.

7b. Artikel 8:12a is niet een experiment in de zin van aanwijzing 10b van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Met de term «experiment» is slechts bedoeld om aan te geven dat voorzichtig wordt gestart met de figuur van conclusies, waarbij de mogelijkheid wordt opengehouden dat de regeling in de toekomst wordt aangepast als daarmee voldoende ervaring is opgedaan. De toelichting is op dit punt aangepast, om verwarring over de status van artikel 8:10a te voorkomen.

7c. Het advies is gevolgd.

8. Vergoeding kosten rechtbijstand

De thans geldende overeenkomstige toepasselijkheid van artikel 243, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering brengt mee dat het bestuursorgaan uit het toe te kennen bedrag eerst de belanghebbenden de eventueel betaalde eigen bijdrage vergoedt en het eventuele restant aan de raadsman. Het voorgestelde artikel 7:15, derde lid, tweede volzin, betekent dat de rechtbijstandverlener, indien deze een proceskostenvergoeding van het bestuursorgaan ontvangt, de belanghebbende zoveel mogelijk schadeloos stelt voor de door deze voldane eigen bijdrage.¹ Volgens de toelichting is dit de meest praktische gang van zaken, omdat bestuursorganen maar weinig te maken hebben met een kostenvergoeding, waarbij een toevoeging speelt.

De voorgestelde bepaling kan echter een bron van geschillen vormen tussen de belanghebbende en de raadsman. De mogelijke onbekendheid van bestuursorganen met toevoegingen en de regeling in artikel 7:15 Awb lijken voorts onvoldoende rechtvaardiging voor deze verandering. De Raad adviseert het voorgestelde artikel 7:15, derde lid, tweede volzin, te heroverwegen.

8. De voorgestelde wijziging van de artikelen 7:15 en 7:28 Awb beoogt de verrekening van proceskostenvergoeding met toevoegvergoedingen te vergemakkelijken. Deze verrekening stuit thans in de praktijk regelmatig op problemen. Verwacht wordt dat hiermee op jaarbasis een bedrag van ca. € 1,2 mln. kan worden bespaard op de gesubsidieerde rechtbijstand. Anders dan de Raad stelt, behoeft van een toename van geschillen tussen de belanghebbende en diens raadsman niet te worden gevreesd. Van een behoorlijk handelend raadsman mag worden verwacht dat hij, voorafgaand aan een procedure, zijn cliënt voorlicht over de (financiële) consequenties van een zaak, alsmede over de mogelijkheden tot en de

¹ Hetzelfde geldt voor artikel 7:28 Awb (artikel I, onderdeel P).

eventuele gevolgen van het aanvragen van een toevoeging. Het past om daarbij ook duidelijkheid te verschaffen over de gevolgen van een eventuele proceskostenveroordeling. Hiermee kunnen geschillen over de verrekening van vergoedingen eenvoudig worden voorkomen.

9. Proceseconomie in eerste en enige aanleg

Thans heeft de voorzieningenrechter van een andere bestuursrechter dan de rechtbank – dat wil zeggen de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven – indien hij het beroep in eerste en enige aanleg ten gronde wenst af te doen, daarvoor toestemming van partijen nodig. De reden daarvoor is dat tegen de uitspraken van die rechters geen hoger beroep openstaat. Voorgesteld wordt om dit vereiste te laten vervallen. Als reden wordt gegeven dat het inherent is aan rechtspraak in eerste en enige aanleg dat ingrijpende beslissingen zonder mogelijkheid van een hogere voorziening kunnen worden genomen. Volgens de toelichting kan het aan de prudentie van de desbetreffende rechters worden overgelaten om te bepalen, in welke gevallen de bevoegdheid wordt gebruikt. Het voorstel om de zogeheten kortsluiting zonder toestemming over de hele linie mogelijk te maken, betreft de rechter in eerste aanleg en niet die in hoger beroep. Het voorstel heeft dus niets van doen met de proceseconomie in hoger beroep, zoals de toelichting stelt. Het in de toelichting gegeven voorbeeld van een bouwvergunning, waarvan schorsing wordt gevraagd, heeft geen betrekking op de positie van de rechter in eerste en enige aanleg. Voorts wordt door het belang van de omwonenden bij rechtsbescherming te omschrijven als de wens om een procedure zo lang mogelijk te rekken, een oneigenlijk element in de discussie gebracht. Beoordeeld moet worden of van partijen die om een voorlopige voorziening vragen, zonder dat een zaak ten minste al een keer in volle omvang is beoordeeld en zonder dat hoger beroep mogelijk is, gevergd mag worden dat zij erop voorbereid zijn dat de bodemzaak direct wordt afgedaan. Mede met het oog op een eerlijke procesvoering, zoals beschermd door artikel 6 EVRM, is naar het oordeel van de Raad bij de totstandkoming van de Awb op goede gronden ervoor gekozen om voor de mogelijkheid van kortsluiting in eerste en enige aanleg toestemming van partijen te eisen en vormt het algemeen belang van een spoedige afdoening geen toereikende reden om dat vereiste te verlaten. De Raad adviseert het toestemmingsvereiste voor de kortsluiting in eerste en enige aanleg te handhaven.

9. Het advies is gevolgd.

10. Rechtstreeks beroep bij de appelrechter

Het voorgestelde artikel 8:106, tweede lid, geeft de appelrechter de bevoegdheid om in gevallen, waarin hij het bestuursorgaan opdraagt opnieuw te beslissen, in de uitspraak tevens te bepalen dat eventueel beroep tegen dat besluit slechts bij hem kan worden ingesteld. De toelichting besteedt weinig aandacht aan de vraag, wanneer van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt. Dat tegen het vervangende besluit beroep en tegen de uitspraak vervolgens hoger beroep kan worden ingesteld, levert volgens de toelichting een vertraging op die niet altijd aanvaardbaar is, vooral als het gaat om herstel van een relatief klein gebrek. Gewezen wordt op het belang van de door artikel 6 EVRM voorgeschreven geschilbeslechting binnen een redelijke termijn. Verder zou langdurige rechtsonzekerheid wegens een (hoger)beroepsprocedure afbreuk doen aan het draagvlak voor bestuursrechtspraak. De Raad wijst erop dat het aantal gevallen, waarin een probleem ontstaat of dreigt te ontstaan in verband met de redelijke termijn van artikel 6

EVRM, klein is en zeker niet altijd wordt veroorzaakt door een «klein gebrek». De opmerking dat beroep in twee instanties tot langdurige rechtsonzekerheid leidt, doet geen recht aan de normale gang van zaken bij de besluitvorming door het bestuur en evenmin aan de betekenis van het beroep in eerste aanleg. Uit de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 8:6, zesde lid, lijkt te volgen dat toepassing van deze bevoegdheid het uitgangspunt behoort te zijn. De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag, wanneer deze bevoegdheid aangewend zou kunnen worden.

10. Er bestaat een toenemende maatschappelijke en politieke druk om te bewerkstelligen dat het bestuursprocesrecht zich meer dan thans richt op efficiënte en finale geschilbeslechting binnen een redelijke termijn. In dit kader zij onder meer gewezen op de Wet bestuurlijke lus Awb en op de Crisis- en herstelwet. De judiciële lus past bij deze behoefte aan stroomlijning van het bestuursprocesrecht. De figuur is overigens ook voorgesteld door de Commissie verbetervoorstellen bestuursrecht van de Raad voor de rechtspraak, dus door de rechtspraak zelf. Zij kan nuttig zijn in gevallen waarin een hernieuwde behandeling in twee instanties uit een oogpunt van behoorlijke rechtsbescherming niet nodig is. Naar aanleiding van het advies is in de toelichting iets uitvoeriger ingegaan op de gevallen waarin de appelrechter deze bevoegdheid zou kunnen gebruiken.

11. Uitspraakbevoegdheden: artikel 8:72, vierde lid, Awb

Om alle uitspraakmodaliteiten te bundelen in afdeling 8.2.6 wordt het bepaalde in artikel 6:22 in artikel 8:72, vierde lid, Awb herhaald. Het passeren van gebreken in een besluit leidt echter niet tot een afzonderlijk onderdeel in de beslissing. Bij toepassing van artikel 6:22 verklaart de bestuursrechter het beroep ongegrond. Deze uitspraakmogelijkheid is reeds opgenomen in artikel 8:70, onder c, Awb en maakt daardoor deel uit van afdeling 8.2.6. Gelet hierop, bestaat geen behoefte aan het voorgestelde artikel 8:72, vierde lid. De Raad adviseert de voorgestelde bepaling te schrappen.

11. Het advies is gevolgd.

12. Opheffing en wijziging van bij einduitspraak gegeven voorlopige voorziening

a. Opheffing en wijziging van voorlopige voorziening

In het voorgestelde artikel 8:72, zesde lid, is bepaald dat de bestuursrechter in de einduitspraak tevens een voorlopige voorziening kan treffen. Artikel 8:87 is van overeenkomstige toepassing, zodat de bodemrechter ook bevoegd is over de opheffing en wijziging van een bij einduitspraak gegeven voorlopige voorziening te beslissen.

Een verzoek om opheffing of wijziging van zodanige voorziening komt naar zijn aard meer overeen met een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening, dan met een beroep in een bodemzaak. Gelet hierop, ligt het veeleer voor de hand te regelen dat de voorzieningenrechter van het betrokken college kan beslissen op een verzoek om opheffing of wijziging van een bij einduitspraak getroffen voorlopige voorziening. De Raad adviseert daarom de verwijzing naar artikel 8:87 te vervangen door een verwijzing in artikel 8:87 naar artikel 8:72, zesde lid.

b. Afstemming met andere wetsvoorstellen

Ingevolge artikel I, onderdeel D, van het initiatiefvoorstel-Wet bestuurlijke lus Awb¹ komt artikel 8:72, vierde lid, als volgt te luiden:

4. Indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, kan zij:

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 352, nr. 5.

- a. *het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten met inachtneming van deze uitspraak;*
- b. *bepalen dat de voorbereiding van het nieuwe besluit niet of niet geheel overeenkomstig de eisen bedoeld in afdeling 3.4, hoeft te geschieden;*
- c. *bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan.*

Met dit voorstel, dat ook zijn weerslag heeft op de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid in artikel 8:72, eerste lid, en op het derde lid van deze bepaling is geen rekening gehouden. De Raad adviseert dat alsnog te doen.

12a en b. Beide adviezen zijn gevolgd.

13. Fiscaal recht

a. Op twee plaatsen in de toelichting (inhoudsopgave IV.2; laatste zin paragraaf I.1) wordt vermeld dat bepaalde wijzigingen zijn ingegeven door de evaluatie van het fiscaal procesrecht. Nadere toelichting ontbreekt. De Raad adviseert hierin te voorzien en daarbij in te gaan op de samenloop van het voorstel en de rechterlijke bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de douane en in- en uitvoer van goederen.

b. Ingevolge Bijlage 1, artikel 1 (Deel A, artikel I, onderdeel AAAA) is een besluit, genomen krachtens artikel 25a, zevende lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr), van beroep uitgezonderd. De Awr bepaalt echter zelf, wanneer beroep mogelijk is. De vermelding van artikel 25, zevende lid, Awr op Bijlage 1 past daar niet bij. De Raad adviseert haar te schrappen.

13a. De verwijzingen naar de evaluatie van het fiscaal procesrecht zijn geschrapt.

13b. Het advies is gevolgd.

14. Griffierecht

a. Indexering

Voorgesteld wordt dat het bedrag van de forfaitaire proceskostenvergoeding, dat met name de overheid aan de burger verschuldigd is in geval van verlies van de procedure, geïndexeerd wordt, zoals dat ook bij griffierecht het geval is. Volgens de toelichting is niet goed verdedigbaar dat de bedragen die de burger moet betalen wel geïndexeerd zijn, maar de bedragen die hij eventueel ontvangt niet.¹

De Raad merkt op dat de griffierechten vanaf de inwerkingtreding van de Awb regelmatig zijn aangepast aan de consumentenprijsindex en daarnaast zijn verhoogd op grond van taakstellingsoverwegingen. Daardoor zijn de tarieven sindsdien met ongeveer 59% gestegen.² Het tarief voor de proceskostenvergoeding is vanaf de invoering van de Awb gelijk gebleven. Het voorstel brengt daarin geen verandering, zij het dat het tarief voortaan jaarlijks zal worden aangepast, indien de ontwikkelingen van de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geven. De Raad adviseert in de toelichting nader uiteen te zetten, waarop het thans geldende bedrag is gebaseerd en of, mede gelet op de ontwikkelingen van de consumentenprijsindex sinds 1994, de voorgestelde jaarlijkse aanpassing een voldoende tegemoetkoming is, dan wel aanleiding bestaat thans reeds uit te gaan van een hoger bedrag.

¹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, deel A, artikel I, onderdeel YYY (artikelen 11:2 en 11:3). Overigens stelt de toelichting ten onrechte dat bij de bedragen uit het Besluit proceskosten bestuursrecht niets is geregeld over indexering; artikel 4 van dit Besluit bepaalt dat de bedragen bij regeling van de Minister van Justitie kunnen worden gewijzigd voor zover de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geeft.

² Het griffierecht dat als hoofdregel door natuurlijke personen in eerste aanleg moet worden betaald, is ten opzichte van 1994 met 59,77% verhoogd; het griffierecht dat moet worden betaald indien beroep anders dan door een natuurlijke persoon is ingesteld, is ten opzichte van 1994 met 58,67% verhoogd.

b. Verlaagd tarief

Bij brief van 19 augustus 2008 heeft de Minister van Justitie, in reactie op een brief van 20 februari 2008 met een zogenoemde terugkoppeling van door de Raad van State in zijn hoedanigheid van bestuursrechter gesignaleerde knelpunten in de regelgeving, aan de Raad van State bericht dat hij het voorstel om het verlaagde griffierecht van toepassing te verklaren op sanctiebesluiten met een betrekkelijk gering financieel belang volgt, voor zover het bestuurlijke boeten tot een bedrag van ten hoogste € 340 betreft. De Raad adviseert bijlage 2: Regeling verlaagd griffierecht dienovereenkomstig aan te passen.

14a. Inmiddels is het tarief voor de forfaitaire proceskostenvergoeding verhoogd in lijn met het advies van de Raad.

14b. Het advies is gevolgd.

15. Overige opmerkingen

a. Wijziging artikel 7:12, tweede lid, Awb

Ingevolge artikel 7:12, tweede lid, eerste volzin, Awb moet de beslissing op het bezwaarschrift worden bekendgemaakt aan degene, tot wie zij is gericht. Voorgesteld wordt een besluit van algemene strekking na heroverweging alleen te publiceren, indien het besluit is gewijzigd. Volgens de toelichting is publicatie niet nodig, indien het besluit van algemene strekking in stand blijft, omdat het besluit op bezwaar te beschouwen is als een beschikking die zich slechts richt tot de bezwaarmaker «en eventueel een beperkte groep van andere belanghebbenden». De Raad merkt op dat aldus, zonder dat daarvoor een goede reden wordt gegeven, de eenvoudig te hanteren regel dat het besluit op bezwaar op dezelfde wijze wordt bekendgemaakt, als het primaire besluit, wordt losgelaten. Het zal moeilijk zijn te bepalen, welke belanghebbenden niet en welke wel belang kunnen stellen in bekendmaking van de beslissing op het bezwaar.

De Raad adviseert het voorgestelde artikel 7:12, tweede lid, te heroverwegen.

b. Artikel 8:4, vierde lid

In het voorgestelde artikel 8:4, vierde lid, onder a, is artikel 8:4, onderdeel g, Awb niet volledig overgenomen. Hierdoor zijn besluiten omtrent leden van het algemeen bestuur van een waterschap en besluiten omtrent tijdelijk ontslag voor beroep vatbaar. De Raad adviseert deze besluiten in de voorgestelde bepaling van beroep uit te zonderen, dan wel te motiveren, waarom dat niet gebeurt.

c. Wijziging van artikel 8:45 Awb en invoeging van artikel 8:45a

In de toelichting op de artikelen 8:45, zesde lid, en 8:45a, vierde lid, lijkt uit het oog te zijn verloren dat artikel 8:29 Awb uitsluitend ziet op stukken die partijen verplicht zijn over te leggen. Overeenkomstige toepassing van die bepaling biedt daarom geen grondslag voor het op vrijwillige basis verstrekken van inlichtingen of advies door de Commissie. De Raad adviseert daarvoor te voorzien in een afzonderlijke geheimhoudingsregeling.

d. Wijziging van artikel 8:55 Awb

Ingevolge het voorgestelde artikel 8:55, tweede lid, wordt het verzet steeds mondeling behandeld, ook indien de rechter het gegrond acht, en worden, behalve degene die het verzet heeft gedaan, ook de andere partijen uitgenodigd ter zitting. Dit hangt samen met de bepaling in het voorgestelde tiende lid, dat de rechter onmiddellijk uitspraak kan doen in

de hoofdzaak, indien het verzet gegrond is en nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. De Raad merkt op dat de verzetsprocedure er is om te onderzoeken of terecht tot vereenvoudigde behandeling is besloten. De verzetsrechter kan de zaak niet inhoudelijk beslissen; daarin ligt de rechtvaardiging voor afdoening buiten zitting. Is het verzet gegrond, dan vervalt de na vereenvoudigde behandeling gedane uitspraak en wordt de normale procedure hervat.

Het voorstel leidt ertoe dat in alle verzetszaken een behandeling ter zitting dient plaats te vinden, waarvoor alle partijen moeten worden uitgenodigd, ook wanneer het verzet bij voorbaat kansloos lijkt. Naar het oordeel van de Raad weegt het bezwaar daarvan niet op tegen het voordeel om, indien het verzet gegrond is, onmiddellijk uitspraak op het beroep te kunnen doen. Bovendien betreft de verzetsrechter, anders dan de voorzieningenrechter, niet de rechtmatigheid van het besluit bij de beoordeling van het verzet. Het gebruik van de term «kortsluiting» in de artikelsgewijze toelichting ter aanduiding van de bevoegdheid, geregeld in het voorgestelde tiende lid, is dan ook niet juist.

De Raad adviseert het voorgestelde artikel 8:55, tweede en tiende lid, nader te bezien.

e. Wijziging van artikel 8:72, eerste lid, Awb

Voorgesteld wordt om te bepalen dat het bestuursorgaan, na vernietiging door de rechter van zijn besluit, in beginsel verplicht is een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de aanwijzingen van de rechter. De verplichting om na vernietiging een nieuw besluit te nemen, berust op vaste jurisprudentie en codificatie ervan stemt overeen met de aanbevelingen van de Commissie Evaluatie II, aldus de toelichting.

In het belastingrecht geldt als uitgangspunt dat de rechter zelf in de zaak voorziet.¹ Alleen de algemene bestuursrechter pleegt de in het voorstel beschreven werkwijze toe te passen. Een gevolg van het voorstel is dat, als de bestuursrechter verzuimt om te bepalen dat geen herstelbesluit behoeft te worden genomen, het bestuursorgaan het vernietigde besluit dient te vervangen. Wanneer bijvoorbeeld een van rechtswege ontstaan besluit is vernietigd, is dat niet aanvaardbaar en noopt het voorstel tot het instellen van thans onnodig hoger beroep. Naar het oordeel van de Raad wegen de voordelen van het voorstel niet op tegen de nadelen.

Wat betreft de bepaling dat het herstelbesluit wordt genomen «met inachtneming van zijn aanwijzingen» merkt de Raad op dat de rechter zulke aanwijzingen meestal niet geeft, maar in de overwegingen duidelijk maakt, welke weg gevolgd moet worden. Volgens het huidige vierde lid kan de rechtbank het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten met inachtneming van haar uitspraak. Voor de in de toelichting besproken terughoudendheid is in de tekst geen grondslag te vinden. Ook de verwijzing naar de «andere handeling» in het voorgestelde vijfde lid is onduidelijk.

De Raad adviseert het voorgestelde artikel 8:72, eerste lid, nader te bezien.

f. Anonimisering uitspraken

Uit de toelichting op artikel 8:79 blijkt dat de bepaling van artikel 89j van de Mededingingswet, ingevolge dewelke de griffier kan volstaan met verstrekking van een geanonimiseerd afschrift van de uitspraak, wanneer de bescherming van zwaarwegende belangen van partijen of derden daartoe aanleiding geeft, niet is overgenomen. Volgens de toelichting bevat de Awb geen dergelijke bepaling en noopt de verordening er ook niet toe. Overigens kan de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer meebrengen dat onder omstandigheden wordt volstaan met een uittreksel, aldus de toelichting. De Raad merkt op dat dat niet uit artikel 8:79, derde lid, Awb voortvloeit. Hij adviseert de toelichting dan wel de bepaling aan te passen.

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 175, nr 5, blz. 18.

g. Concentratiebepaling

Het voorgestelde artikel 8:7, vierde lid, regelt, tezamen met artikel 8 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank te Rotterdam. Ook de rechtbanken te 's-Gravenhage en Arnhem zijn ten aanzien van een of meer regelingen, die eveneens voorkomen op de bevoegdheidsregeling wat het hoger beroep betreft, in eerste aanleg bij uitsluiting bevoegd.¹ De Raad adviseert de bijlage daarmee aan te vullen.

h. Aanpassing Vreemdelingenwet

De Raad merkt op dat, op één uitzondering na, in deel B van het wetsvoorstel geen rekening is gehouden met de aanpassingen van de Vreemdelingenwet 2000 die noodzakelijk zijn als gevolg van het voorstel. Hij adviseert dat alsnog te doen.

i. Schadevergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn

Artikel 8:73 Awb biedt slechts door middel van verdragsconforme uitleg een grondslag voor schadevergoeding in gevallen, waarin het hoger beroep ongegrond wordt verklaard, maar de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, EVRM, is geschonden.² De Raad adviseert te voorzien in een uitdrukkelijke wettelijke grondslag.

15a. De door de Raad aangehaalde hoofdregel brengt mee dat een beslissing op bezwaar tegen een besluit van algemene strekking als regel moet worden gepubliceerd in een blad. Deze publicatie dient geen redelijk doel als het besluit niet wordt gewijzigd, maar brengt wel kosten met zich mee. Waarschijnlijk mede daarom wordt de huidige regel in de praktijk slecht nageleefd. Zo bezien is de voorgestelde wijziging juist een vereenvoudiging, die ook nog kostenbesparend werkt.

15b. Het advies is gevolgd.

15c. Er is onvoldoende reden voor het formuleren van een afzonderlijke geheimhoudingsregeling. Naar mijn oordeel is het namelijk wél voldoende om artikel 8:29 van *overeenkomstige* toepassing (dus niet: van toepassing) te verklaren. Een bepaling met zo'n strekking bewerkstelligt immers dat de bestuursrechter die wordt geconfronteerd met een verzoek om stukken voor andere partijen geheim te houden, de in artikel 8:29 omschreven procedure volgt, ook als de stukken op vrijwillige basis aan de betreffende bestuursrechter zijn overgelegd. Om misverstand terzake uit te sluiten, is de toelichting op de artikelen 8:45 en 8:45a aangevuld.

15d. De voorgestelde bevoegdheid tot «kortsluiting» kan bijdragen aan een efficiënte rechtspleging als het verzet gegrond wordt verklaard. In zo'n situatie is immers goed denkbaar dat de verzetrichter de bodemzaak direct kan afdoen, mits hij beschikt over voldoende informatie én mits alle partijen hun belangen mondeling hebben kunnen toelichten ten overstaan van de rechter. Om die reden heeft de Commissie verbetervoorstellen van de Raad voor de rechtspraak de onderhavige wijziging ook voorgesteld. Bij nader inzien stelt de Raad echter terecht, dat er ook gevallen zijn waarin een efficiënte rechtspleging juist zou kunnen worden belemmerd indien partijen bij de behandeling van het verzet aanwezig moeten zijn, bijvoorbeeld wanneer het verzet evident ongegrond is. Daarom is de verplichting tot het uitnodigen van andere partijen dan de indiener van het verzetschrift omgezet in een bevoegdheid daartoe.

15e. De Raad van State constateert terecht dat de hoofdregel inzake het nemen van een nieuw besluit ter vervanging van een door de bestuursrechter vernietigd besluit, berust op vaste jurisprudentie – van alle hogerberoepsrechters. De Raad van State bekritiseert niet de juistheid van

¹ Bijvoorbeeld artikel 15 van de Overgangswet elektriciteitsproductiesector en artikel 57 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

² Zie bijvoorbeeld de uitspraken ABRvS 4 juni 2008, nr. 200703206/1, en CRvB 11 juli 2008, 05/1789 WAO.

deze hoofdregel. Terecht, omdat het bij verreweg de meeste bestreden besluiten gaat om beslissingen op bezwaar of om besluiten op aanvraag die met toepassing van afdeling 3.4 zijn voorbereid. In beide gevallen resteert na de vernietiging van het bestreden besluit nog een verzoek waarop nog moet worden beslist, namelijk een bezwaar onderscheidenlijk een aanvraag. En in beide gevallen zou het niet wederom beslissen leiden tot strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, jegens zowel de bezwaarmaker onderscheidenlijk aanvrager als de andere personen wier belangen rechtstreeks bij de kwestie zijn betrokken (zoals: de vergunninghouder of de omwonenden van de vergunningaanvrager).

Gelet hierop is er reden de zojuist omschreven hoofdregel te codificeren. De redenering van de Raad van State wekt impliciet de suggestie dat de rechtbanken bij het formuleren van de dicta van hun uitspraken frequent vergissingen begaan. De praktijk van de bestuursrechtspraak biedt geen grondslag voor zo'n veronderstelling. Bovendien kan een vergissing van de rechtbank worden gerepareerd door de rechtbank zelf (met behulp van een zogeheten «hersteluitspraak») dan wel door de hogerberoepsrechter. Het codificeren van de hoofdregel leidt, anders dan de Raad stelt, ook niet tot problemen bij een besluit van rechtswege. Ook bij zo'n besluit resteert immers na vernietiging veelal een bezwaarschrift, waarop opnieuw moet worden beslist.

Verder is er geen reden voor aanpassing van de beschouwingen over de begrensde ruimte voor het geven van aanwijzingen aan het bestuursorgaan, ook al biedt de letterlijke tekst van het huidige artikel 8:72, vierde lid, geen aanknopingspunten voor terughoudendheid. Dergelijke aanknopingspunten worden echter wél gevormd door de wijze waarop de hogerberoepsrechter uitleg en invulling aan voornoemde bepaling geeft. In zoverre zij verwezen naar hetgeen hierover is gesteld in de toelichting op het onderhavige voorstel, en in die op de Wet bestuurlijke lus Awb.

15f. De Awb bevat geen uitdrukkelijke grondslag voor het anonimiseren van uitspraken, maar algemeen wordt aanvaard dat de griffier kan volstaan met verstrekking van een uittreksel, indien en voor zover de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van een of meer partijen dit met zich brengt (PG Awb II, blz. 508). Daarom is er geen noodzaak om voor de gevallen, bedoeld in het derde lid, wel een afzonderlijke grondslag voor anonimisering te creëren. De toelichting is op dit punt aangepast.

15g. Het advies is gevolgd.

15h. Het advies is gevolgd.

15i. Een afzonderlijk wetsvoorstel houdende een regeling voor schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn door de rechter is inmiddels in consultatie gegeven.

16. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

16. a. Op 17 augustus 2007 heeft de Raad van State geadviseerd over een wetsvoorstel houdende een beperkte herverkaveling van rechtsmacht tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (advies no. W03.07 0195/II). Aanvankelijk was de verwachting dat dat wetsvoorstel aanzienlijk eerder in werking zou kunnen treden dan het onderhavige. Door andere prioriteiten heeft het wetsvoorstel herverkaveling bestuursrechtspraak echter vertraging opgelopen. Daarom is besloten de inhoud van het wetsvoorstel herverkaveling op te nemen in het onderhavige wetsvoorstel. Dit houdt ook verband met het feit dat het

onderhavige wetsvoorstel verandering brengt in de wijze waarop de toedeling van rechtsmacht wetstechnisch vorm moet krijgen. Daardoor zou vrijwel iedere bepaling die door het wetsvoorstel herverkaveling wordt gewijzigd, door het onderhavige wetsvoorstel opnieuw moeten worden gewijzigd. Gelet daarop is het uit een oogpunt van overzichtelijkheid beter om het wetsvoorstel herverkaveling niet meer als afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen. Dit geeft echter wel aanleiding om op deze plaats in te gaan op de inhoudelijke opmerkingen die de Raad in zijn advies over het wetsvoorstel herverkaveling heeft gemaakt.

b. De Raad adviseerde om de rechtsmacht inzake besluiten op grond van de Wet op de kansspelen toe te delen aan de algemene bestuursrechter, dat wil zeggen in eerste aanleg aan de rechtbanken en in hoger beroep aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit advies is gevolgd.

c. De Raad adviseerde om in de bijlagen bij de Beroepswet en de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie slechts regelingen op te nemen die tot het geldende recht behoren, waarbij een uitzondering zou kunnen worden gemaakt voor vervallen regelingen die ingevolge overgangsrecht nog tot beroepen kunnen leiden. Dit advies is bij het opstellen van de thans voorgestelde bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht in acht genomen.

De Raad deed voorts de suggestie om bij deze vervallen regeling tevens de overgangsbepaling te vermelden krachtens welke beroep mogelijk maakt. Het gaat echter niet alleen om dergelijke bepalingen, maar ook en vooral om overgangsbepalingen die de werking in stand laten van bepalingen uit een ingetrokken of vervallen wet op grond waarvan besluiten kunnen worden genomen. Door zogenaamd «gestapeld» overgangsrecht (een overgangsbepaling laat mede de werking van een oudere overgangsbepaling in stand) en een veelheid van overgangsbepalingen kunnen dit vele bepalingen zijn. Vermelding van al deze overgangsbepalingen zou de overzichtelijkheid van de bijlage niet ten goede komen, terwijl het voorts bepaald niet denkbeeldig is dat overgangsbepalingen over het hoofd zouden worden gezien. Daarom is deze suggestie van de Raad niet gevolgd.

17. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de concentratie van het bestuursprocesrecht in de Awb nog iets verder door te voeren door ook de gevallen waarin geen bezwaarschriftprocedure kan worden gevolgd, in een bijlage bij de Awb te regelen. Voorts zijn wetteksten en memorie van toelichting op vele plaatsen geactualiseerd, aangevuld en verbeterd.

18. De volgende redactionele kanttekeningen zijn niet of niet volledig overgenomen:

- «hogerberoepsrechter» is een zuiver Nederlands woord en is voor niet-juristen duidelijker dan «appelrechter».
- artikel 6:19, eerste lid: duidelijkheidshalve zijn de woorden «van rechtswege» ingevoegd.
- artikel 6:19, vierde (thans vijfde) lid: Verwijzing heeft wel een wettelijke regeling, juist omdat artikel 6:19, eerste lid, mede moet worden gezien als een bevoegdheidsregeling die derogeert aan de regeling in afdeling 8.1.1.
- artikelen 7:3 en 7:17 Awb: Met de vervanging is geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar het enkelvoud is nodig vanwege het nieuwe onderdeel d.
- artikel 8:8, vierde lid: gekozen is voor «twee of meer» in plaats van het germanisme «meerdere».
- artikel 8:12a is in zijn geheel opnieuw geredigeerd.

- artikel 8:45a, eerste en tweede lid: de voorgestelde tekst sluit reeds nauw aan bij artikel 15 van Verordening 2003/1.
- artikel 8:55, tiende lid: artikel 8:55 is in zijn geheel opnieuw geredigeerd.
- Onderdeel PP: het is niet duidelijk waarom dit onderdeel zou moeten vervallen. Voor zover deze kanttekening berust op de veronderstelling dat de regeling voor beroep bij niet tijdig beslissen slechts voor de rechtbank geldt, is zij onjuist; deze regeling geldt ook voor de overige bestuursrechters als zij in eerste en enige aanleg bevoegd zijn.
- artikel 8:82, vijfde lid: de woorden «bij intrekking van het verzoek» kunnen worden gemist.
- artikel 8:98 is in zijn geheel opnieuw geredigeerd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H.D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Justitie,
minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. M. H. Hirsch Ballin

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W03.08.0356/II met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In verband met de regeling van het hoger beroep in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt een bestuursrechter die in hoger beroep oordeelt, aangeduid als «hogerberoepsrechter». Geadviseerd wordt de eenvoudiger te hanteren term appelrechter te gebruiken.
- In deel A, artikel I, onderdeel H (artikel 6:19) regelt het eerste lid dat het bezwaar of beroep mede betrekking heeft op het nieuwe besluit. Anders dan uit de huidige bepaling, kan hieruit niet zonder meer worden afgeleid dat dit bezwaar of beroep van rechtswege ontstaat. Geadviseerd wordt de huidige bepaling te handhaven.
- In deel A, artikel I, onderdeel H (artikel 6:19) het vierde lid schrappen. Dat tot verwijzing kan worden overgegaan, indien de behandeling van de zaak door een ander orgaan gewenst is, behoeft geen regeling.
- In deel A, artikel I, onderdeel I (artikel 6:22) is de gekozen formulering «ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel» minder geschikt. De Raad adviseert aan te sluiten bij de formulering van artikel 8:77, tweede lid, Awb: ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel. Dit komt ook de interne coherentie van de wet ten goede.
- In deel A, artikel I, onderdeel I (artikel 6:22), kan de vervanging van «de belanghebbenden» zoals vermeld in het geldende artikel 6:22 door «belanghebbenden» de indruk wekken dat het benadelingsvereiste niet voor alle belanghebbenden geldt. De huidige tekst ware in zoverre intact te laten.
- In deel A, artikel I, onderdeel L (artikel 7:3), wordt zowel in de aanhef, als onder c en d, gesproken van de belanghebbende, waar in de bestaande bepaling wordt gesproken van belanghebbenden. De reden hiervan wordt niet toegelicht. Indien geen wijziging van de betekenis beoogd is, adviseert de Raad af te zien van de voorgestelde wijziging.
- In deel A, artikel I, onderdeel O (artikel 7:17), wordt zowel in de aanhef, als onder c en d, gesproken van de belanghebbende, waar in de bestaande bepaling wordt gesproken van belanghebbenden. De reden hiervan wordt niet toegelicht. Indien geen wijziging van de betekenis beoogd is, adviseert de Raad af te zien van de voorgestelde wijziging.
- In deel A, artikel I, onderdeel P, onder 2 (artikel 7:28, derde lid), «bezwaarschriftprocedure» vervangen door: beroepsprocedure.
- In deel A, artikel I, onderdeel S (artikel 8.4, eerste lid, onder b), «4.4.4.2» vervangen door: 4.4.4.1.1.
- In deel A, artikel I, onderdeel S (artikel 8:4) artikel I, onderdeel B, van het op 7 maart 2007 ingediende wetsvoorstel Wet samenhangende besluiten Awb (Kamerstukken II 2006/07, 30 980) en artikel II van het op 21 juli 2007 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende enkele technische aanpassingen (Kamerstukken I 2007/08, 31 115) verwerken.
- In deel A, artikel I, onderdeel S (artikel 8.6, tweede lid), na «van» toevoegen: de.
- In deel A, artikel I, onderdeel S (artikel 8:7, eerste lid), de zinsnede «is de rechtbank ... zetel heeft bevoegd» vervangen door: is bevoegd de rechtbank binnen welker rechtsgebied het bestuursorgaan zijn zetel heeft.
- In deel A, artikel I, onderdeel S (artikel 8:7, tweede lid, eerste volzin), de zinsnede «is de rechtbank ... Nederland heeft bevoegd» vervangen door: is de rechtbank bevoegd binnen welker rechtsgebied de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats in Nederland heeft.
- In deel A, artikel I, onderdeel S (artikel 8:7, tweede lid, tweede volzin), de zinsnede «is de rechtbank ... zetel heeft bevoegd» vervangen door: is

- bevoegd de rechtbank binnen welker rechtsgebied het bestuursorgaan zijn zetel heeft.
- In deel A, artikel I, onderdeel S (artikel 8.7, vierde lid), na «van» toevoegen: de.
 - In deel A, artikel I, onderdeel S (artikel 8:8, vierde lid), «verschillende» vervangen door: meerdere.
 - In deel A, artikel I, onderdeel T (artikel 8.10a, tweede lid en derde lid), «hij» vervangen door: zij.
 - In deel A, artikel I, onderdeel V (artikel 8:12a, eerste lid), na «dat» toevoegen: in.
 - In deel A, artikel I, onderdeel V, het tweede lid van artikel 8:12a als volgt formuleren: De conclusie wordt genomen door een lid van een bestuursrechter als bedoeld in het eerste lid.
 - Aan deel A, artikel I, onderdeel AA, toevoegen: In artikel 8:31 «haar» vervangen door: hem.
 - Aan deel A, artikel I, onderdeel DD, toevoegen: In artikel 8:43, tweede lid, «Zij» vervangen door: Hij. In artikel 8:45, eerste lid, «haar» vervangen door: hem.
 - Deel A, artikel I, onderdeel FF (Artikel 8:45a, eerste en tweede lid), strekt tot uitvoering van artikel 15 van verordening 1/2003. Beide leden bevatten, naast uitwerkingsregels, een parafrase van artikel 15. Indien het voor de uitwerking nodig is om artikel 15 aan te halen, dient nauwkeurig bij de formulering daarvan te worden aangesloten.
 - In deel A, artikel I, onderdeel OO (artikel 8:55, tiende lid), «De rechter» vervangen door: De rechtbank. «in de hoofdzaak» vervangen door: op het beroep.
 - In deel A, artikel I, onderdeel PP laten vervallen.
 - In deel A, artikel I, onderdeel YY als volgt formuleren: In artikel 8:66 wordt «rechtbank» vervangen door: bestuursrechter.
 - In deel A, artikel I, onderdeel DDD, het derde lid van artikel 8:72 als volgt herformuleren:
 3. In afwijking van het eerste lid neemt het bestuursorgaan geen nieuw besluit indien de bestuursrechter bepaalt:
 - a. dat zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan,
 - b. dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan geheel of gedeeltelijk in stand blijven, of
 - c. dat een nieuw besluit niet behoeft te worden genomen.
 - In deel A, artikel I, onderdeel DDD, in artikel 8:72, achtste lid «de door hem aangewezen rechtspersoon» vervangen door: het bestuursorgaan.
 - Deel A, artikel I, onderdeel EEE, als volgt formuleren:
 1. In artikel 8:73, eerste en tweede lid, wordt «rechtbank» telkens vervangen door «bestuursrechter» en wordt «zij» telkens vervangen door: hij.
 2. In artikel 8:73, eerste lid, wordt «haar» vervangen door: hem.
 3. In artikel 8:73, tweede lid, wordt «haar» telkens vervangen door: zijn.
 - Aan deel A, artikel I, onderdeel FFF (artikel 8:73a) toevoegen:
 3. In het eerste lid «de door haar aangewezen rechtspersoon» vervangen door: het bestuursorgaan.
 - In deel A, onderdeel GGG (artikel 8:74, onder 1) de voorgestelde invoeging achterwege laten, nu artikel 8:80a, eerste lid, samenhangt met artikel I, onderdeel F, van het initiatiefvoorstel-Wet bestuurlijke lus Awb (Kamerstukken II 2007/08, 31 352, nr. 5).
 - Deel A, onderdeel GGG (artikel 8:74, onder 2) als volgt formuleren: In het tweede lid wordt «rechtbank» vervangen door bestuursrechter en «de door de rechtbank aangewezen rechtspersoon» door: het bestuursorgaan.

- Deel A, onderdeel GGG (artikel 8:74, onder 2) als volgt formuleren: In artikel 8:75, eerste, tweede en derde lid, wordt «rechtbank» telkens vervangen door: bestuursrechter.
- In deel A, onderdeel NNN, in artikel 8:82, vierde lid, onder b, na «medegedeeld de» toevoegen: gevraagde.
- In deel A, onderdeel NNN, in artikel 8:82, vijfde lid, na «bestuursorgaan» toevoegen: bij intrekking van het verzoek.
- In deel A, artikel I, onderdeel PPP, onder 1 (artikel 8:84, derde lid), de zinsnede «De voorzieningenrechter kan aan gehele of gedeeltelijke toewijzing» vervangen door: De voorzieningenrechter kan aan de gehele of gedeeltelijke toewijzing.
- In deel A, artikel I, onderdeel RRR schrappen; deze wijziging van artikel 8:87 Awb is overbodig aangezien het gewenste resultaat al wordt bereikt door artikel 8:72, zesde lid, derde volzin, Awb (nieuw) en artikel 8:87 zich bovendien niet tot de bodemrechter richt.
- In artikel 8:88, eerste lid, «rechtbank» telkens vervangen door: bestuursrechter.
- In de aanhef van deel A, artikel I, onderdeel SSS, «artikel 8:104» vervangen door: artikel 8:112.
- In deel A, artikel I, onderdeel SSS (artikel 8:97, tweede lid, onder c) «artikel 8:55, vijfde lid» vervangen door: artikel 8:55, zevende lid.
- In deel A, artikel I, onderdeel SSS (artikel 8:98, eerste lid) de zinsnede «Het hoger beroep kan worden ingesteld» vervangen door: Het hoger beroep wordt ingesteld. Voorts de zinsnede «, tenzij de wet een andere hogerberoepsrechter aanwijst» schrappen.
- In deel A, artikel I, onderdeel SSS (artikel 8:98, tweede, derde en vierde lid) telkens de zinsnede «Het hoger beroep kan worden ingesteld» vervangen door: In afwijking van het eerste lid wordt het hoger beroep ingesteld.
- In deel A, artikel I, onderdeel SSS (artikel 8:100, tweede lid) «dit» vervangen door: deze.
- In deel A, artikel I, onderdeel SSS (artikel 8:104, eerste lid) tot uitdrukking brengen dat de verzending aan partijen geschiedt vanwege de appelrechter.
- In deel A, artikel I, onderdeel SSS (artikel 8:104, tweede lid, «haar haar» vervangen door: haar.
- In deel A, artikel I, onderdeel WWW, «artikel 9:23, onderdelen f en j» vervangen door: artikel 9:23, onderdelen g en k.
- In deel A, artikel II, onderdeel A, onder 1 (artikel 29, tweede lid, Wet op de Raad van State) als volgt herformuleren:
 2. De Afdeling vormt en bezet op voorstel van de voorzitter voorts grote kamers. Deze bestaan uit vijf leden, van wie een als voorzitter optreedt.
- In deel A, artikel III, onderdeel A (artikel 3a Beroepswet) als volgt herformuleren:
 - De Centrale Raad van Beroep vormt en bezet op voorstel van de president grote kamers. Deze bestaan uit vijf leden, van wie een als voorzitter optreedt.
- In deel A, artikel IV, onderdeel A (artikel 4a Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie) als volgt herformuleren:
 - Het College vormt en bezet op voorstel van de president grote kamers. Deze bestaan uit vijf leden, van wie een als voorzitter optreedt.
- In deel B, artikel XXIII, «Wet uitvoering EG-mededingingsvorderingen» vervangen door: Wet uitvoering EG-mededingingsverordeningen.
- In deel B, artikel LX, onderdeel A, ten eerste, het eerste lid van artikel 29 Reconstructiewet concentratiegebieden als volgt herformuleren:
 1. Voor de mogelijkheid van beroep worden als één besluit aangemerkt een besluit tot vaststelling, wijziging of uitwerking van het reconstructieplan en het besluit tot goedkeuring, bedoeld in artikel 17, eerste of vijfde lid.

- In deel B, artikel CVII (artikel 105 Wet marktordening gezondheidszorg) «werkzaam zijnde consumenten- en patiëntenorganisaties» vervangen door: werkzame consumenten- en patiëntenorganisaties.
- In deel B, artikel CXXIII, onderdeel B, (artikel 20.1 van de Wet milieubeheer) «de rechtbank 's Gravenhage» vervangen door: de rechtbank te 's-Gravenhage.
- In deel B, artikel CXXIII, onderdeel D, onder 1, sub a (artikel 20.3, eerste lid, eerste volzin), de zinsnede «indien ingevolge artikel 7:1 ... van een beroepschrift afloopt» als volgt herformuleren:
- indien ingevolge artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaar kan worden gemaakt, met ingang van de dag na de dag waarop de termijn voor het indienen van een beroepschrift afloopt.
- In deel B, artikel CXXV, onder 1 (artikel 8.2 van de Wet ruimtelijke ordening), in het eerste lid de zinsnede «die betrekking hebben op een grond die berust op een aanwijzing» vervangen door: die betrekking hebben op een aanwijzing.