

Vergaderjaar 2011–2012

32 450

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wetaanpassing bestuursprocesrecht)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 11 september 2012

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Hoewel het wetsvoorstel op het onderwerp van de organisatie van de bestuursrechtspraak een stuk ambitieuzer had mogen luiden, onderschrijven deze leden het doel van het wetsvoorstel om te komen tot een geconcentreerder, sneller en effectiever bestuursprocesrecht. Deze leden hebben nog een aantal vragen. De leden van de SP-fractie sluiten zich aan bij een vraag van de VVD-fractie.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn ingenomen met de voorgestelde concentratie van nagenoeg het gehele bestuursprocesrecht in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voorts steunen deze leden het streven van de regering om het bestuursprocesrecht slagvaardiger te maken en een effectievere geschillenbeslechting mogelijk te maken. Deze leden hebben wel nog een aantal vragen ten aanzien van de voorgestelde invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van genoemd wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het ziet op de stroomlijning van procedures en de bevordering van finale geschilbeslechting, maar omvat ook enige technische wijzigingen en een herverkaveling van de rechtsmacht tussen de drie hoogste bestuursrechters. De leden van de fractie van D66 ondersteunen het voorstel in algemene zin en verwelkomen het initiatief

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (*voorzitter*), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU), Swagerman (VVD)

van de regering om bestuur slagvaardiger te maken en de eenheid in de rechtspraak te bevorderen. Zij zien dit voorstel dan ook niet op zichzelf, maar in samenhang met de maatschappelijke ontwikkeling om burgers meer en beter te betrekken bij bestuur – zoals de voorbereiding van besluiten – de nadruk op eigen verantwoordelijkheid van burgers en de projecten die de overheid is gestart om in de voorbereidingsfase van besluiten vertragingen reeds uit te bannen. De legitimiteit van het bestuur berust derhalve niet alleen op slagvaardigheid en effectiviteit, maar ook op zorgvuldigheid en draagvlak. In dat perspectief verwelkomen deze leden bijvoorbeeld het voorstel om ten behoeve van de rechtseenheid een grote kamer mogelijk te maken. Voor de rechtsontwikkeling achten zij daarnaast de invoering van onafhankelijke conclusies van belang. De invoering van het incidenteel beroep lijkt hen een logische wijziging met het oog op zich voordoende praktische problemen. Ook de wijzigingen rondom de hoorplicht en de judiciële lus achten zij redelijk omdat het volgens hen meer balans brengt in de feitelijke en de gewenste situatie. Niettemin hebben deze leden nog enkele vragen. Deze spitsen zich toe op de slagvaardigheid van het bestuursrecht, op het passeren van gebreken en op het relativiteitsvereiste.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel aanpassing bestuursrecht. Zij beperken hun vragen op dit moment tot de invoering van het relativiteitsvereiste in het algemeen bestuursrecht.

2. Algemeen

Herverkaveling rechtsmacht

De leden van de **VVD**-fractie hadden ten aanzien van de organisatie van de bestuursrechtspraak meer ambitie verwacht, mede gelet op wat de Eerste Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel herstructurering Raad van State¹ met de toenmalige minister van Justitie heeft gewisseld en de moties² die over dit onderwerp zijn aangenomen in deze Kamer. De leden van de VVD-fractie vinden het instellen van een zogenaamde grote kamer in dat kader veel te mager. De voorstellen voor de herverkaveling van rechtsmacht sterken de leden van de VVD-fractie en de **SP**-fractie er in dat de verdeling van rechtsmacht over verschillende beroepsinstanties niet efficiënt is en niet meer van deze tijd. Ook zal de toewijzing van rechtsmacht voortdurend bij de tijd gehouden moeten worden. Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, bijvoorbeeld, is rechter voor de meeste besluiten en feitelijke handelingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Het is ook opgericht vanwege de Wet op de bedrijfsorganisatie. Nu de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie – de product- en bedrijfsschappen – met het aanvaarden van de motie Aptroot eind december 2011 in de Tweede Kamer hoogstwaarschijnlijk wordt afgeschaft, komt een einde aan een belangrijk deel van de taken van dit college. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat nog de rol is van dit college en of het niet meer voor de hand ligt het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Centrale Raad voor Beroep samen te laten gaan. Uit het overzicht in de memorie van toelichting blijkt dat een grote meerderheid van de hoger beroepszaken die nu onder de competentie valt van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, wordt overgeheveld naar die van de Centrale Raad voor Beroep en soms ook het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.³ Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de huidige competenties bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te laten en de Centrale Raad voor Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven in dit stadium van vernieuwing van de bestuursrechtspraak samen te voegen, of bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te voegen?

¹ Kamerstukken I 2008/09, 30 585, A.

² Kamerstukken I 2009/10, 30 585, I en J.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 28.

Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie en de SP-fractie een reactie hierop van de regering.

Instelling grote kamer

Het komt de leden van de **CDA**-fractie voor dat instelling van een «grote kamer» een volstrekt overbodig instituut is. Kan de regering aan deze leden tien voorbeelden geven uit de afgelopen vijf jaar waaruit zou kunnen blijken dat de rechtseenheid in gevaar is gekomen? Is de regering niet van oordeel dat er eenvoudiger en effectievere middelen zijn om de rechtseenheid te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door de integratie van de bestuursrechters in hoger beroep in de gewone rechterlijke macht te voltooien?

Wetssystematiek

De leden van de **CDA**-fractie zijn het met de kritiek van de Raad van State, de Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak eens, dat bepalingen over beroep en hoger beroep uit een oogpunt van wetssystematiek niet (langer) in hoofdstuk 6, maar in hoofdstuk 8 zouden moeten worden ondergebracht. Kan de regering nog eens helder uiteenzetten waarom dit niet is gebeurd? Is de regering het met deze leden eens dat dit alleen maar aanleiding tot verwarring kan geven?

Schending rechtsregel of -beginsel

In artikel 6:22 wordt met zoveel woorden in de wet opgenomen dat een besluit, «ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel», in stand kan worden gelaten door het orgaan dat op het bezwaar of het beroep beslist, «indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld». Het komt de leden van de **CDA**-fractie voor dat de rechtsbescherming van de burger hier niet alleen niet mee gediend is, maar dat met deze bepaling de grenzen van het recht worden overschreden aangezien met deze wettelijk vastgestelde bepaling feitelijk een vrijbrief wordt gegeven aan het bestuur om besluiten te nemen die een (on)geschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel schenden. Het is van essentieel rechtstatelijk belang dat besluiten die rechtsregels en/of -beginselen schenden niet in stand blijven, ook al worden belanghebbenden daardoor niet benadeeld. In feite is hier sprake van codificering van het toch duidelijk als tijdelijk bedoelde artikel 1.5 van de Crisis- en herstelwet dat van toepassing is op specifieke projecten. Is de regering het met de leden van de CDA-fractie eens dat besluiten die (on)geschreven rechtsregels of algemene rechtsbeginselen schenden, niet in stand behoren te blijven?

Een slagvaardiger bestuursrecht

De regering geeft aan dat vóór 1994 het bestuurs(proces)recht volgens de heersende leer niet slechts strekte tot bescherming van belangen van burgers tegen onrechtmatig overheidshandelen, maar tevens tot behartiging van het algemeen belang. Met de invoering van de Awb werd het primaat gelegd bij de rechtsbeschermingsfunctie. De bestuursrechter werd in dat licht geacht zich te concentreren op het snel scheppen van duidelijkheid in een concreet geschil tussen burger en bestuur. De beoogde snelheid is in de praktijk een structureel probleem gebleken. Dit voorstel beoogt te bereiken dat de eerste bodemuitspraak van de bestuursrechter daadwerkelijk de einduitspraak is. De regering stelt dat met de huidige rechtsmiddelen – zoals het in stand laten van de rechtsgevolgen na vernietiging en het zelf voorzien in de zaak – de bestuursrechter

al slagvaardiger kan werken, maar dat hiervan te weinig gebruik wordt gemaakt. De leden van de fractie van **D66** vragen de regering waarom de huidige rechtsmiddelen blijkbaar te weinig worden gebruikt en in hoeverre de beoogde nieuwe rechtsmiddelen, zoals het passeren van gebreken, de slagvaardigheid van de bestuursrechtspraak alsnog zullen verhogen.

3. Relativiteitsvereiste

De regering schrijft in de memorie van toelichting dat het relativiteitsvereiste strikt is bedoeld en een strenge toetsing van de bestuursrechter vergt. Zij verwijst daarbij naar jurisprudentie waarvan zij verwacht dat die beschikbaar is bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Die verwachting was gerechtvaardigd, want jurisprudentie is inmiddels gegeneerd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Veel duidelijkheid verschaft deze jurisprudentie echter nog niet, aldus de leden van de **VVD**-fractie. De Afdeling geeft aan dat het algemeen belang mede kan bestaan uit een specifiek belang dat ter bescherming dient van degene die beroep heeft ingesteld. Kan de regering die strikte bedoeling van het relativiteitsvereiste nog eens nader toelichten?

Het voorgestelde artikel 8:69a Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. In de memorie van toelichting verwijst de regering naar het relativiteitsvereiste in het privaatrecht. Regeringscommissaris Scheltema merkte tijdens het wetgevingsoverleg over voorliggend wetsvoorstel in de Tweede Kamer, op dat met de voorgenomen invoering van het relativiteitsvereiste het bestuursprocesrecht dichter bij het privaatrechtelijke procesrecht komt te liggen. De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering of hiermee wel voldoende recht wordt gedaan aan het feit dat de overheid een geheel andere rol en verantwoordelijkheid heeft dan een privaat persoon. Anders gezegd: miskent het invoeren van het relativiteitsvereiste niet de specifieke rol en verantwoordelijkheid van de overheid? Heeft een burger wiens belang rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken, niet gewoon recht op een in alle opzichten rechtmatig besluit? Moet een rechter een door de betreffende burger aangevoerde misstand (bijvoorbeeld een veiligheidsrisico voor anderen dan deze burger) negeren omdat de door het bestuursorgaan geschonden regel niet strekt tot bescherming van degene die zich daarop beroept? Zo ja, is dat aan de samenleving uit te leggen, indien het betreffende veiligheidsrisico zich vervolgens verwezenlijkt en tot een catastrofe leidt? Graag een reactie van de regering.

Het opnemen van het zogenaamde relativiteitsvereiste in artikel 8:69a van de wet betekent volgens de leden van de **CDA**-fractie, zoals ook reeds door de Raad van State in zijn advies naar voren gebracht, een «breuk met tot dusverre in het bestuursprocesrecht algemeen aanvaarde uitgangspunten»¹. In de ogen van deze leden is dit onnodig en onwenselijk. Bestuursorganen behoren rechtmatige besluiten te nemen. Eenieder die nadeel ondervindt van een besluit dat in strijd met het recht is genomen, moet daar in beginsel tegen op kunnen komen, ongeacht de betrokkenheid van de geschonden rechtsnorm op zijn eigen belang of rechtspositie. Het nemen van rechtmatige besluiten dient een maatschappelijk belang. Het argument dat in de loop der tijd de rechtsbeschermingsfunctie, dus de subjectieve rechtmatigheidstoets, voorop wordt gesteld in het bestuursrecht ten koste van de objectieve rechtmatigheidstoets, doet daar volgens deze leden niets aan af. Uit onderzoek is voorts gebleken dat

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 4, p. 4.

invoering van het relativiteitsvereiste niet of ternauwernood een verlichting van het aantal zaken tot gevolg heeft. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering nog eens helder uiteen te zetten waarom er desondanks voor gekozen is, tegen alle onderzoeksresultaten en adviezen in, dit vereiste in de wet op te nemen. Voorgaande uitzettingen hebben deze leden niet kunnen overtuigen van de noodzaak en/of het nut hiervan.

De regering stelt voor het van oorsprong uit het civiele recht afkomstige relativiteitsvereiste, waarmee al ervaring is opgedaan in de Crisis- en herstelwet, te codificeren in het bestuursrecht. Het relativiteitsvereiste voorkomt dat eisende burgers een beroep kunnen doen op rechtsnormen die niet voor hen bedoeld zijn. De regering meent dat er niet veel zaken zullen zijn waar het relativiteitsvereiste van beslissende aard is, maar dat de zaken waar dit wel zo zal zijn relatief van groot maatschappelijk belang zijn. De regering meent voorts dat een burger niet onder alle omstandigheden recht heeft op een in alle opzichten rechtmatig besluit. De rechtmatigheid van het bestuur kan in haar ogen immers ook worden gewaarborgd via bestuurlijk toezicht. De leden van de **D66**-fractie vragen zich af in hoeverre de regering met deze benadering aansluiting zoekt bij een ontwikkeling waarin binnen de samenleving meer aandacht komt voor de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor zichzelf en voor hun omgeving. Zij vragen in het bijzonder of meer maatschappelijke en individuele verantwoordelijkheid tot gevolg moet hebben dat de verplichting voor bestuursorganen om rechtmatig te handelen alsmede de rechterlijke controle daarop, zouden moeten worden gerelativeerd. Tot slot vragen zij hoe de regering een bestuursrechtelijke ontwikkeling beoordeelt waarin een accentverschuiving van (externe) rechterlijke naar (interne) bestuurlijke controle zou plaatsvinden. Graag een reactie van de regering.

In het Nederlands Juristenblad van 2 maart 2012¹ komen de auteurs tot de conclusie dat het relativiteitsvereiste in de toepassing van de Crisis- en herstelwet slechts van marginale betekenis is. Er wordt ook gemeld dat toepassing van de relativiteitseis eerder leidt tot langere dan tot kortere procedures.² Dit sluit ook aan bij de door de Raad van State uitgesproken verwachting dat het relativiteitsvereiste zal leiden tot verdere juridisering van de bestuursrechtelijke geschilafhandeling. Kan de regering aan de leden van de **GroenLinks**-fractie aangeven waarop haar verwachting is gebaseerd, dat toepassing van dit beginsel in het algemene bestuursrecht leidt tot meer dan marginale effecten op de stroomlijning van de bestuursrechtelijke procedures en niet leidt tot vertraging van de procedures in verband met het moeten doorlopen van een extra toets, en dit relateren aan de ervaringen met de Crisis- en herstelwet tot nu toe?

Het is niet ondenkbeeldig dat met de invoering van de relativiteitseis meer gebrekkige besluiten zullen worden genomen, met name in die gevallen waarin regelgeving gericht is op bescherming van de gebruiker (denk aan veiligheidsvoorschriften). De gebruiker is dan de enige die bezwaar zou kunnen maken tegen de betreffende gebreken in de besluitvorming, maar zal zelf zijn belangen wellicht anders wegen. Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat dit een ongewenst effect is van het invoeren van de relativiteitsvereiste? Graag een toelichting. In een WODC-onderzoek naar het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht³ wordt nog een mogelijk ongewenst resultaat van het relativiteitsvereiste genoemd: «Bij een beoordeling van de vraag of een relativiteitsleer tot ongewenste resultaten leidt, dient nog te worden bedacht, dat zich – tenminste incidenteel – misstanden zouden kunnen voordoen, als gevolg van een «één-tweetje» tussen bestuur en de geadresseerde van een besluit. Daarmee doelen wij op situaties waarin een bestuursorgaan er de

¹ B. Marseille, K. de Graaf en F. Jansen, «Het bestuursprocesrecht van de Crisis- en herstelwet: sneller en relatiever?», *NJB* 2012, nr. 9.

² Zie bijvoorbeeld I. Graus, «Het relativiteitsvereiste in de Crisis- en herstelwet», <<http://www.hbo-kennisbank.nl/en/page/hborecord.view/?uploadId=avanshogeschool%3A0a1%3Arepository.av.nl%3A4941>>.

³ De Poorter, De Waard, Marseille en Zomer, «Herijking van het belanghebbende begrip; Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?», WODC 2004.

ogen voor sluit dat het met een bepaald besluit rechtsregels schendt, in de wetenschap dat alleen de begunstigde geadresseerde die rechtschending aan de orde zou kunnen stellen. Dit lijkt ons een risico dat zich niet alleen kan realiseren als het Nederlands openbaar bestuur op grote schaal corrupt zou zijn: wij denken aan meer alledaagse situaties, waarin bijvoorbeeld aan een bedrijf een ondoordachte toezegging is gedaan, en de overheid zich gehouden voelt die na te komen – al dan niet uit vrees voor schadeclaims.»¹ Kan de regering ingaan op de mogelijke ongewenste effecten van het relativiteitsvereiste?

In de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer werd het relativiteitsvereiste veelal zo uitgelegd dat alleen die bezwaren van een belanghebbende waarbij deze een rechtstreeks – persoonlijk – belang heeft kunnen leiden tot vernietiging van een besluit. In de toepassing van de Crisis- en herstelwet wordt het relativiteitsvereiste veelal zo uitgelegd dat er een verband moet bestaan tussen de beroepsgrond enerzijds en de daadwerkelijke achterliggende reden om een besluit in rechte aan te vechten anderzijds, aldus de leden van de GroenLinks-fractie. Komen beide interpretaties naar het oordeel van de regering overeen? Is de regering van oordeel dat de interpretatie die in de jurisprudentie bij de toepassing van de Crisis- en herstelwet wordt gebruikt ook van toepassing is op het relativiteitsvereiste in het algemeen bestuursrecht?

De leden van de GroenLinks-fractie waarderen het positief dat burgers en maatschappelijke organisaties zich in voorkomende gevallen opstellen als waakhond van het algemeen belang, en waar nodig ook in bestuursrechtelijke procedures aandacht vragen voor mogelijke strijdigheid van besluiten met regels die dit algemeen belang beogen te beschermen. In het kader van de Crisis- en herstelwet heeft de Afdeling Bestuursrecht-spraak in een uitspraak over het relativiteitsvereiste in relatie tot de Natuurbeschermingswet² geoordeeld dat de belangen van de betrokken appellanten bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving *in casu* zo waren verweven met de algemene belangen die de Natuurbeschermingswet beoogt te beschermen, dat niet kan worden geconcludeerd dat de betrokken normen van de Natuurbeschermingswet kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Kan de regering zich vinden in deze uitleg van de relativiteitseis? Mag hieruit geconcludeerd worden dat in de gevallen waarin betrokkenen hun bezwaren mede stelen op regelgeving die beoogt het algemeen belang te beschermen, het relativiteitsvereiste niet aan beoordeling van deze bezwaren in de weg staat?

Binnen het bestuursrecht kunnen belangenorganisaties die opkomen voor de algemene en collectieve belangen die zij behartigen worden aangemerkt als belanghebbenden (artikel 1:2, lid 3 Awb). Hoe ziet de regering toepassing van de relativiteitseis ten aanzien van deze belangenorganisaties?

Kan de regering aangeven hoe het relativiteitsvereiste zich verhoudt tot internationale regelgeving die toegang tot de rechter en het recht garanderen, zoals artikel 6 EVRM, artikel 10 van het EG-Verdrag en de Aarhus-Conventie?

4. Overige aanpassingen bestuursprocesrecht

Heroverweging primair besluit

Het voorgestelde artikel 6:22 Awb bestrijkt zowel de bezwaarfase, die toch uitdrukkelijk bedoeld is om tot een volledige heroverweging van het primaire besluit te komen (artikel 7:11 Awb), als de beroepsfase. Het resultaat van invoering van dit artikel zou zijn dat in bezwaar het primaire besluit niet langer volledig wordt heroverwogen. Het beroep van

¹ De Poorter, De Waard, Marseille en Zomer, «Herijking van het belanghebbendebegrip; Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?», WODC 2004, p. 103.

² ABRvS 13 juli 2011, L/JN BR1412.

appellant die terecht een rechtmatigheidsgebrek aan de orde stelt zou vervolgens desondanks ongegrond worden verklaard. Een proceskostenveroordeling blijft dan achterwege. Het levert de overheid dus geen geld op en de rechter levert het niet minder werk op, hij moet immers de (on)gegrondheid van het beroep toch onderzoeken. Is de regering het met de leden van de **CDA**-fractie eens dat de kwaliteit van de besluitvorming door bestuursorganen hiermee zeker niet zal worden verbeterd?

Het passeren van gebreken in een besluit

In het huidige bestuursprocesrecht kunnen gebreken in de toepassing van vormvoorschriften worden gepasseerd. Het begrip «vormvoorschriften» bleek echter onvoldoende duidelijk en de toepassing van de bestaande regeling stond los van de vraag of de gevolgen van een door een bestuursorgaan gemaakte fout, rechtvaardigen dat het besluit wordt vernietigd. De regering stelt nu voor om alle gebreken gemakkelijker te kunnen passeren. Uitsluitend het antwoord op de vraag of iemand door een schending van een voorschrift is benadeeld opent de mogelijkheid om een gebrek te passeren. De leden van de fractie van **D66** vragen de regering op welke wijze de rechter de benadeling zal vaststellen en in hoeverre zich op dit punt in de afweging van belangen tussen burger en bestuur, een lijn zal ontwikkelen die maatgevend kan zijn voor toekomstige gevallen.

Verwijzing

Artikel 8:10a, lid 2 geeft de mogelijkheid dat de meervoudige kamer een zaak in hoger beroep verwijst naar een enkelvoudige kamer «indien een zaak naar het oordeel van de meervoudige kamer geschikt is voor verdere behandeling door één rechter». De wet zelf geeft hier geen enkele aanwijzing in welke gevallen zulks zou kunnen. De leden van de **CDA**-fractie zijn van oordeel dat een enkelvoudige kamer in hoger beroep niet lichtvaardig zou moeten worden ingevoerd. Zij zijn van oordeel dat als zo'n mogelijkheid bij de wet wordt verleend, de wetgever zelf dan toch in ieder geval normen zou behoren te geven voor welke gevallen een uitzondering op de meervoudige kamer kan worden toegestaan. Dit klemmt volgens deze leden temeer nu het geen uitzondering is dat de meervoudige kamer in hoger beroep anders beslist dan de voorzitter in een daaraan voorafgaande schorsingsprocedure. Waarom zijn er geen nadere aanwijzingen in de wet zelf opgenomen omtrent de vraag welke soort gevallen in hoger beroep eventueel zouden kunnen worden behandeld door een *unus iudex*? Graag een reactie van de regering.

Artikel 8:10a, lid 4 voorziet in een novum, namelijk de verwijzing van de meervoudige kamer naar een «grote kamer» van vijf rechters, «indien haar dit met het oog op de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling geraden voorkomt». Hierop wordt dan weer een uitzondering gemaakt voor het gerechtshof, dat niet mag verwijzen naar een «grote kamer». Kan de regering voor de leden van de CDA-fractie nader motiveren waarom een gerechtshof niet mag verwijzen naar een «grote kamer», maar de overige bestuursrechtelijke colleges in hoger beroep wél?

Artikel 8:10a, lid 5 bepaalt voorts dat verwijzing kan geschieden in elke stand van het geding. «Een verwezen zaak wordt voortgezet in de stand waarin zij zich bevindt», zo gaat de bepaling verder. Betekent dit dat een eventuele «grote kamer» het geding niet in zijn geheel (meer) zou kunnen beoordelen als de zaak gedeeltelijk al door een bestuursrechter is onderzocht, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zo ja, wat is de beweegreden daarvan? Graag een reactie van de regering.

Verzoek tot conclusie

Artikel 8:12a, lid 1 voorziet in een novum: de voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, dan wel de President van de Centrale Raad van Beroep en de President van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven kunnen in een zaak die aanhangig is bij de meervoudige dan wel «grote kamer», een lid van het desbetreffende college verzoeken een conclusie te nemen. Artikel 8:13, lid 4 voorziet in de mogelijkheid om hetzelfde te doen indien beroep in eerste aanleg kan worden ingesteld bij een gerechtshof. In tegenstelling tot de procureurs-generaal en advocaten-generaal bij de Hoge Raad staan deze «conclusienemers» niet los van het rechterlijk college dat een oordeel in de zaak moet uitspreken, ook al mogen zij dan niet deelnemen aan de beraadslagingen over de zaak. Komt hierdoor de onafhankelijkheid van de «conclusienemers» niet in het geding, zo vragen de **CDA**-leden zich af. Gaarne een reactie van de regering.

Ook zijn deze leden van mening dat een dergelijke conclusie slechts de procedure zal vertragen, hetgeen in strijd komt met een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel. Dit novum zal eveneens de werkdruk op de genoemde rechterlijke colleges verhogen, temeer daar geen extra financiële tegemoetkomingen worden voorzien om een ondersteunend wetenschappelijk bureau in het leven te roepen, zoals dat wél aanwezig is bij de Hoge Raad. Het voorstel geeft verder ook geen enkel aanknopingspunt welke soort zaken eventueel voor het nemen van een conclusie in aanmerking zou kunnen komen. Zou ook hier de voltooiing van de reorganisatie van de rechterlijke macht niet een veel probater en effectiever middel zijn om werkelijke vereenvoudiging en stroomlijning van de rechtspraak tot stand te brengen? Gaarne een reactie van de regering.

Horen bij verzet

De indiener van het verzetschrift moet zelf vragen om te worden gehoord, aldus artikel 8:55, lid 4. Als hij dat nalaat is er kennelijk geen recht van hoor en wederhoor. Lezen de leden van de **CDA**-fractie de genoemde bepaling goed, als zij erin lezen dat de bestuursrechter – ook na gedaan verzoek van de indiener van het verzetschrift om te worden gehoord – niet verplicht is om de indiener te horen, doch daartoe kán overgaan (tweede volzin)? Geldt deze «kán-bepaling» evenzeer voor het horen van de andere partij (zie lid 5)? Gaarne een reactie van de regering.

Uitbetaling vergoeding

Artikel 7:15, lid 5 en artikel 7:28, lid 3 bepalen in geval van een toevoeging bij bezwaar, respectievelijk beroep, dat het bestuursorgaan de toe te kennen vergoeding rechtstreeks aan de rechtsbijstandverlener uitbetaalt, die dan weer de belanghebbende (= de partij) «zoveel mogelijk» schadeloos stelt voor de door deze voldane eigen bijdrage. De rechtsbijstandverlener doet aan de Raad voor de Rechtsbijstand opgave van een kostenvergoeding door het bestuursorgaan. Het komt de leden van de **CDA**-fractie voor dat deze bepaling voornamelijk is ingegeven door bezuinigingsmogelijkheden voor de overheid. Vormen deze bepalingen niet een omslachtige en inadequate regeling die, zoals ook de Raad van State in zijn advies vreest, aanleiding zal kunnen geven tot mogelijke conflicten tussen de belanghebbende en de rechtsbijstandverlener, waarbij de Raad voor de Rechtsbijstand ook nog eens een extra taak toebedeeld krijgt door de opgave van de rechtsbijstandverlener te controleren? Graag een reactie van de regering.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Broekers-Knol

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Van Dooren