

Vergaderjaar 1998–1999

26 523

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele aanverwante wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Eerste evaluatiewet Awb)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Op grond van artikel 9:1 (sedert 1 januari 1998 vernummerd tot artikel 11:1) Awb bestond de verplichting om binnen drie jaren na de inwerking-treding van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) een verslag te zenden aan de Staten-Generaal over de wijze waarop de Awb is toegepast. Dit verslag, getiteld «Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994–1996», is op 21 december 1996 aan de beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden.

Dit verslag was opgesteld door de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Commissie), onder voorzitterschap van oud-staatsraad mr. J. M. Polak. Naast een grondige analyse van de werkwijze van de Awb op diverse deel terreinen van het bestuursrecht heeft de Commissie ook veel aanbevelingen gedaan, die gericht waren aan de rechter, het bestuur en de wetgever.

In het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Awb, dat op 18 februari 1998 aan de Staten-Generaal is aangeboden (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46), heeft het vorige kabinet zijn reactie gegeven op de analyse en de aanbevelingen van de Commissie. Het kabinetsstandpunt is op 9 september 1998 besproken in een Algemeen Overleg met de leden van de vaste commissie voor Justitie. In het kabinetsstandpunt is gemotiveerd aangegeven welke aanbevelingen al dan niet zouden worden overgenomen. De aanbevelingen aan de wetgever die zijn overgenomen vallen uiteen in een tweetal categorieën. De ene categorie omvat voornemens die nader onderzoek of overleg vergen, dan wel waarvan de uitvoering anderszins meer tijd neemt; te denken valt aan de samenvoeging van afdeling 3.4 en 3.5 of de mogelijkheid van prorogatie. Voor een overzicht van de wetsvoorstellen die daarmee gemoeid zijn, verwijzen wij naar het overzicht dat op 25 augustus 1998 aan de Tweede Kamer is toegezonden (kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 11). De andere categorie omvat enkele relatief technische en algemeen wenselijk geachte kleine wijzigingen en aanvullingen van de Awb. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op laatstgenoemde categorie. Daarnaast hebben wij in dit wetsvoorstel

technische wijzigingen opgenomen, waarvan de noodzaak op andere wijze onder onze aandacht is gebracht.

De opbouw van deze toelichting is als volgt. Na deze inleiding geven wij een beknopte opsomming van de inhoudelijke wijzigingen, vervolgens wordt aangegeven hoe het wetsvoorstel is voorbereid, alvorens over te gaan tot de artikelsgewijze toelichting.

2. Inhoud van de wijzigingen

De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen en aanvullingen betreffen de volgende aspecten:

- versoepeling van de hoorplicht met het oog op gevallen waarin vóór de aanvraag om de beschikking reeds voldoende is gehoord en er zich geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan (artikel I, onderdeel A; art. 4:11 Awb);
- uitbreiding van de gevallen van kennisgeving van termijnoverschrijding (onderdelen B en C; artt. 4:13 en 4:14 Awb);
- verruiming van de regeling inzake de tijdigheid van indiening van bezwaar- of beroepschriften in geval van doorzending na indiening bij een onbevoegd orgaan (onderdeel D; art. 6:15 Awb);
- creëren van meer tijdsruimte voor bestuursorganen voor de beoordeling of een bezwaarschrift aan een art. 7:13-adviescommissie zal worden voorgelegd (onderdeel E; art. 7:13 Awb);
- opnemen van een overgangsbepaling voor wijzigingen in de negatieve lijst (onderdeel F; art. 8:5 Awb);
- opname van politieregio's in het artikel dat de relatieve competentie van rechtbanken bepaald voor besluiten van decentrale overheden (onderdeel G; art. 8:7 Awb);
- aanvulling van de mogelijkheid tot verwijzing van een zaak naar een andere rechtbank (onderdeel H; art. 8:13 Awb);
- regeling van de openbaarheid van de behandeling van en beslissing op wrakingsverzoeken (onderdeel I, art. 8:18 Awb);
- de regeling van verwijzing van een zaak naar een andere kamer in geval van een beroep op geheimhouding van inlichtingen of stukken (onderdeel J, art. 8:29 Awb);
- regeling van de bevoegdheid voor de rechtbank om een voorlopige voorziening te treffen in geval een uitspraak tot vernietiging (onderdeel K; art. 8:72 Awb);
- regeling van de mogelijkheid van schadevergoeding bij intrekking van een beroep indien het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan de indiener van het beroepschrift is tegemoetgekomen (onderdeel L en M, artt. 8:73a en 8:75a Awb);
- vereenvoudiging van de mogelijkheid een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen (onderdeel N; art. 8:81 Awb);
- aanpassingen in de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en de Algemene wet inzake rijksbelastingen i.v.m. wijziging schadevergoedingsartikelen (Artikelen II, III, onderdeel A, IV, onderdeel B en artikel V);
- opname van een overgangsregeling voor wijzigingen in de bijlagen bij de Beroepswet resp. de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie (artikel III, onderdeel B en artikel IV, onderdeel A), en
- actualisering van de bijlage bij de Beroepswet (Artikel III, onderdeel C).

3. Voorbereiding wetsvoorstel

Vanuit de met bestuursrechtspraak belaste colleges is medio 1997 een ad hoc-klankbordgroep gevormd, die nauw betrokken is geweest bij het opstellen van het kabinetsstandpunt, in het bijzonder bij de beleidsvoornemens op het gebied van het bestuursprocesrecht. In deze

klankbordgroep is op 17 september 1998 ook een concept-voorstel van de Eerste evaluatiewet besproken. Tijdens die vergadering zijn waardevolle suggesties gedaan, die dankbaar zijn verwerkt in het voorstel. Het concept-voorstel is daarna op 28 september 1998 besproken in de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema). Het advies van de Commissie-Scheltema is verwerkt in de tekst van het voorstel en de memorie van toelichting.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A

Ingevolge de artikelen 4:7 en 4:8 is het bestuursorgaan verplicht in de primaire fase, dat wil zeggen tijdens de voorbereiding van besluiten, de belanghebbende «in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen» (de zgn. hoorplicht). Uitzonderingen op deze hoorplicht zijn geregeld in de artikelen 4:11 en 4:12, bijvoorbeeld voor (massale) financiële beschikkingen en voor het geval dat de vereiste spoed zich tegen horen verzet.

Uit de evaluatie is gebleken dat bestuursorganen in de praktijk belanghebbenden vaker in de gelegenheid stellen hun mening te geven dan de Awb strikt genomen voorschrijft. Het onderzoek «Gemeenten en de invoering van de Awb, tweede meting» (SGB0, Gemeenten en de invoering van de Awb, tweede meting, 's-Gravenhage 1997) constateert eveneens dat gemeentebesturen sedert de invoering van de Awb bij kennelijk omstreden beschikkingen vaker belanghebbenden daartoe de gelegenheid bieden. Ook uit het onderzoek «De bestuurslasten en -baten van de Awb in personeelsaangelegenheden van het rijk» (P. Albers, W. J. M. Voermans, B. W. N. de Waard, De bestuurslasten en -baten van de Awb in personeelsaangelegenheden van het rijk, Tilburg 1997) blijkt dat men vaker in de gelegenheid wordt gesteld zijn mening te geven dan op grond van de artikelen 4:7 en 4:8 strikt genomen nodig is. Vanuit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming is dit op zich niet onwenselijk. Het gaat hier veelal om informeel contact c.q. informeel vooroverleg vóór er formeel een aanvraag is ingediend, hetgeen derhalve niet kan worden beschouwd als «horen» in de zin van de artikelen 4:7 en 4:8. Na de indiening van een aanvraag wordt dan ook nog de formele «zienswijze-procedure» gevolgd, omdat de tekst van de artikelen 4:7 en 4:8 geen ruimte lijkt te laten voor de redenering dat het horen al voor de indiening van de aanvraag heeft plaatsgevonden. Inhoudelijk is daarentegen wel reeds voldaan aan de bedoelingen van de wetgever. Dergelijke doublures zijn inefficiënt en moeten naar onze mening zoveel mogelijk worden vermeden (zie ook het kabinetsstandpunt: blz. 14,15). Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is deze mening toegedaan (brief van 18 juni 1997, nr. AJZ/703 466).

Dit onderdeel wijzigt artikel 4:11 zodanig dat het ook geldt in situaties waarin vóór de formele indiening van een aanvraag om een beschikking reeds gehoord is. In dat geval vervalt de hoorplicht na de indiening van de aanvraag. De belanghebbende moet dan wel bij die eerdere gelegenheid zijn zienswijze voldoende naar voren hebben kunnen brengen. Wij willen benadrukken dat deze versoepeling van de hoorplicht uitdrukkelijk wel op het bestuursorgaan de verantwoordelijkheid legt om na te gaan of het informele contact c.q. het vooroverleg inderdaad inhoudelijk heeft voldaan aan de strekking van de hoorplicht. Alleen dan is sprake van het voldoen aan het vereiste van zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming. Ook mogen er zich later geen nieuwe feiten of omstandigheden

hebben voorgedaan. Doen zich nieuwe feiten of omstandigheden voor, dan zal wel moeten worden gehoord.

B en C

Voor het geven van beschikkingen worden in beginsel door de bijzondere wetgever in de wet beslistermijnen opgenomen. Voor die gevallen waarin geen beslistermijn bij wettelijk voorschrift is voorgeschreven, regelt de Awb in artikel 4:13 dat dan binnen een redelijke termijn moet worden beslist. Onder «redelijke termijn» wordt in ieder geval een termijn van acht weken na ontvangst van de aanvraag verstaan.

Artikel 4:14 schrijft voor dat bij dreigende overschrijding van de redelijke termijn van acht weken de aanvrager daarvan in kennis moet worden gesteld en dat daarbij een andere redelijke termijn moet worden genoemd. Deze bepaling geldt dus alleen indien de bijzondere wetgeving zelf geen termijn heeft gesteld.

Uit de evaluatie is evenwel gebleken dat in de praktijk het beleid bestaat om, hoewel de Awb daartoe niet verplicht, belanghebbenden ook in kennis te stellen van dreigende overschrijdingen van uit de bijzondere wet voortvloeiende beslistermijnen.

Deze handelwijze verdient naar onze mening navolging. Het is een leemte dat de Awb beperkt is tot de situatie waarin geen bij wettelijk voorschrift bepaalde beslistermijn geldt (zie ook het kabinetsstandpunt: blz. 19, 20).

Onderdeel C voegt aan artikel 4:14 een nieuw eerste en tweede lid toe. Het nieuwe eerste lid regelt dat de verplichting tot kennisgeving van dreigende termijnoverschrijding en mededeling van de (nieuwe) termijn waarbinnen het besluit is te verwachten, ook geldt voor de situatie waarin een bij bijzondere wetsbepaling vastgestelde beslistermijn geldt. Hiermee willen wij overigens geenszins aangeven dat wij het overschrijden van wettelijke termijnen sanctioneren. Naar onze mening zullen bestuursorganen er altijd naar moeten streven binnen de wettelijke termijnen besluiten te nemen. Om die reden hebben wij dan ook het woord «redelijke» vervangen door «zo kort mogelijk», omdat wij van mening zijn dat de termijn na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn door bestuursorganen zo kort mogelijk dient te worden gehouden.

In aansluiting op het nieuwe eerste lid is een tweede lid geformuleerd. Sommige wettelijke beslistermijnen zijn namelijk fatale termijnen. Aan de overschrijding van die termijnen zijn door de wetgever gevolgen verbonden, zoals bijvoorbeeld het verval van de bevoegdheid voor een bestuursorgaan om een besluit te nemen. Uit dit voorbeeld volgt dan ook dat het dan geen zin meer heeft om een kennisgeving van verlate besluitvorming te zenden. Voorbeelden van dergelijke fatale termijnen zijn te vinden in artikel 16, vijfde lid, van de Monumentenwet 1988 en artikel 46, vierde lid, van de Woningwet; indien burgemeester en wethouders de beslistermijn laten verstrijken wordt de monumentenvergunning resp. de bouwvergunning geacht (van rechtswege) te zijn verleend.

De bestaande tekst van artikel 4:14 is opgenomen als derde en laatste lid, omdat wij het wenselijk vinden dat de meest voorkomende situatie, die van de wettelijke beslistermijn, voorop staat.

Wij tekenen overigens uitdrukkelijk aan dat de tekst van het eerste lid van artikel 4:14 onverlet laat dat de aanvrager van het besluit c.q. de indiener van een bezwaarschrift bij overschrijding van de wettelijke termijn bezwaar kan maken c.q. beroep kan instellen zodra het orgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen (artikel 6:12, tweede lid).

In onderdeel B wordt een wijziging van artikel 4:13, tweede lid, voorgesteld die samenhangt met de wijziging van artikel 4:14. Anders dan voor de huidige onder artikel 4:14 vallende beschikkingen het geval is – waarbij

de acht-weken termijn kan worden verlengd en daarmee ook de termijn voor bezwaar en beroep wordt opgeschort – heeft voor gevallen waarin wel een wettelijke beslistermijn geldt, artikel 4:14 niet het gevolg dat de beslistermijn wordt verlengd. Slechts de kennisgeving op grond van het nieuwe derde lid van artikel 4:14 heeft derhalve het rechtsgevolg dat de beslistermijn wordt verlengd. Ook al zullen naar onze mening – evenals hierboven is aangegeven voor de wettelijke beslistermijnen – bestuursorganen er altijd naar moeten streven binnen de binnen de de acht-weken termijn besluiten te nemen en zullen verlengingen zoveel mogelijk moeten worden vermeden.

D

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een redactionele misstelling in artikel 4:35, tweede lid, te herstellen.

E

Artikel 6:15 regelt de zgn. doorzendplicht. Indien een bezwaar- of beroepschrift wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan of onbevoegde administratieve rechter, moet het ingevolge het eerste lid van artikel 6:15 «zo spoedig mogelijk» worden doorgezonden aan het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender. Ingevolge het derde lid van artikel 6:15 is het tijdstip van indiening bij het onbevoegde orgaan bepalend voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend indien:

- a. geen juiste toepassing aan artikel 3:45 (vermelding rechtsmiddelen door bestuursorgaan) of artikel 6:23 (vermelding mogelijkheid van beroep) is gegeven,
- b. het bezwaar of beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, of
- c. de onbevoegdheid van het orgaan voor de indiener van het geschrift op een andere grond onduidelijk kon zijn.

In de jurisprudentie is de plicht om zo spoedig mogelijk door te zenden een centrale rol gaan spelen bij de vraag of een beroep tijdig is ingediend, althans een termijnoverschrijding verschoonbaar is, en wordt onder zo spoedig mogelijk verstaan: doorzending binnen twee weken na ontvangst (Vz. ABRS 4 januari 1996, AB 1996, 213 en ABRS 24 april 1996, JB 1996, 156). De Commissie beval aan om met het oog op de kenbaarheid de jurisprudentiële invulling van het begrip zo spoedig mogelijk, in het eerste lid van artikel 6:15 Awb te codificeren, door die woorden aan te vullen met «, maar in elk geval binnen veertien dagen».

In het kabinetsstandpunt is deze aanbeveling van de Commissie niet overgenomen, maar gekozen voor een verdergaande oplossing. Artikel 6:15 Awb is destijds opgenomen om de burger niet het slachtoffer te laten worden van de vaak ingewikkelde bevoegdheidsregelingen op het terrein van de rechtsbescherming. De aanbeveling van de Commissie zou de werking van dit artikel verduidelijken en past daardoor op zichzelf in deze gedachtegang, maar geeft aanleiding voor nieuwe complicaties (zie: N. Verheij, «Over snel doorzenden en snel appelleren», annotatie bij ABRS 24-4-1996, in: L.J.A. Damen e.a. (red.), Rechtspraak bestuursrecht: de annotaties 1995/1996, Den Haag 1997, blz. 121). Het is bij nader inzien beter de onderdelen a tot en met c van het derde lid van artikel 6:15 te laten vervallen, hetgeen via de thans voorgestelde wijziging wordt geregeld (zie ook het kabinetsstandpunt: blz. 43, 44).

Dit onderdeel laat de onderdelen a tot en met c van het derde lid van artikel 6:15 vervallen. Hierdoor wordt het tijdstip van indiening bij het onbevoegde orgaan zonder meer bepalend voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend, tenzij sprake is van kennelijk onredelijk

gebruik van procesrecht. Wij achten deze verruiming verantwoord, omdat uit de praktijk blijkt dat het merendeel van de bezwaar- en beroepschriften wordt ingediend bij het juiste orgaan. Voor de veel kleinere restcategorie vinden wij het niet noodzakelijk om de strikte formulering van de gronden in artikel 6:15, derde lid, te handhaven.

Het bezwaar- of beroepschrift zal na wijziging dus bijna altijd ontvankelijk zijn, tenzij er sprake is van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Voor dit laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat bij herhaling en willens en wetens een bezwaar- of beroepschrift bij het verkeerde orgaan wordt ingediend. De term «kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht» is ontleend aan artikel 8:75 en is opgenomen als een soort veiligheidsklep om misbruik van de geboden verruiming in artikel 6:15 Awb tegen te gaan.

Wij achten deze wijziging voorts verantwoord in verband met de verplichting voor bestuursorganen om de rechtsmiddelen te vermelden op hun besluiten (waaronder het juiste orgaan waar een bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend; art. 3:45 Awb), waarbij volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deze rechtsmiddelverwijzing zo concreet mogelijk moet zijn (ABRS 19-12-1997, nr. H01.96 1212). Hierdoor kan het aantal ingediende bezwaar- of beroepschriften bij onbevoegde organen gering zijn en zal niet vaak een beroep hoeven te worden gedaan op het (gewijzigde) derde lid van artikel 6:15 Awb. Een enkele keer gaat het ondanks de juiste rechtsmiddelvermelding fout, bijvoorbeeld indien in de haast de stukken in verkeerde enveloppen worden gestopt.

F

Ingevolge artikel 6:14, eerste lid, bevestigt het orgaan waarbij een bezwaar- of beroepschrift is ingediend, de ontvangst daarvan (aan de indiener). Ten behoeve van de beslissing op het bezwaar kan het bestuursorgaan ingevolge artikel 7:13, eerste lid, een adviescommissie instellen. Het bestuursorgaan is hier niet toe verplicht; het kan ook zonder een adviescommissie een beslissing op het bezwaar nemen, mits dit op consistente – niet-willekeurige – wijze gebeurt. Het bestuursorgaan kan zijn vrijheid daartoe overigens hebben beperkt in eventuele, de Awb aanvullende, regelingen. Indien door een bestuursorgaan een adviescommissie is ingesteld die voldoet aan de vereisten van het eerste lid van artikel 7:13, dan zijn de overige leden van artikel 7:13 van toepassing op de behandeling van het bezwaar. In dat geval dient ingevolge het tweede lid van artikel 7:13 bij het bericht van ontvangst (van artikel 6:14) te worden vermeld dat een commissie over het bezwaar zal adviseren. In de praktijk blijkt het niet altijd mogelijk om reeds bij binnenkomst van een bezwaarschrift aan te geven of het noodzakelijk is een bezwaar voor de adviescommissie te brengen. Sommige bezwaarschriften kunnen bij nadere bestudering een eenvoudiger procedure volgen dan de vrij «zware» adviesprocedure. Dit geldt bijvoorbeeld voor bezwaarschriften die kennelijk ongegrond of kennelijk niet-ontvankelijk zijn, maar ook voor bezwaarschriften waarover reeds eerder in soortgelijke gevallen is geadviseerd door de desbetreffende adviescommissie. De huidige formulering van artikel 7:13 biedt niet de mogelijkheid om meer tijd te nemen voor de beoordeling of een bezwaarschrift aan een adviescommissie moet worden voorgelegd; daarom stellen wij daartoe een wijziging voor (zie ook het kabinetsstandpunt: blz. 29).

Dit onderdeel wijzigt artikel 7:13, tweede lid, zodanig dat de verplichting vervalt om reeds bij de ontvangstbevestiging te melden of een bezwaarschrift al dan niet door een adviescommissie zal worden behandeld. Daarvoor in de plaats komt de verplichting dat het bestuursorgaan de

inschakeling van een adviescommissie zo spoedig mogelijk mededeelt aan de indiener van het bezwaarschrift.

G

Artikel 8:5 van de Awb regelt de zogenaamde «negatieve lijst». Deze bijlage bij de Awb somt een aantal wettelijke voorschriften op. Tegen besluiten genomen op grond van deze voorschriften staat om uiteenlopende redenen geen beroep bij de algemene bestuursrechter open. In de praktijk moet deze opsomming veelvuldig worden aangepast aan wijzigingen in de desbetreffende regelgeving. Vaak gaat het daarbij niet zozeer om veranderde inzichten omtrent de vatbaarheid voor beroep, maar om meer technische wijzigingen. Het komt bijvoorbeeld voor dat een wetsartikel waarin de bevoegdheid om een bepaald type besluiten te nemen, wordt vernummerd, of dat bij het opnieuw redigeren van een aantal wetsbepalingen de bevoegdheidsgrondslag in een ander artikel terechtkomt. Ook in die gevallen moet op de negatieve lijst de oude bevoegdheidsgrondslag worden vervangen door de nieuwe. Helaas vergeet de bijzondere wetgever bij dergelijke aanpassingen soms om overgangsbepalingen op te nemen. Daardoor kan onduidelijk worden of een besluit nu wel of niet voor beroep vatbaar is. Dit doet zich met name voor, als na het tijdstip van inwerkingtreding van een wijziging van de bijlage beroep wordt ingesteld tegen een besluit dat voor dat tijdstip is genomen op basis van een artikel dat in de bijlage werd genoemd, maar dat inmiddels uit die bijlage is geschrapt. Volgens de – overigens ongeschreven – hoofdregel van overgangsrecht zou dit beroep strikt genomen ontvankelijk zijn, omdat het voorschrift waarop het bestreden besluit berust, ten tijde van het instellen van het beroep niet meer op de bijlage staat. Omgekeerd zou een aanhangig beroep, dat ten tijde van het instellen ontvankelijk is, strikt genomen niet-ontvankelijk kunnen worden, omdat het voorschrift waarop het bestreden besluit berust, inmiddels op de negatieve lijst is beland. In het gros van de gevallen heeft de wetgever geen van beide gevolgen beoogd. De rechtspraak pleegt dergelijke onbedoelde gevolgen ook wel te voorkomen met een beroep op de bedoeling van de wetgever, maar het is beter om die rechtspraak van een uitdrukkelijke wettelijke basis te voorzien.

Gelet hierop stellen wij voor om in artikel 8:5, tweede lid, een vaste overgangsbepaling voor wijzigingen in de bijlage op te nemen. Dit voorkomt leemten in het overgangsrecht. Bovendien hoeft de bijzondere wetgever niet meer telkens dezelfde overgangsbepaling op te nemen. Mocht in een concreet geval behoefte bestaan aan een afwijkend overgangsregime, dat kan de bijzondere wetgever daarin voorzien door uitdrukkelijk andersluidende overgangsbepalingen vast te stellen. Voor de algemene overgangsbepaling is gekozen voor het regime van de eerbiedigende werking: het oude recht blijft van toepassing op beroepen tegen besluiten die voor inwerkingtreding van de wijziging zijn bekendgemaakt. Dit is bij wijzigingen in rechtsbeschermingsbepalingen het meest gebruikelijk en veelal het meest praktisch. Aangeknoopt is bij de bekendmaking van het besluit, en niet bij het indienen van het beroepschrift, omdat het laatste zou kunnen resulteren in verschillende regimes voor beroepen tegen hetzelfde besluit. Als een besluit minder dan zes weken voor de inwerkingtreding van een wijziging van de bijlage wordt bekendgemaakt, is immers denkbaar dat de ene belanghebbende nog juist voor die inwerkingtreding beroep instelt, en de andere belanghebbende juist daarna, maar nog altijd binnen de beroepstermijn. Hiervoor is korthedshalve steeds gesproken over beroep. Omdat in het stelsel van de Awb de mogelijkheid om bezwaar te maken voortvloeit uit de mogelijkheid om beroep in te stellen (art. 7:1 Awb), geldt het bovenstaande ook voor het maken van bezwaar.

In artikel 8:7 wordt de relatieve competentie van de bestuursrechter bij de rechtbanken geregeld. In het eerste lid van dit artikel wordt voor de competentie van de rechtbank voor beroepen tegen besluiten van decentrale overheden aangesloten bij de zetel van het bestuursorgaan. In het tweede lid wordt voor de competentie van de rechtbank voor beroepen tegen besluiten van de centrale overheid aangesloten bij de woonplaats van de indiener in Nederland. Het uitgangspunt voor deze tweedeling is geweest dat de appellerende burger in beide gevallen zoveel mogelijk bij de rechtbank in zijn eigen arrondissement moet kunnen procederen.

Per 1 april 1994 zijn – op basis van de nieuwe Politiewet – regionale politiekorpsen ingesteld. In de praktijk blijken veelvuldig zaken aanhangig te worden gemaakt waarvan de samenhang besloten ligt in de omstandigheid dat de indieners bij dezelfde politieregio werkzaam zijn. Daarbij kan gedacht worden aan besluiten in het kader van functiewaarderingsoperaties, reorganisaties en, meer in het algemeen, besluiten over meerdere ambtenaren, die voortvloeien uit een binnen de betreffende organisatie genomen (beleids-)beslissing. Wij achten het wenselijk dat zaken uit één politieregio, door één rechtbank in samenhang kunnen worden behandeld. Momenteel biedt de Awb die mogelijkheid niet. Ook de President van de Centrale Raad van Beroep en de voorzitters van de sectoren bestuursrecht hebben de wens van behandeling door één rechtbank uitgesproken.

Dit onderdeel zorgt ervoor dat (politie)regio's als bedoeld in artikel 21 van de Politiewet 1993 in de opsomming van artikel 8:7, eerste lid, worden opgenomen. Hierdoor wordt voor de competentie van de rechtbank voortaan aangesloten bij de zetel van de politieregio's. De kans op verspreiding van met elkaar samenhangende zaken over verschillende rechtbanken wordt daardoor geminimaliseerd. De relatieve competentie voor het beroep tegen besluiten ten aanzien van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) blijft bepaald aan de hand van het tweede lid van artikel 8:7. De ambtenaren werkzaam bij het KLPD worden derhalve niet anders behandeld dan de overige rijksambtenaren. Los daarvan hebben wij van de gelegenheid gebruik gemaakt om een onnauwkeurigheid in de redactie van het eerste lid te herstellen. Door invoeging van «bestuursorgaan» wordt duidelijk gemaakt dat beroep kan worden ingesteld tegen besluiten van bestuursorganen binnen een provincie, een gemeente, een waterschap of een politieregio.

I

De wijziging in dit artikel is ingegeven door een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: de Raad). Op 22 januari 1998 (nr. 96/6246 AW; TAR 1998, 60) heeft de Raad uitspraak gedaan in een zaak tussen de Kroon, vertegenwoordigd door de Minister van Justitie, en een voormalige gerechtsauditeur bij de rechtbank te Amsterdam. Het bestreden besluit in deze zaak was een koninklijk besluit waarmee aan gedaagde eervol ontslag werd verleend als gerechtsauditeur bij de rechtbank te Amsterdam. Tegen dit besluit was gedaagde in beroep gegaan bij de rechtbank te Amsterdam, die bevoegd was op basis van de geldende regeling voor relatieve competentie. De rechtbank te Amsterdam heeft deze zaak ter verdere behandeling verwezen naar de rechtbank te 's-Gravenhage, die in deze zaak uitspraak heeft gedaan (vernietiging van het ontslagbesluit). De Kroon heeft vervolgens hoger beroep ingesteld bij de Raad, die – alvorens op de inhoud van de zaak in te gaan – constateerde dat voor de verwijzing van de zaak door de

rechtbank te Amsterdam naar de rechtbank te 's-Gravenhage geen rechtvaardiging kon worden gevonden in de wettelijke voorschriften inzake de relatieve competentie. Hieraan verbindt de Raad de conclusie dat de rechtbank te 's-Gravenhage onbevoegdlijk heeft beslist. Gegeven de omstandigheden verklaart de Raad – met toepassing van artikel 28 van de Beroepswet – die onbevoegdheid evenwel voor gedekt en merkt hij de uitspraak aan als bevoegdlijk gedaan. De omstandigheden waar hier door de Raad op wordt gedoeld zien op de situatie dat gedaagde werkzaam is geweest bij de rechtbank te Amsterdam en vervolgens bij deze rechtbank in beroep moest gaan tegen een besluit waar de rechtbank – als dagelijkse «werkgever» – bij de totstandkoming van dat besluit betrokken was geweest.

Wij zijn van mening dat de situatie zoals deze zich heeft voorgedaan in bovengenoemde zaak in de toekomst moet worden voorkomen, o.m. ter voorkoming van situaties die strijdig zouden kunnen zijn met artikel 6 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Wij achten het dan ook wenselijk artikel 8:13 aan te vullen met een extra verwijzingsmogelijkheid. Deze wens wordt gedeeld door het landelijk overleg van de voorzitters van de sectoren bestuursrecht.

In dit onderdeel wordt artikel 8:13, eerste lid, dan ook aangevuld met de mogelijkheid voor een rechtbank om een zaak die bij haar aanhangig is gemaakt te verwijzen naar een andere rechtbank, indien door betrokkenheid van de rechtbank de zaak niet geschikt is voor behandeling door de rechtbank zelf. Deze mogelijkheid ziet bijvoorbeeld op arbeidsrechtelijke geschillen zoals in de zaak van 22 januari 1998. Andere voorbeelden uit de praktijk zijn een geschil over de aanvraag van een bouwvergunning voor een rechtbank bij de gemeente waarin de rechtbank is gelegen alsmede een geschil van een advocaat die regelmatig bij de bevoegde rechtbank pleit voor zijn cliënten en nu een privégeschil heeft.

De redactionele wijziging in artikel 8:13, tweede lid, strekt ertoe buiten twijfel te stellen dat het aldaar bedoelde verzoek betrekking heeft op beide gevallen uit het eerste lid.

J

Bij invoering van de Awb is niet alleen in de Awb, maar ook in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Wetboek van Strafvordering een voor alle rechtsgebieden uniforme regeling inzake de wraking van rechters opgenomen. Uit de praktijk van de sector bestuursrecht van de rechtbanken is inmiddels gebleken dat enige onduidelijkheid bestaat over de vraag in hoeverre een verzoek tot wraking in het openbaar dan wel in raadkamer moet worden behandeld en in het openbaar moeten worden uitgesproken.

In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat bezien zal worden of de praktijk op dit punt, ook op andere rechtsgebieden, verandering behoeft (zie het kabinetsstandpunt: blz. 46).

Dit onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden. De conclusie van het onderzoek luidt dat de hoofdregel moet zijn dat wrakingsverzoeken in het openbaar worden behandeld en worden uitgesproken.

Bij wraking is de rechterlijke onpartijdigheid – in de zin van artikel 6 EVRM – in het geding. Het uitgangspunt, zoals neergelegd in artikel 121 van de Grondwet en artikel 8:62 van de Awb, dat de behandeling van en uitspraak in een zaak in beginsel openbaar zijn, moet naar onze mening juist vanwege die rechterlijke onpartijdigheid worden toegepast op wrakingsverzoeken. Een zorgvuldige rechtspleging is ermee gediend dat het verhoor van de verzoeker en de rechter wiens wraking wordt verzocht alsmede het uitwisselen van standpunten publiekelijk kan plaatsvinden.

In artikel 8:18 Awb is de behandeling en beslissing van wrakingsverzoeken geregeld. Dit onderdeel voegt de woorden «ter zitting» aan het eerste lid van artikel 8:18 toe. Uit artikel 8:62 Awb, eerste lid, volgt dan dat de zitting openbaar is. Bovendien volgt uit het tweede lid van dat artikel dat de zitting op grond van de daar genoemde gronden geheel of gedeeltelijk kan plaatshebben met gesloten deuren. Het wrakingsverzoek volgt qua openbaarheidsregime de hoofdzaak. Dit laatste laat de mogelijkheid onverlet, dat de hoofdzaak in het openbaar wordt behandeld en het wrakingsverzoek achter gesloten deuren, of juist andersom. Voorts wordt aan het derde lid van artikel 8:18 toegevoegd dat de rechtbank de beslissing in het openbaar uitspreekt. Deze beslissing zal in de uiteindelijke einduitspraak worden opgenomen. Op grond van het vijfde lid van artikel 8:18 staat tegen die beslissing geen rechtsmiddel open. Mocht degene die de wraking verzoekt het niet eens zijn met de beslissing over de openbaarheid of beslotenheid van de zitting dan wel over de beslissing op het wrakingsverzoek, dan kan hij in het kader van het hoger beroep tegen de rechterlijke (eind-)uitspraak ook die beslissingen ter discussie stellen.

Een soortgelijke wijziging zal door ons worden voorgesteld voor de wrakingsregeling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Wetboek van Strafvordering.

K

Artikel 8:29, eerste lid, maakt het voor partijen mogelijk om in geval van gewichtige redenen stukken of inlichtingen achter te houden of alleen aan de rechtbank te verschaffen. Ingevolge het derde lid van dat artikel beslist de rechtbank of die weigering dan wel de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is. De redactie van het derde lid maakt het momenteel mogelijk dat de rechter die reeds kennis heeft genomen van stukken in het kader van de beoordeling van artikel 8:29, tevens de rechter is die de inhoudelijke beslissing in de zaak neemt. Hierdoor zou de mogelijkheid van onjuiste beïnvloeding van die rechter zich kunnen voordoen. De Commissie heeft daarom aanbevolen om artikel 8:29, derde lid, Awb zo te wijzigen dat de beslissing of een weigering van inlichtingen of stukken gerechtvaardigd is, wordt genomen door een andere rechter dan de rechter die de zaak behandelt of zal behandelen. Het vorige kabinet deelde de redengeving voor deze aanbeveling, maar meende dat zij iets te verging en daardoor onnodige werklast voor de gerechten zou creëren. Daarom werd een minder vergaande wijziging voorgesteld (zie ook het kabinetsstandpunt: blz. 45).

In dit onderdeel stellen wij – in aansluiting op het kabinetsstandpunt – voor artikel 8:29, vijfde lid, zodanig te wijzigen, dat de zaak naar een andere kamer moet worden verwezen, indien de rechtbank heeft besloten dat het beroep op geheimhouding van stukken gerechtvaardigd is én de partij die de stukken niet kent vervolgens geen toestemming geeft om mede op die stukken recht te doen. Slechts dan doet zich het probleem voor, dat de rechter stukken buiten beschouwing zou moeten laten waarvan hij inmiddels in het kader van de beoordeling van het verzoek tot geheimhouding wel heeft kennisgenomen. Voordat de verwijzing plaatsvindt, zullen de «geheime» stukken uit het dossier moeten worden gehaald. Door voor deze variant te kiezen, wordt voorkomen dat er bij de gerechten onnodige werklast wordt gecreëerd. Door te spreken van «verwijzing naar een andere kamer» sluiten wij aan bij de redactie van artikel 8:10 waar de bevoegdheid in het algemeen is geregeld voor de verwijzing van zaken binnen een rechtbank.

Artikel 8:72 regelt de bevoegdheden van de rechter, indien deze een beroep gegrond verklaart en het besluit geheel of gedeeltelijk vernietigt. Zo kan de rechter na vernietiging aan het bestuursorgaan een termijn stellen voor het nemen van een nieuw besluit. Indien de rechter alleen de beslissing op bezwaar vernietigt, kan in de periode totdat het bestuur opnieuw op het bezwaar heeft beslist, onduidelijkheid ontstaan over de status van het primaire besluit. De vraag kan rijzen of van dit primaire besluit – bijvoorbeeld een bouwvergunning – nog gebruik mag worden gemaakt. Juridisch is het antwoord op deze vraag wel duidelijk – ja, maar voor eigen risico –, maar praktisch bestaat daarover vaak onzekerheid.

De Commissie heeft aanbevolen om in artikel 8:72 te voorzien in een bevoegdheid voor de rechter om, waar nodig, bij vernietiging een conservatoire voorziening te treffen voor het primaire besluit, totdat alsnog op het bezwaar is beslist. Ook de VNG heeft om dezelfde redenen een dergelijke bevoegdheid voor de rechter aanbevolen. In het kabinetsstandpunt is geoordeeld dat een afzonderlijke bevoegdheid tot het treffen van een conservatoire voorziening niet nodig was. Het probleem kan in het systeem van de Awb beter worden opgelost door te voorzien in een bevoegdheid voor de rechter om de door de Commissie bedoelde conservatoire voorziening te treffen met toepassing van de regels inzake de voorlopige voorziening, met dien verstande dat deze voorziening dan tegelijk met de einduitspraak kan worden getroffen. Dit heeft het voordeel dat voor de conservatoire voorziening slechts een beperkt aantal regels behoeven te worden getroffen, terwijl bovendien de praktijk zich niet hoeft in te stellen op een geheel nieuwe rechtsfiguur, maar slechts op een beperkte uitbreiding van een sedert lang vertrouwde figuur (zie het kabinetsstandpunt: blz. 42).

Wij zijn van mening dat onduidelijkheid bij zowel het bestuursorgaan als de appellant over de status van het primaire besluit na vernietiging van de beslissing op het bezwaar moet worden voorkomen. Wij kiezen eveneens voor de oplossing die aansluit bij de systematiek van de Awb.

Artikel 8:72, vijfde lid, eerste volzin, wordt door dit onderdeel o.m. aangevuld met de zinsnede «alsmede zo nodig een voorlopige voorziening treffen». Hierdoor krijgt de rechter de bevoegdheid om, tegelijkertijd met de einduitspraak en met toepassing van de regels inzake een voorlopige voorziening, zonodig een voorlopige voorziening te treffen ten aanzien van het primaire besluit. Een dergelijke voorziening kan ook iets anders behelzen dan een schorsing en hoeft dus niet altijd een conservatoir karakter te hebben. Daarnaast is een tweede volzin toegevoegd waardoor de rechtbank verplicht wordt het tijdstip te bepalen waarop deze voorlopige voorziening vervalt. Het verval van «gewone» voorlopige voorzieningen is geregeld in artikel 8:72, zesde lid, en artikel 8:85. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van één van deze bepalingen zou onvoldoende zijn toegesneden op deze situatie. Artikel 8:72, zesde lid, ziet namelijk op de situatie dat de rechtbank in de bodemprocedure uitspraak doet en daarbij aangeeft hoe met de – eerder door de president gegeven – voorlopige voorziening moet worden omgegaan. Artikel 8:85 regelt de bevoegdheid tot vervallenverklaring uitsluitend voor de president. Derhalve is gekozen voor het toevoegen van een tweede volzin in artikel 8:72, vijfde lid.

Bij de beoordeling van de vraag of een voorlopige voorziening moet worden getroffen zal de rechtbank op dezelfde wijze te werk gaan als de president bij zijn beoordeling in het kader van de toepassing van artikel 8:81. De jurisprudentie met betrekking tot titel 8.3 zal dus ook van grote

betekenis zijn voor de rechtbank bij gebruikmaking van haar nieuwe bevoegdheid. Het (nieuwe) artikel 8:72, vijfde lid, houdt in dat in dat geval de rechtbank de bevoegde rechter is voor het treffen van een voorlopige voorziening in plaats van de president. Voor het toetsingskader maakt dit echter geen verschil.

Wellicht ten overvloede wijzen wij er op dat ook de president bevoegd blijft een voorlopige voorziening ten aanzien van het primaire besluit te treffen na vernietiging van de beslissing op bezwaar of administratief beroep. Dat kan indien de president met toepassing van artikel 8:86 onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak heeft gedaan (zie bijv. Pres.Rb. Utrecht 31-8-1994, JB 1994, 225; Pres. Rb. Zutphen 21-12-1995, JB 1996, 64; Pres. Rb. Leeuwarden 11-4-1996, JB 1996, 163). Ook kan na vernietiging van een besluit door de rechtbank hangende de nieuwe beslissing op het bezwaar of administratief beroep een (nieuw) verzoek om voorlopige voorziening worden gedaan.

De rechtbank kan ook ambtshalve tot het treffen van een voorziening op grond van artikel 8:72, vijfde lid, overgaan. Het treffen van deze voorziening is derhalve niet afhankelijk van een verzoek van een van de procespartijen. De regels over de wijziging of opheffing van een voorlopige voorziening (art. 8:87 Awb) zijn niet van toepassing, omdat de voorziening onderdeel uitmaakt van de einduitspraak. Deze kwesties kunnen wel aan de orde worden gesteld in hoger beroep. Er hoeft bovendien geen apart griffierecht te worden betaald voor deze voorziening, het is immers nog steeds een uitspraak in de bodemprocedure.

M en N

Artikel 8:73 biedt de mogelijkheid tot het toekennen van een schadevergoeding door de bestuursrechter. Indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, kan zij, indien daarvoor gronden zijn, op verzoek van een partij de door haar aangewezen rechtspersoon veroordelen tot schadevergoeding die de verzoekende partij lijdt. In de praktijk blijkt het als een probleem te worden ervaren, dat de mogelijkheid van schadevergoeding ontbreekt bij tegemoetkoming van het bestuursorgaan naar aanleiding van het beroep. Er kan immers reeds (rente-)schade zijn ontstaan, die aan het gedrag van het bestuursorgaan te wijten is.

Wij willen voorzien in de mogelijkheid van een afzonderlijk verzoek tot schadevergoeding in geval het beroep wordt ingetrokken, omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan de indiener van het beroep-schrift is tegemoetgekomen, en wel naar analogie van artikel 8:75a (veroordeling proceskosten bij intrekking beroep). Hierdoor wordt namelijk voorkomen dat de indiener voor het verkrijgen van schadevergoeding alsnog een procedure bij het bestuur moet volgen (zo nodig gevolgd door een procedure in twee rechterlijke instanties). Dit laatste levert onnodig gebruik van (gerechtelijke) procedures op en onnodig tijd- en geldverlies voor het bestuur, de rechter en de indiener(s) (zie ook het kabinetsstandpunt: blz. 39, 40).

In deze onderdelen worden overeenkomstig het kabinetsstandpunt een nieuw artikel 8:73a en een nieuwe tekst voor artikel 8:75a voorgesteld. Voor de redactie van het nieuwe artikel 8:73a is aangesloten bij de tekst en daarmee bij de procedures van artikel 8:73 (eerste lid) en artikel 8:75a (tweede en derde lid). Als gevolg hiervan kan de tekst van artikel 8:75a worden vereenvoudigd door het tweede en derde lid van het nieuwe artikel 8:73a van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Op grond van artikel 8:81 kan aan de president van de bevoegde rechtbank een voorlopige voorziening worden gevraagd indien een bezwaar- of beroepschrift is ingediend (dit laatste wordt het connexiteitsvereiste genoemd). In het algemeen levert dit connexiteitsvereiste in de praktijk geen problemen op. Er kunnen echter complicaties ontstaan als vlak voor de behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening de beslissing op het bezwaarschrift afkomt. Formeel houdt het verzoek om voorlopige voorziening dan geen verband meer met het bezwaarschrift. Appellanten moeten – indien de beslissing op het bezwaarschrift niet (volledig) tegemoet komt aan hun bezwaren – in een dergelijk geval hun verzoekschrift intrekken, een beroepschrift tegen de beslissing op het bezwaar indienen en vervolgens een nieuw verzoek tot voorlopige voorziening indienen. Dat is erg omslachtig.

Wij willen in titel 8.3 de mogelijkheid vastleggen om, indien het verzoek om voorlopige voorziening is gedaan nadat bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, en op dat bezwaar of beroep wordt beslist voordat de mondelinge behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening heeft plaatsgevonden, beroep in te kunnen stellen bij de rechtbank tijdens de behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening. Deze mogelijkheid wordt in de praktijk door de rechtbanken al geboden aan de verzoekers van een voorlopige voorziening. Door deze praktijk te legaliseren wordt naar onze mening de procesvoering vereenvoudigd en kan de bestuursrechter de zaak eenvoudiger afdoen (zie het kabinetsstandpunt: blz. 45, 46).

Dit onderdeel voegt met het oog daarop aan artikel 8:81 een vijfde lid toe waardoor verzoeker in de gelegenheid wordt gesteld beroep bij de rechtbank in te stellen, indien een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan nadat bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld en op dit bezwaar of beroep wordt beslist voordat de zitting heeft plaatsgevonden. De verzoeker is niet verplicht van deze mogelijkheid gebruik te maken. Het kan zijn dat iemand meer tijd wil besteden aan het opstellen van zijn beroepschrift.

De laatste volzin van het vijfde lid is opgenomen om zodoende de connexiteit met de bodemprocedure vast te leggen. De procedureregels van titel 8.3 zijn overigens van overeenkomstige toepassing. Er hoeft evenwel geen apart griffierecht te worden betaald voor deze voorziening, er is immers al griffierecht betaald ten tijde van het indienen van het verzoek om een voorlopige voorziening annex aan het indienen van het bezwaarschrift bij het bestuursorgaan (artikel 8:82, eerste lid).

Naast bovengenoemde situatie vinden wij het van belang te wijzen op een mogelijke samenloop met artikel 8:86, waarin de bevoegdheid voor de president is geregeld om onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak te doen. Deze bevoegdheid tot het zgn. kortsluiten kan de president uitoefenen, indien hij van oordeel is dat nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak (art. 8:86, eerste lid). Op die bevoegdheid worden partijen in de uitnodiging voor de zitting gewezen (art. 8:86, tweede lid).

Ook in de situatie dat iemand gebruik maakt van de mogelijkheid die het vijfde lid van artikel 8:81 biedt, komt deze bevoegdheid aan de president toe, waardoor de mogelijkheid bestaat dat na de beslissing op het bezwaarschrift meteen een uitspraak in de bodemprocedure volgt. Doorgaans zal er als gevolg van tijdgebrek geen afzonderlijke uitnodiging voor de zitting meer volgen, zodat het voorschrift van artikel 8:86, tweede lid, inhoudende dat partijen in de uitnodiging voor de zitting worden gewezen op de bevoegdheid van de president om ook de hoofdzaak af te doen, niet kan worden toegepast. Dit betekent dat de president zich er in

dit geval ter zitting van zal moeten vergewissen dat alle partijen instemmen met toepassing van artikel 8:86. Partijen mogen immers niet tegen hun wil plotseling worden geconfronteerd met een beslissing in de hoofdzaak indien zij slechts zijn uitgenodigd voor een zitting ter behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening.

P

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om twee kleine technische correcties in de bijlage aan te brengen. Het opschrift van onderdeel B is in overeenstemming gebracht met de nieuwe naam van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onderdeel I (Ministerie van Financiën) bestaat uitsluitend nog uit een opschrift en kan derhalve vervallen.

Artikel II

De wijziging van artikel 39a, tweede lid, van de Wet op de Raad van State brengt de verwijzing naar artikel 8:75a, tweede en derde lid, Awb in overeenstemming met de overbrenging van hetgeen daarin is geregeld naar artikel 8:73a, tweede en derde lid, Awb.

Artikel III

Op grond van artikel 8:41 Awb wordt van de indiener van een beroepschrift door de griffier van een rechtbank griffierecht geheven. De hoogte van het griffierecht kan verschillen afhankelijk van de hoedanigheid van de indiener (al dan niet een natuurlijke persoon) en van het besluit waartegen beroep wordt ingesteld. Voor een natuurlijke persoon kan een laag tarief en een hoog tarief gelden. Het lage tarief geldt indien door een natuurlijke persoon beroep is ingesteld tegen o.a. een besluit, genomen op grond van een wettelijk voorschrift dat is opgenomen in de onderdelen B en C, onder 1 tot en met 25 en 29, van de bijlage bij de Beroepswet. In deze onderdelen zijn voornamelijk pensioenregelingen en sociale zekerheidsregelingen opgenomen. Van degenen die op basis van een van deze regelingen in beroep gaan, wordt minder financiële draagkracht verwacht, vandaar dat voor hen het lage tarief geldt.

De wijzigingen die door door onderdeel C van dit artikel worden aangebracht in de bijlage bij de Beroepswet worden o.m. ingegeven door (nieuwe) wetgeving op het terrein van de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De inhoud van deze (nieuwe) wetgeving leent zich voor toepassing van het lage tarief, opname van deze wetgeving in de bijlage wordt door ons om die reden wenselijk geacht. Deze mening wordt gedeeld door het Landelijk overleg van de voorzitters van de sectoren bestuursrecht.

A

De wijziging van artikel 21a, tweede lid, van de Beroepswet brengt de verwijzing naar artikel 8:75a, tweede en derde lid, Awb in overeenstemming met de overbrenging van hetgeen daarin is geregeld naar artikel 8:73a, tweede en derde lid, Awb.

B

Bij de Beroepswet behoort een bijlage, die enkele tientallen wetten opsomt. Deze bijlage heeft drie functies:

- (a) zij bepaalt mede in welke gevallen tegen een uitspraak van de rechtbank hoger beroep openstaat op de Centrale Raad van Beroep, in

- plaats van op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 18, eerste lid, onderdeel b, van de Beroepswet);
- (b) zij bepaalt in welke gevallen dit hoger beroep, in afwijking van de hoofdregel (art. 6:24 jo. art. 6:16 Awb), schorsende werking heeft (art. 19 Beroepswet);
- (c) zij bepaalt zowel voor het beroep als voor het hoger beroep in welke gevallen het lage griffierecht van toepassing is (art. 8:41, derde lid, onderdeel a, sub 1, van de Algemene wet bestuursrecht resp. art. 22, tweede lid, onderdeel a, sub 1, van de Beroepswet).

Bij deze bijlage doen zich in de praktijk vergelijkbare problemen voor als bij de bijlage bij de Awb; verwezen zij naar de toelichting bij artikel I, onderdeel F. Daarom stellen wij voor, ook in de Beroepswet een vaste overgangsbepaling voor wijzigingen van de bijlage op te nemen. In deze bepaling is wederom gekozen voor het regime van eerbiedigende werking. Dit geldt voor alle drie de rechtsgevolgen waarop de bijlage betrekking heeft: de vraag bij welk college het hoger beroep moet worden ingesteld («de mogelijkheid van hoger beroep»), de vraag of dit beroep schorsende werking heeft («de gevolgen van het hoger beroep»), en tenslotte de vraag welk griffierecht verschuldigd is («de hoogte van het griffierecht»).

C

De voorgestelde wijzigingen onder 1 beogen onderdeel A van de bijlage aan te passen aan een wijziging van de grondslag van de rechtspositie-regeling in het voortgezet onderwijs en de totstandkoming van de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet van 15 mei 1997 tot wijziging van onder meer de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake schoolbegeleiding (regeling schoolbegeleiding, Stb. 1997, 252) en de Wet subsidiëring landelijke onderwijs-ondersteunende activiteiten.

Onder 2 is toegevoegd de Uitkeringswet KNIL-beroepsmilitairen, die voorziet in een eenmalige uitkering van f 7500,- voor bepaalde gewezen KNIL-militairen.

Voor ambtenaren en werknemers in het bedrijfsleven geldt het lage tarief indien zij beroep instellen tegen een besluit inzake een uitkering bij werkloosheid en ziekte. Voor werknemers in het bijzonder onderwijs geldt in die gevallen geen verlaagd tarief. Het onder 3 toevoegen van de onderdelen 8a tot en met 8c aan onderdeel C van de bijlage beoogt aan dit verschil een einde te maken. Daarnaast hebben wij de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria in onderdeel C van de bijlage, alsmede een foutje in de nummering hersteld.

Artikel IV

A

Artikel 20, eerste lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie maakt beroep mogelijk op het College van Beroep voor het bedrijfsleven tegen besluiten, genomen op grond van een wettelijk voorschrift dat is opgenomen in de bijlage die bij die wet behoort. Bij deze bijlage kunnen zich vergelijkbare problemen voordoen als bij de bijlage bij de Awb; verwezen zij naar de toelichting bij artikel I, onderdeel F.

Daarom stellen wij ook in dit onderdeel voor, in artikel 20 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie een vaste overgangsbepaling op te nemen voor wijzigingen van de bijlage. In deze bepaling is wederom gekozen voor het regime van eerbiedigende werking.

B

De wijziging van artikel 23, tweede lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie brengt de verwijzing naar artikel 8:75a, tweede en derde lid, Awb in overeenstemming met de overbrenging van hetgeen daarin is geregeld naar artikel 8:73a, tweede en derde lid, Awb.

Artikel V

De wijziging van artikel 29f, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) brengt de verwijzing naar artikel 8:75a, tweede en derde lid, Awb in overeenstemming met de overbrenging van hetgeen daarin is geregeld naar artikel 8:73a, tweede en derde lid, Awb. Artikel 29f, derde lid, wordt aan de Awr toegevoegd ingevolge de Wet van 29 oktober 1998 tot aanpassing van het fiscale procesrecht aan de Algemene wet bestuursrecht en wijziging van een aantal fiscale en andere wetten (herziening van het fiscale procesrecht) (Stb. 1998, 621).

Artikel VI

De meeste wijzigingen in dit wetsvoorstel krijgen vanaf het moment van inwerkingtreding onmiddellijke werking. Dit laatste geldt niet voor de wijzigingen van artikel I, onderdelen D en G.

Ten aanzien van artikel 6:15, derde lid, Awb (onderdeel D) wordt aldus voorkomen dat bestuursorganen op basis van het oude recht een bezwaarschrift terecht niet-ontvankelijk hebben verklaard, maar dat de bestuursrechter in beroep deze beslissing op het bezwaarschrift de niet-ontvankelijkheidsverklaring – moet vernietigen op basis van het dan geldende nieuwe recht.

Indien de wijziging van artikel 8:7, eerste lid, Awb (onderdeel G) onmiddellijke werking zou krijgen zou dit tot gevolg hebben dat beroepen tegen besluiten van een politieregio, die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn ingesteld of op basis van een alsdan onjuiste rechtsmiddelvermelding bij de verkeerde rechtbank nog zouden worden ingesteld, alsnog naar andere rechtbanken zouden moeten worden verwezen. Dit laatste komt de behandeling van die – reeds lopende – zaken niet ten goede.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper