

De bestuursrechtelijke zienswijze

De bestuursrechtelijke zienswijze is niet altijd zo vrijblijvend als de uitnodiging tot het indienen ervan misschien doet vermoeden.

Mark West¹

Het bestuursrecht kent vanwege het uitgangspunt van laagdrempeligheid geen verplichte procesvertegenwoordiging. Het is wel een rechtsgebied dat zeker voor burgers, maar ook voor de advocaat met een minder getraind bestuursrechtelijke oog, de nodige valkuilen kent. De bestuursrechtelijke zienswijze – ook bekend als de wettelijke hoorplicht – is er daar een van, zoals regelmatig blijkt uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.²

De zienswijze kent, anders dan het bezwaar- en het beroepschrift, een variant waarvan het niet-indienen ervan *geen* gevolgen heeft voor de mogelijkheid tot het inslaan van de volgende bestuursrechtelijke rechtsingang. Dit betreft de zienswijze van art. 4:8 Awb. Op grond van deze bepaling is een bestuursorgaan verplicht, voordat het een besluit neemt dat een (rechts)persoon niet heeft aangevraagd en waartegen die naar alle waarschijnlijkheid bedenkingen zal hebben, die (rechts)persoon uit te nodigen een zienswijze tegen het voorgenomen besluit in te dienen. Denk aan bestuurlijke sancties zoals het besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete wegens (vermeende) overtreding van een wettelijk voorschrift, maar ook een op grond van de Wet openbaarheid van bestuur te nemen besluit tot openbaarmaking van

bepaalde overheidsinformatie. Voor dit soort ‘belastende’ besluiten dient voor een belanghebbende de mogelijkheid te bestaan om vroegtijdig invloed op de besluitvorming uit te oefenen. Hoewel onverplicht – de zienswijze van art. 4:8 Awb wordt niet genoemd in art. 6:13 Awb zodat het niet-indienen ervan geen gevolgen heeft voor de bezwaar- en beroepsprocedure – is het in de regel aan te raden van de mogelijkheid tot het indienen van deze zienswijze gebruik te maken. Dit is immers het eerste en enige moment waarop je voor een cliënt invloed kunt uitoefenen op de inhoud van een besluit, nog voordat er überhaupt een genomen is.

Er bestaat echter een ook type zienswijze die als tegenhanger van het bezwaarschrift heeft te gelden, in de zin dat als er geen gebruik van wordt gemaakt, er nadien geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen het betrokken besluit meer openstaat: de zienswijze van art. 3:15 Awb. Het bestaansrecht van dit type zienswijze naast het bezwaarschrift vloeit voort uit de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Bepaalde besluiten zoals de vaststelling van bestemmingsplannen, maar ook bepaalde omgevingsvergunningen zoals die voor de activiteit milieu, worden voorbereid met deze openbare voorbereidingsprocedure. De achtergrond hiervan is dat de belangen van een onbekende grote(re) groep derden geraakt kunnen worden door deze besluiten en het

praktisch en theoretisch ondoenlijk is al die mogelijke belanghebbenden op grond van art. 4:8 Awb aan te schrijven dat zij hun zienswijze over het te nemen besluit naar voren kunnen brengen. In de plaats daarvan wordt op grond van afdeling 3.4 Awb een ontwerp van het besluit ter inzage gelegd en de terinzagelegging zelf wordt in een plaatselijk dagblad dan wel in de *Staatscourant* aangekondigd.³ Tegen het ontwerpbesluit kunnen belanghebbenden (en eenieder tegen ontwerpbestemmingsplannen⁴) voor het definitieve besluit wordt genomen een zienswijze indienen waar bij een bezwaarschrift de inhoud van het besluit waartegen het gericht is in wezen al definitief vastligt. Nu de zienswijze van art. 3:15 Awb wordt genoemd in art. 6:13 Awb, betekent het niet verschoonbaar ongebruikt laten ervan dat niet langer ontvankelijk in beroep kan worden gekomen.⁵ En waar het indienen van pro forma bezwaar en beroep in beginsel mogelijk is op grond van de artt. 6:5 en 6:6 Awb,⁶ vloeit uit het zorgvuldigheidsbeginsel voort dat ook een pro-formazienswijze met betrekking tot een ontwerpbesluit ingediend kan worden.⁷ De indiener daarvan dient dan in de gelegenheid te worden gesteld om binnen twee weken de zienswijze alsnog nader aan te vullen.

3 Art. 3:11 lid 1 resp. 3:12 lid 1 en 2 Awb.

4 Art. 3.8 lid 1 onder d Wro.

5 Geen bezwaar gelet op art. 7:1 lid 1 onder d Awb.

6 Uitgezonderd besluiten waarop de Crisis- en herstelwet van toepassing is.

7 ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1621, r.o. 6.3.

1 Advocaat bij Ploum Lodder Princen te Rotterdam.

2 Zie recent nog ABRvS 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1970, r.o. 4 en 4.1.