

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. 7

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 1999

1. Inleiding

Deze brief strekt ertoe de beide Kamers te informeren over de voortgang en planning van de werkzaamheden aan de Algemene wet bestuursrecht. In het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46) hebben onze ambtsvoorgangers toegezegd de kamers periodiek te zullen informeren over de voortgang bij de uitvoering van dat kabinetsstandpunt. Bij de plenaire behandeling door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling inzake de behandeling van klachten door bestuursorganen heeft de tweede ondergetekende voorts toegezegd de kamer te zullen informeren over de planning en prioriteitsstelling bij de verdere uitbouw van de Awb (Handelingen I 11 mei 1999, blz. 29–1306). Het leek dienstig om beide onderwerpen in één brief te combineren en uit te breiden tot een totaaloverzicht van de stand van zaken bij het werk aan de Awb. Dit overzicht valt in drie categorieën uiteen. Paragraaf 2 geeft een overzicht van aanhangige, in voorbereiding zijnde of voorgenomen wetsvoorstellen waarbij bestaande bepalingen van de Awb worden gewijzigd of aangevuld, dan wel bijzondere wetgeving aan de Awb wordt aangepast. Deze voorstellen vloeien deels voort uit het regeerakkoord, deels uit het kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de Awb, deels uit nieuwe maatschappelijke of politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Paragraaf 3 geeft een overzicht van activiteiten die verband houden met de Awb, maar die (nog) geen wetgeving meebrengen. Deze activiteiten vloeien grotendeels voort uit het kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de Awb, dan wel uit het kabinetsstandpunt inzake juridisering in het openbaar bestuur (kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1). Paragraaf 4 gaat over de toekomstige uitbreiding van de Awb met nieuwe onderwerpen. De Awb geeft uitvoering aan de sedert 1983 in artikel 107, tweede lid, van de Grondwet neergelegde opdracht aan de wetgever om algemene regels van bestuursrecht vast te stellen. Wegens de omvang en

de complexiteit van deze opdracht is er vanaf het begin voor gekozen haar niet in één keer, maar gefaseerd uit te voeren. De Awb wordt dus in gedeelten («tranches») tot stand gebracht; men spreekt wel van «aanbouwwetgeving». Inmiddels zijn drie tranches en een aantal kleinere aanvullingen van de wet in werking getreden.

Daarmee is de Awb nog niet voltooid. Er zijn thans vijf wetsvoorstellen in voorbereiding tot uitbreiding van de Awb met nieuwe onderwerpen. Deze worden beschreven in paragraaf 4.1. In paragraaf 4.2 wordt vervolgens ingegaan op onderwerpen waarmee de Awb in de toekomst nog zou kunnen worden uitgebreid. Daarbij wordt, overeenkomstig de eerder genoemde toezegging aan de Eerste Kamer, tevens ingegaan op de criteria die bij de keuze van nieuwe onderwerpen en bij het stellen van prioriteiten worden gehanteerd. Afgesloten wordt met een conclusie; in een bijlage bij deze brief is tenslotte een schematisch overzicht opgenomen van lopende wetsvoorstellen tot wijziging of aanvulling van de Awb.

2. Wetgeving tot wijziging van de Awb

Wetgeving voortvloeiend uit het regeerakkoord/de evaluatie van de Awb

1. Uniforme openbare voorbereidingsprocedure

De Awb kent thans twee openbare voorbereidingsprocedures, bedoeld voor de voorbereiding van besluiten met relatief veel belanghebbenden: de gewone openbare voorbereidingsprocedure, neergelegd in afdeling 3.4 Awb, en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, neergelegd in afdeling 3.5 Awb. Bij de evaluatie is gebleken, dat het naast elkaar bestaan van beide procedures in de praktijk tot verwarring en daarmee onnodige juridisering leidt, mede doordat in de bijzondere wetgeving ook weer allerlei varianten op de beide procedures zijn geïntroduceerd. Ook is gebleken, dat na toepassing van afdeling 3.4 de bezwaarschriftprocedure als regel weinig toegevoegde waarde meer heeft (na toepassing van afdeling 3.5 geldt geen bezwaarschriftprocedure). Naar aanleiding hiervan is in het regeerakkoord (kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, blz. 77) neergelegd, dat de beide openbare voorbereidingsprocedures zullen worden geïntegreerd tot één, relatief eenvoudige, procedure, waarvan dan in de bijzondere wetgeving niet meer kan worden afgeweken. Na toepassing van deze nieuwe procedure zou geen bezwaarschriftprocedure meer moeten openstaan.

Ter uitvoering van deze afspraak uit het regeerakkoord is een wetsvoorstel opgesteld. De Raad van State heeft daarover op 17 september 1999 advies uitgebracht.

Stand van zaken: Nader rapport in voorbereiding.

Planning: Najaar 1999 indiening bij de Staten-Generaal; inwerkingtreding zo mogelijk op 1 januari 2001.

2. Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure

De invoering van een uniforme openbare voorbereidingsprocedure vergt de nodige aanpassingswetgeving. In bijzondere wetten wordt veelvuldig naar de beide bestaande procedures verwezen. Deze verwijzingen moeten worden aangepast. Inhoudelijk belangrijker is dat in de bijzondere wetgeving nogal eens grotere en kleinere afwijkingen van deze procedures zijn opgenomen, hetgeen in de praktijk tot de nodige verwarring aanleiding geeft. In het regeerakkoord is neergelegd dat deze afwijkingen zullen worden geschrapt. Ook dat vergt vanzelfsprekend aanpassingswetgeving.

Stand van zaken: Ambtelijke voorbereiding.
Planning: Rond de jaarwisseling behandeling in de ministerraad; medio 2000 indiening bij de Staten-Generaal.

3. Rechtstreeks beroep

In het regeerakkoord is afgesproken dat bestuur en burger de mogelijkheid zullen krijgen om de verplichte bezwaarschriftprocedure, die als regel aan het beroep bij de bestuursrechter voorafgaat, in onderling overleg over te slaan als deze in het concrete geval naar verwachting onvoldoende toegevoegde waarde zal hebben. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht bereidt daarvoor een voorontwerp van wet voor. Dit voorontwerp zal naar verwachting nog dit najaar verschijnen.

Stand van zaken: Voorontwerp in voorbereiding
Planning: Dit najaar voorontwerp; tegen het einde van dit parlementaire jaar indiening bij de Staten-Generaal.

4. Eerste Evaluatiewet Awb (26 523)

Bij koninklijke boodschap van 10 mei 1999 is ingediend een voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele aanverwante wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Eerste evaluatiewet Awb) (kamerstukken II 1998/99, 26 523, nrs. 1–3). Dit voorstel bevat een reeks relatief technische wijzigingen van de Awb, vooral op het gebied van het procesrecht, die voortvloeien uit de evaluatie. Daarbij wordt uitvoering gegeven aan de conclusies uit de paragrafen 4.2, 6.6, 6.8 (alleen de eerste conclusie) en 6.10 van het kabinetsstandpunt evaluatie Awb.

Stand van zaken: De Tweede Kamer heeft op 13 oktober 1999 een Verslag uitgebracht.

Planning: Gestreefd wordt naar afronding van de parlementaire behandeling in het lopende parlementaire jaar, met het oog op inwerkingtreding op 1 juli 2000 of zoveel eerder als mogelijk blijkt.

5. Tweede Evaluatiewet Awb

Uit het kabinetsstandpunt evaluatie Awb resteert nog een aantal voornemens tot wetswijziging, die niet in de Eerste evaluatiewet konden worden meegenomen, omdat zij nadere studie vergden. Het betreft in ieder geval een mogelijke verruiming van de in artikel 6:22 Awb neergelegde bevoegdheid om in bezwaar en beroep geen gevolgen te verbinden aan formele gebreken in een besluit, alsmede een nadere regeling van herstel- en tussenuitspraken. Het voornemen is om deze beide onderwerpen samen te brengen in een tweede evaluatiewet. Daarin zal ook een eventuele wijziging van de artikelen 6:18 en 6:19 Awb, indien nadere studie uitwijst dat deze nodig is, worden opgenomen. Gelet op de beschikbare capaciteit en prioriteiten zal de voorbereiding van dit wetsvoorstel in de loop van dit parlementaire jaar ter hand worden genomen. Het streven is er op gericht voor het zomerreces 2000 een wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State voor te leggen.

Stand van zaken: Voorbereiding wordt binnenkort ter hand genomen.

Planning: Voor zomerreces 2000 een wetsvoorstel bij de Raad van State.

Overige wetgeving

6. Kosten bestuurlijke voorprocedures

De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht heeft op 17 september 1998 een voorontwerp uitgebracht inzake de vergoeding door

een bestuursorgaan van kosten die een belanghebbende maakt in verband met de behandeling van zijn bezwaar of administratief beroep. Daarin is naar aanleiding van uiteenlopende jurisprudentie ter zake en ter voorkoming van onnodige juridisering van de bestuurlijke voorprocedures voorgesteld deze kosten slechts in bijzondere gevallen voor vergoeding door het bestuursorgaan in aanmerking te brengen. Tevens is, analoog aan de regeling voor de kosten van het beroep bij de rechter, voorgesteld ingeval van vergoeding een forfaitair tarief te hanteren en het oordeel over deze kosten bij uitsluiting aan de bestuursrechter toe te kennen. Een op het voorontwerp gebaseerd wetsvoorstel is aan de Raad van State voorgelegd; deze heeft op 17 september 1999 advies uitgebracht. Stand van zaken: Voorbereiding Nader rapport. Planning: Najaar 1999 indiening bij de Staten-Generaal; inwerkingtreding zo spoedig mogelijk.

7. Aanpassingswet derde tranche OCenW

De derde tranche van de Awb is nog niet in werking getreden voor de wetgeving inzake de bekostiging van het onderzoek, omdat de daarvoor benodigde aanpassingswetgeving niet tijdig gereed was. Dit hield, behalve met andere wetgevingsprioriteiten, ook verband met de complexiteit van de bekostigingssystematiek. Inmiddels is een wetsvoorstel tot aanpassing van de bekostigingswetgeving in een vergevorderd stadium van ambtelijke voorbereiding. Stand van zaken: Ambtelijke voorbereiding. Planning: Najaar 1999 behandeling in de ministerraad; eerste helft 2000 indiening bij de Staten-Generaal.

3. Andere activiteiten voortvloeiend uit het kabinetsstandpunt evaluatie of het kabinetsstandpunt juridisering

Bestuursgeschillen

In het kabinetsstandpunt inzake juridisering in het openbaar bestuur is aangekondigd dat onderzocht zal worden of bepaalde geschillen tussen bestuursorganen onderling op een andere wijze dan door de rechter kunnen worden beslist. Dit onderzoek is in opdracht van de tweede ondergetekende uitgevoerd door de Universiteit Utrecht en de Universiteit van Amsterdam en is inmiddels afgerond. Een kabinetsstandpunt terzake zal in de loop van dit parlementaire jaar aan de Staten-Generaal worden aangeboden.

Stand van zaken: Onderzoek afgerond.

Planning: In de loop van het parlementaire jaar een kabinetsstandpunt.

Handreiking bezwaar

Zowel in het kabinetsstandpunt evaluatie Awb als in het regeerakkoord is geconstateerd dat bestuursorganen het conflictoplossend vermogen van de bezwaarschriftprocedure nog onvoldoende benutten. In genoemd kabinetsstandpunt is aangekondigd dat met het oog daarop een handreiking voor bestuursorganen zal worden ontwikkeld, waarin ervaringen met en «best practices» rond de bezwaarschriftprocedure zullen worden gebundeld. Het materiaal daarvoor is inmiddels verzameld; thans wordt gewerkt aan de afronding van de tekst. Naar verwachting kan de handreiking begin 2000 worden gepubliceerd.

Stand van zaken: In voorbereiding.

Planning: Publicatie begin 2000.

De artikelen 6:18 en 6:19 Awb geven een regeling in verband met de wijziging of intrekking van besluiten hangende bezwaar of beroep. Gebleken is, dat deze artikelen in de praktijk nogal wat vragen oproepen. In het kabinetsstandpunt evaluatie Awb is daarom een nader onderzoek naar deze problematiek aangekondigd. Daaraan wordt uitvoering gegeven door het in samenwerking met de Stichting studiecentrum rechtspleging organiseren van een (besloten) werkconferentie met bij de bestuursrecht-spraak betrokkenen en deskundigen. Deze conferentie zal plaatsvinden op 8 november 1999. Naar aanleiding van de resultaten van deze conferentie zullen ondergetekenden hun standpunt bepalen ten aanzien van de vraag of wetswijziging wenselijk is. Bij bevestigende beantwoording van die vraag zullen de benodigde wijzigingen worden opgenomen in het eerder genoemde wetsvoorstel Tweede evaluatiewet Awb; bij ontkennende beantwoording zullen de Staten-Generaal bij brief worden geïnformeerd. Stand van zaken: In voorbereiding. Planning: In de loop van het parlementaire jaar standpunt over wenselijkheid wetswijziging.

Notitie beslistermijnen

Bij de evaluatie van de Awb bleek, dat termijnen voor besluitvorming veelvuldig worden overschreden. Ondergetekenden bereiden thans een notitie voor over de mogelijkheden om daarin verbetering te brengen. Het gaat daarbij niet in de eerste plaats om nieuwe wetgeving – het probleem is niet dat de wet geen termijnen stelt, maar dat die termijnen te vaak niet worden gehaald –, maar om mogelijkheden om de feitelijke besluitvormingsduur te bekorten.

Wat de termijnen voor de besluitvorming door de rechter betreft, is er in het kabinetsstandpunt evaluatie Awb op gewezen, dat de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken het initiatief hadden genomen om een landelijk uniforme procesregeling te ontwikkelen. Deze modelregeling (gepubliceerd in Stcrt. 1999, 172) waarin de verschillende stappen in de beroepsprocedure bij de rechtbank aan strakke termijnen worden gebonden, is inmiddels door alle negentien rechtbanken overgenomen en op 1 oktober 1999 in werking getreden.

Stand van zaken: In voorbereiding.

Planning: Dit parlementaire jaar een notitie bij de Staten-Generaal.

Tweede evaluatie Awb

Ingevolge artikel 11:1 Awb dient de wet na de eerste evaluatie telkens om de vijf jaar te worden geëvalueerd. Derhalve zal voor 1 januari 2002 de tweede evaluatie moeten plaatsvinden. Het ligt in het voornemen daarvoor wederom een onafhankelijke commissie in het leven te roepen. Bij deze evaluatie zal onder meer aandacht worden besteed aan het hoger beroep en aan enkele aandachtspunten die uit de eerste evaluatie naar voren zijn gekomen. Daarbij gaat het in bijzonder om de termijnen voor besluitvorming en de bezwaarschriftprocedure. Het onderzoek naar het hoger beroep is inmiddels aanbesteed, voor de andere onderdelen zal dit op korte termijn gebeuren.

Stand van zaken: aanbesteding onderzoek gaande.

Planning: rapportage aan Staten-Generaal voor 1 januari 2002.

Nota juridisering in het openbaar bestuur

Op 21 december is verschenen het kabinetsstandpunt inzake «juridisering in het openbaar bestuur» (kamerstukken II, 1998/99 26 360, nr. 1). De Tweede Kamer heeft daarover een groot aantal schriftelijke vragen

gesteld; deze zullen dit najaar worden beantwoord. Daarbij zal tevens worden ingegaan op de noodzaak en mogelijkheid van een andere formulering van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, alsmede op de eventuele uitbreiding van rechtspraak in één instantie.
Stand van zaken: Beantwoording vragen in voorbereiding.
Planning: Beantwoording rond 1 november 1999.

4. Wetgeving tot aanvulling van de Awb

4.1 Wetgeving in voorbereiding

8. Vierde tranche Awb

Op 7 september 1999 heeft de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht een voorontwerp voor de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Dit voorontwerp bevat bepalingen omtrent vier onderwerpen:

- openbaarheid van bestuur;
- bestuursrechtelijke geldschulden;
- bestuurlijke handhaving, in het bijzonder de bestuurlijke boete;
- attributie.

Het voorontwerp is voor commentaar voorgelegd aan een groot aantal maatschappelijke instanties. Gelegenheid tot commentaar is geboden tot 1 januari 2000. Daarna zal een regeringsvoorstel worden voorbereid, waarbij het streven er op is gericht dit regeringsvoorstel voor het zomerreces 2000 voor advies voor te leggen aan de Raad van State.

Stand van zaken: Voorontwerp in consultatie.

Planning: Voor zomerreces 2000 een wetsvoorstel bij de Raad van State.

9. Samenhangende besluiten I (procedurele coördinatie)

Een subcommissie van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht werkt sedert enige tijd aan een regeling voor de coördinatie en versnelling van besluitvormingsprocedures voor de gevallen waarin voor één activiteit een reeks van vergunningen of andere besluiten nodig zijn. Ter wille van de voortgang is deze zeer complexe materie in twee delen gesplitst. Het eerste gedeelte betreft de procedurele coördinatie, het tweede de inhoudelijke coördinatie. Een voorontwerp voor het eerste gedeelte zal naar verwachting nog dit najaar verschijnen en dan in consultatie worden gegeven. Het streven is er op gericht, voor het zomerreces 2000 een wetsvoorstel ter advisering aan de Raad van State voor te leggen.

Stand van zaken: Voorontwerp in voorbereiding.

Planning: Voor zomerreces 2000 een wetsvoorstel bij de Raad van State.

10. Samenhangende besluiten II (inhoudelijke coördinatie)

De zojuist genoemde subcommissie van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht heeft inmiddels ook de voorbereiding van een regeling voor de inhoudelijke coördinatie van samenhangende besluiten ter hand genomen. Het streven is er op gericht het komende parlementaire jaar een voorontwerp te doen verschijnen, dat vervolgens in consultatie zal worden gegeven.

Stand van zaken: Voorontwerp in voorbereiding.

Planning: Eerste helft 2000 voorontwerp.

11. Extern klachtrecht

Op 1 juli 1999 is in werking getreden de wet tot aanvulling van de Awb met een regeling inzake de behandeling van klachten door bestuurs-

organen (hoofdstuk 9 Awb). Dit betreft het zogenaamde interne klachtrecht, waarbij de uiteindelijke beslissing op de klacht door het bestuursorgaan zelf wordt genomen. Inmiddels heeft de tweede ondergetekende naar aanleiding van de motie-Scheltema-De Nie (kamerstukken II 1998/99, 26 445, nr. 3) toegezegd, op korte termijn tevens een regeling voor het externe klachtrecht – waarbij de klacht wordt behandeld door een onafhankelijk instantie – tot stand te zullen brengen. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is terzake om advies gevraagd. Zij hoopt nog dit kalenderjaar een voorontwerp uit te brengen. Daarna zal zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel worden ingediend. Stand van zaken: Voorontwerp in voorbereiding. Planning: Eind 1999 voorontwerp.

12. Elektronische besluiten

In het bestuursrecht is voor de meeste rechtshandelingen de schriftelijke vorm voorgeschreven. Door de snelle ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie ontstaat zowel bij burgers als bij bestuursorganen in toenemende mate de behoefte om deze rechtshandelingen ook in elektronische vorm te kunnen verrichten. Tijdens een algemeen overleg over de nota «Wetgeving voor de elektronische snelweg» heeft de eerste ondergetekende toegezegd een wetswijziging te zullen voorbereiden, die dit – onder voorwaarden in verband met de rechtszekerheid en de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de communicatie tussen overheid en burger – mogelijk maakt (zie kamerstukken II 1998/99, 25 880, nr. 5).

Stand van zaken: In voorbereiding.

Planning: Indiening bij de Staten-Generaal in de tweede helft van 2000.

13. Versnelde implementatie

In het kabinetsstandpunt inzake versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 65) is aangekondigd, dat de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht zal worden verzocht te bezien in hoeverre artikel 1:8 Awb zodanig kan worden aangepast dat bij toepassing van een zogenaamde buitenwerkingstellingsbevoegdheid ter implementatie van internationale regelgeving, gelet op het ingrijpende karakter daarvan, toch een «voorhangprocedure» geldt.

Stand van zaken: In voorbereiding.

Planning: Voor zomerreces 2000 een advies van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht.

4.2 Mogelijke onderwerpen voor een vijfde tranche

Uit het voorgaande blijkt dat op het terrein van de Awb thans wordt gewerkt aan dertien wetsvoorstellen – waaronder enkele zeer omvangrijke en/of gecompliceerde – en vijf andere projecten. Bijna al deze wetsvoorstellen en projecten geven uitvoering aan toezeggingen aan de Staten-Generaal, het regeerakkoord of anderszins vastgesteld kabinetsbeleid. Met name het kabinetsbeleid gericht op enerzijds het verhogen van de kwaliteit van het openbaar bestuur en anderzijds het tegengaan van onnodige juridisering leidt tot een reeks beleidsvoornemens die de Awb betreffen of daaraan raken. In dit kader passen onder meer de wetsvoorstellen inzake het extern klachtrecht, het rechtstreeks beroep, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de beide wetsvoorstellen inzake samenhangende besluiten.

Daarnaast zijn er gevallen waarin ontwikkelingen in de jurisprudentie (het wetsvoorstel inzake de kosten van bestuurlijke voorprocedures) of maatschappelijke ontwikkelingen (het wetsvoorstel inzake elektronische

besluiten) tot ingrijpen van de wetgever nopen. Bij eerstgenoemd onderwerp is dat ingrijpen nodig omdat voor burger en bestuur rechtsonzekerheid is ontstaan die reeds op zichzelf een juridiserend effect heeft. Bij het laatstgenoemde voorstel gaat het om het wegnemen van onnodige juridische belemmeringen voor het benutten van de kansen die informatie- en communicatietechnologie biedt voor de versterking van de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Het ligt in de rede dat bij het werk aan de Awb de uitvoering van reeds gedane toezeggingen en vastgesteld kabinetsbeleid prioriteit heeft boven het ter hand nemen van geheel nieuwe onderwerpen. Evenzeer ligt in de rede, dat de hoogste prioriteit uitgaat naar kernpunten uit het regeerakkoord. Praktisch betekent dit, dat de schaarse beschikbare wetgevingscapaciteit thans vooral wordt ingezet voor de hiervoor in de paragrafen 2, 3 en 4.1 genoemde onderwerpen. Voor het ter hand nemen van nieuwe onderwerpen, en dus voor een vijfde tranche van de Awb, bestaat daarnaast de komende tijd maar in zeer beperkte mate ruimte.

Dit betekent geenszins, dat wij van een vijfde tranche van de Awb zouden willen afzien, maar slechts dat de voorbereiding daarvan pas in de tweede helft van deze kabinetsperiode ter hand kan worden genomen (waarbij wij overigens aantekenen dat dan ook de aanpassingswetgeving voor de vierde tranche veel capaciteit zal vergen). Ook zullen binnen de reeks van mogelijke onderwerpen voor een vijfde tranche prioriteiten moeten worden gesteld. In dat licht bespreken wij hieronder enkele van die onderwerpen. Het gaat enerzijds om onderwerpen die zijn genoemd in de brief van onze ambtsvoorgangers van 19 juni 1996 over de voortgang en planning van de vierde tranche (kamerstukken II 1995/96, 24 400 VI, nr. 49), anderzijds om in de literatuur genoemde onderwerpen.

Prioriteit 1

Nadeelcompensatie (en schadevergoeding)

In hun zojuist genoemde brief noemden onze ambtsvoorgangers slechts het onderwerp nadeelcompensatie. Daarbij gaat het om compensatie van schade veroorzaakt door op zichzelf rechtmatig handelen van de overheid. In het kabinetsstandpunt evaluatie Awb kondigden zij daarnaast aan de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht om advies te zullen vragen omtrent een mogelijke regeling in de Awb van de overheidsaansprakelijkheid wegens onrechtmatig handelen. Gelet op het nog steeds toenemende maatschappelijk belang en de vele ontwikkelingen in de jurisprudentie menen wij, dat aan een codificatie van dit bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht inderdaad behoefte bestaat. Daarbij gaat het zowel om schadevergoeding bij rechtmatig overheids-handelen als om schadevergoeding bij onrechtmatig overheids-handelen.

Daarnaast is van belang, dat zich op het terrein van de overheidsaansprakelijkheid ook ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling tussen burgerlijke en bestuursrechter belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan. Deze ontwikkelingen betreffen in het bijzonder de figuur van het zogenaamde zuiver of zelfstandig schadebesluit. Alle hoogste bestuursrechters – met uitzondering van de belastingrechter, waar het probleem zich door het gesloten stelsel van voor beroep vatbare handelingen niet voordoet – aanvaardden inmiddels, dat een beslissing van een bestuursorgaan omtrent de aanspraken van een burger op schadevergoeding een voor beroep vatbaar besluit is, voorzover ook de schadeoorzaak een voor beroep vatbaar besluit was.

Deze jurisprudentie heeft in de praktijk de nodige vragen opgeroepen. Zo bestaat thans enige onduidelijkheid over de verdeling van rechtsmacht tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter. In de literatuur is van diverse zijden gesteld dat de wetgever op korte termijn zou moeten

ingrijpen om deze onduidelijkheid weg te nemen. Naar verwachting zal de Hoge Raad echter binnen afzienbare tijd uitspraak doen in een zaak, waarin de thans voor de praktijk meest prangende vraag centraal staat: betekent de mogelijkheid om een zuiver schadebesluit uit te lokken en daartegen beroep in te stellen bij de bestuursrechter dat de weg naar de burgerlijke rechter is afgesloten, of niet? Het ligt in de rede om deze uitspraak af te wachten, alvorens te beslissen of daarnaast op korte termijn wetgeving nodig is.

Intrekking en wijziging van beschikkingen

Reeds in de aanbiedingsbrief 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.

Overeenkomsten

Het bestuursrecht kent niet een eigen regeling van de overeenkomst. Toch worden in de bestuurspraktijk dagelijks vele overeenkomsten gesloten, die geheel of gedeeltelijk in de publiekrechtelijke sfeer liggen. Te denken valt aan convenanten tussen overheden of tussen overheden en maatschappelijke organisaties en aan zogeheten bevoegdhedenovereenkomsten. Bij gebrek aan een publiekrechtelijke regeling pleegt de praktijk zich zonodig te redden met analoge toepassing van het privaatrecht, zonodig met enige nuanceringen die uit de aard van de rechtsverhouding voortvloeien. Niettemin rijzen rond overeenkomsten in de publiekrechtelijke sfeer regelmatig juridische vragen, over de beantwoording waarvan in rechtspraak en literatuur bovendien nogal eens verschil van inzicht bestaat. Derhalve zou het nuttig zijn te bezien, in hoeverre een wettelijke regeling van de figuur van de bestuursrechtelijke overeenkomst – waarbij dan wel onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen de verschillende typen bestuursrechtelijke overeenkomsten – een deel van de onduidelijkheden zou kunnen wegnemen.

Prioriteit 2

Heffingen

In hun meergenoemde brief wezen onze ambtsvoorgangers er op, dat heffingen (belastingen en premies daaronder begrepen) op veel deelterreinen van het bestuursrecht voorkomen, waarbij de regelingen soms nodeloze verschillen vertonen. Bovendien sluit de systematiek van de Awb niet altijd goed aan op de systematiek van de heffing, nu de betalingsplicht in veel gevallen rechtstreeks uit de wet voortvloeit, zonder dat daaraan een besluit ten grondslag ligt. Deze problemen worden voor een deel opgelost door de in het kader van de vierde tranche voorgestelde regeling inzake bestuursrechtelijke geldschulden. Gelet daarop is verdere harmonisatie van wetgeving inzake heffingen thans minder urgent.

Plannen

Het voorontwerp voor de eerste tranche van de Awb noemde onder meer

het plan als een mogelijk in de toekomst in de Awb te regelen rechtsfiguur. Plannen komen inderdaad op veel deelterreinen van het bestuursrecht voor. Zij lopen echter zowel naar functie als naar bindende werking zeer uiteen. Gelet daarop is het de vraag, of de verschillende plannen wel voldoende gemeenschappelijke elementen hebben om een algemene regeling in de Awb te rechtvaardigen. Gelet hierop geven wij er de voorkeur aan om vooralsnog de uitkomsten van het MDW-project harmonisatie planprocedures af te wachten.

5. Conclusie

De komende twee jaar zal bij het werk aan de Awb prioriteit worden gegeven aan een reeks wetsvoorstellen die voortvloeien uit het regeerakkoord of anderszins vastgesteld kabinetsbeleid, dan wel maatschappelijk urgent zijn, alsmede aan de vierde tranche. Voorzover de beschikbare capaciteit dit toelaat, zal later in deze kabinetsperiode de voorbereiding van een vijfde tranche ter hand worden genomen. Daarin zullen, in volgorde van prioriteit, aan de orde komen de onderwerpen nadeelcompensatie en schadevergoeding, intrekking en wijziging van beschikkingen en overeenkomsten.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

wetsvoorstel	korte omschrijving inhoud	aangekondigd/ toegezegd in	stand van zaken	planning
Wijzigingen/aanpassingswetgeving				
1. Uniforme openbare voorbereidingsprocedure	samenvoeging van twee openbare voorbereidingsprocedures tot één	regeerakkoord	Nader rapport	indiening najaar 1999, inwerkingtreding 1-1-2001
2. Aanpassingwet uniforme openbare voorbereidingsprocedure	aanpassing bijzondere wetgeving aan uniforme openbare voorbereidingsprocedure	vloeit voort uit 1 (regeerakkoord)	ambtelijke voorbereiding	indiening medio 2000
3. Rechtstreeks beroep	mogelijkheid om bezwaarschriftprocedure met wederzijds goedvinden over te slaan	regeerakkoord	in voorbereiding bij Commissie Warb	najaar 1999 voorontwerp; indiening medio 2000
4. Eerste evaluatiewet Awb	technische wijzigingen, i.h.b. van het bestuursprocesrecht, n.a.v. evaluatie Awb	kabinetsstandpunt evaluatie Awb	bij Tweede Kamer	inwerkingtreding 1-7-2000 of eerder
5. Tweede evaluatiewet Awb	verruiming 6:22 (passeren vormgebreken); tussenuitspraken; artt. 6:18/6:19	regeerakkoord/ kabinetsstandpunt evaluatie Awb	in voorbereiding bij Commissie Warb	indiening tweede helft 2000
6. Kosten bestuurlijke voorprocedures	kosten die een burger maakt i.v.m. bestuurlijke voorprocedure worden slechts in bijzondere gevallen door het bestuursorgaan vergoed	–	Nader rapport	indiening najaar 1999; in werkingtreding z.s.m.
7. Aanpassingswet OCenW	aanpassing bekostigingswetgeving aan derde tranche	vloeit voort uit derde tranche	ambtelijke voorbereiding	indiening eerste helft 2000
8. Vierde tranche Awb	– openbaarheid van bestuur; – bestuursrechtelijke geldschulden; – bestuurlijke handhaving, i.h.b. bestuurlijke boete; – attributie	parlementaire behandeling derde tranche	voorontwerp in consultatie	medio 2000 wetsvoorstel naar Raad van State
9. Samenhangende besluiten I (procedurele coördinatie)	afstemming procedures voor verschillende besluiten m.b.t. één activiteit	kabinetsstandpunt juridisering	in voorbereiding bij Commissie WARB	najaar 1999 voorontwerp; medio 2000 wetsvoorstel naar Raad van State
10. Samenhangende besluiten II (inhoudelijke coördinatie)	inhoudelijke afstemming verschillende besluiten m.b.t. één activiteit	kabinetsstandpunt juridisering	in voorbereiding bij Commissie WARB	eerste helft 2000 voorontwerp
11. Extern klachtrecht	minimumeisen voor onafhankelijke behandeling van klachten over bestuursorganen	Eerste Kamer (behandeling van ...)	in voorbereiding bij Commissie WARB	eind 1999 voorontwerp
12. Elektronische besluiten	voorwaarden voor het elektronisch verrichten van bestuursrechtelijke rechtshandelingen	kamerstukken II 1998/99, 25 880, nr. 5	in voorbereiding bij Commissie WARB	indiening tweede helft 2000
13. Versnelde implementatie internationale regelgeving	Aanpassing art. 1:8 Awb n.a.v. kabinetsstandpunt	kabinetsstandpunt versnelde implementatie	in voorbereiding bij Commissie WARB	medio 2000 advies Commissie WARB