

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VI**Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000****Nr. 56**¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Rouvoet (RPF), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, O.P.G. Vos (VVD), Van der Staaij (SGP), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Brood (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Weekers (VVD) en Wijn (CDA).
Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Duijkers (PvdA), Barth (PvdA), Schutte (GPV), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Hoekema (D66), Van den Doel (VVD), Van Walsem (D66), Buijs (CDA), Rijpstra (VVD), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Kamp (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), De Vries (VVD) en Eurlings (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Camp (CDA), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Noorman-Den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Dankers (CDA), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), O.P.G. Vos (VVD), Luchtenveld (VVD), Rietkerk (CDA), Wagenaar (PvdA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Duijkers (PvdA), Balemans (VVD), De Boer (PvdA) en Verburg (CDA).
Plv. leden: Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Van Wijmen (CDA), Ravestein (D66), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Cherribi (VVD), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Wijn (CDA), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Van den Doel (VVD), Brood (VVD), Eurlings (CDA), Apostolou (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Belinfante (PvdA), Essers (VVD), Kuijper (PvdA) en Mosterd (CDA).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 3 februari 2000

De vaste commissies voor Justitie¹ en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² hebben op 20 januari 2000 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie en minister Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **hun brief d.d. 26 oktober 1999 inzake de voortgangsrapportage Algemene wet bestuursrecht** (26 800-VI, nr. 7).

Hierbij was tevens aanwezig de heer prof. mr. M. Scheltema, regerings-commissaris algemene regels van bestuursrecht.

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Brood** (VVD) vroeg of de uitspraak van de Hoge Raad d.d. 17 december jl. inzake de kosten van de bezwaarschriftprocedure gevolgen heeft voor het voorontwerp over vergoeding door een bestuursorgaan van kosten die belanghebbenden maken in verband met de behandeling van hun bezwaar of administratief beroep.

Waar het gaat om de nadeelcompensatie en schadevergoeding memoreerde hij vervolgens dat in de oorspronkelijke opzet bij art. 8:73 het oog gericht was op een rechtsontwikkeling waardoor uiteindelijk alle schadevergoedingskwesties bij de bestuursrechter terecht zouden komen. Het was de bedoeling om dat proces zich als het ware vanzelf te laten ontwikkelen en om het daarom vooralsnog bij de keuze tussen twee rechters te laten. Gelet op de zojuist gememoreerde uitspraak, lijkt het erop dat het daarbij kan blijven en dat de beoogde rechtsontwikkeling niet uit de rechtspraak zal voortvloeien en dat er door de politiek toch keuzes zullen moeten worden gemaakt om die beoogde rechtsontwikkeling op een andere wijze tot stand te brengen.

Wat de vijfde tranche betreft wachtte hij graag de discussie over juridisering in het algemeen af.

Mevrouw **Wagenaar** (PvdA) hechtte eraan dat de afspraken uit het regeerakkoord met spoed worden uitgevoerd en dat er over het algemeen de vaart in wordt gehouden. Over dat laatste maakte zij zich toch wel enige zorgen, want nu al loopt het kabinet weer achter op de planning van half oktober. Ook zij wilde zich nog niet vastleggen op prioriteiten voor een

eventuele vijfde tranche en zij hechtte er meer aan dat de beloofde wetsvoorstellen de Kamer zo snel mogelijk bereiken. Na de behandeling van de vierde tranche en alle uit het regeerakkoord voortvloeiende aanpassingen kan nader van gedachten worden gewisseld over verdere prioriteiten.

Het bestaan van de twee openbare voorbereidingsprocedures in afd. 3.4 en 3.5 AWB blijkt in de praktijk tot nogal wat verwarring te leiden. Er is bezien of die twee procedures in elkaar konden worden geïntegreerd. Is het juist dat het advies terzake van de Raad van State al is uitgebracht en zo ja, waarom heeft het desbetreffende wetsvoorstel de Kamer dan nog niet bereikt?

Het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel over de vergoeding van kosten die belanghebbenden maken, is al enige tijd geleden verschenen. Door de uitspraak van de Hoge Raad is er inmiddels wellicht iets gewijzigd, maar waarom duurt het zo lang voordat het wetsvoorstel naar de Kamer komt?

Volgens de heer **Van der Staaij** (SGP) werd met de AWB invulling gegeven aan de grondwettelijke opdracht om algemene regels van bestuursrecht vast te stellen. Hij vroeg zich af in hoeverre het in de rapportage tijdspad opgenomen nog actueel is.

Hij achtte het van belang om bij verdere wetgeving de doelstellingen van de AWB goed voor ogen te houden: vereenvoudiging en systematisering, meer eenheid in bestuursrechtelijke regelgeving en het codificeren van ontwikkelingen die zich in jurisprudentie aftekenen. Het realiseren van die doelstellingen hangt zijns inziens niet alleen af van de bepalingen in de AWB zelf, maar ook van goede aanpassingswetgeving. Zo zijn er in de partijen nogal wat vragen gerezen over de verhouding tot allerlei bijzondere wetten, zoals de WRO. Kunnen de bewindslieden aangeven of er ook in andere bijzondere wetten knelpunten zijn in relatie tot de AWB? Ook is het van belang om ervoor te zorgen dat nieuwe wetten niet nodeloos afwijken van de AWB. Zo laat de nieuwe Vreemdelingenwet op heel wat punten belangrijke afwijkingen zien, al worden die wel gemotiveerd. Welke onderwerpen zullen bij de evaluatie van de AWB aan de orde komen?

Verwachten de bewindslieden als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad van 17 december jl. geen grotere toeloop naar de burgerlijke rechter?

In de vierde tranche zijn belangwekkende onderwerpen aan de orde. De commentaren van allerlei maatschappelijke instanties moeten nu zijn ontvangen. Moeten op basis daarvan nog veel aanpassingen worden aangebracht? Hoe wordt omgegaan met bestuurlijke boetes zolang die vierde tranche nog niet is afgerond?

Ook de heer Van der Staaij wilde zich nog niet vastleggen op onderwerpen voor de vijfde tranche. De voorbereidingen ervoor zouden «pas in de tweede helft van deze kabinetsperiode» plaatsvinden, maar breekt die tweede helft niet al uiterlijk dit jaar aan?

Op het terrein van de nadeelcompensatie en vooral op dat van de onrechtmatige overheidsdaad hebben er nogal wat ontwikkelingen plaatsgevonden. De jurisprudentie rond de zuivere schadebesluiten gaat verder dan alleen de vraag naar de rechtsmachtverdeling tussen de burgerlijke en de bestuursrechter. Zou dit aspect, gelet op de onduidelijkheid daarover, geen prioriteit moeten krijgen?

De heer **Van Wijmen** (CDA) sloot zich aan bij de voorgaande sprekers en vroeg of een aanpassing van art. 6:22 en eventueel 6:18 en 6:19 de druk op de juridisering niet enigszins zou kunnen wegnemen. Wat de bestuursgeschillen betreft, verwees hij naar de publicatie die verleden week aan de Kamer is aangeboden. Daarin wordt gesteld dat er niet zoveel problemen zijn, maar de problemen die er zijn worden niet

afgebakend. Is dat mogelijk? Er zijn ook geschillen waar derden in kunnen treden, dus geen zuivere bestuursgeschillen.

Wat het arrest van de Hoge Raad betreft, durfde hij de stelling aan dat het op vele punten niet deugt en achtte hij het van groot belang dat de kwestie van de nadeelcompensatie goed wordt geregeld.

Ten slotte merkte hij op de onrechtmatige overheidsdaad graag over te willen laten aan de algemene rechtsontwikkeling en niet te laten door kruisen door de AWB.

Antwoord van de regering

Volgens de **minister van Justitie** lag het kabinet wat de AWB betreft over het algemeen redelijk op schema. Inderdaad is er op enkele punten enige achterstand, maar op andere punten weer een voorsprong.

Het wetsvoorstel uniforme openbare voorbereidingsprocedure zal een dezer dagen de Kamer bereiken. Op 20 december 1999 is een voorontwerp inzake rechtstreeks beroep verschenen en inmiddels voor consultatie verzonden naar onder andere het IPO, de VNG en de NVvR. Afgelopen december verscheen er nog een aanvullend verslag op de eerste Evaluatiewet AWB en ook daarop is inmiddels gereageerd. Het nadere rapport over het wetsvoorstel kosten bestuurlijke voorprocedures wordt morgen, 21 januari, in de ministerraad besproken en naar verwachting kan dat wetsvoorstel dan ook de laatste week van januari bij de Kamer worden ingediend. De bewindsman gaf toe dat er enige vertraging is opgetreden hetgeen ook te maken heeft met het arrest van de Hoge Raad. De aanpassingswet OCenW is inmiddels aan de Raad van State voorgelegd en de consultatieronde inzake de vierde tranche AWB is op 1 januari jl. gesloten. Er is een groot aantal adviezen en reacties ontvangen, de verwerking daarvan is inmiddels ter hand genomen. Het voorontwerp samenhangende besluiten I zal naar verwachting op 31 januari a.s. door de commissie-Scheltema worden vastgesteld. Wat de niet-wetgevende activiteiten betreft, memoreerde de bewindsman nog dat afgelopen november een succesvolle werkconferentie is gehouden over de problematiek van de artikelen 6:18 en 6:19 waarvan de globale conclusie was dat weliswaar niet alle problemen door wetgeving kunnen worden opgelost, maar dat op een aantal punten vereenvoudiging van regelgeving mogelijk en wenselijk is. De resultaten zullen worden verwerkt in de tweede evaluatiewet AWB, waarvan de voorbereiding inmiddels ter hand is genomen.

Hij was ervan overtuigd dat de vijfde tranche ter hand moet worden genomen, maar niet dan nadat alle andere zaken zijn afgehandeld. Overigens wees hij erop dat het kabinet vooralsnog niet van plan is om een uitvoeringsregeling voor de onrechtmatige overheidsdaad in de AWB op te nemen.

Het arrest van de Hoge Raad van 17 december wordt nauwkeurig op het ministerie bestudeerd, maar het leek hem niet van dien aard dat dit op het punt voor de vergoeding van kosten van bestuurlijke voorprocedures ook gevolgd moest worden. In het desbetreffende wetsvoorstel dat morgen in de ministerraad wordt besproken, wordt de lijn gekozen die indertijd door de Raad van State is ingezet.

Er wordt veel aandacht besteed aan de verhouding tussen bijzondere wetgeving en de AWB. Afwijkingen t.o.v. de AWB worden door de ministeries van Justitie en BZK consistent en consequent gemonitord via de wetgevingstoets.

Het kabinet komt binnenkort met een standpunt over het rapport van de commissie-Michiels over de bestuurlijke boete. De bewindsman had liever gezien dat wat dit betreft met het introduceren van een boetestelsel in bijzondere wetten pas op de plaats had kunnen worden gemaakt tot er een algemene beleidslijn wordt vastgesteld, maar op aandrang van

andere ministeries, vaak met reden, wordt in sommige wetsvoorstellen die bestuurlijke boete nu al ingevoerd.

De **minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** was ervan overtuigd dat op 3 februari a.s. tijdens het juridiseringsdebat uitvoerig zal worden gesproken over bestuursgeschillen. Vooruitlopend daarop stelde hij dat deze geschillen kunnen worden afgebakend en onderscheiden in zuivere geschillen tussen overheden en de onzuivere geschillen tussen overheden, waarbij ook burgers zijn betrokken. Wat die laatste betreft, moet er alleen al op basis van het EVRM-verdrag altijd een gang naar de rechter mogelijk blijven. Bestudeerd worden nog de mogelijkheden van bindend advies of arbitrage, met name voor de zuivere bestuursgeschillen. Naar verwachting nog dit parlementaire jaar zal het kabinet komen met een standpunt over deze geschillen.

Het verheugde de heer **Scheltema** (regeringscommissaris) dat uit de ontvangen commentaren op de vierde tranche een constructief meedenken van betrokkenen blijkt. Ook is er nogal wat commentaar ontvangen op moeilijke onderwerpen, zoals de boete en geldvorderingen, hetgeen betekent dat het nog wel wat tijd zal kosten om dat alles op een goede manier te verwerken. Vooral nog leek het er volgens hem wel op dat op de ingeslagen weg kan worden doorgegaan.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van der Staaij** (SGP) vroeg zich af of op het terrein van de onrechtmatige overheidsdaad in het kader van de zuivere schadebesluiten toch niet meer sturing door de wetgever wenselijk is, niet alleen waar het gaat om de competentieverdeling tussen de burgerlijke en de bestuursrechter, maar met name om meer normering in de wijze waarop daarmee wordt omgegaan.

Het was de heer **Brood** (VVD) nog niet helemaal duidelijk welke consequentie wordt getrokken uit het arrest van de Hoge Raad van 17 december jl.

De heer **Van Wijmen** (CDA) verwees de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties graag naar de gang van zaken bij de openbare nutsbedrijven waarbij in veel gevallen gebruik wordt gemaakt van arbitrage en/of bindend advies in geschillen met elkaar en met gemeenten over netten, tarieven, aansluitingen, e.d. Binnen afzienbare tijd krijgt de Kamer nogal wat voorstellen en hij hoopte dat er een zodanige procedure kan worden gevonden dat het een niet op het ander hoeft te wachten, maar dat er zoveel mogelijk kan worden afgehandeld.

De heer **Scheltema** (regeringscommissaris) wees erop dat de consequenties van het arrest van de Hoge Raad waar het gaat om de kosten van de bezwaarschriftprocedure in het desbetreffende ontwerp-wetsvoorstel, dat morgen in de ministerraad wordt behandeld, worden meegenomen. In beginsel wordt inderdaad de jurisprudentie van de Raad van State gevolgd.

Een andere vraag is welke consequenties dat arrest heeft voor de schadevergoeding en de onrechtmatige daad in het algemeen. In beginsel kan men daarvoor blijkens dat arrest dus ook bij de burgerlijke rechter terecht, maar het is nog niet helemaal duidelijk in welke gevallen. Het is de bedoeling om daarover verder te denken in de vijfde tranche, maar vooruitlopend daarop kan wel aan de volgende vragen worden gedacht. De eerste is die naar de rechtsmachtsverdeling tussen de burgerlijke en de administratieve rechter. De tweede is naar de inhoudelijke normering, maar het

is vooralsnog zeker niet de bedoeling om een uitvoerige regeling over de onrechtmatige daad in de AWB op te nemen. Dat neemt niet weg dat op onderdelen al wel iets aan de inhoudelijke normering kan worden gedaan, zoals nu in het wetsvoorstel over de kosten van de bezwaarschrift-procedure en ook al in de vierde tranche waar het gaat om het te laat betalen van geldschulden.

De heer Scheltema merkte op dat de ontwikkeling in de jurisprudentie aangaande het zuivere schadebesluit en de rechtsmachtsverdeling na het eerste arrest gevolgd moet worden om te zien hoe dit in werkelijkheid uitpakt en zonodig moet er worden ingegrepen.

De **minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** was de heer Van Wijmen erkentelijk voor zijn suggestie om eens te kijken naar de gang van zaken in de openbare nutssector waar het gaat om arbitrage en bindende adviezen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van Heemst

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
De Cloe

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe