

Vergaderjaar 1999–2000

26 523

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele aanverwante wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Algemene bestuursrecht (Eerste evaluatiewet Awb)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 27 oktober 1999

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie merken op dat het in de memorie van toelichting bij deze wet gaat om enkele relatief technische en algemeen wenselijk geachte kleine wijzigingen en aanvullingen van de Awb. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de laatst genoemde categorie. Daarnaast hebben deze leden in dit wetsvoorstel technische wijzigingen opgenomen, waarvan de noodzaak op andere wijze onder onze aandacht is gebracht. De leden van de VVD-fractie wensen te vernemen welke technische wijzigingen in dit voorstel op andere wijze dan door middel van de evaluatie onder Uw aandacht zijn gebracht?

Tevens wensen deze leden te vernemen in hoeverre deze voorstellen onderwerp zijn geweest van overleg tijdens het overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 9 september 1999?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit in hoofdzaak «technische» wetsvoorstel, dat hoofdzakelijk formele en procedurele onvolkomenheden in de Awb wegneemt of dito aanvullingen en bijstellingen bevat.

De leden van de fracties van GPV en RPF hebben met belangstelling kennis genomen van onderhavig wijzigingsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Zij stellen vast dat de bedoeling van dit wetsvoorstel is enkele relatief technische en algemeen wenselijk geachte kleine wijzigingen en aanvullingen van de Awb aan te brengen.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GL), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA), Brood (VVD).
Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GL), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Bujs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GL), De Vries (VVD), Van Walssem (D66), Eurlings (CDA), Kamp (VVD).

Niettemin heeft dit wetsvoorstel bij deze leden enkele specifieke vragen opgeroepen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A:

De regering beoogt met de wijziging van artikel 4.11 Awb de hoorplicht te vereenvoudigen. Indien voor de formele indiening reeds is gehoord wordt het mogelijk om na de formele indiening van horen af te zien. Hiermee krijgt een informeel contact, onder omstandigheden die niet eenduidig zijn, een formeel karakter. Dit kan voor de burger een onduidelijke rechtspositie met zich meebrengen, want bij informeel contact met de overheid is niet duidelijk welk gevolg dit heeft voor zijn verdere rechtspositie, meer in bijzonder zijn recht om gehoord te worden. Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie hoe en op welk moment het bestuursorgaan moet vaststellen dat de hoorplicht inderdaad inhoudelijk heeft voldaan aan de strekking van de hoorplicht. Kan dit voorstel leiden tot verder formalisering van informele contacten tussen overheid en burger op basis van onduidelijke criteria en daarmee tot verdere juridisering?

De voorgestelde wijziging van art. 4:11, onderdeel b (uitzonderingen op de hoorplicht) heeft tot doel de verplichting tot horen ook op te heffen, indien de belanghebbende zijn zienswijze reeds eerder naar voren kon brengen, te weten reeds vóór de indiening van een aanvraag. De leden van de CDA-fractie juichen vereenvoudigingen toe, maar hebben bij dit voorstel de vraag hoe de positie van eventuele derde-belanghebbenden in dit geval geregeld is. Deze zijn doorgaans pas op de hoogte van een aanvraag na publicatie of andere kennisgeving. Ook legt het nieuwe art. 4:11 sub b, zoals ook in de memorie van toelichting aangegeven, grotere verantwoordelijkheid op het bestuursorgaan met alle risico's van interpretatiegeschillen (en dus eventuele rechterlijke tussenkomst) van dien.

Op grond van de wijziging die in artikel 4:11 wordt voorgesteld hoeft een bestuursorgaan niet meer te horen als het reeds voor de formele indiening van de aanvraag contact met de belanghebbende heeft gehad en van mening is dat hiermee aan de hoorplicht is voldaan. De leden van de GPV en RPF-fracties vragen welke procedure gevolgd moet worden als een belanghebbende in tegenstelling tot het bestuursorgaan vindt, dat hij niet op een voldoende bevredigende wijze is gehoord. Moet dan de bezwaarschriftprocedure worden gestart of voldoet het indienen van een bezwaarschrift, waarop het bestuursorgaan alsnog besluit tot het horen van de belanghebbende? Hierbij willen bovengenoemde leden opmerken dat het voeren van een procedure naar aanleiding van een bezwaarschrift tegen een besluit niet te horen de nodige tijd in beslag zal nemen, waardoor al met al de afhandeling van de aanvraag langer gaat duren.

De wijziging van artikel 4:11, onder b, roept voor de leden van de SGP-fractie de vraag op aan welke vereisten het vooroverleg moet voldoen, wil recht gedaan worden aan het vereiste van de hoorplicht. Moet niet ten minste een schriftelijke weergave van hetgeen eerder is besproken beschikbaar zijn? Verdient de wettekst op dit punt geen verduidelijking?

Onderdeel C:

De leden van de PvdA-fractie vragen of met een zo kort mogelijke termijn

ook acht weken wordt bedoeld. Zou deze termijn niet terug kunnen naar bijvoorbeeld vier weken?

De nieuw leden één en twee van art. 4:14 (beslistermijnen) komen de leden van de CDA-fractie redelijk voor. Vanzelfsprekend is art. 6:12 sterker van toepassing, indien een wettelijke beslistermijn wordt overschreden, zulks uiteraard alleen als niet de situatie is ingetreden waarop het nieuwe tweede lid van art. 4:14 betrekking heeft (het vervallen van de bevoegdheid door het verstrijken van de beslistermijn).

Het nieuwe tweede lid van artikel 4:14 bepaalt dat een bestuursorgaan in afwijking van het eerste lid de aanvrager geen mededeling hoeft te doen, als het niet binnen de wettelijke termijn kan beslissen en als het na het verstrijken van deze termijn niet langer bevoegd is. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor bij een bouwvergunning. Indien binnen de wettelijk voorgeschreven termijn geen beslissing is genomen, wordt deze bouwvergunning als verstrekt geacht. De leden van de fracties van GPV en RPF vragen of met het oog op de rechtszekerheid in dat geval ook niet mededeling van de termijnoverschrijding aan de aanvrager gedaan moet worden. In de mededeling zou moeten staan dat na het aflopen van de beslistermijn de aanvrager er van rechtswege van uit mag gaan dat bijvoorbeeld een bouwvergunning als gegeven mag worden beschouwd. De genoemde leden vinden het opnemen van deze zinsnede van belang, omdat een aanvrager in een dergelijke situatie nu door middel van het bekijken van de wet zelf moet achterhalen.

Onderdeel E:

De leden van de PvdA-fractie vragen welke termijn precies wordt verstaan onder «zo spoedig mogelijk».

Gelet op het ondoorzichtige karakter van de rechtsmachtsverdeling in het bestuursrecht is in de Awb een artikel 6.15 opgenomen. Deze doorzendplicht verplicht het bestuursorgaan waarbij bezwaar of beroep wordt ingesteld terwijl dat bij een ander orgaan dient te gebeuren, dit bezwaar of beroepsschrift door te zenden naar het orgaan dat op dit bezwaar of beroep dient te beslissen. Tot nu toe dient dit, op grond van jurisprudentie, binnen veertien dagen te gebeuren. Niet helemaal duidelijk is of de regering aan dit uitgangspunt een eind wil maken en de termijn voor doorzending niet meer zal gelden. De regering stelt als verdergaand voorstel voor om iedere indiening bij een onbevoegd orgaan thans te accepteren onder dezelfde voorwaarden die tot nu toe gelden voor de situaties onder 6.15 lid 3 a tot en met c. De leden van de VVD-fractie zouden graag toegelicht zien waarom het voorstel van de regering gelijktijdige codificatie van de jurisprudentie op artikel 6:15 in de weg zou staan.

Deze leden vragen hoe de regering bij haar voorstel ten aanzien van artikel 6:15 de rechtszekerheidsbelangen van de ene belanghebbende afweegt tegen de rechtszekerheidsbelangen van een andere belanghebbende bij hetzelfde besluit waartegen bezwaar of beroep is ingesteld. Leidt het voorstel niet juist tot langduriger onzekerheid voor de andere belanghebbenden en verlenging van de procedures alvorens besluiten formele rechtskracht krijgen?

De door de regering voorgestelde verruiming van de regeling vervat in art. 6:15, derde lid, vormt naar de mening van de leden van de CDA-fractie tevens een vereenvoudiging en verduidelijking. Voor de niet talrijke gevallen van indiening van bezwaar- of beroepsschrift bij een «verkeerd» orgaan, wordt de termijn gesauveerd, doordat het tijdstip van indiening als bepalend wordt aangemerkt voor de vraag of het geschrift tijdig is

ingediend. De clausule «behoudens in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht» achten deze leden juist, hoewel zij zich nauwelijks een situatie kunnen voorstellen dat iemand er belang bij heeft om een schriftuur bij het «verkeerde» orgaan in te dienen. Wellicht kan de bedoeling om tijd te rekken een motief vormen voor dergelijk gedrag. Is het juist, vragen deze leden, dat op het (bevoegde) orgaan, dat dus de schriftuur krijgt doorgezonden, de bewijslast rust van dit «kennelijk onredelijk gebruik».

De leden van de SGP-fractie zouden graag een nadere motivering zien van de voorgestelde wijziging van artikel 6:15, derde lid, die tot gevolg heeft dat het tijdstip van indiening bij het onbevoegde orgaan zonder meer bepalend is voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend. Is het ook uit het oogpunt van rechtszekerheid voor derde-belanghebbenden juist om zo soepel om te gaan met gevallen van onjuiste toezending, ondanks goede rechtsmiddelvoorlichting?

Onderdeel F:

Welke termijn wordt in dit artikel verstaan onder «zo spoedig mogelijk», vragen de leden van de PvdA-fractie.

Ten aanzien van de wijzigingsvoorstellen van artikel 7.13 zouden de leden van de VVD-fractie graag nader worden ingelicht over de praktische tijdsbesparende werking van het voorstel.

Onderdeel I:

De aanvulling van artikel 8:13 eerste lid spreekt de leden van de CDA-fractie aan, omdat zij erop is gericht om elke schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. De integriteit van de rechterlijke macht dient te allen tijde buiten kijf te blijven. De in de memorie van toelichting gegeven voorbeelden wijzen precies uit waar het hier om gaat, namelijk elke schijn van «recht doen in eigen zaak» te vermijden, hoe subjectief deze schijn ook moge zijn. Bij de advocaten-/ rechter-plaatsvervangers heeft zich indertijd een soortgelijk probleem voorgedaan. Hoewel van concrete incidenten weliswaar niet is gebleken, kon de justitiabele wellicht een verkeerde indruk krijgen. Daarom wordt er ook op termijn naar gestreefd geen advocaten tot rechter-plaatsvervanger te benoemen in het «eigen» arrondissementen.

De algemene overgangsrechtelijke voorziening, zoals voorzien in het nieuw voorgestelde tweede lid van art. 8:15, heeft de instemming van de leden van de CDA-fractie. Zij nemen er nota van dat het de bijzondere wetgever overigens vrij staat een afwijkende overgangsregeling op te nemen, al vertrouwen zij erop dat van deze mogelijkheid zo min mogelijk gebruik zal worden gemaakt. Duidelijkheidshalve had in de redactie van het nieuwe tweede lid overigens ook het bezwaar vermeld kunnen worden.

De wijziging van artikel 8:29 vijfde lid moet er toe leiden dat wanneer een rechtbank beslist dat geheimhouding van stukken gerechtvaardigd is en de partij die geen kennis heeft van de stukken geen toestemming aan de rechtbank geeft uitspraak te doen, de zaak doorverwezen moet worden naar een andere kamer. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht staat te lezen dat er een aparte voorziening getroffen zal moeten worden voor zaken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Bij dit soort zaken doet zich namelijk het probleem voor dat het oordeel over het verzoek om geheimhouding vaak samenvalt met het oordeel over de gegrondheid van het beroep zelf, zodat overdracht van de zaak niet goed mogelijk is. In het voorliggende wetsvoorstel is geen aparte regeling voor dergelijke zaken

opgenomen en de toelichting gaat er verder niet op in. De leden van de GPV en RPF-fracties willen graag van de regering vernemen waarom het wetsvoorstel geen regeling voor Wob-zaken bevat.

Naar aanleiding van de wijziging in artikel 8:29, vijfde lid, vragen de leden van de SGP-fractie om een toelichting op de werking van deze bepaling in die gevallen, waarin de weigering informatie te verstrekken inzet van het hoofdgeding is. Is de regering teruggekomen van het eerder ingenomen standpunt dat een aparte voorziening nodig is voor zaken op grond van bijvoorbeeld de Wet Openbaarheid van Bestuur?

Onderdeel L:

De voorgestelde wijziging van artikel 8:72 lid 5 beoogt de rechter de mogelijkheid te bieden om, naast het bestuursorgaan op te dragen om binnen een door de rechter te bepalen termijn een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten, een voorlopige voorziening te treffen. Hoewel het lijkt dat de regering hiermee in eerste instantie een mogelijkheid wil geven conservatoire maatregelen te treffen, sluit de regering niet uit dat een dergelijke beslissing een ander karakter kan krijgen. Kan de burger nu ook alleen tegen de voorlopige maatregel hoger beroep instellen, vragen de leden van de VVD-fractie.

Het valt de leden van de CDA-fractie op dat de rechtbank in het kader van de voorgestelde aanvulling van art. 8:72 vijfde lid ook ambtshalve een voorlopige voorziening kan treffen. Zulks blijkt niet uit de wettekst zelf, doch uit de memorie van toelichting. De leden van de CDA-fractie vragen bij deze naar de ratio van die mogelijkheid. Zij betwijfelen of het wenselijk is dat de bestuursrechter, hoezeer ook actief en niet (zo) lijdelijk als zijn «gewone» collega in burgerlijke zaken, buiten de grenzen van het geschil treedt. Geen van partijen heeft blijkbaar behoefte aan een voorlopige voorziening, anders hadden zij er immers om verzocht. De hier bedoelde mogelijkheid zou wellicht beperkt kunnen blijven tot het geval dat de voorlopige voorziening direct verband houdt met en als het ware inherent is aan een rechterlijk oordeel in de hoofdzaak, bijvoorbeeld indien sprake is van een onomkeerbare situatie.

Volgens de voorgestelde toevoeging aan artikel 8:72 vijfde lid dient de rechtbank te bepalen wanneer de voorlopige voorziening vervalt. De leden van de fracties van GPV en RPF zouden van de regering graag willen weten of dat in de meeste gevallen niet het tijdstip zal zijn waarop het bestuursorgaan een nieuw besluit over het bezwaar heeft genomen. Indien dit het geval is, is het dan niet aanbevelingswaardig dit op een bepaalde manier in de wet duidelijk te maken?

De leden van de SGP-fractie zouden graag meer duidelijkheid willen krijgen over het toepassingsbereik van de in artikel 8:72 vijfde lid Awb nieuw geboden mogelijkheid tot het treffen van een voorlopige voorziening bij vernietiging van het besluit.

Onderdeel M en N:

Wordt er bij de bevoegdheid van de rechtbank om termijnen vast te stellen voor het indienen van een verweerschrift door een bestuursorgaan, gestreefd naar uniformiteit in min of meer identieke zaken, vragen de leden van de PvdA-fractie. Zal er op dit punt informatie-uitwisseling tussen rechtbanken gaan plaats vinden?

De nieuwe schadevergoedingsregeling van art. 8:73a kan rekenen op steun van de leden van de CDA-fractie met dien verstande dat zij uitdrukkelijk wensen te zien gestipuleerd, dat het hier ook om andere

schade kan gaan dan renteschade. De tekst van de memorie van toelichting zou hier enig misverstand kunnen opwekken, omdat daar sprake is van («rente-)schade». Bijvoorbeeld vertragingsschade, anders dan bestaande uit rentenadeel, kan hier heel wel voorkomen. Deze leden verzoeken de regering om verduidelijking op dit punt.

De leden van de SGP-fractie zouden graag een nadere toelichting zien op het criterium «kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht». In hoeverre biedt de jurisprudentie terzake van artikel 8:75, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waarin dezelfde termen voorkomen, in dit verband houvast?

Onderdeel O:

De regering stelt voor om artikel 8.81 Awb zodanig te wijzigen dat, indien een voorlopige voorziening is gevraagd hangende bezwaar en beroep en in dat bezwaar en beroep een beslissing wordt gegeven voordat de behandeling van de voorlopige voorziening plaats heeft, de verzoeker in de gelegenheid wordt gesteld om beroep bij de rechtbank in te stellen. Het verzoek zal dan worden gelijkgesteld met een dergelijk verzoek hangende een beroep bij de rechtbank. De regering probeert hiermee een in haar ogen erg omslachtige procedure te voorkomen. Nu zou de belanghebbende zelf moeten beslissen of hij beroep gaat instellen en vervolgens opnieuw een voorlopige voorziening zal vragen. De leden van de VVD-fractie vragen of dit in de praktijk zo omslachtig is. De burger kan beroep op nader te voeren gronden instellen en een voorlopige voorziening vragen die inhoudelijk overeenkomt met die welke hij gedurende het bezwaar of beroep heeft verzocht. Bovendien wordt hem bij het besluit op bezwaar of beroep op zijn verdere rechtsgang gewezen. Dit betekent dat de burger feitelijk tweemaal op de mogelijkheid van beroep op de rechtbank zal worden aangewezen. De leden van de VVD-fractie vrezen hier een aanzuigende werking op het beroep bij de rechtbank en verdergaande juridisering. Kan de regering deze vrees wegnemen?

Het voorgestelde vijfde lid van artikel 8:81 maakt het mogelijk appellanten die om een voorlopige voorziening hebben verzocht, nadat op hun bezwaar of administratief beroep reeds is beslist en er nog geen zitting heeft plaatsgevonden, beroep te laten instellen bij de rechtbank. Er staat niet op welke wijze dat moet plaats vinden. Het genoemde regeringsstandpunt is er wel helder over. Daarin staat dat een dergelijk beroep tijdens de zitting waarop de voorlopige voorziening behandeld wordt, mondeling dient te worden ingesteld. In de toelichting wordt nog opgemerkt dat het beroep kan worden ingesteld «bij de rechtbank tijdens de behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening». De leden van de GPV en RPF-fracties willen aan de regering de vraag stellen of het instellen van het bovengenoemde beroep beperkt is tot een mondeling verzoek tijdens de zitting waar de voorlopig voorziening behandeld wordt. Als het antwoord op deze vraag positief luidt, dient het dan geen aanbeveling dit in de wet te verwoorden? Eveneens staat in het regeringsstandpunt te lezen dat uiteraard wel dient te worden voorzien «in een regeling voor het schriftelijk bevestigen van het beroep en het alsnog betalen van griffierecht». Hiervan is in het wetsvoorstel niets terug te vinden. De leden van de GPV en RPF-fracties vragen of er alsnog een dergelijke regeling in het voorstel moet worden opgenomen.

De leden van de SGP-fractie zouden graag een nadere toelichting zien op het nieuwe vijfde lid van artikel 8:81 Awb. Kan meer concreet worden

aangegeven door wie en op welke wijze de gelegenheid tot het instellen van beroep moet worden geboden?

Uit artikel 6:4, derde lid, Awb vloeit voort dat de indiening van het beroep schriftelijk moet plaatsvinden. Het nieuwe vijfde lid van artikel 8:81 maakt hierop geen uitzondering. Is niet een afzonderlijke wettelijke voorziening nodig, als de regering het mogelijk wil maken dat ter zitting mondeling beroep wordt ingesteld, gevolgd door een schriftelijke bevestiging na de zitting?

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van Heemst

De griffier voor dit verslag,
Fenijn