

De positie van de overheid als partij in de bestuursrechtelijke respectievelijk civiele procedure. Welke bijzonderheden gelden voor de overheid in die procedures en waarom?

In Nederland geldt dat in het bestuursrechtelijke proces doorgaans een bestuursbesluit centraal staat dat in beginsel ex tunc wordt getoetst. In de civiele procedure draait het om een geschil waarin een partij een voorziening vraagt op basis van een door hem gesteld recht; doorgaans wordt recht gedaan ex nunc. Terwijl de feitenvaststelling door het bestuur aan zijn oordeel daarover in het besluit ten grondslag ligt en in het bestuursproces – achteraf – wordt gecontroleerd, vindt de feitenvaststelling in de civiele procedure plaats in het proces zelf. Waar de bestuursrechtspraak oorspronkelijk primair was opgezet als waarborg voor rechtmatig bestuur, is die functie volgens de bedoeling van de wetgever onder de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verschoven naar rechtsbescherming tegen het bestuur. Daarmee werd de bestuursrechter lijdelijker dan voorheen en nam de ongelijkheidscompensatie af. Onder invloed van de in Nederland bekende Toeslagenaffaire heeft deze daar echter mogelijk een nieuwe impuls gekregen. Ook in België is sprake van een gelijkaardige ontwikkeling in de bestuursprocedure naar rechtsbescherming tegen het bestuur. Daarmee gepaard gaat een evolutie naar het subjectiever worden van een in oorsprong objectieve procedure. Het burgerlijk procesrecht gaat in beginsel uit van de gelijkheid van procespartijen.

Kijkend vanuit de positie van de overheid en die van de burger (diens rechtsbescherming tegen de overheid) is interessant nader te onderzoeken hoe de positie van de overheid in de verschillende processen is en wordt vorm gegeven door de wetgever respectievelijk de rechter in Nederland en België. Interessant is

daarbij ook de evoluties in beide landen te betrekken, zoals de grotere gerichtheid van de bestuursrechter op de rechtsbescherming en de betekenis daarvan voor dit thema. Hierna wordt voor beide landen een aantal vragen geformuleerd aan de hand waarvan dat onderzoek mede kan plaatsvinden.

Tijdens de expertmeeting zal mede aan de hand van de antwoorden op de vragen vanuit dat oogpunt (de positie van de overheid en die van de burger tegenover de overheid) in dialoog worden gezien welke verschillen er tussen beide systemen in Nederland en België, mede gelet op de genoemde evoluties, nog bestaan voor de positie van de overheid zomede of deze verschillen in voorkomend geval gerechtvaardigd zijn dan wel kunnen en moeten worden weggenomen of verkleind. Artikel 6 van het EVRM speelt daarbij uiteraard een rol. Voorts zal aan de orde komen de vraag of behoefte bestaat aan aanpassing van bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke regulering dan wel rechtspraak in algemene of bijzondere, meer specifieke zin. In bevestigend geval zullen pro's en cons worden vermeld. Het onderwerp focust vooral op de procesposities tijdens de procedure, en niet zozeer op de intensiteit van de toetsing door de rechter (wat reeds onderwerp was van een eerdere platformmeeting) of op de beslissingsmacht van de rechter (wat een afzonderlijk debat kan zijn).

Het is van belang het voorgaande bij de beantwoording van de vragen vanuit bestuursrechtelijke respectievelijk civielrechtelijke hoek zoveel mogelijk in het oog te houden.

Vraag 1 (toegang tot de rechter):

Hoe is in de bestuursrechtelijke respectievelijk de civiele procedure de toegang tot de rechter geregeld voor wat betreft: 1) termijnen, 2) griffierecht, 3) inhoud stuk, 4) bewijs(levering) en 5) procesvertegenwoordiging?

Maakt het in de civiele procedure voor deze vragen verschil of de overheid al dan niet één van de procespartijen is? Zo ja, waarom?

Vraag 2 (feitenvaststelling en informatieplicht):

Hoe vindt in elk van beide procedures de feitenvaststelling plaats? Denk in de eerste plaats aan stel- en motiveringsplicht, bewijslast en bewijslevering en de fase waarin de feitenvaststelling plaatsvindt. Voorziet elk van beide procedures in de (mogelijkheid tot) verplichting van de overheid de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechter over te leggen? Als het gaat om 'de mogelijkheid tot' onder welke omstandigheden is gebruikmaking daarvan dan aangewezen?

Heeft de bestuurs- respectievelijk burgerlijke rechter de mogelijkheid de feiten aan te vullen?

Is ten aanzien van datgene wat aan de rechter wordt voorgelegd sprake van hoor en wederhoor, ook waar het gaat om het ter griffie aangelegde procesdossier?

Zijn in beide procedures voorzieningen getroffen voor het vertrouwelijk houden van daartoe nopende informatie door de overheid en hoe zijn hoor en wederhoor / het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM) dan geregeld?

Vraag 3 (processuele motiveringsplicht):

In hoeverre beïnvloedt de positie van de overheid in elk van beide procedures haar processuele motiveringsplicht respectievelijk die van haar wederpartij? Hoever kan deze in elk van beide procedures onder omstandigheden reiken (denk bijvoorbeeld aan stelplicht en

bewijslastverdeling)? In hoeverre bemoeilijkt of versterkt het feit dat de overheid consistent beleid dient te voeren haar procespositie?

Vraag 4 (ongelijkheidscompensatie):

Over welke (verdere) procesrechtelijke 'tools' beschikken de bestuursrechter en de burgerlijke rechter als het gaat om ongelijkheidscompensatie en in welke mate maken zij daarvan al dan niet gebruik / is gebruikmaking daarvan gewenst?

Vraag 5 (eisverandering en aanvulling rechtsgronden):

In hoeverre bestaat tijdens de procedures de mogelijkheid tot wijziging van eis / het poneren van nieuwe stellingen en/of weren? Welke verschillen zijn er tussen de bestuursrechter respectievelijk de burgerlijke rechter wat betreft de mogelijkheid / verplichting tot het aanvullen van rechtsgronden?

Vraag 6 (oordeel ex tunc / ex nunc):

Oordeelt de bestuursrechter respectievelijk de burgerlijke rechter in beginsel ex tunc (d.w.z. aan de hand van de feiten en omstandigheden zoals die bestonden ten tijde van het besluit of het handelen in geschil) of ex nunc (d.w.z. aan de hand van de feiten en omstandigheden ten tijde van de uitspraak van de rechter) en onder welke omstandigheden wijkt hij eventueel af van het desbetreffende uitgangspunt?

Vraag 7 (proceskostenveroordeling):

Hoe is de proceskostenveroordeling in elk van beide systemen geregeld als de overheid procespartij is? Welke verschillen zijn er tussen beide systemen en wat zou die verschillen kunnen verantwoorden?