

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 juni 2001

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA en de VVD inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beantwoord ik de vragen van deze leden als volgt.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat de voorgestelde wijziging van artikel 6:15 niet berust op de opvatting, dat de eigen verantwoordelijkheid van de burger in het bestuursrecht principieel anders zou moeten worden gezien dan in het privaatrecht. De voorgestelde wijziging is uitsluitend ingegeven door praktische overwegingen. Het komt voor dat een bezwaar- of beroepschrift ondanks een correcte rechtmiddelverwijzing bij het verkeerde orgaan wordt ingediend. Uit de evaluatie van de Awb blijkt, dat dit in de praktijk zelden of nooit het gevolg is van «verregaande onachtzaamheid en slordigheid» aan de zijde van de burger, zoals deze leden vrezen, maar vrijwel steeds van eenvoudige administratieve vergissingen. Op een druk secretariaat van een advocatenkantoor wordt bijvoorbeeld per ongeluk een verkeerde adressticker op een envelop geplakt. Onder die omstandigheden is niet-ontvankelijkheid van het bezwaar of beroep soms een onevenredig zware sanctie. Daarbij komt, dat het huidige artikel 6:15 en de daarover gevormde jurisprudentie, hoewel principieel verdedigbaar, onevenredig gecompliceerd zijn in verhouding tot de geringe ernst van het probleem. Daarom achten wij de voorgestelde regeling, al is zij principieel gezien wellicht aan de royale kant, gewenst en verantwoord.

De leden van de fractie van de VVD stellen de vraag of wel kan worden volstaan met juridisch-technische aanpassing van de Awb. Daarmee stellen deze leden opnieuw de problematiek van de jurisdisering van het openbaar bestuur aan de orde. Voor de visie van het kabinet op deze problematiek zij in de eerste plaats verwezen naar de nota «Juridisering in het openbaar bestuur» (kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1), alsmede naar de beschouwing van ondergetekende in het Nederlands Juristenblad van 28 januari 2000, blz. 209. Hier wordt volstaan met enkele opmerkingen in aanvulling daarop.

Vooropgesteld zij, dat de leden van de VVD-fractie naar mijn oordeel een te ongenueanceerd en daardoor ook onjuist beeld van het huidige

bestuursrecht schetsen. Het is – zo werd ook reeds in genoemde nota geconstateerd – op zichzelf juist dat aan het openbaar bestuur thans hogere juridische kwaliteitseisen worden gesteld dan enkele decennia geleden. Het is eveneens juist dat de bestuursrechtelijke rechtsbescherming in diezelfde decennia aanmerkelijk is verbeterd, waardoor de burger vaker de mogelijkheid heeft de naleving van deze kwaliteitseisen voor de bestuursrechter af te dwingen. Er is in de nota echter ook op gewezen, dat dit voor een belangrijk deel een bewust gewilde ontwikkeling is geweest. Nog niet zo lang geleden was het Nederlandse stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid op onderdelen gebrekkig. Dat dit «juridisch tekort» inmiddels vrijwel is opgeheven, valt op zichzelf slechts toe te juichen.

Daarmee ontken ik niet, dat de rechtsbescherming op onderdelen te ver kan zijn doorgeschooten. Naar mijn oordeel – zie uitvoeriger mijn eerdergenoemde NJB-bijdrage – is dit echter meer een probleem van wetgeving dan van rechtspraak. Het antwoord moet vooral worden gezocht in stroomlijning en vermindering van het aantal beslis- en dus beroepsmomenten. Dat de rechterlijke toetsing van bestuursoptreden als zodanig de slagvaardigheid van het bestuur zou belemmeren, kan ik niet onderschrijven. Het door deze leden geschetste dilemma van de bestuurder of ambtenaar die enerzijds moet optreden maar daarmee anderzijds een onrechtmatige daad zou plegen, herken ik niet. Het beeld dat «er altijd wel een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is geschonden», berust op een misverstand: in de praktijk wordt de grote meerderheid van de beroepen tegen overheidsbesluiten niet-ontvankelijk of ongegrond verklaard.

Maar ook wanneer, zoals in het voorbeeld dat deze leden geven, de rechter een beroep tegen een besluit omtrent aanleg van infrastructuur gegrond verklaart, kan men niet zeggen dat deze aanleg «door de bestuursrechter wordt geblokkeerd», zoals deze leden het formuleren. Om te beginnen is dat feitelijk zelden het geval: meestal kan het geconstateerde gebrek in de beluitvorming worden hersteld. Maar zelfs als dat anders zou zijn, kan men de rechter bezwaarlijk verwijten dat hij doet wat de wet hem opdraagt: op verzoek van een belanghebbende nagaan of het besluit overeenkomstig het recht is genomen. Dat de belangen van degenen die bij het besluit zijn gebaat, daarbij geen rol spelen, is eveneens een misverstand. Deze belangen maken deel uit van het algemeen belang, dat ten processe door het bestuursorgaan wordt vertegenwoordigd, en bovendien beschikt de rechter bij dit soort besluiten over de resultaten van de inspraakprocedures.

Een andere vraag is, welke gevolgen de rechter aan een geconstateerde onrechtmatigheid moet verbinden. De Awb kent reeds de mogelijkheid om een besluit ondanks de schending van een vormvoorschrift in stand te laten, indien de belanghebbende door deze schending niet is benadeeld (artikel 6:22). Zoals eerder aangekondigd, wordt onderzocht of deze mogelijkheid kan worden verruimd tot schending van bepaalde materiële voorschriften. In het kader van de nog in te dienen Tweede Evaluatiewet zal daarop worden teruggekomen. In datzelfde kader zal ook een mogelijke uitbreiding van de mogelijkheden van het bestuur om gebreken nog tijdens de procedure bij de rechter te herstellen (de zgn. «bestuurlijke lus») aan de orde komen. Een en ander kan echter – zoals reeds in de jurisderingsnota (Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1, blz. 37/38) opgemerkt – nimmer zo ver gaan dat het bestuur iedere onrechtmatigheid zou kunnen «afkopen» door schadevergoeding.

Het voorgaande geldt ook voor handhavingsbesluiten. Dat de bestuurlijke handhaving soms tekortschiet, kan niet aan de rechterlijke toetsing van handhavingsbesluiten worden geweten. In de praktijk weten derden juist met enige regelmaat via de bestuursrechter handhavend optreden af te dwingen, doordat de bestuursrechter in zo'n geval als uitgangspunt

neemt dat slechts in bijzondere gevallen van handhaving kan worden afgezien. (zie o.m. ABRS 2-2-1998, AB 1998, 181 m.nt. FM; ABRS 22-2-2001, JB 2001, 90 m.nt. ARN). Voorts houdt de bestuursrechter bij de invulling die hij in concreto aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur geeft, wel degelijk rekening met de aard en ernst van de overtreding, de mate van spoedeisendheid van het optreden en de opstelling van de overtreder. Zie voor een voorbeeld van het laatste ABRS 24-2-1995, AB 1995, 427 m.nt. FM), waarin de rechter het reeds bij voorbaat aankondigen van bestuursdwang aanvaardde, mede omdat het desbetreffende bedrijf in het verleden al had laten blijken zich weinig van voorschriften aan te trekken. Het «mitigeren» van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voor de handhaving van veiligheidsvoorschriften, zoals door deze leden gesuggereerd, is dan ook – nog daargelaten of dit gelet op de Grondwet en internationale verdragen mogelijk zou zijn – niet nodig, ook niet om te voorkomen dat wordt gedoogd waar dat onwenselijk is. Een bestuursorgaan dat een helder en consequent handhavingsbeleid voert, heeft van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en van de bestuursrechter weinig te vrezen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals