

Vergaderjaar 1999–2000

26 523

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 november 1999

Algemeen

Met voldoening las ik dat de meeste leden van de vaste commissie voor Justitie met belangstelling kennis hebben genomen van dit wetsvoorstel. Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beantwoord ik die vragen als volgt.

De leden van de VVD-fractie wensen te vernemen welke technische wijzigingen in dit wetsvoorstel op andere wijze dan door middel van de evaluatie onder onze aandacht zijn gebracht en in hoeverre deze voorstellen onderwerp zijn geweest van het algemeen overleg met de vaste commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 september 1998.

Het gaat om de volgende wijzigingen:

- wijziging van de relatieve competentie van de rechtbanken bij besluiten van politieregio's (zetelaanknoping i.p.v. woonplaatsaanknoping) (onderdeel H; art. 8:7 Awb);
- aanvulling van de mogelijkheid tot verwijzing van een zaak naar een andere rechtbank (onderdeel I; art. 8:13 Awb); en
- actualisering van de bijlage bij de Beroepswet (Artikel III, onderdeel C).

Deze wijzigingen zijn geen onderwerp van bespreking geweest tijdens eerdergenoemd algemeen overleg, omdat zij niet voortvloeien uit het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Awb. Zij komen voort uit jurisprudentie en voorstellen van het Landelijk overleg van voorzitters van de sectoren bestuursrecht bij de rechtbanken, die van recentere datum zijn dan het evaluatie-onderzoek. In de memorie van toelichting is steeds aangegeven of een wijziging al dan niet verband houdt met het kabinetsstandpunt.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A

De fractieleden van het CDA stellen de vraag hoe de positie van de derde-belanghebbende zich verhoudt tot dit wijzigingsvoorstel. De leden van de GPV- en RPF-fracties willen weten welke procedure gevolgd moet worden als een belanghebbende vindt dat hij niet op een voldoende bevredigende wijze is gehoord.

De positie van de (derde-)belanghebbende zal door de voorgestelde wijziging van artikel 4:11 niet verslechteren. Het voordeel, maar ook – zoals door de leden van de verschillende fracties terecht is gesignaleerd – het risico van deze vereenvoudiging ligt vooral bij het bestuursorgaan. Als een (derde-)belanghebbende van mening is dat hij onvoldoende is gehoord over een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een beschikking, zoals voorgeschreven door de artikelen 4:7 en 4:8 Awb, kan hij dit kenbaar maken door middel van het indienen van een bezwaarschrift tegen die afwijzende beschikking. In dat geval zal hij overeenkomstig de bepalingen van afdeling 7.2 van de Awb (alsnog) dienen te worden gehoord.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe en op welk moment het bestuursorgaan moet vaststellen dat het vooroverleg inderdaad inhoudelijk heeft voldaan aan de strekking van de hoorplicht, en in hoeverre deze wijziging niet leidt tot verdere formalisering c.q. juridisering van de contacten tussen overheid en burger. De leden van de SGP-fractie stellen een soortgelijke vraag en vragen zich bovendien af of niet ten minste een schriftelijke weergave van het besprokene beschikbaar moet zijn. Het bestuursorgaan doet er verstandig aan voor of in ieder geval uiterlijk op het tijdstip van het afgeven van de afwijzende beschikking vast te stellen of het vooroverleg inhoudelijk heeft voldaan aan de strekking van de hoorplicht. Een schriftelijke weergave van het vooroverleg zou daarvoor nuttig kunnen zijn, maar is niet formeel vereist. Net zo min als dit is vereist voor het horen overeenkomstig de artikelen 4:7 en 4:8. Ingevolge artikel 4:9 kan de belanghebbende zowel mondeling als schriftelijk zijn zienswijze naar voren brengen. Wij hebben bewust afgezien van het opnemen van vereisten voor het vooroverleg, aangezien dat naar onze mening tot formalisering zou leiden. Dan zou de ene procedure worden vervangen door de andere en zou de beoogde efficiencywinst niet worden bereikt.

C

De fractieleden van de PvdA vragen of met de zinsnede «zo kort mogelijke termijn» ook acht weken wordt bedoeld, en of dit niet beter terug kan worden gebracht tot vier weken.

Met de aanduiding «zo kort mogelijke termijn» wordt niet op een termijn van acht weken gedoeld en evenmin van vier weken. De termijn van acht weken geldt volgens het tweede lid van artikel 4:13 indien in de bijzondere wetgeving geen termijn is opgenomen waarbinnen een beschikking dient te worden gegeven. Alsdan wordt acht weken als een redelijke termijn beschouwd.

De voorgestelde wijziging is bedoeld voor die gevallen waarin een wettelijke termijn is gesteld, bijvoorbeeld vier, zes of tien weken, maar het bestuursorgaan niet in staat blijkt binnen die termijn te beslissen. In dat geval dient hij bij de kennisgeving daarvan aan de aanvrager een nieuwe termijn te stellen die «zo kort mogelijk is». De vraag «hoe kort, zo kort mogelijk is» hebben wij bewust niet willen beantwoorden, omdat dit van situatie tot situatie zal verschillen.

De leden van de GPV- en RPF-fracties vragen zich af of met het oog op de rechtszekerheid ook niet mededeling moet worden gedaan van termijnoverschrijdingen als het fatale wettelijke termijnen betreft en dat dan tevens mededeling wordt gedaan van verstrekking van de beschikking van rechtswege.

Het bekendmaken van de termijnoverschrijding ook in het geval van fatale termijnen ligt vanuit het oogpunt van rechtszekerheid van de burger inderdaad voor hand, maar daar staat tegenover dat bestuursorganen zich niet altijd bewust zijn van het verlopen van een beslistermijn. Om die reden heeft de bijzondere wetgever het in sommige gevallen noodzakelijk geacht om aan het verlopen van die termijn het gevolg te verbinden dat de gevraagde beschikking, doorgaans een vergunning, van rechtswege wordt verleend. Van die verlening van rechtswege moet dan door het bestuursorgaan melding worden gemaakt (zie bijvoorbeeld artikel 58 van de Woningwet).

E

De fractieleden van de PvdA vragen welke termijn precies wordt verstaan onder «zo spoedig mogelijk». De leden van de VVD-fractie vragen waarom het voorstel gelijktijdige codificatie van de jurisprudentie op artikel 6:15 in de weg zou staan.

Uit de jurisprudentie volgt dat onder «zo spoedig mogelijk» wordt verstaan een termijn van twee weken. Wij hebben afgezien van het codificeren van deze termijn, omdat daarmee de indruk kan ontstaan dat bestuursorganen twee weken de tijd hebben om de stukken door te zenden. Naar onze mening moet dit in de meeste gevallen sneller kunnen.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie hoe de regering de rechtszekerheidsbelangen van de ene belanghebbende afweegt tegen die van de andere belanghebbende, nu het voorstel volgens hen leidt tot langduriger onzekerheid en verlenging van procedures. De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of het uit een oogpunt van rechtszekerheid voor derde-belanghebbenden gezien juist is om zo soepel om te gaan met gevallen van onjuiste toezending ondanks goede rechtsmiddelvoorlichting.

De rechtszekerheid van de belanghebbende die niet in bezwaar of beroep komt, wordt door ons voorstel niet minder dan bij het huidige artikel 6:15. Thans kan er evenzeer onzekerheid bestaan over de rechtskracht van besluiten, zolang de ontvankelijkheid van een bezwaar- of beroepschrift niet is vastgesteld. Door ons voorstel daarentegen is een bij het verkeerde orgaan ingediend bezwaarof beroepschrift bijna altijd ontvankelijk, tenzij er sprake is van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht.

De fractieleden van het CDA kunnen instemmen met de voorgestelde wijziging van artikel 6:15. Zij vragen zich alleen af of de bewijslast voor het «kennelijk onredelijke gebruik van het procesrecht» rust op het bevoegde orgaan dat de schriftuur ingevolge artikel 6:15, eerste lid, krijgt doorgezonden.

De bewijslast voor het «kennelijk onredelijke gebruik van het procesrecht» ligt inderdaad bij degene die het geschrift krijgt doorgezonden. Dit bevoegde orgaan zal namelijk de ontvankelijkheid van het bezwaar- of beroepschrift moeten vaststellen.

De leden van de SGP-fractie zouden graag een nadere toelichting van «kennelijk onredelijke gebruik van het procesrecht» zien, mede in het licht van de jurisprudentie over artikel 8:75, eerste lid.

Wij hebben afgezien van een nadere invulling van het begrip «kennelijk onredelijke gebruik van het procesrecht», omdat de betekenis van dit begrip van situatie tot situatie zal kunnen verschillen. Op het eerste

gezicht lijkt het voor de hand te liggen dat dit begrip wordt ingevuld overeenkomstig de jurisprudentie over artikel 8:75, eerste lid, omdat daarin hetzelfde begrip wordt gehanteerd. Bij nadere beschouwing zien beide artikelen op verschillende situaties. Het kennelijk onredelijk beroep instellen (8:75) is iets anders dan het kennelijk onredelijk indienen van een bezwaar- of beroepschrift bij het verkeerde orgaan (6:15).

F

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

Wat precies onder «zo spoedig mogelijk» zal worden verstaan, zal afhangen van de ingewikkeldheid van een zaak; daarbij kan gedacht worden aan het aantal belanghebbenden dat bij een zaak betrokken is, de inhoud van de op de zaak betrekking hebbende regelgeving, de voorbereiding van het bestreden besluit (al dan niet via de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.5), enzovoort.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere toelichting van de praktische, tijdsbesparende werking van dit voorstel.

Met dit voorstel wordt geen tijdsbesparing beoogd. De bedoeling van dit voorstel is om bestuursorganen meer variatie en flexibiliteit te bieden bij de afhandeling van bezwaarschriften. Ingevolge het huidige artikel 7:13, tweede lid, dient het bestuursorgaan, dat een adviescommissie heeft ingesteld, in de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift reeds te melden dat een commissie over het bezwaar zal adviseren.

In de praktijk is gebleken dat de behoefte bestaat om de adviescommissie niet te belasten met de beoordeling van kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk (on)gegronde bezwaarschriften. Met name de beoordeling op kennelijke ongegrondheid vergt iets meer tijd dan het huidige artikel 7:13, tweede lid, naar de letter biedt.

Het bestuursorgaan krijgt als gevolg van ons voorstel meer tijd om die beoordeling te maken. Als duidelijk is dat het bezwaarschrift niet door de adviescommissie hoeft te worden behandeld, wordt dat zo spoedig mogelijk aan de indiener van het bezwaarschrift doorgegeven en geldt in dat geval de beslistermijn van zes weken (artikel 7:10, eerste lid, eerste volzin). In zoverre kan het voorstel ook tijd besparen (vier weken), omdat voorheen wellicht – wegens tijdgebrek bij de ontvangst – alle bezwaarschriften aan de adviescommissie werden voorgelegd, waardoor altijd de verlengde beslistermijn van tien weken gold (artikel 7:10, eerste lid, tweede volzin).

De beslistermijn voor het bestuursorgaan om op het bezwaarschrift te beslissen blijft overigens in ons voorstel ongewijzigd, te weten zes of tien weken.

G

Het nieuw voorgestelde tweede lid voor artikel 8:5 heeft de instemming van de leden van de CDA-fractie. Zij vragen zich af of duidelijkheidshalve in de redactie van dat lid ook niet «bezwaar» vermeld had kunnen worden. Wij hebben afgezien van het opnemen van «bezwaar» in de redactie van het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 8:5, omdat dit reeds volgt uit de gehanteerde systematiek en samenhang tussen de hoofdstukken 7 en 8 van de Awb. Alleen degenen die tegen een besluit beroep in kunnen stellen op een administratieve rechter kunnen ingevolge artikel 7:1 bezwaar maken. In de eerste artikelen van hoofdstuk 8, waaronder artikel 8:5, wordt vervolgens geregeld wanneer al dan niet beroep kan worden ingesteld tegen een besluit.

K

De leden van de fracties van GPV, RPF en SGP willen graag vernemen waarom het wetsvoorstel – in tegenstelling tot het kabinetsstandpunt – geen regeling bevat voor Wob-zaken. De leden van de SGP-fractie vragen bovendien naar een toelichting op de werking van deze bepaling als de weigering van informatie inzet van het hoofdgeding is.

In het kabinetsstandpunt (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46, blz. 45) is aanvankelijk aangekondigd, dat naast de voorgenomen wijziging van artikel 8:29 een aparte voorziening zou worden getroffen voor zaken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Bij het opstellen van de wijziging van artikel 8:29 zijn wij echter tot de conclusie gekomen dat een dergelijke aparte regeling niet noodzakelijk is. Wij hadden dat voor alle duidelijkheid moeten vermelden in de memorie van toelichting. De toelichting die wij hieronder zullen geven, strekt daar alsnog toe.

Het voornemen een aparte voorziening te treffen voor Wob-zaken hield verband met het voorstel van de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van artikel 8:29. De Commissie stelde voor om in het derde lid van artikel 8:29, derde lid, te bepalen dat de beslissing of een weigering van inlichtingen of stukken gerechtvaardigd is, (altijd) wordt genomen door een andere rechter dan de rechter die zaak behandelt. Als wij dit voorstel hadden overgenomen, dan had het voor de hand gelegen een aparte voorziening voor Wob-zaken te treffen, omdat het geschil in Wob-zaken juist gaat over de weigering inlichtingen dan wel stukken te geven.

Ons voorstel wijkt evenwel af van het voorstel van de Commissie. Ingevolge het nieuw voorgestelde vijfde lid van artikel 8:29 hoeft een zaak pas naar een andere kamer te worden verwezen als de rechtbank heeft besloten dat het beroep op geheimhouding gerechtvaardigd is én de partij die de stukken niet kent vervolgens geen toestemming geeft om mede op die stukken recht te doen. De ervaring leert dat in de meeste Wob-zaken die toestemming wel wordt gegeven en dat dus de(zelfde) rechter uitspraak kan doen. Als de toestemming wordt geweigerd zal de zaak naar een andere kamer worden verwezen. Aangezien dit slechts in een klein aantal gevallen voorkomt, hebben wij het niet noodzakelijk geacht een aparte voorziening voor Wob-zaken te treffen.

L

De fractieleden van de VVD vragen of de burger nu ook alleen tegen de voorlopige maatregel hoger beroep kan instellen.

Een belanghebbende kan beroep instellen tegen een einduitspraak van een rechter, waarvan de voorlopige voorziening in de toekomst deel kan uitmaken. Indien de belanghebbende het hoger beroep beperkt tot de voorlopige voorziening, is de facto hoger beroep daartegen mogelijk.

De leden van de CDA-fractie betwijfelen of het wenselijk is dat de bestuursrechter ook ambtshalve een voorlopige voorziening kan treffen. Zij zouden deze mogelijkheid willen beperken tot die gevallen waarin de voorlopige voorziening direct verband houdt c.q. inherent is aan het rechterlijk oordeel in de hoofdzaak.

Wij zijn van mening dat er alleen aanleiding zal zijn tot het ambtshalve treffen van een voorlopige voorziening als daar behoefte aan is ontstaan als gevolg van en in relatie tot een vernietiging van een besluit in de hoofdzaak. Een uitdrukkelijke beperking daartoe hebben wij daarom niet nodig geacht. Bovendien is het onwenselijk – en aldus ook in de jurisprudentie verrat – dat een rechter in zijn uitspraak de partijen «overvalt» met beslissingen waarover zij zich niet hebben uitgesproken of hebben kunnen uitspreken.

In beginsel zal een rechtbank, indien zij overweegt ambtshalve een voorlopige voorziening te treffen, uitdrukkelijk aan partijen vragen zich hierover uit te laten.

De leden van de GPV- en RPF-fracties willen weten of in de meeste gevallen het tijdstip waarop de voorlopige voorziening vervalt niet het tijdstip zal zijn waarop het bestuursorgaan een nieuw besluit over het bezwaar heeft genomen en zo ja, of dit niet op een bepaalde manier in de wet duidelijk kan worden gemaakt.

Het tijdstip waarop de voorlopige voorziening zal vervallen, zal in de meeste gevallen samenhangen met het nieuw te nemen besluit door het bestuursorgaan. Wij sluiten evenwel niet uit dat er een noodzaak is om een voorlopige voorziening ook op een ander tijdstip – afhankelijk van de specifieke situatie – te laten vervallen. Om het de bestuursrechter niet onmogelijk te maken ook voor die situaties het tijdstip van verval te regelen, hebben wij afgezien van een regeling in de wet, zoals voorgesteld door de leden van de GPV- en RPF-fracties.

De SGP-fractieleden willen meer duidelijkheid krijgen over het toepassingsbereik van de nieuw geboden mogelijkheid om een voorlopige voorziening te treffen.

Door aan te sluiten bij de reeds bestaande regeling voor voorlopige voorzieningen en niet te kiezen voor een regeling van een conservatoire voorziening, is door ons bewust aangesloten bij het bestaande toepassingsbereik van de regeling voor voorlopige voorzieningen. Wij verwachten dat in de praktijk het toepassingsbereik van een voorlopige voorziening in samenhang met een vernietiging beperkter zal zijn dan in samenhang met een nog aanhangig bezwaar- of beroepschrift, omdat er na een vernietiging alleen iets ten aanzien van het primaire besluit hoeft te worden geregeld.

M

De fractieleden van de PvdA vragen of er bij de bevoegdheid van de rechtbank termijnen vast te stellen voor het indienen van een verweerschrift door een bestuursorgaan gestreefd wordt naar uniformiteit in min of meer identieke zaken en in hoeverre er op dit punt informatie-uitwisseling tussen de rechtbanken zal gaan plaatsvinden.

Wij gaan er vanuit dat binnen en tussen rechtbanken wordt gestreefd naar uniformiteit in het stellen van termijnen voor het indienen van een verweerschrift door een bestuursorgaan in min of meer identieke zaken. Met ingang van 1 oktober 1999 is de landelijke uniforme procesregeling (Stcrt. 1999, 172) van kracht geworden, waarin enige in hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht omschreven bevoegdheden voor de rechtbanken nader zijn ingevuld, teneinde de toepassing daarvan meer te uniformeren. Deze procesregeling is een aanbouwregeling. Wij sluiten derhalve niet uit dat – indien de noodzaak daartoe is gebleken – daarin op den duur ook een onderdeel wordt opgenomen voor het op uniforme wijze vaststellen van termijnen voor het indienen van een verweerschrift overeenkomstig artikel 8:73a, tweede lid.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de nieuwe schadevergoedingsregeling, maar zouden graag gestipuleerd zien dat het hier ook om andere schade dan renteschade kan gaan.

In de toelichting bij dit onderdeel hebben wij inderdaad verwezen naar de mogelijkheid van de vergoeding van (rente)schade. Deze verwijzing diende alleen als voorbeeld en was niet uitputtend bedoeld.

De leden van de VVD-fractie vragen of wij hun vrees kunnen wegnemen dat dit voorstel aanzuigende werking op het beroep bij de rechtbank zal hebben.

Het voorstel heeft geen aanzuigende werking, omdat het een reeds bestaande praktijk bij de rechtbanken codificeert. Het voorstel vereenvoudigt de reeds bestaande beroepsmogelijkheid voor degenen die bij de rechtbank reeds een verzoek om voorlopige voorziening hebben ingediend. Het voorstel biedt dus geen extra beroepsmogelijkheid.

De leden van de GPV-, RPF- en SGP-fracties vragen of het instellen van het beroep beperkt is tot een mondeling verzoek tijdens de zitting waar de voorlopige voorziening wordt behandeld, en zo ja, of dit niet in de wet moet worden verwoord. Voorts vragen zij of in het wetsvoorstel niet een regeling moet worden getroffen voor het schriftelijk bevestigen van het beroep en het alsnog betalen van griffierecht. De leden van de SGP-fractie willen voorts toegelicht zien door wie en op welke wijze de gelegenheid tot het instellen van beroep moet worden geboden.

Het nieuw voorgestelde vijfde lid laat in het midden op welke wijze de rechtbank een appellant de gelegenheid biedt om beroep in te stellen. Het beroep kan zowel mondeling ter zitting worden ingesteld, maar ook schriftelijk voorafgaand aan de zitting of binnen enkele dagen na de zitting. Aangezien het beroep dus niet altijd mondeling hoeft te worden ingesteld, is in het artikel afgezien van een schriftelijke bevestiging van het beroep. Als het beroep wel mondeling ter zitting wordt ingesteld, dan vindt de schriftelijke vastlegging daarvan plaats in het proces-verbaal van die zitting (overeenkomstig artikel 8:61, vijfde lid). Maar niets staat de appellant in de weg zijn beroep alsnog op schrift te stellen, waarvoor dan de gewone regeling voor beroepschriften (o.a. artikel 6:5) geldt.

Een aparte regeling voor het betalen van griffierecht is niet nodig. Het griffierecht voor het verzoek om voorlopige voorziening is reeds betaald bij het indienen van zijn verzoek om een voorlopige voorziening annex aan zijn bezwaarschrift (overeenkomstig artikel 8:82, eerste lid). Die betaling komt dan in de plaats voor de betaling van het verzoek om een voorlopige voorziening annex aan zijn beroepschrift. Wat de betaling van het griffierecht voor zijn beroepschrift betreft geldt onverkort de regeling van artikel 8:41.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals