

27 547

Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet inzake verbetering van de afstemming op de Algemene wet bestuursrecht en enige andere verbeteringen

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 december 2001

De leden van de CDA-fractie bezaten na lezing van de memorie van antwoord nog geen volledige helderheid over een aantal aspecten van dit wetsvoorstel.

Deze leden meenden dat de opvatting van de regering over de aard van het instrument van de vernietiging wellicht toch tot onbedoelde gevolgen leidt. Zij vroegen zich af of de regering meent dat «besluiten» die geen rechtsgevolgen beogen nooit vernietigd kunnen worden. Zij wezen er daarbij op dat het besluitbegrip in het gemeenterecht ouder is en een andere betekenis bezat dan het besluitbegrip in de Algemene wet bestuursrecht.

Allereerst wijs ik erop dat het vernietigingsinstrument al voor het in werking treden van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht in de praktijk van het gemeenterecht zeer spaarzaam werd toegepast. Zoals destijds uiteengezet in de Notitie inzake het instrument spontane schorsing en vernietiging (Kamerstukken 11 1991/92, 21 427, nr. 21), vormt het vernietigingsinstrument het sluitstuk van het toezichtstelsel, en is ook dan de vernietiging geen doel op zichzelf, maar altijd mede gericht op het voorkomen of ongedaan maken van de met het recht of met het algemeen belang strijdige gevolgen van het vernietigde besluit. Het vernietigen van een beslissing heeft in de ogen van de regering dus inderdaad geen zin als aan die beslissing geen rechtsgevolgen zijn verbonden die mede door de vernietiging worden getroffen. In andere gevallen – bij voorbeeld wanneer een gemeentebestuur, zoals in de door deze leden gegeven voorbeelden, door feitelijk handelen het regeringsbeleid ernstig doorkruist – kan volstaan worden met het op andere wijze aan het gemeentebestuur kenbaar maken dat dit het geval is. In het algemeen past overigens ook bij deze andere middelen, evenals bij de inzet van het vernietigingsinstrument, een terughoudende opstelling.

Deze leden vroegen of schriftelijke beslissingen niet zijnde besluiten, maar wel gericht op rechtsgevolg, dus niet vernietigd kunnen worden door de Kroon.

Deze beslissingen komen inderdaad niet in aanmerking voor vernietiging. Met name valt hier te denken aan privaatrechtelijke rechtshandelingen. Het besluit tot het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling

kan echter wel vernietigd worden. De Algemene wet bestuursrecht geeft overigens een voorziening voor de gevolgen van de vernietiging van een besluit tot het aangaan van een overeenkomst. Artikel 10:42 lid 3 Awb bepaalt immers dat in een dergelijk geval de overeenkomst, zo zij reeds is aangegaan en voor zover bij het vernietigingsbesluit niet anders is bepaald, niet of niet verder wordt uitgevoerd, onverminderd het recht van de wederpartij op schadevergoeding.

Verder noemden de leden van de CDA-fractie in dit verband het voorbeeld van een schriftelijke toezegging van het college om subsidiëring door de raad te bevorderen. In antwoord hierop kan worden opgemerkt dat een toezegging van een bestuursorgaan om een besluit door een ander bestuursorgaan te bevorderen niet gericht is op rechtsgevolg. Dit rechtsgevolg treedt immers pas op nadat een subsidiebesluit is genomen. Dit besluit zou uiteraard wel object van vernietiging kunnen zijn.

Voorts vroegen deze leden om opheldering over de vraag wanneer moties als object voor vernietiging kunnen worden aangemerkt. Zij gingen er daarbij van uit dat in moties een wens wordt uitgesproken tot een bepaalde aanwending van bevoegdheden door een ander bestuursorgaan.

Bij nadere beschouwing moet met deze leden worden geconstateerd dat een motie – op zichzelf genomen – vooral een politieke uitspraak is en nog niet op rechtsgevolg is gericht. Het is niet de motie zelf, maar de daarop volgende aanwending van bevoegdheden die eventueel onderwerp van vernietiging zal kunnen zijn. Bij moties die aandringen op financiële ondersteuning zal dat dus de daarna te nemen beslissing over die ondersteuning zijn. Wel kan naar aanleiding van een motie eventueel al worden kenbaar gemaakt dat – mocht de motie worden opgevolgd – de inzet van het vernietigingsinstrument zal worden overwogen. Ook daarbij geldt dan uiteraard als uitgangspunt de terughoudendheid die in het algemeen wordt betracht bij de inzet van dit instrument.

Terecht constateerden deze leden dat de voorgestelde wijziging van artikel 156 van de Gemeentewet geen materiële wijziging beoogt aan te brengen in de thans bestaande delegatiemarges. Op hun vraag of dat ook het geval blijft indien het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur tot wet wordt verheven, kan ik antwoorden dat er ook door dat wetsvoorstel feitelijk niet veel zal veranderen op dit punt. De daarin opgenomen wijziging is de directe vertaling van het streven ook het commissiestelsel te dualiseren.

Deze leden hadden tenslotte nog twee vragen over het gemeentelijk vernietigingsrecht en het recht van de gemeente goedkeuring te weigeren aan besluiten van deelgemeenten.

Zij vroegen allereerst wat te doen indien de duiding van wat algemeen belang is, afwijkt van wat daarvoor door de regering wordt gehouden en of de duiding van het begrip algemeen belang van gemeente tot gemeente kan verschillen.

Naar ik aanneem zullen de twee gemeenten die deelgemeenten kennen, bij de inzet van deze instrumenten vooral letten op de vraag of beslissingen van de deelgemeenten het gemeentelijk beleid – of ander voor de gemeente geldend beleid – doorkruisen dan wel anderszins in strijd zijn met het belang van de gemeente of haar bevolking. Omdat dat beleid en die belangen kunnen verschillen, zal inderdaad in die beide gemeenten op verschillende wijze invulling gegeven kunnen worden aan het begrip «algemeen belang». In de eerder genoemde Notitie inzake het instrument spontane schorsing en vernietiging is aangegeven wat de regering onder het begrip «algemeen belang» schaaft. Daartoe kunnen onder andere behoren: strijd met het belang van de gemeente of haar bevolking en doorkruising van het regeringsbeleid. In theorie valt dus niet uit te sluiten

dat zich eens een geval voordoet waarin een gemeente en de regering van mening verschillen over de vraag of een beslissing van een deelgemeente al dan niet in strijd is met het algemeen belang. Uit de praktijk zijn mij overigens geen voorbeelden bekend dat de regering met de desbetreffende gemeenten van mening verschilde met betrekking tot het toezicht van gemeenten op deelgemeenten. Mocht zich zo een geval een keer voordoen, dan zijn er mijns inziens voldoende mogelijkheden om tot een oplossing te komen. Overigens kunnen ook besluiten van deelgemeenten – evenals besluiten van de centrale gemeente – in voorkomend geval worden vernietigd bij koninklijk besluit.

De stelling van deze leden dat uit de redenering van de regering volgt dat overal waar de nationale overheid goedkeuring verleent aan – bij voorbeeld provinciale – besluitvorming ook altijd het algemeen belang een toetsingsgrond zou moeten zijn, kan ik in zijn algemeenheid niet onderschrijven. Niet elke goedkeuringsbevoegdheid is immers een instrument van algemeen bestuurlijk toezicht. Wanneer een goedkeuringsvereiste in het leven wordt geroepen met het oog op een bepaald belang, dan zal dat in een dienovereenkomstige beperking van de toetsingsgronden tot uitdrukking behoren te komen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries