

## 27 024

### Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot de kosten van bezwaar en administratief beroep (kosten bestuurlijke voorprocedures)

#### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>

Vastgesteld 29 mei 2001

De vaste commissie voor Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel, had de eer onderstaand voorlopig verslag uit te brengen. In dit stadium werden een aantal opmerkingen gemaakt en de volgende vragen gesteld.

De leden van de fractie van het **CDA** hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsontwerp dat nogal sterk gewijzigd uit de behandeling door de Tweede Kamer te voorschijn is gekomen. De regering wilde een beperkte aansprakelijkheid voor de vergoeding van de kosten die bezwaarden maken in de bestuurlijke voorprocedure. Deze zou slechts op zijn plaats zijn indien het bestreden besluit onrechtmatig was genomen door ernstige onzorgvuldigheid vanwege het bestuursorgaan.

Dit vrij strenge criterium is weg geamendeerd. Nu bestaat de gehoudenheid die kosten te vergoeden, volgens het wetsontwerp, op verzoek van de belanghebbende indien het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Deze vergoeding zal overigens forfaitair zijn en de toets van de dubbele redelijkheid moeten kunnen doorstaan.

De minister heeft dit amendement op opvallende wijze in 27 024 nr. 14 geïnterpreteerd waarop deze leden hierna terugkomen.

De leden van de CDA-fractie wilden niet verhelten dat zij gedeeltelijk begrip kunnen opbrengen voor de aanvankelijke opstelling van de regering die ook de instemming van de Raad van State bezat. En wel in zoverre dat ook deze leden de eigen finaliteit van het bestuursrecht willen benadrukken. Deze staat niet toe dat het civiele recht inclusief de civiele jurisprudentie integraal «leidend» behoort te zijn voor de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Zo heeft een bestuurlijke voorprocedure niet hetzelfde karakter als een burgerrechtelijk geding. Deze leden meenden dan ook dat de vrees voor verdergaande juridisering van die voorprocedure niet geheel denkbeeldig is. Nu moet immers in alle gevallen waarin schadevergoeding wordt verzocht expliciet worden vastgesteld door het bestuursorgaan dan wel door de bestuursrechter of het primaire besluit onrechtmatig was. De soepele praktijk waarbij ingediende bezwaarschriften achteraf nog behoorlijk worden aangevuld of uitgebreid zal wel eens aanzienlijk kunnen verminderen. Verder is het ook

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Rosenthal (VVD) (*plv. voorzitter*), Dölle (CDA), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijner (VVD), Timmerman-Buck (CDA) (*voorzitter*), De Wolff (GL), V.d. Beeten (CDA).

niet denkbeeldig dat zeker buiten de sfeer van de niet-gebonden en fabrieksmatige beschikkingen; dus daar waar ruimte is voor «mediation» achtige oplossingen de bestuursorganen zich onverhoopt formalistischer zullen gaan opstellen.

De aan het woord zijnde leden meenden dan ook dat een degelijke evaluatie van de gevolgen van het in dit wetsvoorstel bepaalde geen overbodige luxe is. Daarbij zou het overigens best zo kunnen zijn dat die juridiseringseffecten als ze zich voordoen op de onderscheiden gebieden (bijv. belastingen, economisch ordeningsrecht, studiefinanciering, cultuursubsidies, bouwrecht enz.) nogal verschillend uitpakken.

Tot een dergelijke evaluatie is in de visie van de leden hier aan het woord te meer reden tegen de achtergrond van de volgende opmerkingen. De regering motiveerde haar standpunt met een principiële argumentatie over de verhouding bestuursrecht en civiel recht. Die argumentatie deelden de leden van de CDA-fractie. Daarom bevreemdt het, dat de regering harerzijds de scheiding tussen bestuursrecht en civiel recht mistig maakt door bijvoorbeeld in het kader van verschillende wetten op het terrein van de agrarische en grondpolitiek (de thans bij de Eerste Kamer aanhangige Reconstructiewet, de voorgenomen wijziging van de Landinrichtingswet en van de Onteigeningswet) het bestuur te belasten met allerlei besluiten met vergaande civielrechtelijke implicaties en de bestuursrechter met de beoordeling daarvan. Dat leidt er vanzelfsprekend toe, dat uit een oogpunt van deugdelijke rechtsbescherming figuren uit het civiele recht moeten worden geïntroduceerd, zoals met betrekking tot een deugdelijke kennisgeving van voor bezwaar en beroep vatbare beslissingen omtrent de vaststelling van bijvoorbeeld eigendom en van schadevergoedingen. Ook door introductie van het beginsel van concentratie van verweer wordt in feite een civielprocesrechtelijk element ingebracht. Indien hetzij krachtens de wet zelf, hetzij krachtens jurisprudentie een burger slechts bezwaar en beroep openstaat, indien hij zienswijzen, resp. bedenkingen heeft ingebracht in de bestuurlijke voor-procedure en ook alleen maar bezwaar kan maken op punten die in die voor-procedure zijn ingebracht, wordt de burger wel gedwongen al in die fase zoveel mogelijk ijzers in het vuur te leggen en dus zich deskundig daaromtrent te laten voorlichten. Met alle gevolgen van dien voor juridisering en kosten van deskundige bijstand. De leden hier aan het woord vragen zich ook af of in een dergelijk stelsel van bestuursprocesrecht uiteindelijk niet toch weer de civiele rechter – ondanks de thans voorliggende voorstellen – de overheid met de kosten daarvan zal belasten, zeker als voorlichting van de burger omtrent de rechtsgevolgen van niet of onvoldoende aanvoeren van zienswijzen, c.q. bedenkingen afwezig of gebrekkig is. Gaarne vernamen de leden van de CDA-fractie de zienswijze van de regering hieromtrent.

Deze leden van de CDA-fractie wilden tenslotte de regering nog graag enkele specifieke vragen stellen.

– De minister schrijft in zijn brief van 12 februari 2001 (27 024, nr. 15) dat hij het (gewijzigde) amendement Dittrich c.s. als volgt uitlegt: de vergoedingsplicht bestaat slechts indien het bestuursorgaan verwijtbaar *inhoudelijke* (cursivering minister) fouten heeft gemaakt nu bij louter formele fouten of gebreken in de motivering geen herroeping behoeft plaats te vinden.

Is deze laatste categorie zo vroegen deze leden dezelfde als die welke wordt bedoeld in artikel 6:22 Awb? Indien dat naar de opvatting van die regering niet het geval is wil zij dan haar opvatting terzake expliciteren. Het is verder de indruk van deze leden dat de verschillende bestuursorganen niet allen op dezelfde wijze – doorgaans na advies van een daarvoor ingestelde commissie – gebreken herstellen. Waar sommige bestuursorganen herroepen wijzigen andere bestuursorganen het primaire besluit. Deelt de regering deze waarneming?

Indien dat het geval is gaat zij dan uniformering van de praktijken terzake nastreven?

– Waar bestuursorganen kostenvermijdend willen opereren maar toch de burger tegemoet willen komen ligt het voor de hand dat men zoveel mogelijk op grond van doelmatigheid eventuele primaire besluiten zal herroepen, in de gevallen er vergoeding van kosten is verzocht. Dit kan betekenen dat de dichtbijgelegen rechtmatigheidsgrond, die uit artikel 3:4 Awb (belangenafweging/evenredigheid) in de verdrinking raakt in bestuurlijke voorprocedures. Het aanvoeren van die grond kost immers geld terwijl deze materieel nogal inwisselbaar is voor redeneringen die zich baseren op doelmatigheid («Nadere afweging van belangen brengt ons tot het besluit...» of vergelijkbare uitdrukkingen). Hoe ziet de regering deze problematiek?

Welke analyse heeft de regering inzake deze kwestie?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij waren van mening dat het wetsvoorstel bij de behandeling in de Tweede Kamer aanzienlijk is gewijzigd. Zou het wetsvoorstel daarom niet opnieuw aan het advies van de Raad van State moeten worden onderworpen?

Is de indruk juist dat de betekenis van het wetsvoorstel thans nog slechts een zeer beperkte is?

Indien een beschikking niet in stand kan blijven, is daarmee immers de onrechtmatigheid gegeven.

Zal dit betekenen dat het wetsvoorstel alleen enig rechtsgevolg heeft als er bewust of onbewust verkeerde informatie aan het bestuursorgaan gegeven is?

Is aan de belastingdienst die jaarlijks tientallen miljoenen beschikkingen produceert, gevraagd of met dit wetsvoorstel te werken valt?

Kan de stelling worden weerlegd dat degene die «slim» genoeg is om langs slinkse weg de belastingen te ontgaan, ook nog zijn advieskosten krijgt vergoed?

Heeft het wetsvoorstel enige betekenis of uitstraling voor het civiele schadevergoedingsrecht?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden eveneens behoefte aan een uiteenzetting van de regering over de bijdrage aan de juridisering van het bestuur, welke uit dit wetsvoorstel zou voortvloeien. In de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 12 februari 2001 (27 024 nr. 15) oordeelt deze dat het amendement-Dittrich c.s., zoals dit door de Tweede Kamer is aanvaard, «zal leiden tot een op zichzelf onwenselijke juridisering van de bezwaarschriftenprocedure».

Deze leden vroegen de regering aan te geven waarom de voorgestelde passus in art.7:1 Awb daartoe meer aanleiding geeft dan de oorspronkelijke versie. Waarom is die juridisering ernstiger als kosten moeten worden vergoed «voorzover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid» dan wanneer dit moet geschieden «voorzover het bestreden besluit door ernstige onzorgvuldigheid in strijd met het recht is genomen». Daarbij zouden deze leden een vergelijking gemaakt willen zijn met de verplichting tot schadevergoeding zoals deze in het civiele recht is geregeld. Als het verschil tussen de beide versies van art.7:1Awb zo groot is als de regering zegt, zou de regering ook hier de schadevergoeding uit civiele onrechtmatige daad willen beperken tot gevallen van ernstige onzorgvuldigheid (welke, naar de mening van deze leden, volgens de bestaande uitleg van het begrip «onrechtmatig», op zichzelf reeds in strijd is met het recht)? Verwacht de regering dat de rechtspraak, door verandering van deze tekst, in veel grotere mate onzorgvuldigheid van overheidsinstanties tegenover burgers bij bestuurshandelingen met kostenvergoeding zal honoreren dan in de oorspronkelijke tekst, en dan thans in de civiele jurisprudentie

gangbaar is? Zo ja, is dit een bijdrage tot de juridisering van het bestuur, of eerder een bijdrage tot de zorgvuldigheid van overheidsinstanties?

De leden van de fractie van de **SGP** en van de fractie van de **Christen-Unie** tenslotte hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij konden instemmen met het wetsvoorstel zoals dat door amendering van de Tweede Kamer thans luidt.

Deze leden stelden nog een vraag met betrekking tot het voorgestelde tweede lid van artikel 7:15 Awb. Vallen onder de redelijkerwijs gemaakte kosten in het kader van een bezwaar tegen een WOZ-beschikking ook de kosten van een in opdracht van de bezwaarde uitgevoerde taxatie van de betreffende onroerende zaken?

Voorts vroegen deze leden of het Besluit proceskosten zoals dat zal worden aangevuld, aan de Kamer kan worden overgelegd?

De voorzitter van de commissie,  
Timmerman-Buck

De wnd.griffier voor dit verslag,  
Baljé