

27 547¹

Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet inzake verbetering van de afstemming op de Algemene wet bestuursrecht en enige andere verbeteringen

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT²

Vastgesteld 16 oktober 2001

Na lezing van de memorie van antwoord bestond binnen de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat nog behoefte tot het maken van een enkele opmerking en het stellen van een enkele vraag.

De leden van de **CDA**-fractie bezaten na lezing van de memorie van antwoord nog geen volledige helderheid over een aantal aspecten dat is verbonden aan dit wetsvoorstel.

De regering stelt dat aard van het instrument van de vernietiging met zich brengt dat het slechts gebruikt kan worden ten opzichte van besluiten dan wel niet-schriftelijke beslissingen gericht op enige rechtsgevolg. Opnieuw voert zij daarvoor aan de opvatting van de Hoge Raad in het parochiehuis-Woerdenarrest: een arrest dat overigens door deze leden is aangehaald en waarvan zij aannemen dat het ook bekend is aan de Raad van State en bij de auteurs door hen genoemd in het voorlopig verslag. In dat arrest (met noot Stellinga) stelt de Hoge Raad vast dat slechts de rechtsgevolgen niet de feitelijke gevolgen (dat zou naar hun aard ook niet kunnen) van vernietigde besluiten mede worden vernietigd. Deze opvatting is neergeslagen in art. 10:42 eerste lid Awb. Deze leden wezen erop dat het besluitbegrip in het gemeenterecht ouder is en een andere betekenis bezat dan het besluitbegrip in de Awb. Deze wetgever heeft dan ook in de Aanpassingswet van de derde tranche Awb I de knellende band van deze Awb dogmatiek wat geslaakt door in art. 268 Gemeentewet als object van vernietiging ook op te nemen, naast besluiten, de categorie niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg. Zij volgde bewust niet het advies van de Raad van State om simpelweg «beslissingen» op te nemen als object van vernietiging. Naar de opvatting van deze leden dwingt het parochiehuis-Woerdenarrest niet tot het stringent vasthouden aan deze lijn door de regering nu dit arrest niets zegt over de vraag welke beslissingen kunnen worden vernietigd maar slechts over de vraag welke gevolgen (nl. rechtsgevolgen) mede vernietigd worden gelet op art. 190 Gemeentewet (toenmalig). De opvatting van de regering leidt toch tot wellicht onbedoelde gevolgen.

¹ De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 291 en 291a, vergaderjaar 2000–2001.

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), (plv. voorzitter) Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Videc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (voorzitter).

a. Kunnen nu schriftelijke beslissingen niet zijnde besluiten in de zin van de Awb – bijvoorbeeld omdat een specifieke publiekrechtelijke bevoegdheidsgrondslag ontbreekt – maar wel beslissingen gericht op enig rechtsgevolg dus niet worden vernietigd door de Kroon? Bijvoorbeeld een schriftelijke toezegging van het college subsidiëring (door de raad) te bevorderen?

b. De regering meent dat niet-schriftelijke beslissingen als de aanvaarding van een beleidsplan of een motie geen object van vernietiging kunnen zijn nu zij geen rechtsgevolg beogen. Maar moties die aandringen op financiële ondersteuning van bepaalde organisaties zouden volgens de regering nu juist wel vernietigd kunnen worden. Deze leden volgen deze opvatting nog niet geheel. Immers in een motie wordt toch een wens uitgesproken dat een ander bestuursorgaan (bijv. het college van B en W) zijn bevoegdheden op een bepaalde wijze aanwendt bijvoorbeeld in een subsidiebesluit of een begrotingsvoorstel. Zouden dan ook moties die bij het college aandringen op een bepaalde vergunningverlening of intrekking, de sluiting van een zwembad, het invoeren van een voorkeursbeleid het doen van een bepaalde benoeming, het geven van een bepaalde ontheffing objecten van vernietiging kunnen zijn, net als dat volgens de regering het geval is met moties die een financiële ondersteuning voor een instelling wensen? Kan de regering opheldering geven over de niet-onbelangrijke kwestie wanneer moties wel en wanneer niet als object van vernietiging moeten worden aangemerkt?

c. Meent de regering overigens dat «besluiten» die geen rechtsgevolgen beogen zoals het besluit de bevolking op te roepen tot burgerlijke ongehoorzaamheid op het punt van nationaal beleid, een tentoonstelling te houden voor een buitenlandse verzetsbeweging die de nationale buitenlandse politiek in diskrediet brengt, om vlaggen te hijsen op het gemeentehuis van niet erkende staten of bewegingen, het sneeuwruimen in een deel van de stad te stoppen, voorzieningen te sluiten enz. enz. dus nooit vernietigd kunnen worden.

Kortom, deze leden zijn nog steeds bepaald niet overtuigd van de onwijsheid van het advies van de Raad van State op dit punt. Het is bovendien zo dat vernietigingsrecht weliswaar terughoudend moet worden gebruikt vanwege de autonomie van decentrale overheden, maar desondanks tot uitdrukking brengt de betekenis van het woord eenheidsstaat in het begrip gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het vernietigingsinstrument moet derhalve ook niet te veel in dogmatische kluisters worden geslagen.

Deze leden constateerden verder dat de voorgestelde wijziging van artikel 156 Gemeentewet geen materiële wijziging beoogt aan te brengen in de thans bestaande delegatiemarges. Zij vragen de regering of zulks ook het geval blijft indien het wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur zoals het er ligt tot wet is verheven.

Deze leden hadden tenslotte nog twee vragen met betrekking tot het gemeentelijk vernietigingsrecht en het recht van de gemeente goedkeuring te weigeren aan besluiten van deelgemeenten.

De gemeenten worden aangewezen als overheden die ten aanzien van deelgemeenten het algemeen belang moeten bewaken nu toetsing daaraan een vernietigingsgrond is en grond voor weigering van goedkeuring wordt. Wat indien de duiding van wat algemeen belang meebrengt afwijkt van wat daarvoor door de regering wordt gehouden. Is het niet zo dat de duiding van het begrip algemeen belang van gemeente tot gemeente kan verschillen?

De regering stelt vast dat nu algemeen belang een vernietigingsgrond is het voor de hand ligt dat het ook een grond is om goedkeuring te weigeren door «de gemeente» aan besluiten van «de deelgemeente».

Brengt zo een redenering niet mee dat overal waar de nationale overheid (bijv. minister of Kroon) goedkeuring (of anderszins preventief controleert) moet verlenen (bijv. aan provinciale besluitvorming dus ook altijd toetsing aan het algemeen belang een grond moet zijn voor weigering van goedkeuring?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen