

Vergaderjaar 2012–2013

32 450

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

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 16 oktober 2012

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de beantwoording van de regering van de door hen gestelde vragen. Zij zijn voornamelijk niet overtuigd van de noodzaak van dit wetsvoorstel en hebben nog een aantal vragen.

Rechtseenheid

Blijkens het lijstje van uitspraken dat de regering heeft gegeven² kunnen de rechters met de huidige wetgeving kennelijk thans reeds prima uit de voeten in hun streven naar rechtseenheid en is er dus geen aanleiding om hiervoor een novum als een grote kamer in te stellen. In de memorie van antwoord erkent de regering overigens zelf ook dat instelling van een grote kamer niet nodig is om de beoogde rechtseenheid te bewerkstelligen. Om het in haar eigen woorden te zeggen: «Natuurlijk blijkt uit deze uitspraken tegelijkertijd dat rechtseenheid ook kan worden bewerkstelligd zonder dat daarvoor een grote kamer noodzakelijk is.»³ In feite geeft de regering de leden van de CDA-fractie hiermee dus gelijk als zij stellen dat de grote kamer een overbodig instituut is, want de verschillende rechters slagen er nu ook al uitstekend in om uitspraken te doen die de rechtseenheid bevorderen.

Uit de motivering van de uitspraak blijkt reeds het signaal dat er extra is gekeken naar de rechtseenheid. Daar is naar de overtuiging van de leden van de CDA-fractie dus geen grote kamer voor nodig. Dit klemt temeer daar de regering terecht zegt zich te willen onthouden van een ingrijpende stelselwijziging c.q. reorganisatie van de rechterlijke macht, gelet op de demissionaire status van het kabinet.

Overigens delen de leden van de CDA-fractie niet de opvatting van de regering als zou een verdere integratie van de bestuursrechtspraak in de rechterlijke macht – die in eerste en tweede aanleg reeds haar beslag heeft gekregen en inmiddels prima functioneert – het risico in zich bergen

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)

² *Kamerstukken I 2012/13, 32 450, C, p. 3–4.*

³ *Kamerstukken I 2012/13, 32 450, C, p. 4.*

«dat de doorlooptijden van bestuursrechtelijke procedures langer worden». De regering geeft hiervoor niet alleen geen enkel argument, ook de praktijk geeft hiertoe geen enkele aanleiding. De regering stelt zelf in de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel: «Het is juist dat de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (ook wel Commissie-Elverding genoemd) en anderen hebben geconstateerd dat de oorzaak van de vertraging bij grote projecten zeker niet uitsluitend en zelfs niet primair bij de rechtspraak ligt. Er zijn en worden dan ook diverse initiatieven ontplooid om ook de bestuurlijke besluitvorming te versnellen.»¹ De vertragingproblemen liggen dus veel eerder bij het bestuur dan bij de rechtspraak.

Het is naar het oordeel van de CDA-fractie, van belang dat er een einde komt aan de competentieperikelen tussen de bestuursrechter en de gewone rechter, waarover reeds veel is geschreven en geklaagd. Een definitieve integratie zou de burgers heel wat tijd én leed én geld besparen. Zij hebben echter geen baat bij tussentijdse deelwijzigingen zoals het instellen van een grote kamer, respectievelijk het openen van de mogelijkheid tot het nemen van conclusies, zonder dat daaraan een visie ten grondslag ligt over hoe de integratie van de bestuursrechtspraak en de gewone rechtspraak gestalte moet krijgen. Terecht stelden de CDA-leden in de Tweede Kamer dat dit wetsvoorstel wel degelijk vrij omvangrijke wijzigingen behelst.² Is de regering, bij nadere beschouwing, niet ook met de CDA-fractie van oordeel dat het noodzakelijk is om eerst een totaalvisie te ontwikkelen omtrent de wijze waarop de derde fase van de integratie van de bestuursrechtspraak en de gewone rechterlijke macht haar beslag zal krijgen – zeker nu vaststaat dat de rechtseenheid ook thans reeds op eenvoudige en kosteloze wijze wordt bewerkstelligd, door een of meer rechters in een bestuursrechtelijk college te benoemen die hun hoofdfunctie in een van de andere bestuursrechtelijke colleges hebben – voordat tot een eventuele invoering van een grote kamer, respectievelijk van een conclusienemer wordt overgegaan?

Schending rechtsregel of rechtsbeginsel en relativiteitsvereiste

Een wezenlijk verschil tussen artikel 6:22 Awb en artikel 8:72 lid 3 Awb is gelegen in het feit, dat na toepassing van artikel 6:22 Awb een eventueel schadeverzoek afstuit op de formele rechtskracht van het besluit dat dus in stand blijft. In het geval van artikel 8:72 lid 3 Awb worden alleen de rechtsgevolgen van het – vernietigde – besluit in stand gelaten, zodat ten behoeve van de rechtsbescherming van de burger de weg naar een eventuele schadevergoedingsvordering niet bij voorbaat is afgesloten en er bovendien ruimte is voor het vorderen van een eventuele vergoeding van de proceskosten en het griffierecht. Volgens de rechtspraak van Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (en andere bestuursrechters) moet een niet vernietigd of niet herroepen besluit immers voor rechtmatig worden gehouden, waardoor de weg naar eventuele schadevergoeding en het eventueel terugvorderen van proceskosten en griffierechten wordt afgesneden.

De mogelijkheid van bezwaar dient er nu juist toe, om een door een overheidsorgaan genomen besluit dat mogelijk een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel schendt, in zijn geheel opnieuw te toetsen, zowel aan doelmatigheids- als aan rechtmatigheidscriteria. Deze toetsingsmogelijkheid dient zowel een algemeen belang – namelijk dat overheidsbesluiten in strijd met het recht niet in stand behoren te blijven – als een individueel belang van burgers – namelijk dat zij op kunnen komen tegen onrechtmatige overheidsbesluiten, waardoor hun rechten en/of belangen mogelijk worden geschaad. De regeringscommissaris voor de Algemene Wet Bestuursrecht prof. mr M. Scheltema beweerde weliswaar tijdens het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer: «Het relativiteitsbeginsel geldt niet voor bezwaar, maar

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 450, nr. 7, p. 4.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 450, nr. 6, p. 2.

slechts voor beroep op de rechter. Mevrouw Smilde vroeg of dit geen probleem is, omdat het mogelijk is dat het bestuur het in de bezwaarfase verkeerd doet, door bijvoorbeeld het relativiteitsbeginsel toe te passen, terwijl dit niet zou mogen, en je hiermee dan niet meer bij de rechter terecht zou kunnen. Dat is niet zo. Als je beroep instelt bij de rechter en belanghebbende bent – daar staat het relativiteitsbeginsel niet aan in de weg – dan kan de rechter wel controleren of het bestuur niet ten onrechte bezwaren of opmerkingen terzijde heeft gelaten. Dat is bij de rechter wel mogelijk.»¹

Is de regering het dan dus met de CDA-fractieleden eens dat ook het verruimde artikel 6:22 Awb niet kan worden toegepast als niet uitgesloten kan worden dat een of meer belanghebbenden schade hebben geleden of lijden door de schending? De CDA-fractieleden lezen verder in het voorgestelde artikel 6:22 dat het besluit «door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist» in stand kan worden gelaten «indien aanneemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld». Zij lezen daarin, anders dan hetgeen de regeringscommissaris in het hierboven aangehaalde citaat vermeldt, dat het relativiteitsvereiste dus ook reeds geldt bij bezwaar. Kan de regering opheldering geven over de vraag of het relativiteitsvereiste nu wel of niet geldt in geval van bezwaar?

Zoals de regering terecht stelt was in het regeerakkoord van het – inmiddels demissionaire – kabinet het permanent worden van de Crisis- en herstelwet voorzien. Is het, gelet op de tegenstand tegen de permanente invoering van het relativiteitsvereiste in brede kring (zowel onder wetenschappers als onder politici), niet geraden om – juist vanwege de demissionaire status van het kabinet – niet tot permanente invoering hiervan over te gaan, maar het systeem zoals wij dat thans kennen in artikel 8:72 lid 3 Awb te handhaven, zodat er wel toetsing en zo nodig vernietiging van het onrechtmatige besluit door de rechter plaatsvindt, maar de rechtsgevolgen ervan eventueel in stand kunnen blijven als de klagende partij daardoor niet in haar belangen wordt geschaad?

Uit de evaluatie van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet blijkt, zo geeft de regering zelf in de memorie van antwoord aan², dat de rechter in 25 van de 155 onderzochte uitspraken met toepassing van het relativiteitsvereiste besliste om een beroepsgrond niet te beoordelen omdat die grond vanwege de relativiteitseis niet tot vernietiging van het bestreden besluit kon leiden. Dit leidde overigens niet tot een uitspraak die anders zou hebben geluid als het relativiteitsvereiste niet zou zijn toegepast. Slechts in één van de 155 onderzochte uitspraken is dat met zekerheid wel het geval geweest. De regering concludeert dan dat daarmee het relativiteitsvereiste een bescheiden, maar nuttige bijdrage aan de slagvaardigheid van het bestuursrecht levert.²

De leden van de CDA-fractie trekken uit deze gegevens echter een andere conclusie, namelijk dat tot dusver niet is gebleken van een knellend probleem dat invoering van het relativiteitsvereiste zou rechtvaardigen. Kan de regering enkele voorbeelden geven van een probleem waarvoor de voorgestelde verruiming van artikel 6:22 een oplossing biedt? Zijn dit volgens de regering dan gevallen waarbij het huidige artikel 6:22 en artikel 8:72 lid 3 Awb tekortschieten, of niet zouden kunnen worden toegepast? Is de regering het met de leden van de CDA-fractie eens dat het zogenaamde «pingpongen», dat het bestuursrecht inderdaad in het verleden geen goede naam heeft bezorgd, inmiddels al grotendeels is opgelost door de ruimere toepassing van de leden 3 en 4 van artikel 8:72 Awb en de toepassing van de bestuurlijke lus?

¹ *Kamerstukken II 2011/12, 32 450, nr. 17, p. 36.*

² *Kamerstukken I 2012/13, 32 450, C, p. 9.*

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