

Vergaderjaar 1995–1996

24 400 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1996

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 juni 1996

Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel Derde tranche Algemene wet bestuursrecht (kamerstukken II 1993/94, 23 700) op 31 januari 1996 heeft de eerste ondergetekende toegezegd Uw Kamer binnen zes maanden te berichten over **de planning van de werkzaamheden aan de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht**, in het bijzonder de algemene regeling van de bestuurlijke boete (Hand. II 1995/96, blz. 49-3652). Deze brief bevat onze voornemens op dat punt, opgesteld na overleg met de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie Warb). De voorstellen voor de vierde tranche zullen immers, zoals gebruikelijk, in de vorm van voorontwerpen van wet worden ontwikkeld door deze Commissie.

Hieronder geven wij eerst een overzicht van de onderwerpen ten aanzien waarvan thans een concreet voornemen bestaat om deze in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen. Vervolgens zetten wij uiteen welke prioriteiten daarbij zijn gesteld, en geven wij aan op welke termijn voorontwerpen tegemoet kunnen worden gezien. Deze voorontwerpen plegen voor advies of commentaar te worden voorgelegd aan een ruime kring van betrokken instanties. Vervolgens kan een wetsvoorstel worden opgesteld en aan de Raad van State voorgelegd. Deze procedure leidt er wel toe dat een ruime periode verloopt tussen het verschijnen van het voorontwerp en de indiening van een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

Wetgeving op het gebied van het bestuursprocesrecht komt in deze brief niet aan de orde. Eventuele voornemens op dat terrein die voortvloeien uit de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, zullen worden opgenomen in het kabinetsstandpunt daarover, dat naar verwachting in de tweede helft van 1996 aan de Kamer zal worden aangeboden.

Evenmin kunnen wij thans reeds aangeven in hoeverre de eerste evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht zal leiden tot voorstellen tot wijziging of aanvulling van die wet. De resultaten van die eerste evaluatie – die mede betrekking heeft op het uniforme bestuursprocesrecht – zullen,

conform artikel 9:1, eerste lid, Awb, voor 1 januari 1997 aan de Kamer worden aangeboden.

Overzicht van onderwerpen

1. Interne klachtprocedures bij de overheid

In de notitie «Bevoegdheid van de Nationale ombudsman» ten aanzien van mede-overheden» (kamerstukken II 1994/95, 24 206, nr. 1) heeft het kabinet gewezen op het grote belang van een goede interne klacht-behandeling door bestuursorganen, en voorgesteld om in de Algemene wet bestuursrecht minimum-eisen voor dergelijke klachtprocedures op te nemen.

De tweede ondergetekende heeft de Commissie Warb bij brief van 28 juni 1995 verzocht een voorontwerp voor een dergelijke regeling op te stellen.

Dit voorontwerp is thans in een vergevorderd stadium en zal naar verwachting deze zomer verschijnen.

2. Bestuurlijke boete

Op het in de Awb opnemen van een algemene regeling inzake bestuurlijke boeten is van vele zijden aangedrongen. Het voornemen daartoe was reeds opgenomen in het kabinetsstandpunt inzake het advies «Handhaving door bestuurlijke boeten» van de voormalige Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48, blz. 11). Vanuit de Kamer, maar ook door bijvoorbeeld de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, is bij herhaling aangedrongen op een spoedige totstandkoming van deze algemene regeling. De Commissie Warb geeft aan dit onderwerp thans dan ook prioriteit. Gelet op de complexiteit van de materie, alsmede het feit dat het een voor het bestuursrecht relatief nieuw en voor de rechtspositie van de burger «gevoelig» onderwerp betreft, verwacht zij nog ongeveer een jaar nodig te hebben voor het opstellen van een voorontwerp.

Bij het ontwerpen van de regeling inzake bestuurlijke boete zal tevens worden nagegaan in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om hoofdstuk 5 Awb aan te vullen met enige algemene bepalingen over bestuursrechtelijke handhaving. Ook daarop is van verschillende zijden aangedrongen.

3. Publiekrechtelijke geldvorderingen

Veel bestuursrechtelijke wetten bevatten regels over publiekrechtelijke geldvorderingen. Daaronder kunnen worden verstaan zowel geldvorderingen van de overheid op de burger – men denke aan belastingen en heffingen, premies, leges, eigen bijdragen en ook bestuurlijke boeten – als geldvorderingen van de burger op de overheid, voortvloeiend uit bijvoorbeeld de toekenning van uitkeringen of subsidies.

Rond deze geldvorderingen rijzen in de praktijk nogal eens vragen met betrekking tot bijvoorbeeld de betalingstermijnen, de gevolgen van niet-tijdige betaling, waaronder de verschuldigdheid van wettelijke rente, alsook de bevoegdheden van de overheid en de rechtsbescherming van de burger bij invordering en verrekening. De publiekrechtelijke regelingen van dergelijke aspecten vertonen veel lacunes en nodeloze verschillen, terwijl over de (analoge of overeenkomstige) toepassing van de privaatrechtelijke regels van boek 6 BW en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering onvoldoende duidelijkheid bestaat. Onder meer op het punt van de wettelijke rente heeft deze onduidelijkheid de laatste jaren tot nogal wat jurisprudentie aanleiding gegeven.

Er is derhalve alle aanleiding om enige algemene regels inzake publiek-

rechtelijke geldvorderingen in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen. Daarbij wordt met name gedacht aan regels inzake de reeds genoemde aspecten: betalingstermijnen, wettelijke rente en invordering.

Het onderwerp vertoont een duidelijke samenhang met de regeling van de bestuurlijke boete, van de nadeelcompensatie en van de heffingen. Bij al die onderwerpen blijkt dat aan een algemene regeling over publiekrechtelijke geldvorderingen behoefte bestaat.

4. Coördinatie en versnelling van besluitvormingsprocedures

Het komt veelvuldig voor dat een maatschappelijke activiteit slechts doorgang kan vinden als de overheid haar medewerking verleent door het nemen van een of meer besluiten. Daarbij kan het gaan om vergunningen, ontheffingen of erkenningen, maar ook om planwijzigingen of subsidies.

Vaak is voor één maatschappelijke activiteit een aantal besluiten nodig, vaak ook van verschillende bestuursorganen. Gelet op de vele en uiteenlopende belangen waarvoor de overheid moet waken, is dit op zichzelf tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Iets anders is, dat de procedures voor het nemen van die besluiten doorgaans niet of onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Dat leidt tot diverse complicaties: verwarring bij de burger, opeenstapeling van beslistmomenten en daardoor van rechtsbeschermingsprocedures, en aldus onnodig tijdverlies. Deze «stroperigheid van de besluitvorming» wordt meer en meer als een probleem ervaren, niet alleen bij de besluitvorming over grote infrastructurele projecten, maar ook in meer alledaagse situaties. Wie bijvoorbeeld een nieuwe horeca-gelegenheid wil openen, heeft al gauw een stuk of zes vergunningen nodig. Ook op het terrein van sociale uitkeringen en voorzieningen doen zich vergelijkbare problemen voor.

Een betere coördinatie van de besluitvorming door de overheid is derhalve hoogst gewenst. Om dat te bereiken is wetgeving zeker niet voldoende, maar wel noodzakelijk. Thans staan immers ook wettelijke procedurevoorschriften nogal eens aan de gewenste coördinatie in de weg. Het ligt voor de hand wettelijke voorzieningen voor de coördinatie van de besluitvorming door bestuursorganen op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht. Niet alleen bevat die wet reeds een aantal algemene regels voor het nemen van besluiten, maar bovendien overstijgt de problematiek per definitie het kader van de bijzondere wet. De benadering per wet en per type besluit is immers juist een deel van het probleem.

Om deze reden heeft de Commissie Warb zich gezet aan het ontwerpen van wettelijke voorzieningen ter verbetering van de coördinatie van de besluitvorming. Daarbij wordt in eerste instantie uitgegaan van de situatie dat verschillende besluiten van één bestuursorgaan nodig zijn; een volgende stap kan dan zijn om regels te geven voor de situatie dat meer bestuursorganen bij eenzelfde activiteit zijn betrokken.

Gelet op het maatschappelijk belang heeft dit onderwerp prioriteit. Een concrete streefdatum kan echter nog niet worden gegeven. Het onderwerp is uitzonderlijk complex en vergt derhalve nog veel studie.

5. Openbaarheid van bestuur

Reeds in de memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb is aangekondigd dat de de Wet openbaarheid van bestuur te zijner tijd zou worden geïntegreerd in de Awb (kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 13). Openbaarheid van bestuur is immers een bij uitstek algemeen bestuursrechtelijk onderwerp. Ten tijde van de indiening van de eerste tranche was echter juist een algehele herziening van de WOB in procedure, waardoor integratie op dat moment niet opportuun was. Thans kan die stap wel worden gezet. Het gaat daarbij om een technische operatie, niet om inhoudelijke wijzigingen in het openbaarheidsregime.

6. Attributie

Bij de behandeling van het onderdeel mandaat en delegatie van de derde tranche is er vanuit de Kamer op aangedrongen om spoedig ook enkele bepalingen op te nemen over de attributie van bestuursbevoegdheden. Daarbij gaat het in het bijzonder om de problematiek van de attributie van bestuursbevoegdheden aan ambtenaren. Centraal staan de gevolgen van een dergelijke attributie voor de aanwijzingsbevoegdheid van de minister en daarmee ook voor de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid.

7. Heffingen

In overleg met de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gezien of in de Awb enkele algemene bepalingen over heffingen (waaronder begrepen belastingen en premies) kunnen worden opgenomen. Heffingen komen op veel terreinen voor, en zijn soms nodeloos verschillend geregeld. Bovendien is gebleken dat in een aantal gevallen de systematiek van de Awb niet optimaal aansluit op de systematiek van de heffing, onder meer doordat de betalingsplicht nogal eens rechtstreeks uit de wet voortvloeit, zodat daaraan geen besluit ten grondslag ligt. Derhalve wordt onderzocht hoe dergelijke heffingen beter in het systeem van de Awb kunnen worden ingepast.

8. Intrekking en wijziging van beschikkingen

Reeds in de aanbestedingsbrief bij het eerste voorontwerp van de Commissie Warb (Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht, eerste deel, 's-Gravenhage 1987, blz. ii) werd uiteengezet dat dit onderwerp in beginsel voor regeling in de Awb in aanmerking komt. Destijds moest echter worden geconcludeerd dat het onderwerp nog nadere studie vergde, mede gelet op de grote variëteit aan typen beschikkingen. Inmiddels is in de derde tranche een regeling opgenomen voor de intrekking en wijziging van subsidiebeschikkingen. Ook bij andere typen beschikkingen rijzen in de praktijk echter regelmatig vragen over de mogelijkheid tot intrekking of wijziging, zodat aan een algemene regeling nog steeds behoefte bestaat.

9. Nadeelcompensatie

Bij nadeelcompensatie gaat het om het door de overheid geven van een vergoeding van schade die een bepaalde burger lijdt door een op zichzelf rechtmatig handelen van de overheid. Bepalingen daarover komen op verschillende plaatsen in de wetgeving voor. Het meest bekende voorbeeld is artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, dat een grondslag geeft voor vergoeding van schade als gevolg van de vaststelling van een bestemmingplan of andere planologische maatregel. Daarnaast wordt nogal eens compensatie toegekend op basis van beleidsregels of beginselen van behoorlijk bestuur. Tegenwoordig wordt de bevoegdheid en verplichting daartoe wel gebaseerd op artikel 3:4, tweede lid, Awb.

Het bestaande nadeelcompensatierecht is grotendeels jurisprudentierecht; de wettelijke regelingen zijn veelal summier. Tegelijk neemt het belang van deze figuur voor de bestuurspraktijk nog altijd toe. Codificatie van enige hoofdlijnen uit de jurisprudentie ligt dus voor de hand.

Volgorde

Gelet op de beschikbare wetgevingscapaciteit is het, mede gelet op het uitgangspunt dat de afronding van de derde tranche inclusief aanpassingswetgeving voorrang heeft boven het werk aan de vierde tranche, onmogelijk aan alle bovengenoemde onderwerpen tegelijk te werken. Er moeten prioriteiten worden gesteld. Voor de volgorde waarin de onderwerpen zullen worden geregeld is enerzijds bepalend geweest de behoefte aan harmonisatie en codificatie in de bestuurspraktijk – waarbij uiteraard rekening is gehouden met hetgeen daaromtrent vanuit de Tweede Kamer naar voren is gebracht – anderzijds de tijd die naar verwachting met het opstellen van een regeling is gemoeid.

Daarnaast is nog het volgende van belang. Het grootste deel van de Awb is tot dusver tot stand gebracht in drie tranches, waarin steeds een aantal onderwerpen werd geregeld. Daarnaast zijn enkele onderwerpen bij afzonderlijk wetsvoorstel aan de Awb toegevoegd (zoals de regeling inzake het gebruik van de Nederlandse en de Friese taal in het bestuurlijk verkeer in afdeling 2.2 Awb). Thans rijst opnieuw de vraag welke methode de voorkeur verdient. De aanpak per onderwerp heeft het voordeel dat onderwerpen die minder voorbereidingstijd vergen niet hoeven te wachten op onderwerpen die gecompliceerder zijn en daardoor meer tijd vergen.

Het bijeenbrengen van een aantal onderwerpen in een tranche kan echter voordelen hebben in verband met de samenhang tussen onderwerpen, en is voorts als regel minder belastend voor de uitvoerings- en wetgevingspraktijk. Dit heeft onder meer te maken met de benodigde aanpassingswetgeving. Indien de gehele wetgeving moet worden «nagelopen» op eventueel noodzakelijke aanpassingen, is het vanzelfsprekend efficiënter en minder belastend om dat voor een aantal onderwerpen tegelijk te doen dan voor ieder onderwerp afzonderlijk. De verwachte omvang van de aanpassingswetgeving is derhalve mede van invloed op de keuze van de te volgen aanpak. Ook voor de bestuurspraktijk heeft het voordelen om de aanvulling van de Awb niet te zeer te versnipperen. Bij concentratie van onderwerpen in één tranche kunnen de noodzakelijke voorlichting en invoeringsbegeleiding beter vorm krijgen en daardoor doelmatiger geschieden.

Wij menen dat aan deze verschillende overwegingen het beste recht wordt gedaan door de volgende aanpak:

- a. Een afzonderlijk wetsvoorstel inzake klachtrecht.
- b. Een vierde tranche bestaande uit in ieder geval de volgende onderwerpen:
 - bestuurlijke boeten;
 - publiekrechtelijke geldvorderingen;
 - attributie;
 - openbaarheid van bestuur, en indien mogelijk
 - coördinatie en versnelling van besluitvormingsprocedures.
- c. Een vijfde tranche bestaande uit de overige onderwerpen, te weten:
 - heffingen
 - nadeelcompensatie
 - intrekking en wijziging van beschikkingen
 - coördinatie en versnelling van besluitvormingsprocedure, indien niet eerder gereed.

Aan een en ander liggen de volgende overwegingen ten grondslag. Het onderwerp klachtrecht is zover gevorderd dat binnenkort een voorontwerp kan worden uitgebracht en vergt naar verwachting relatief weinig aanpassingswetgeving. Combinatie met andere onderwerpen zou dus per saldo tot onnodig tijdverlies leiden.

Het onderwerp coördinatie en versnelling van besluitvormingsprocedures is veruit het meest gecompliceerd. Het valt derhalve nog niet met zekerheid te zeggen of het tijdig gereed is om in de vierde tranche op te nemen. De vierde tranche zal wel de onderwerpen bestuurlijke boeten, publiekrechtelijke geldvorderingen, attributie en openbaarheid van bestuur omvatten. Laatstgenoemd onderwerp heeft weliswaar minder prioriteit, maar kan worden meegenomen omdat het relatief weinig tijd vergt.

Benadrukt zij, dat de voorgestelde aanpak uiteraard kan worden gewijzigd als zich nieuwe ontwikkelingen voordoen. Onderwerpen kunnen worden afgesplitst als zij onvoorziene vertraging oplopen, of juist worden samengevoegd als zij minder voorbereidingstijd blijken te vergen dan voorzien. Tenslotte kan niet worden uitgesloten dat zich de komende jaren nog andere onderwerpen aandienen waaraan om welke reden dan ook prioriteit moet worden gegeven.

Planning

a. Klachtrecht

Het voorontwerp zal naar verwachting in de zomer van 1996 verschijnen.

Wij streven er naar voor 1 januari 1997 een wetsvoorstel aan de Raad van State voor te leggen, dat dan in het voorjaar van 1997 kan worden ingediend.

b. De vierde tranche

De Commissie Warb streeft er naar om in de zomer van 1997 een voorontwerp uit te brengen. Vervolgens zal het streven zijn om nog in deze kabinetsperiode – dus voor 1 mei 1998 – een wetsvoorstel aan de Raad van State voor te leggen.

c. De vijfde tranche

Het tijdschema voor de vijfde tranche moet nog nader worden bepaald.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm