

Vergaderjaar 1997–1998

26 014

Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet inzake de behandeling van bezwaarschriften door commissies

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

Artikel 85 van de Gemeentewet en artikel 83 van de Provinciewet worden met deze wijziging in overeenstemming gebracht met de jurisprudentie.

Tegen besluiten van overheidsorganen is op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bezwaar of administratief beroep mogelijk voorafgaand aan het beroep bij de rechter. Bezwaar betekent dat het bestuursorgaan dat in eerste instantie het besluit nam, de kans krijgt het besluit te heroverwegen. Bij administratief beroep is dit een ander orgaan dan het orgaan dat het primaire besluit nam.

Bij de beslissing op bezwaarschriften zijn in de gemeentelijke en provinciale praktijk vaak commissies betrokken. Deze commissies brengen aan het bestuursorgaan advies uit over de te nemen beslissing op het bezwaar. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid van adviescommissies. In de praktijk blijken er echter ook commissies te bestaan, waaraan niet de bevoegdheid om te adviseren is toegekend, maar waaraan de bevoegdheid om op het bezwaarschrift te beslissen is gedelegeerd.

Onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent.

De artikelen 82, 156 en 165 van de Gemeentewet en de artikelen 80, 152 en 163 van de Provinciewet vormen de wettelijke basis voor het instellen van commissies met gedelegeerde bevoegdheden van de raad of burgemeester en wethouders onderscheidenlijk provinciale of gedeputeerde staten. Op grond daarvan mag in beginsel iedere bevoegdheid van deze colleges (behoudens uitzonderingen) worden gedelegeerd aan een commissie. De bevoegdheid om op bezwaarschriften te beslissen wordt daarvan niet uitgezonderd en in artikel 85 van de Gemeentewet en artikel 83 van de Provinciewet worden besliscommissies op bezwaar ook genoemd. De Wet Arob noemde de mogelijkheid van delegatie van beslisbevoegdheid op bezwaarschriften aan een commissie uitdrukkelijk. In de Awb wordt deze mogelijkheid niet meer genoemd.

Uit een uitspraak van 6 januari 1997 van de de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (AB 1997/ 86) blijkt dat de bevoegdheid te beslissen op bezwaarschriften niet kan worden gedelegeerd aan een commissie. De afdeling overweegt dat de bezwaarprocedure, als

neergelegd in de Awb, niet voorziet in de mogelijkheid om het nemen van de beslissing op bezwaar over te dragen aan een ander bestuursorgaan dan het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen. De bevoegdheid van een commissie om, in plaats van het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen, te beslissen op een ingevolge artikel 7:1 van de Awb ingediend bezwaar, behoeft daarom een uitdrukkelijk tot afwijking van de Awb strekkende grondslag in een formele wet.

Een zodanige grondslag wordt niet geboden door de algemene bepalingen in de Gemeentewet inzake de overdracht van bevoegdheden. Deze wijken niet uitdrukkelijk af van de Awb. De Centrale Raad van Beroep kwam tot eenzelfde conclusie in zijn uitspraak van 25 maart 1997 (AB 1997/182). Afgeleid kan worden dat dit niet geldt voor administratief beroep, omdat juist een ander orgaan dan het orgaan dat de primaire beslissing nam, beslist op het administratief beroep. Het probleem dat hetzelfde orgaan dat ook het primaire besluit nam, moet beslissen op het administratief beroep doet zich dan ook niet voor. Hoewel het in de uitspraken ging om gemeentelijke commissies, gelden deze overeenkomstig voor provinciale commissies.

De vraag die naar aanleiding van de recente jurisprudentie nu in feite voorligt, is er een naar de voorrang tussen Gemeentewet en Awb. Moet hetgeen op basis van de delegatiesystematiek van de Gemeentewet strikt genomen mogelijk is, wijken voor het uitgangspunt van de Awb dat het wezen van de bezwaarschriftprocedure zich ertegen verzet dat de beslissing op bezwaar in handen wordt gelegd van een andere instantie dan die welke het primaire besluit nam. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep beantwoorden deze vraag bevestigend. Ik sluit mij daarbij aan. Het maken van bezwaar moet steeds leiden tot een heroverweging in volle omvang. Daartoe is alleen in staat de instantie die het primaire besluit nam en daarvoor ook ter verantwoording kan worden geroepen. Voor een besliscommissie op bezwaar is in deze visie dan geen plaats en in verband daarmee acht ik het niet wenselijk in de Gemeente- en Provinciewet een van de Awb afwijkende grondslag voor dergelijke commissies te creëren.

In het onderhavige voorstel worden de artikelen 85 van de Gemeentewet en 83 van de Provinciewet, voor zover gesproken wordt van commissies, belast met het beslissen op bezwaarschriften, in overeenstemming gebracht met Awb en jurisprudentie. Uit het verband waarin deze artikelen staan kan worden afgeleid dat geen commissies worden bedoeld met een gemandateerde, maar met een gedelegeerde beslisbevoegdheid. De genoemde uitspraken laten onverlet de mogelijkheid de beslissing op administratief beroep te delegeren aan een commissie. Artikel 85 van de Gemeentewet en artikel 83 van de Provinciewet hebben dan ook wel betrekking op commissies, belast met de voorbereiding van door de raad te nemen beslissingen op bezwaar- en beroepschriften en tevens op commissies belast met het beslissen op (administratieve) beroepschriften, maar niet meer op commissies belast met het beslissen op bezwaarschriften.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort