

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2019

Nr. 102

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2019

Hierbij bied ik u het rapport «*Zuivere bestuursgeschillen. Naar een aparte procedureregeling?*» aan¹ en geef ik mijn reactie op dit rapport. Het rapport is in opdracht van mijn ministerie uitgebracht door de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

Zuivere bestuursgeschillen betreffen conflicten tussen verschillende entiteiten binnen de overheid, waarbij alleen overheden zelf betrokken zijn. Deze geschillen kunnen worden voorgelegd aan en beslecht door de rechter. In het rapport worden de aard en omvang van het verschijnsel zuivere bestuursgeschillen in kaart gebracht, en de vraag gesteld naar de wenselijkheid van een aparte procedure voor zuivere bestuursgeschillen buiten de rechter om. De reden dat de vraag naar een aparte procedureregeling zich toespitst op zuivere bestuursgeschillen heeft als achtergrond dat dit de enige categorie bestuursgeschillen is waarvoor in hun totaliteit zou kunnen worden bepaald dat ze niet aan de rechter kunnen worden voorgelegd, aangezien bij deze geschillen geen burgers als belanghebbenden zijn betrokken. Op grond van artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) kan de burger de weg naar de onafhankelijke rechter niet worden ontzegd. De introductie van verschillende procedures voor bestuursorganen en burgers met betrekking tot hetzelfde geschil zou kunnen leiden tot de onwenselijke situatie van parallelle procedures met verschillende uitkomsten.

Aanleiding voor het onderzoek is onder andere gelegen in het eind 2016 door de Afdeling advisering van de Raad van State uitgebrachte rapport «*En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke*

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein» (Bijlage bij Kamerstuk 34 550 VII, nr. 12), waarin de Afdeling stelde dat het in een goede verstandhouding tussen overheden niet past om hun onderlinge geschillen voor de rechter te brengen. Het belang van onderzoek naar bovenstaande vragen is daarnaast gelegen in de constatering dat door een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten en provincies de overheden in Nederland vaker op elkaar zijn aangewezen. Zoals hierna aan de orde komt geeft het onderzoek geen aanleiding tot een nieuwe voorziening voor zuivere bestuursgeschillen.

Inhoud van het rapport

Onderzoeksopzet

In het rapport wordt de aard en omvang van het verschijnsel van zuivere bestuursgeschillen in kaart gebracht en de vraag gesteld naar de wenselijkheid van een aparte procedure voor zuivere bestuursgeschillen buiten de rechter om. Het onderzoek vond plaats aan de hand van literatuuronderzoek, interviews met experts, een bijeenkomst met experts en een inventarisatie van de frequentie van het voorkomen bestuursgeschillen aan de hand van jurisprudentie en mediaberichtgeving.

Omvang van het verschijnsel zuivere bestuursgeschillen

Het onderzoek naar de omvang van het verschijnsel vond plaats aan de hand van een analyse van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, rechtbanken, gerechtshoven en mediaberichtgeving over de periode juli 2017 tot en met juni 2018. Uit het onderzoek blijkt dat het aantal zuivere bestuursgeschillen dat bij de rechter terecht komt zeer laag is. Over de periode van een jaar werd een drietal zuivere bestuursgeschillen aan de rechter bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State voorgelegd, eenmaal betreffende een uitkering uit het gemeentelijk participatiefonds en tweemaal omtrent een huishoudelijke hulp toelage op grond van de Financiële-verhoudingswet. Daarnaast werd één zuiver bestuursgeschil gevonden in uitspraken van de bestuursrechter bij rechtbanken, betreffende de uittreedsom bij een gemeenschappelijke regeling. Wat betreft civiele procedures werden geen zuivere bestuursgeschillen gevonden in een analyse van de uitspraken van gerechtshoven (civiele procedures) en rechtbanken. Ook uit de analyse van mediaberichtgeving is gebleken dat zuivere bestuursgeschillen zelden bij de rechter eindigen.

Wenselijkheid van een aparte procedure

Het onderzoek naar de wenselijkheid van een aparte procedure voor bestuursgeschillen buiten de rechter om werd gevoerd aan de hand van expertmeetings, literatuuronderzoek en de hiervoor omschreven kwantitatieve analyse naar de omvang van het fenomeen. Uit het literatuuronderzoek met betrekking tot voorstellen voor aparte procedures komt als grootste gemene deler naar voren dat het recht van toegang tot de rechter voor overheden niet zou moeten worden beperkt om te bereiken dat overheden hun onderlinge geschillen minder frequent aan de rechter voorleggen. Ook uit de interviews met experts en de expertmeeting is gebleken dat consensus bestaat over het feit dat overheidsorganen de mogelijkheid moeten hebben om hun geschillen, als het niet lukt daar onderling uit te komen, aan de rechter voor te leggen. Dit omdat overheden, net als alle andere spelers in het recht, toegang tot de onafhankelijke rechter moeten hebben, ook als de partij met wie ze een geschil hebben een ander onderdeel van de overheid is, zo staat in het

rapport te lezen. Veel experts waren het er verder over eens dat de cultuur tussen overheidsorganen zodanig is dat alle partijen zich voldoende realiseren dat het voor de beeldvorming over de overheid alleen maar negatief is als het niet lukt hun geschillen bij te leggen en ze naar de rechter stappen. Een meerderheid van de gesprekspartners was afwijzend dan wel sceptisch over de toegevoegde waarde van een aparte procedureregeling.

Conclusie

Vanwege het zeer geringe aantal zuivere bestuursgeschillen bij de rechter en het feit dat consensus bestaat bij experts over de wenselijkheid van toegang tot de rechter staan de onderzoekers op het standpunt dat het verrichtte onderzoek geen aanleiding geeft te pleiten voor een verbod voor overheden om in het geval van een zuiver bestuursgeschil naar de rechter te stappen. Met betrekking tot de vraag naar de wenselijkheid van een aparte procedure regeling, welke ervoor zou kunnen zorgen dat zuivere bestuursgeschillen minder snel bij de rechter terecht komen, menen de onderzoekers in hun conclusie dat zij hier geen specifieke stelling over kunnen innemen, omdat hier zowel goede argumenten voor als tegen te noemen zijn. Hier kunnen zij dus niets specifiek over aanbevelen.

Reactie

In de eerste plaats wil ik mijn dank en waardering uitspreken voor het rapport en het daaraan voorafgegaane onderzoek dat werd uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen. Het is waardevol om te beschikken over nieuw onderzoek dat een actueel beeld geeft van het aantal en de aard van de aan de rechter voorgelegde zuivere bestuursgeschillen. Aan de hand van dit onderzoek stel ik met genoegen vast dat, ondanks de decentralisatie operatie van de afgelopen jaren, het aantal zuivere bestuursgeschillen dat voor de rechter verschijnt nog steeds zeer gering is. Dit komt overeen met het beeld zoals uit eerder onderzoek naar voren gekomen is.²

Daarnaast wordt blijkens het onderzoeksrapport stand kabinetsbeleid ondersteund door de geraadpleegde experts en wetenschappers. Uit het onderzoek is immers gebleken dat onder hen consensus bestaat over de noodzaak om de toegang tot de rechter voor overheden te waarborgen. Dit standpunt draagt het kabinet ook uit met haar voornemen de beperking van het beroepsrecht voor decentrale overheden, zoals neergelegd in artikel 1.4 uit de Crisis- en herstelwet, niet over te hevelen naar de nieuwe Omgevingswet, vanuit de gedachte dat elke belanghebbende, dus ook een bestuursorgaan, beroep zou moeten kunnen instellen bij de bestuursrechter.³ Uit de evaluatie van Crisis- en herstelwet is bovendien gebleken dat het voor de uitkomst van een bestuurlijk geschil niet of nauwelijks uitmaakt of een bestuursorgaan wel of geen beroepsrecht heeft. Ook is bij de beslissing om beperking van het beroepsrecht voor decentrale overheden niet over te hevelen naar de Omgevingswet, in ogeschouw genomen dat zo'n beperking naar het bestaande recht betekent dat voor hen de weg naar de burgerlijke rechter komt open te staan, waardoor de ongewenste situatie kan ontstaan dat verschillende rechters over hetzelfde besluit moeten oordelen.⁴

² I.C. van der Vlies, R.J.G.M. Widdershoven, Ph.M. Langbroek e.a., *Bestuursgeschillen*, Deventer: Tjeenk Willink.

³ *Kamerstuk 32 127*, nr. 219, p. 12–13.

⁴ *Kamerstuk 32 127*, nr. 219, p. 12–13.

In reactie op de inhoud van het rapport wens ik te benadrukken dat ik het belang van een vroegtijdige oplossing van geschillen tussen overheidsorganen buiten de rechter om onderschrijf. Ter voorkoming van een escalatie van bestuursgeschillen bij de rechter zijn echter al meerdere instrumenten beschikbaar. In het verleden is door de voormalige Minister van BZK onderzocht in hoeverre alternatieve geschilbeslechting een rol kan spelen ter voorkoming van beslechting van zuivere bestuursgeschillen door de rechter.⁵ Uit dit onderzoek is gebleken dat verschillende vormen van alternatieve geschilbeslechting bestaan die behulpzaam zijn bij een oplossing van conflicten tussen bestuursorganen buiten de rechter om, zoals arbitrage, *mediation* en de bindend advies procedure. Daarnaast zijn verschillende beleidsdocumenten voorhanden gericht op een goede samenwerking tussen overheden en de-escalatie van onderlinge conflicten, zoals de Code interbestuurlijke verhoudingen, het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en het Beleidskader schorsing en vernietiging.

Alternatieve geschilbeslechting tussen overheden

Er bestaan meerdere instrumenten om conflicten binnen de overheid buiten de rechter op te lossen. Hierbij kan gedacht worden aan *mediation*, het inzetten van gedeputeerde staten als bemiddelaar bij conflicten op grond van artikel 174 Provinciewet, het gebruikmaken van een arbitrageprocedure indien de burgerlijk rechter bevoegd is bij een geschil tussen bestuursorganen en het volgen van een bindend advies procedure door partijen.

Mediation is een vorm van bemiddeling die aan bepaalde eisen voldoet zoals ontwikkeld door het Nederlands Mediation Instituut. De belangrijkste eis is dat de mediationprocedure aanvangt met een overeenkomst tussen partijen en wordt beëindigd met een vaststellingsovereenkomst waarin de afspraken worden vastgelegd. Bemiddeling onderscheidt zich van arbitrage en bindend advies doordat de beslechting van een geschil niet aan een derde wordt opgedragen, maar partijen onder leiding van een derde zelf tot een oplossing van hun conflict komen. Ook in bestuursrechtelijke geschillen is *mediation* toepasbaar.⁶

Kenmerkend voor arbitrage is dat krachtens een overeenkomst tussen partijen een beslissing in een geschil wordt genomen door een onafhankelijke derde, de arbiter, in een niet-openbare procedure. De rechter is niet bevoegd als partijen arbitrage zijn overeengekomen. Wel kan het arbitraal vonnis aan de rechter worden voorgelegd. Zijn rol is echter slechts marginaal en in hoofdzaak beperkt tot een toetsing van de procedure. Indien in een geschil tussen bestuursorganen uiteindelijk de burgerlijke rechter bevoegd is, dan hebben bestuursorganen evenals anderen de mogelijkheid van de arbitrage-procedure gebruik te maken.⁷

Bindend advies houdt in dat partijen overeenkomen een geschil voor advies voor te leggen aan een derde en dit advies zullen opvolgen. Daarbij wordt in beginsel afstand gedaan van de mogelijkheid van beroep op de rechter. Indien bestuursgeschillen behoren tot de competentie van de burgerlijke rechter is een bindend-adviesprocedure zonder meer mogelijk. In een bestuursrechtelijke context is het mogelijk dat partijen hun conflict voorleggen aan een bindend adviseur. Het bestuursorgaan dat beslissingsbevoegd is, kan zich voor de inhoud van de beslissing echter niet laten binden door een bindend adviseur. Het bestuursorgaan moet zelf

⁵ Kamerstuk 27 286, nr. 1.

⁶ Idem, blz. 7–8.

⁷ Idem, blz. 5–6.

een beslissing nemen, waarbij een eventueel advies gemotiveerd wordt gevolgd of afgewezen.⁸

Tot slot geeft artikel 174 van de Provinciewet gedeputeerde staten een bemiddelende rol in conflicten tussen in hun provincie gelegen gemeenten, waterschappen en lichamen ingesteld bij gemeenschappelijke regeling.

Beleidsdocumenten gericht op goede verhoudingen tussen overheden

Een aantal beleidsdocumenten is voorhanden die specifiek gericht zijn op een goede samenwerking tussen overheden en de-escalatie van conflicten tussen overheden. Ten eerste wordt gewezen op de Code interbestuurlijke verhoudingen. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen bevat afspraken tussen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen die eraan bijdragen dat er een goed samenspel ontstaat tussen de verschillende medeoverheden, zodat ieder zijn verantwoordelijkheid in het bestel waar kan maken, en bestuurslagen elkaar op elkaars verantwoordelijkheden kunnen aanspreken. In de code is onder andere neergelegd dat overheden vroegtijdig andere bestuurslagen betrekken bij totstandkoming van nieuwe regelgeving en beleidsvoornemens die de andere bestuurslagen raken, zodat in een vroeg stadium afstemming plaats kan vinden. Momenteel werkt het Ministerie van BZK samen met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen aan een geactualiseerde Code interbestuurlijke verhoudingen. Gesprekken over interbestuurlijk samenwerken en de spelregels die de verschillende bestuurslagen daarover willen vastleggen, moeten resulteren in hernieuwd bewustzijn en een Code die past bij de veranderende interbestuurlijke verhoudingen. Daarnaast bestaat het Beleidskader schorsing en vernietiging⁹, dat richtlijnen geeft voor het inlassen van momenten van overleg tussen bestuursorganen bij de toepassing van de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid, die mogelijk leiden tot een oplossing bij geschillen, zodat aan het toepassen van de bevoegdheid niet wordt toegekomen. Tot slot wordt gewezen op het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing¹⁰, waarin een bestuurlijke interventieladder gepresenteerd wordt, die een handreiking aan bestuursorganen biedt om momenten van overleg in te lassen ter voorkoming van een verdere escalatie van een geschil en het daadwerkelijk inzetten van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling.

Standpunt

Alles afwegende ben ik van mening dat, gezien het zeer geringe aantal zuivere bestuursgeschillen dat bij de rechter voorligt, voldoende vormen van alternatieve geschilbeslechting voor overheden bestaan die kunnen voorkomen dat zuivere bestuursgeschillen worden voorgelegd aan de rechter. Dit standpunt wordt ondersteund door het feit dat een meerderheid van de voor het onderzoek geraadpleegde experts geen meerwaarde ziet in een aparte procedure regeling voor bestuursgeschillen buiten de rechter om en de onderzoekers hieromtrent geen specifieke stelling innemen. Ik stimuleer daarnaast de goede samenwerking tussen bestuurslagen door te werken aan een nieuwe Code interbestuurlijke verhoudingen, met oog voor de veranderende interbestuurlijke verhoudingen, waarin spelregels worden opgenomen die leiden tot een goed samenspel tussen bestuurslagen. Deze aanpassing zal leiden tot een hernieuwd bewustzijn bij de verschillende bestuurslagen van de spelregels voor goede interbestuurlijke samenwerking. Daarnaast hebben

⁸ Kamerstuk 27 286, nr. 1, blz. 6–7.

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 32 389, nr. 5.

¹⁰ Bijlage bij kamerstuk 32 500 VII, nr. 85.

bestuursorganen de beschikking over andere beleidsdocumenten die handvaten geven voor de creatie van een goed samenspel en de de-escalatie van onderlinge conflicten. Op dit moment bestaat er daarom naar mijn mening ook geen noodzaak om een aparte procedure in te stellen met betrekking tot zuivere bestuursgeschillen, zoals bijvoorbeeld wordt aanbevolen in het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel.¹¹

Uit het opgeleverde onderzoeksrapport blijkt bovendien dat consensus bestaat onder de geraadpleegde wetenschappers en experts dat de toegang tot de rechter voor overheden gewaarborgd dient te blijven. Ik ondersteun deze visie vanuit de gedachte dat elke belanghebbende, dus ook bestuursorganen, beroep zou moeten kunnen instellen bij de bestuursrechter. Zeker gezien het feit dat een beperking van het beroepsrecht voor overheden betekent dat voor hen de weg naar de burgerlijke rechter komt open te staan, waardoor de ongewenste situatie kan ontstaan dat verschillende rechters over hetzelfde besluit moeten oordelen.

Gelet op het bovenstaande, ben ik daarom van mening dat de huidige procedures met betrekking tot de beslechting van zuivere bestuursgeschillen volstaan en ongewijzigd kunnen blijven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹¹ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam, 2018, blz. 210–215.