

## Wet aanpassing bestuursprocesrecht

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
 - **het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht) (32450).**

De beraadslaging wordt hervat.



### Minister **Opstelten**:

Voorzitter. Ik dank de leden van de senaat voor hun bijdragen in eerste termijn. Het doet mij genoegen om voor het eerst met uw Kamer te mogen spreken over een wetsvoorstel op het terrein van het algemeen bestuursrecht. We hebben vele andere wetten mogen bespreken en er komen er nog meer aan, maar dit is een belangrijk wetsontwerp. Dat is ook gebleken uit de reacties in eerste termijn. Dank daarvoor. Het is voor mij een groot genoegen dat ik hierbij word geassisteerd door de regeringscommissaris voor het algemeen bestuursrecht, prof. Scheltema. Hij zal een deel van de beantwoording voor zijn rekening nemen.

Een belangrijk doel van dit wetsvoorstel is om het bestuursprocesrecht effectiever en sneller te maken. Dat is in het belang van burgers, bedrijven, bestuursorganen en bestuursrechters, kortom, van iedereen die met het bestuursrecht in aanraking komt.

Ik wil nog een enkele opmerking maken over de voor geschiedenis, die niet onbelangrijk is. Dit wetsvoorstel is bij de Tweede Kamer ingediend in de zomer van 2010 door mijn ambtsvoorganger Hirsch Ballin, die we daarmee toch wel als geestelijk vader van dit voorstel mogen beschouwen. Ere wie ere toekomt. Het wordt een parade van vooraanstaande bewindslieden. Het voorontwerp van dit wetsvoorstel dateert namelijk al uit 2006 en is uitgebracht door mijn ambtsvoorganger Donner. Sommige wijzigingen die in het wetsvoorstel zitten, zijn al in 2004 aangekondigd in de kabinetsnota Naar een slagvaardiger bestuursrecht, ingediend door dezelfde minister Donner. Er zijn dus grote namen aan dit voorstel verbonden en gezien de tijd die is verstreken, wordt zichtbaar dat wij met dit voorstel niet over een nacht ijs zijn gegaan, als u mij dit winterse eufemisme op dit moment toestaat.

Het wetsvoorstel heeft alleen al het voordeel dat een groot deel van het bestuursprocesrecht overzichtelijk bij elkaar in een wet komt te staan. Daarmee komt er ook een einde aan de fragmentatie in het bestuursprocesrecht, waarop ik hier terecht veel kritiek hoorde. Dat hoort beter. Ik begrijp dat ik daar van velen steun voor mag verwachten.

Over de modernisering van het bestuursrecht wil ik ook een aantal woorden zeggen. Zoals ik nog verder zal toelichten, is dit wetsvoorstel een belangrijke stap in de modernisering van het bestuursrecht. Aan die modernisering wordt overigens nog verder gewerkt. Ik noem het programma Kwaliteit en Innovatie van de Rechtspraak (KEI), waarin ik met de Raad voor de rechtspraak samenwerk om de procedures in het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht verder te vereenvoudigen en ook te

versnellen. Het programma is ook gericht op het verder digitaliseren van de rechterlijke procedures. Ik verwijs ook naar het regeerakkoord op dit punt.

Het nut van het voorstel is dat het goed is voor de burger. Ik zal daar meer over zeggen. Sommigen leden leken te veronderstellen dat dit voorstel er komt om het voor het bestuur allemaal gemakkelijker te maken. Niets is minder waar. Uit de derde evaluatie van de Awb is gebleken dat burgers vooral snellere afdoening van geschillen willen. Ik zeg dit ook met nadruk, omdat dit toen duidelijk naar voren is gekomen. Niet dat jarenlange gepingpong – ook door sommigen van u genoemd – tussen bestuur en rechter, maar met name daaraan willen we met dit wetsvoorstel het nodige gaan doen. De rechter krijgt door dit wetsvoorstel meer mogelijkheden om direct door te stoten naar het geschil en daar is de burger bij gebaat. Wat niet helpt, zo zeg ik in antwoord op de vraag van mevrouw Lokin, zijn voorzieningen waarin de rechter het bestuur aan een termijn bindt voor het nemen van een nieuw besluit. Dit kan bovendien allang en leidt alleen maar tot nieuwe procedures, bijvoorbeeld over de hoogte van dwangsommen et cetera. In heel veel gevallen is het voor de burger beter dat de rechter gewoon zelf dat nieuwe besluit neemt en "zelf in de zaak voorziet", zoals dat heet in het jargon.

Een volgend misverstand dat ik graag wil proberen weg te nemen, is dat dit wetsvoorstel er niet is om de burger die gerechtvaardigd voor zijn eigen belangen opkomt, van rechtsbescherming af te houden. Het relativiteitsvereiste is een heel beperkt instrument dat erop is gericht om procedurele chicanes te voorkomen. Het is niet bedoeld om de goedwillende burger van rechtsbescherming af te houden en ook niet om actiegroepen het procederen onmogelijk te maken. De jurisprudentie onder de Crisis- en herstelwet laat ook zien dat dit door het relativiteitsvereiste gewoon mogelijk blijft.

Waar gaat het dan wel om? Straks zal ook de regeringscommissaris daar nader op ingaan met voorbeelden, maar ik noem toch maar weer het voorbeeld van de villa-bewoner die niets met de lengte van de aanrechtbladen van doen heeft, maar dat alleen maar aangrijpt om iets wat een andere burger of een bedrijf wil, tegen te houden. Dat moeten we met elkaar niet willen en daar doet dit voorstel wat aan. Op de vragen die over het relativiteitsvereiste zijn gesteld, komt de regeringscommissaris straks verder ook nog te spreken.

Over de verruiming van het passeren van gebreken zijn kritische vragen gesteld. Ook daarop zullen wij inhoudelijk ingaan. De verruiming van het passeren van gebreken is erop gericht om procedurele obstakels weg te nemen. De jurisprudentie onder de Crisis- en herstelwet laat zien dat de rechter hier heel prudent mee omgaat. Alleen kleine inhoudelijke gebreken worden door de rechter gepasseerd. De regeringscommissaris komt op de nadere vragen hierover ook nog terug. Ik wil hier wel vast zeggen dat ook dit voorstel naar mijn overtuiging in het belang is van de burger, die zijn geschil snel en finaal beslecht wil zien.

Vanuit de rechtspraak is bij mij al diverse malen het signaal doorgekomen dat men daar ook dringend op deze verbetering zit te wachten. Dit wetsvoorstel is niet schadelijk voor de rechtsbescherming van de burger. Ik zie dus geen noodzaak om, zoals mevrouw De Boer vroeg, nu nog een grondig onderzoek te gaan doen naar de rechtsbescherming van de burger in het bestuursrecht. Bovendien wijs ik erop dat in alle evaluaties van de Awb tot nu

## Opstellen

toe uiteraard de rechtsbescherming van de burger centraal staat. Dat zal, zo kan ik tegen mevrouw De Boer zeggen, ook weer gebeuren bij de evaluatie die ik al heb toegezegd over het relativiteitsvereiste, die over drie jaar is voorzien. De regeringscommissaris zal nader ingaan op vragen en opmerkingen over het relativiteitsvereiste, het passeren van gebreken, de vergoeding aan de Raad voor Rechtsbijstand, de judiciële lus, de enkelvoudige kamer en een aantal punten, die naar zijn mening nog van belang zijn. Ik ben hem daar ook bij voorbaat zeer erkentelijk voor.

Ik heb een aantal blokken te behandelen. Mevrouw Lokin heeft gevraagd of het voorstel tot minder rechtsbescherming leidt. Dat is niet het geval. Snellere procedures mogen uiteraard niet ten koste gaan van de rechtsbescherming. Anderszijds kan ook juist traagheid ten koste gaan van de rechtsbescherming. Rechtsbescherming is niet gebaat bij jarenlange onzekerheid over het eindresultaat. Snelheid wordt bevorderd door snellere beslissingen door bestuursorganen en rechters, maar daarnaast is het van belang dat het bestuursprocesrecht zodanig is vormgegeven dat nodeloze herhalingen van besluitvorming en gepingpong tussen rechter en bestuursorgaan worden voorkomen.

Mevrouw Lokin heeft de stelling uitgesproken dat het wetsvoorstel de rechter aan banden legt en rechters beknot in hun rechtsprekende bevoegdheid. Anders dan zij vind ik dat dit wetsvoorstel de rechter juist niet aan banden legt. Integendeel: de rechter krijgt meer mogelijkheden om geschillen finaal te beslechten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de door mevrouw Lokin gewraakte verruiming om gebreken in een besluit te passeren. De regeringscommissaris komt hier straks op terug. Ook de mogelijkheid om de zogeheten judiciële lus toe te passen, is hiervan een voorbeeld. Het is niet zo dat de wetgever bepaalt dat besluiten in stand moeten blijven. Het wetsvoorstel legt in artikel 6:22 deze bevoegdheid uitdrukkelijk bij de rechter.

De heer Engels vraagt of het bestuursrecht door allerlei opeenvolgende wijzigingen niet te versnipperd wordt, een interessante stelling. Hij vraagt waar de samenhang is en spreekt over verrommeling van het bestuursrecht. Natuurlijk moeten wij ervoor zorgen dat wetswijzigingen niet over elkaar heen buitelen. Wij moeten echter niet vergeten dat het bestuursrecht midden in de samenleving staat en moet staan. Het bestuursrecht moet aangehaakt blijven op maatschappelijke ontwikkelingen. Zo'n maatschappelijke ontwikkeling is bijvoorbeeld de wens om te komen tot meer finale geschillenbeslechting. Dat maakt het logisch om bijvoorbeeld de bestuurlijke lus te introduceren, overigens een initiatief van de Tweede Kamer. Het onderhavige wetsvoorstel vloeit voort uit gedegen evaluaties en kent een zeer lange voorgeschiedenis.

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Ik reageer op wat de minister zegt over artikel 6:22, namelijk dat de rechter de bevoegdheid heeft om al of niet de inhoudelijke gebreken te passeren. In artikel 6:22 staat ook dat bezwaar mogelijk is. Daarop reageert de minister niet. Het pingpongen is overigens al ondervangen dankzij de bestuurlijke lus. Dat probleem is dus al opgelost. Wij hebben daarvoor geen extra middelen nodig.

**Minister Opstelten:**

De rechter neemt ten finale een beslissing. De rechter dient te voorzien, dat is belangrijk. Wij moeten niet in een

situatie verzeild raken dat men een nieuw besluit vraagt waartegen opnieuw in beroep kan worden gegaan. Ik verzoek de regeringscommissaris in te gaan op de eerste vraag en op artikel 6:22, dat wij beiden een belangrijk artikel vinden.

Ik vervolg mijn betoog. De regering is bepaald niet over één nacht ijs gegaan en dat is terecht. Ik ben het dus niet eens met diegenen die zeggen dat er sprake is van een verrommeling van het bestuursrecht. Dit is een omvangrijk wetsvoorstel, maar er is een goede reden om het zo te doen. Er had voor een andere aanpak gekozen kunnen worden, buiten de Awb om, maar het is juist de bedoeling om dat wat algemeen is, algemeen te regelen in de Awb. Uiteindelijk verdwijnt er door deze aanpassingsoperatie een groot aantal afzonderlijke procedurele regelingen. Die gaan allemaal op in één Awb-regeling en dat leidt tot meer overzicht en een betere toegankelijkheid van het procesrecht.

**De heer Engels (D66):**

De term "verrommeling" heb ik uit de literatuur gehaald om extra kracht aan mijn betoog te geven. De minister schetst hoe wij met het algemeen bestuursrecht zijn begonnen en dat wij jaren hebben ingespeeld op wensen uit de praktijk. Mijn verzoek aan de minister om te kijken of wij langzamerhand niet eens moeten reflecteren op wat nu als een tussenresultaat voorligt, is ingegeven door de zorg dat het bestuursrecht en het bestuursprocesrecht voor de burgers een beetje overzichtelijk en hanteerbaar moeten blijven. Voor doorgewinterde juristen is er altijd wel een uitkomst. De vraag is wanneer dat moment is gekomen. Wij hebben heel veel wetgeving tot stand gebracht en daaraan doe ik niets af. Daar waren goede redenen voor en mijn fractie heeft er altijd mee ingestemd.

In het wetsvoorstel zitten elementen van de zorg voor de rechtseenheid. Dat vind ik een terecht punt. Wij spreken vanuit onze rol en verantwoordelijkheid binnen het wetgevend orgaan. Vraagt de zorg voor de rechtseenheid niet op zijn minst om eens te reflecteren op de vraag wanneer het moment is gekomen om te kijken of er qua systematiek niet meer harmonisatie zou moeten komen? Dat is de achtergrond van mijn vraag.

**Minister Opstelten:**

Ik heb dat goed begrepen en heb er iets over gezegd in mijn antwoord op dit gedeelte van het betoog van de heer Engels. Op enig moment moet je, nadat wij het hier nog een keer buitengewoon goed hebben afgewogen, in zo'n proces, dat nu bij de eindstreep is als wetgever een besluit nemen over dit wetsontwerp. Dit is dan ook het moment van reflectie. Dan kun je vervolgens vragen of je bereid bent om een fundamentele herbezinning te geven op de ontwikkeling van het bestuursrecht en op de uitgangspunten van het bestuursprocesrecht. Een uitgebreide visie is neergelegd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Daaraan is door vriend en vijand gewerkt en die is door vriend en vijand tegen het licht gehouden. Ook daar zijn wij niet over één nacht ijs gegaan. Verschillende bewindspersonen hebben daarvoor verantwoordelijkheid gedragen en ook willen dragen. Telkens waren er evaluatiemomenten, zoals ik aan het begin van mijn betoog heb gezegd. Een verdere visie wordt ontwikkeld in het programma Kwaliteit en Innovatie van de Rechtspraak. Daarin staat ook de verdere modernisering van het bestuursrecht prominent op de agenda. Bij de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer heb ik gezegd

## Opstellen

dat de Eerste Kamer, net zoals de overburen, daarover in februari wordt geïnformeerd. Met dit punt geef ik de wijze waarop ik omga met de inzet die ik wil plegen aan.

De heer **Ruers** (SP):

Ik hoor de minister zeggen dat er een fundamentele visie op het bestuursrecht is gegeven in de memorie van antwoord. Mijn indruk is dat dit juist niet het geval is. Ik heb ook anderen daarover gehoord. Kan de minister in het kort aanduiden waar die fundamentele visie op het bestuursrecht in de memorie van antwoord is gegeven? Ik zie die visie gewoon niet.

Minister **Opstelten**:

Dan ga ik terug naar mijn inleidende tekst, want daarin staat natuurlijk de historie, wat we willen bereiken en de wijze waarop we dat hebben gedaan. Het gaat erom het bestuursrecht effectiever en sneller te maken. Dat is in het belang van burgers, bedrijven, bestuursorganen en de bestuursrechter. Kortom, het is in het belang van iedereen die met bestuursrecht in aanraking komt. Dat is natuurlijk belangrijk. En verder zijn de verschillende begrippen die we daarin hanteren belangrijk. Een en ander is opgebouwd uit verschillende visies, zoals de nota van 2004 van een van mijn voorgangers, de heer Donner: de nota Naar een slagvaardiger bestuursrecht. Verder is er het voorontwerp van wet dat met iedereen is besproken. Daarin staat aangegeven dat we het bestuursprocesrecht overzichtelijk in één wet willen formuleren. Daarmee komt er een eind aan die fragmentatie en beantwoord ik dus de vraag van de heer Engels. Ik denk dat dit belangrijk is. Er is dus een modernisering van het bestuursrecht aan de orde en ik zal dat hier natuurlijk verder brengen. Ik zal de Kamer in februari over het KEI-programma – ik mag die afkorting wel hanteren – informeren.

Vervolgens wil ik ingaan op het nut van het voorstel. In de evaluatie heb ik al aangegeven dat het goed is voor de burger.

De heer **Ruers** (SP):

Met alle respect voor de minister, maar het is december en ik wil nu graag van de minister weten waar hij staat, niet in februari volgend jaar. Hij heeft het over het overzichtelijk bij elkaar brengen van de standpunten van de regering over dit wetsvoorstel. Ik zie het gewoon nog steeds niet. Ik wil het niet in februari maar nu van de minister horen. Volgens mij is het gewoon een ratjetoe: allerlei rijpe en groene, en goede en slechte ideeën zijn bij elkaar gebracht. Het is gewoon een beetje een hapsnap bij elkaar gebracht wetsvoorstel. De minister moet gewoon zijn visie op het geheel een keer geven, want die mis ik.

Minister **Opstelten**:

Ik verwijs nog een keer naar de memorie van toelichting, de bladzijden 9 tot 12.

Ik heb de heer Engels al aangegeven dat ik in februari met de reflectie en herbezinning kom. Zijn vraag is, naar ik nu begrijp, anders dan die van de heer Ruers. De heer Ruers vraagt de regering op korte termijn een eind te maken aan conflicten tussen burgerlijk recht en bestuursrecht. Ik zie dat als een ondersteuning van het beleid van het kabinet om de toegang tot de rechter en de procedures bij de rechter, zowel in het bestuursrecht als in het civiele recht, te vereenvoudigen en te versnellen. In het programma KEI wordt hieraan gewerkt, samen met de

Raad voor de rechtspraak. Het wetsvoorstel nu gaat echter over harmonisering binnen het bestuursprocesrecht. In februari ontvangt de Kamer daarover informatie.

Dan kom ik bij het punt bestuur, waarover een aantal Kamerleden vragen hebben gesteld. Mevrouw De Boer vroeg of het bestuursrecht er niet ook is om te verzekeren dat er rechtmatige en zorgvuldige besluiten worden genomen. Bestuursrecht heeft inderdaad niet alleen een instrumentele functie, maar uiteraard ook een waarborgfunctie. Dit wetsvoorstel doet daar ook niets aan af. De rechtsstaat is absoluut niet in gevaar door deze voorstellen, integendeel. Dat laat de huidige rechtspraak over de Crisis- en herstelwet ook zien. De rechter blijkt heel goed in staat om op de projecten die vallen onder die wet het relativiteitsvereiste en de verruimde bevoegdheid toe te passen op een evenwichtige en genuanceerde manier.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

In de literatuur is meermaals aangehaald dat de indruk bestaat dat met dit voorstel het bestuursrecht meer de kant opgaat van geschilbeslechting: het geschil tussen de individuele burger, of desnoods de belangenorganisatie, en het bestuur. Daarmee krijg je alleen geschillen die over privébelangen gaan en dat betekent, zeker gekoppeld aan die relativiteitseis, dat er heel erg gekeken wordt naar het persoonlijke belang van de betrokken burger. Is dat de bedoeling of heeft het bestuursrecht ook een taak om ervoor te zorgen dat overheidsbesluiten in zijn algemeenheid rechtmatig en zorgvuldig zijn? En als dat het geval is, maar dat beaamde de minister net ook, op welke wijze draagt het bestuursprocesrecht er dan toe bij dat ook die functie van het bestuursrecht wordt gewaarborgd? Dat is de fundamentele vraag.

Minister **Opstelten**:

De regeringscommissaris zal daarop zeker ook ingaan. Het gaat in het bestuursprocesrecht en het bestuursrecht om de rechtsbescherming van de individuele belangen die zeker zijn gesteld in de wet, maar natuurlijk ook om de beoordeling van de bestuursbesluiten en de kwaliteit daarvan. Velen hebben daarover ook iets gezegd. Het gaat er natuurlijk niet om de belangen van de overheid te dienen, integendeel. Het is een rechterlijk oordeel. Binnen de kaders van de wet vindt het bestuursprocesrecht plaats en daarvoor is de waarborgfunctie. Er is voortdurend goed naar gekeken dat dit het kader is van de wet om die waarborgfunctie zeker te stellen.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Ik wil het toch nog even heel scherp stellen. De minister zegt dat het bestuursrecht mede tot functie heeft toe te zien op de kwaliteit van overheidsbesluiten; op de rechtmatigheid en zorgvuldigheid daarvan. Wat is dan de ratio achter de relativiteitseis en de verruiming van de bevoegdheid om gebreken te negeren? Ik snap echt die ratio niet. Ik begrijp dat het handig kan zijn in procedures, maar als er gezegd wordt dat het bestuursrecht ook die belangen moet beschermen, dan begrijp ik de ratio van de relativiteitseis niet.

Minister **Opstelten**:

Ik heb op een vraag van mevrouw Lokin al geantwoord dat ik daarvoor graag verwijs naar de regeringscommissaris. Ik doe dat ook wat betreft de vraag van mevrouw De Boer.

## Opstelten

Dan kom ik bij de vraag van de heer Ruers en mevrouw Lokin. Zou het niet voor de hand hebben gelegen dat de regering haar krachten concentreert op het verbeteren van het voorbereidings- en beslissingsproces bij de bestuurlijke overheden? De heer Ruers vraagt ook aandacht voor het bestuur. Vanzelfsprekend is aandacht voor het voorbereidings- en beslissingsproces van belang. Er zijn ook initiatieven om de kwaliteit van bestuurlijk handelen te bevorderen. Daarvoor draagt natuurlijk mijn ambtgenoot Plasterk van BZK de eerste verantwoordelijkheid. Een voorbeeld is het mij aansprekende project Prettig contact met de overheid, waarmee de informele aanpak in de primaire besluitvormingsfase en de behandeling van klachten en bezwaarschriften wordt gestimuleerd. Ik verwijs verder naar de brief van 7 juli 2011, die de toenmalige minister van BZK mede namens mij aan de Tweede Kamer heeft gezonden.

Ik kom toe aan de organisatie van de bestuursrecht-spraak. Alle woordvoerders hebben opmerkingen gemaakt over de vormgeving van de hoogste bestuursrecht-spraak. De passage die hierover in het regeerakkoord is opgenomen, is ook in dit huis niet onopgemerkt gebleven. Dat hadden wij ook verwacht. De passage hierover in het regeerakkoord over een samenvoeging van de drie hoogste bestuursrechtshoven – de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven – is van belang. Dat dit het bestuursrecht eenvoudiger maakt, staat voor mij vast. De rechtszekerheid is daarmee geboden. Maar het is op dit moment te vroeg – ik vraag daar begrip voor – om concrete uitspraken te doen hoe precies uitvoering zal worden gegeven aan dit deel van het regeerakkoord. De Kamer zal begrijpen dat mijn collega van BZK, de heer Plasterk, en ik hierover eerst goed overleg willen aangaan met alle betrokkenen. Zorgvuldigheid gaat hierbij boven snelheid. Alle suggesties die zijn gedaan beschouw ik als waardevolle incentives. Ik dank de leden daarvoor. Zij kunnen ervan verzekerd zijn dat collega Plasterk en ik dit betrekken bij de verdere uitwerking. Natuurlijk zullen wij de Kamer daarover berichten wanneer wij zover zijn. Gun ons de tijd om hierover goed na te denken en zorgvuldigheid te betrachten.

**De heer Ruers (SP):**

Is de minister bereid om in dat verband breed verder te kijken, om te zien of bestuursrecht kan worden ondergebracht bij de Hoge Raad, naast het civiele recht, het strafrecht en het belastingrecht? Kan dat allemaal worden meegenomen, inclusief bestuursrecht, zodat we rechts-eenheid krijgen in Nederland? Wat is het standpunt van de minister?

**Minister Opstelten:**

Ik herhaal mijn positie: het regeerakkoord is bekend, en hoe wij dat gaan uitvoeren en wat wij daarvan verder vinden, dat wil ik eerst graag met iedereen bespreken en dan gezamenlijk de Kamer daarover informeren. Dat duurt allemaal niet zo lang, maar gun ons even de tijd. Dan bestaat er een kans dat er gaat gebeuren wat wij vinden. We hebben naar iedereen geluisterd. Dat is ook het belang van een debat als dit.

Tegen mevrouw Lokin en de heer Engels: waarom is niet geregeld dat conclusies worden getrokken door een onafhankelijk persoon of college? De regeling voor het nemen van conclusies in het bestuursrecht is geheel nieuw. De regering heeft bewust gekozen voor een klein-

schalige en sobere regeling, voor een groeimodel. Niet om een geheel nieuw instituut op te richten, zoals het parket bij de Hoge Raad. Daar is het aantal bestuursrechtelijke zaken veel te klein voor. Een doorontwikkeling, zoals de heer Engels vroeg, sluit ik dan ook helemaal niet uit, maar laten we gewoon klein beginnen, is onze benadering. Er is geen enkel juridisch vereiste dat stelt dat de conclusienemer onafhankelijk moet zijn van de rechterlijke instantie waarvoor de conclusies worden genomen. Frankrijk kent de Conseil d'État, waar conclusies worden genomen door een lid van het college zelf.

Is er in de praktijk eigenlijk wel behoefte aan de mogelijkheid om een zaak te behandelen in de grote kamer? Als een rechtsvraag naar voren komt waarop nog geen eenduidig antwoord bestaat, dan is het voor de praktijk van groot belang dat daarop een duidelijk antwoord komt. Let wel: het gaat niet alleen om kwesties waar rechtseenheden van belang is, maar ook om zaken waarin rechtsvorming aan de orde is. Het voordeel van een grote kamer is dat specifiek aandacht kan worden besteed aan de rechtsvraag, en dat voor de praktijk meteen duidelijk is dat het om een belangrijke uitspraak gaat.

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

U hebt niet gereageerd op mijn tegenwerping dat de Hoge Raad en de Conseil d'État niet meer over de feiten oordelen. Je kunt dat niet zomaar één op één vanuit het civiele recht overhevelen naar het bestuursrecht. Dat zijn steeds terugkerende bezwaren waar ik tegen aanloop: er wordt heel veel uit het civiele recht gehaald, getransporteerd op het bestuursrecht. Waar hebben we het hele bestuursrecht dan eigenlijk nog voor nodig? Laat het gewoon doen door de civiele rechter, daar hebben we het allemaal al!

**Minister Opstelten:**

Ik heb me bij de voorbereiding hiervan laten overtuigen dat het verstandig is om het op die manier te doen, en dat het ook kan. Dat zou juridisch en rechtsstatelijk heel goed kunnen, juist in deze tijd waarin we moeten nadenken wat er mogelijk is. Een kleinschalige, sobere regeling, een groeimodel, is daarom verantwoord. Daarin past niet het oprichten van een instituut zoals het parket bij de Hoge Raad. Ik denk dat een doorontwikkeling hier mogelijkheden biedt en zeer verantwoord zou zijn. Vandaar deze opmerkingen van mijn kant. Ik wijs verder nog op het EU-hof, het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg en de Franse Raad van State, die gebruik maken van het instrument van de grote kamer.

Mevrouw Duthler vroeg of de herkaveling van zaken naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven nog wel zin heeft, nu die samenvoeging met de Afdeling bestuursrecht-spraak eraan komt. De samenvoeging zoals aangekondigd in het regeerakkoord is, zoals mevrouw Duthler natuurlijk ook wel weet, niet van de ene op de andere dag geregeld. Het is for the time being dus nog wel degelijk van belang dat de kleine hervervelingen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld worden doorgevoerd. Dat maakt de rechtspraak al een stukje logischer en overzichtelijker voordat wij de grote klap gaan maken. Ook de opheffing van de PBO heeft hierop geen invloed. Het merendeel van de zaken bij het College van beroep voor het bedrijfsleven gaat niet over de PBO. Zolang het college niet is samengevoegd, zijn de voorgestelde hervervelingen zinnig.

## Opstellen

De heer **Ruers** (SP):

Ik hoor de minister zeggen: "voordat wij de grote klap gaan maken". Ik neem aan dat hij daarmee bedoelt dat het hele bestuursprocesrecht wordt herzien en wordt ondergebracht bij de Hoge Raad. Als hij dat niet bedoelt, vraag ik hem waarom die stap nu niet gewoon wordt gemaakt. Waarom moeten wij nu de tussenstap nog maken van de samenvoeging van drie colleges, zoals de minister heeft voorgesteld, tot onderbrenging bij de Hoge Raad zodat wij daar straks eenheid van recht hebben, met het civiele recht, het strafrecht, het belastingrecht en het bestuursrecht? Waarom zouden wij die grote klap niet gewoon ineens maken? Waarom nog wachten en nog jaren slepen met een gemankeerd systeem? Dit is toch de kans om het aan te pakken? Waarom niet? Ik hoor graag de visie daarop van de minister.

Minister **Opstelten**:

Dit is dezelfde vraag die de heer Ruers net ook heeft gesteld. Daar is ook geen enkel bezwaar tegen. Ik geef ook wel eens hetzelfde antwoord. Dat is heel goed, want u hebt recht op consistentie. Ik kom op dat punt terug ter uitvoering van het regeerakkoord op de wijze zoals ik heb gezegd, samen met collega Plasterk. Dan zullen wij zien hoe wij het gaan doen, wanneer wij het gaan doen en in welk tempo.

Als u het goed vindt, wil ik nu het woord geven aan de regeringscommissaris, de heer Scheltema.



De heer **Scheltema**:

Voorzitter. Ik stel het bijzonder op prijs om in uw huis het woord te kunnen voeren. Ik ben ook bijzonder dankbaar voor de vriendelijke woorden die onder anderen door mevrouw Lokin aan mijn adres zijn uitgesproken.

Zoals de minister heeft gezegd, zal ik proberen in te gaan op een van de centrale vragen die hier in het debat aan de orde is, namelijk de vraag of de vormgeving van dit wetsontwerp en de vormgeving van de rechtsbescherming daarin niet ten koste gaat van de andere functie van het bestuursrecht, te weten de bescherming van de nakoming van het objectieve recht, de zorg dat de overheid zich aan de rechtsregels houdt. De vraag is dan, die ook door verschillende leden is gesteld, of er sprake is van afbreuk doen aan die andere belangrijke doelstelling van het bestuursrecht, zorgen dat de overheid het recht naleeft indien de rechter een gebrek in een bestreden besluit passeert of voor gedekt verklaart, of het relativiteitsbeginsel toepast.

Indedaad zijn de rechtsbescherming van burgers en de naleving van het recht door de overheid sterk met elkaar verbonden. Het zijn eigenlijk twee zijden van dezelfde medaille. Men kan zeggen dat de mogelijkheid voor de burger om op te komen tegen besluiten van de overheid een hoeksteen is van de rechtsstaat. Door een goed functionerende rechtsbescherming wordt verzekerd dat de overheid ook het recht naleeft.

Maar nu is het toch minder eenvoudig dan vaak wordt gedacht om een goede rechtsbescherming te organiseren. Dan denk ik dat wij toch bij de derde evaluatie van de Awb en ook bij veel ander onderzoek dat wij hebben gezien een nogal teleurstellend resultaat aantreffen. De burger is helemaal niet zo tevreden met de manier waarop de rechtsbescherming is vormgegeven. Hij is niet zo tevreden met de manier waarop de bezwaarschriftprocedu-

re verloopt en hij is ook niet zo tevreden met de manier waarop het bij de rechter gaat.

Het grote bezwaar is dat het bestuursrecht te formalistisch is geworden, dat te veel wordt gelet op procedures en op formaliteiten en dat te weinig het eindresultaat centraal staat. Zo bekeek de rechter in de traditionele manier van werken of een besluit aan alle regels die daarvoor zijn gesteld voldoet. Als het antwoord ontkennend is, dan was de gedachte dat de rechter het besluit vernietigt. Dat moet dan weer terug naar het bestuur om opnieuw een besluit te nemen. De bal ligt dan weer opnieuw bij het bestuur, dat weer opnieuw een besluit moet nemen, dat weer opnieuw tot een procedure aanleiding kan geven.

Dat vinden de meeste burgers geen goede vorm van rechtsbescherming. Dat is eigenlijk het probleem dat steeds nijpender naar voren komt. Men wil niet een procedure over allerlei regels. Men wil weten of men recht heeft op een vergunning. Men wil weten of de buurman een fabriek op zijn terrein mag. Men wil weten of men een uitkering krijgt. Men is niet geïnteresseerd in allerlei tussenstappen.

Dat betekent dat het wetsvoorstel de finale geschilbeslechting vooropstelt en stelt dat het toch de rechter is die moet streven naar een antwoord op de vraag waarop de burger recht heeft. Dat is ook wat dit wetsvoorstel met de andere bepalingen die worden genomen ondersteunt.

Dat betekent dus dat de rechter niet kan volstaan met de constatering dat een bepaalde regel niet is nageleefd maar dat hij ook moet beslissen wat de invloed daarvan is op het eindresultaat. Meer concreet, wanneer hij concludeert dat er weliswaar regels op het punt van de voorbereiding van het besluit zijn geschonden, betekent het dat hij daar niet in kan blijven hangen maar dat hij wel de vraag moet stellen of dat besluit ondanks die schending van die regels nu een juist besluit is of niet. Hij moet niet blijven hangen in de formele voorvragen en de bal weer naar het bestuur terugspelen.

Want dat was nu juist de klacht die uit het derde evaluatieonderzoek en bij veel onderzoek over de procedure en de bezwaarschriftprocedure naar voren komt.

Het accent op finale geschilbeslechting betekent dus dat wij moeten voorkomen dat er over de verkeerde vragen wordt geprocedeerd. Er zijn al wat voorbeelden over tafel gegaan. Er zijn bekende voorbeelden van het besluit, dat bijvoorbeeld niet vermeldt dat je in beroep kunt gaan en hoe snel dat moet gebeuren. Als dat er niet in staat, dan is dat natuurlijk een gebrek in het besluit. Maar als degene tot wie dat besluit gericht is toch in beroep is gekomen, wat heeft het dan voor zin om het besluit nog te vernietigen terwijl toch niemand daardoor is geschaad? Dat is natuurlijk het belangrijke criterium. Zijn daardoor belangen van belanghebbenden geschaad?

Ik noem een ander voorbeeld, dat misschien iets verder gaat. Stel dat een besluit in mandaat is genomen en er later twijfel bestaat over de vraag of het mandaat van de ambtenaar nu toereikend was of niet. Daarover kun je heel grote en interessante juridische discussies houden, want soms is dat een beetje moeilijk om dat precies vast te stellen, bijvoorbeeld als een mandaat vaag geformuleerd is.

Als nu in de procedure duidelijk is dat de minister of de wethouder namens wie dat besluit is genomen en die het bevoegde bestuursorgaan is, dat besluit voor zijn rekening neemt en als dus duidelijk is dat als dat besluit wordt vernietigd vervolgens precies hetzelfde besluit wordt ge-

## Scheltema

nomen, wat is dan de betekenis van een uitvoerige procedure met pro's en contra's over de vraag of dat mandaat nog geldig was of niet? Daar schiet toch eigenlijk in ieder geval de burger niet erg mee op? Dat is nu juist datgene wat wij willen voorkomen. De burger wil weten aan welk besluit hij toe is.

Misschien is het in dat verband ook nog wel even goed om in te gaan op de vraag wat nu het verschil is tussen het passeren van een gebrek op basis van artikel 6:22 en het besluit of de nietigheid van het besluit voor gedekt verklaren. Dat is immers een andere mogelijkheid waarvoor de rechter komt te staan.

Wel, bij artikel 6:22 is het in ieder geval noodzakelijk dat het aannemelijk is dat belanghebbenden door dat gebrek niet zijn benadeeld.

### Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):

Artikel 6:22 is veel te ruim geformuleerd. De wetgever had het moeten beperken tot bepaalde kleine vormfouten. Dat hebben we al geaccepteerd, dat staat al in artikel 6:22. Mijn punt is ook steeds dat niet alleen voor de rechter, waar de heer Scheltema steeds over spreekt, maar ook in bezwaar het overheidsorgaan dat het besluit neemt de gelegenheid heeft om opnieuw een rechtmatig besluit te nemen. Waarom moet dat worden gepasseerd? Het wezen van het bezwaar is namelijk dat je het opnieuw, en dan goed, kunt doen. Ik snap niet dat artikel 6:22 ook voor de procedure in bezwaar geldt. Ik blijf mij echt verzetten tegen de veel te ruime formulering van 6:22, ook voor het beroep. Er kan alles onder vallen, echt alles.

### De heer Scheltema:

Ik kom eerst op de vraag of alles eronder kan vallen. Het is ruimer geformuleerd omdat het begrip "vormfout" betrekkelijk beperkt is. In de praktijk bleken er nogal wat gevallen te zijn waarin er wel iets verkeerd was gegaan waarvan je weliswaar kon zeggen dat het geen invloed kon hebben op het eindresultaat maar waarbij je wel heen en weer kon praten over de vraag of het een vormfout was. Daarom is het ruimer geformuleerd, maar er kan niet alles onder vallen. Er kan alleen maar iets onder vallen wanneer het geen invloed heeft op het eindresultaat. Dat is de belangrijke voorwaarde: indien aannemelijk is dat het voor de belanghebbenden geen nadeel heeft opgeleverd. Dat is natuurlijk waar het om gaat. In die zin is het helemaal niet zo ruim. Het is echter wel waar dat het begrip "vormfout" geschrapt is en dat in plaats daarvan ook schendingen van andere regels onder de bepaling zijn gebracht.

### Mevrouw De Boer (GroenLinks):

Even een vraag voor mijn goede begrip. Ik ben geen bestuursrechtsspecialist, maar misschien kan de heer Scheltema mij uitleggen hoe het zit. Ik heb begrepen dat onder de huidige wetgeving het ook al mogelijk is dat, als er kleine inhoudelijke gebreken zijn die geen gevolgen hebben voor het eindresultaat, het besluit wordt vernietigd maar de resultaten in stand blijven. Wat voegt de nieuwe, verruimde formulering van artikel 6:22 daar dan nog aan toe?

### De heer Scheltema:

De nieuwe formulering, voor zover die niet alleen vormfouten betreft maar er ook andere fouten en gebreken aan de orde kunnen zijn, voegt toe dat het ook in die zin een ruimer bereik heeft, dat dingen die op het eindresultaat

geen invloed hebben maar die toch niet onder een vormfout gebracht kunnen worden, er ook onder kunnen komen. Verder is de formulering iets anders. Dat is eigenlijk in overeenstemming met codificatie van de jurisprudentie die de bestuursrechter toch al volgt. In dat opzicht is het dus geen verruiming ten opzichte van de praktijk maar wel een verruiming ten opzichte van de oorspronkelijke formulering, die door de rechtspraak toch al wat uitgerekt wordt.

Op de vraag van mevrouw Lokin-Sassen waarom het in de bezwaarschriftprocedure ook zo zou moeten, het volgende. Artikel 6:22 bestaat al langer, in een wat andere formulering, en gold altijd al voor de bezwaarschriftprocedures. In dat opzicht is het niet nieuw. Er is wel een ander argument om te zeggen dat het een goede bepaling is. Uit onderzoek naar de bezwaarschriftprocedure is namelijk gebleken dat deze procedure te formalistisch wordt opgezet. Dit is een heel belangrijk punt. De mensen hebben het idee dat er wordt gekeken of allerlei regels worden nageleefd maar dat er niet wordt gekeken waar het echte geschil ligt. De minister noemde al het project Prettig contact met de overheid. Daarin wordt geprobeerd om de bezwaarprocedure op een nieuwe manier vorm te geven, door niet te zeggen wat precies de regels zijn, maar te vragen wat precies het geschil is en hoe men kan proberen om dat geschil op de juiste manier op te lossen. Dat is wat er in de bezwaarschriftprocedure moet gebeuren: ruimer kijken dan alleen maar naar de regels en naar de juridische kant van het verhaal.

Als in die discussie bijvoorbeeld blijkt dat er een juridische fout is gemaakt en je moet uitzoeken of dat echt het geval is en als daar vervolgens een meningsverschil over ontstaat, is het maar de vraag of het in het belang van de belanghebbende is om daar discussie over te voeren en om daar met de bezwaarschriftenadviescommissie, die dat dan moet gaan behandelen, uitvoerig aandacht aan te besteden. Nee, dat is eigenlijk niet nodig, want daar heeft de belanghebbende geen behoefte aan. Die heeft een antwoord nodig op de vraag of hij zijn vergunning krijgt.

### Mevrouw De Boer (GroenLinks):

Dat ben ik helemaal eens met de heer Scheltema. Ik denk alleen dat de oplossing niet is dat een bezwaar dan niet-ontvankelijk of ongegrond wordt verklaard. De oplossing is dan dat het bestuursorgaan een oplossing zoekt en met de belanghebbende in gesprek gaat om te bezien wat er moet gebeuren. Die zal heus niet de procedure voortzetten als er in onderling overleg tot een oplossing gekomen wordt. Ik zie echt niet in hoe dit artikel bijdraagt aan een meer oplossingsgerichte manier van behandelen. Volgens mij juridiseert dit juist extra.

### De heer Scheltema:

Ik denk toch dat de praktijk in een andere richting wijst. In het moderne systeem van Prettig contact met de overheid, waarvoor het ministerie van BZK het voortouw heeft genomen, wordt de zaak als volgt aangepakt. Men zoekt zo snel mogelijk contact met degene die het bezwaarschrift heeft ingediend. Dan wordt gekeken wat het probleem is. Als men daar in snel tempo een oplossing voor weet te vinden, soms al bijna in het eerste telefoongesprek dat wordt gevoerd, is dat fantastisch. Als die oplossing dan gevonden wordt, moet dan toch nog de bezwaaradviescommissie worden ingeschakeld om na te gaan of er misschien nog een juridische fout in het oorspronkelijke besluit zit? Daar heeft niemand meer behoef-

## Scheltema

te aan. Dat kost alleen maar tijd. In de praktijk zal het toch vooral in de procedure bij de rechter zijn dat er behoefte aan is.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Dit is echt de laatste keer, voorzitter.

Ik kan alle stappen volgen, maar het kan er bij mij niet in dat als in overleg met het bestuursorgaan die oplossing is gevonden, een formele bezwaarcommissie alsnog het bezwaar ongegrond moet verklaren. Een deel van de oplossing is dan toch juist dat een bezwaar wordt ingetrokken of dat er een nieuw besluit wordt genomen? Daar heb je toch de formele afwijzingsbevoegdheid van artikel 6:22 niet voor nodig?

De heer **Scheltema**:

Als tussen bestuur en bezwaarmaker duidelijk is wat de oplossing moet zijn, als er discussie mogelijk is over de vraag wat de juridische kwaliteiten zijn van het besluit dat genomen is en wat men eigenlijk achter zich gelaten heeft omdat men een oplossing heeft gevonden, is het de vraag wat het toevoegt om daar nog afzonderlijk naar te kijken. De nieuwe behandeling betekent dat je soms de bezwaarschriftencommissie helemaal niet nodig hebt. Maar als je denkt dat er misschien een juridisch probleem zit, is het juist wél de bedoeling om de bezwaarschriftencommissie in te schakelen. Dat houdt dan toch op. Ik denk dus dat het in het bezwaar wel degelijk zin heeft, maar het belangrijkste is natuurlijk de rol die dat artikel in beroep bij de rechter speelt.

Voorzitter. Ik heb al gezegd dat ik het idee heb dat juist die bepaling en de bepalingen die wij vandaag bespreken een goede rol kunnen vervullen. De vraag is natuurlijk wel of dat dan niet betekent dat het bestuursorgaan wat makkelijker wordt met allerlei regels, omdat het bestuursorgaan denkt dat de bezwaren toch wel door de rechter worden gepasseerd. Die vraag speelt steeds een beetje op de achtergrond. Zou in het geval dat ik net noemde, het ontoereikende mandaatbesluit, het gevaar niet zijn dat men voortaan zegt: we hoeven niet zo zorgvuldig met die mandaatbesluiten om te gaan want dat gaat toch niet fout? Ik denk dat dit resultaat in het algemeen niet optreedt, omdat een bestuursorgaan de zaakjes op orde wil hebben. Dat neemt niet weg dat je niet helemaal kunt uitsluiten dat men in een enkel geval, met name bij procedurele bepalingen, niet bestraft wordt als men die bepalingen niet naleeft. Daarbij moet ik wel zeggen dat we in het bestuursrecht nogal wat procedurele bepalingen hebben gekregen, juist omdat het bestuursrecht nog zo weinig kan zeggen over de beleidsvrijheid waarover bestuursorganen beschikken. Maar juist als wij de rechterlijke procedure anders inrichten, moeten de procedurele regels geen doel op zichzelf worden. Dat is in het verleden een beetje gebeurd. Het navolgen van de procedurele regels, waarvan de bedoeling was dat er kwalitatief betere besluiten werden genomen, zijn enigszins een doel in zichzelf geworden. Dat heeft het bestuursrecht een slechte naam bezorgd: het is te formalistisch en te procedureel geworden.

Dit is eigenlijk wat ik over het passeren van gebreken wilde zeggen.

Mevrouw **Beuving** (PvdA):

Ik heb twee verduidelijkende vragen over artikel 6:22 aan de regeringscommissaris. Ten eerste is duidelijk dat in het voorstel niet alleen de schending van vormvoorschriften, maar ook andere bepalingen gepasseerd kunnen worden

indien aan de eisen van het artikel wordt voldaan. De regeringscommissaris gaf zojuist al aan dat er een verruiming in zit. De vraag is hoe ruim het wordt. In mijn inbreng heb ik gezegd dat het denkbaar is dat er serieuze inhoudelijke gebreken worden gepasseerd. Is het volgens de regeringscommissaris denkbaar dat de rechter serieuze inhoudelijke gebreken passeert, zonder dat die hebben geleid tot benadeling van de betrokken burger, dus de belanghebbende?

Ten tweede had de regeringscommissaris het zonet over een codificatie van jurisprudentie toen hij sprak over de formulering van artikel 6:22. Mij was niet helemaal duidelijk over welk stukje van de formulering de regeringscommissaris het daarbij had.

De heer **Scheltema**:

Ik doelde op het deel dat "het bezwaar of beroep (...) in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld". Dat deel kan eigenlijk als codificatie van de jurisprudentie worden beschouwd.

Mevrouw **Beuving** (PvdA):

Ik denk dat de regeringscommissaris hier veel dieper in zit dan ikzelf. Daarom heb ik hierover een aanvullende vraag. In het huidige artikel 6:22 staat dat het moet blijken. Waarom is de rechter dat kennelijk gaan oprekken en heeft hij hiervoor de term "aannemelijk zijn" gebruikt? Is daar een reden voor?

De heer **Scheltema**:

Als er staat "blijken", moet de rechter volledig hebben nagezocht of er echt niemand benadeeld is, terwijl er nogal wat gevallen zijn waarin aannemelijk is dat niemand geschaad wordt, maar waarin de rechter dit niet met 100% zekerheid kan zeggen. In zo'n geval zegt de rechter ook in de huidige situatie al dat hij er zozeer van overtuigd is dat niemand benadeeld is, dat hij de bepaling toepast.

Het is heel dom, maar nu ben ik uw andere vraag even vergeten.

Mevrouw **Beuving** (PvdA):

De vraag was of het denkbaar is dat niet alleen vormverzuimen of daar tegenaan zittende schendingen onder het nieuwe artikel 6:22 kunnen vallen, maar ook serieuze inhoudelijke kwesties. Is het denkbaar dat dergelijke serieuze inhoudelijke schendingen van het recht onder het nieuwe artikel 6:22 kunnen worden gepasseerd omdat zij niet leiden tot benadeling van de belanghebbenden?

De heer **Scheltema**:

Ik kan mij dat niet voorstellen. Echt serieuze schendingen van het recht hebben natuurlijk een nadeel. Je zou kunnen aarzelen over het voorbeeld van ontoereikend mandaat. Ik kan mij indenken dat de rechter dit gebrek zou kunnen passeren omdat uiteindelijk vaststaat dat het nieuwe besluit precies hetzelfde zou zijn, maar echte, serieuze schendingen van het recht zullen niet onder deze bepaling vallen. Als er voor de rechter al aanleiding zou zijn om daar overheen te stappen, zal dat moeten gebeuren via het gedekt verklaren van de gebreken, met als gevolg dat wel eerst is vastgesteld dat het besluit in strijd met het recht was.

## Scheltema

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

Wij hebben het steeds over de rechter, maar het probleem met 6:22 is dat ook het bestuur over deze gebreken heen kan stappen als het bestuur het aannemelijk acht dat de belanghebbende hiervan geen nadeel ondervindt. Dat betekent eigenlijk dat dit bezwaar niet zal worden behandeld. De belanghebbende kan dan ook niet in beroep gaan. Dat strijdt met mijn hele wezen.

De heer **Scheltema**:

Als de belanghebbende meent dat hij wel geschaad of benadeeld is door het gebrek, zal hij dat natuurlijk naar voren brengen. Ik kan mij niet veel gevallen voorstellen waarin het bestuur daarmee geen rekening houdt. Als het bestuur desalniettemin het gebrek passeert, kan de belanghebbende natuurlijk ook naar de rechter gaan. De rechter controleert de manier waarop het bestuur dit doet.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

Dus ook als het bestuur zegt dat je niet ontvankelijk bent, kun je in beroep gaan?

De heer **Scheltema**:

Het gaat hier niet om niet-ontvankelijkheid. Het gaat om ontvankelijk bezwaar waarbij het gebrek toch wordt gepasseerd bij beoordeling van het bezwaar.

Voorzitter. Ik denk dat ik hiermee de problematiek van artikel 6:22 heb behandeld. Het zal duidelijk zijn dat ik het pleidooi van mevrouw Lokin niet ondersteun. Zij stelt dat het veel beter is dat de rechter een besluit dat niet goed is, vernietigt en weer terug op het bordje van het bestuur legt. Het wetsvoorstel maakt duidelijk een andere keuze. Als de rechter aan bod is, moet er zo veel mogelijk voor gezorgd worden dat de rechter tot duidelijkheid komt over de oplossing van het geschil en dat het geschil met de uitspraak ook beëindigd is. Volgens al het onderzoek dat wij gedaan hebben, is dat juist de wens van de burger.

Ik meen dat het mevrouw Duthler was die vroeg welke andere voorzieningen er zijn als het misschien zo is dat het handhaven van het objectieve recht niet altijd goed kan worden georganiseerd door procedures bij de rechter. Ik stel voorop dat er heel veel besluiten worden genomen en dat hetgeen de rechter kan doen, maar heel beperkt en selectief is. Als er fouten in een besluit zitten die gunstig uitpakken voor de burger, komt er natuurlijk geen procedure over. Dit hangt dus heel erg af van de vraag of de burger procedeert. Dit neemt niet weg dat een goede rechtsbescherming de hoeksteen van de rechtsstaat is. Die moet goed functioneren. Dit draagt er ook aan bij dat een bestuur de regels volgt, wat heel belangrijk is.

Er zijn echter voorzieningen die veel meer geschikt zijn om meer over all na te gaan of een bestuur goed functioneert. Ik denk bijvoorbeeld aan de Nationale Ombudsman en ombudsvoorzieningen op lager niveau. Zij hebben een groot voordeel. Als er een klacht komt, zeker als er herhaalde klachten over hetzelfde onderwerp komen, kunnen de ombudsvoorzieningen nagaan of dit bestuursorgaan een structurele fout begaat of juist niet. Ik wijs er ook op dat sommige bestuursorganen vormen van kwaliteitscontrole hebben waarbij meer systematisch wordt nagegaan of de kwaliteit van de verrichte werkzaamheden voldoende is. Met die methode kunnen wij veel systematischer inzoomen op de vraag of het bestuur zich voldoende houdt aan de regels, dan wanneer wij het beroep op de rechter zo vormgeven dat in ieder geval iedere regelschending moet worden afgestraft. Tot slot letten ook

de rekenkamers, die ook bij decentrale overheden een belangrijke rol vervullen, op deze problematiek. Dit zijn dus een paar alternatieven die op dit gebied aan de orde kunnen zijn.

Het andere punt dat tot veel discussie en aarzelingen ten aanzien van dit wetsvoorstel heeft geleid, betreft de relativiteit. Over de vraag of het een voordeel is dat dit relativiteitsbeginsel er moet komen, lopen de meningen in de bestuursrechtelijke wereld uiteen. Mevrouw Lokin suggereerde een beetje dat iedere weldenkende jurist vindt dat het er niet moet komen. Dat gaat mij te ver. Ik ken verschillende naar mijn idee weldenkende bestuursrechtjuristen die het juist wel een goed idee vinden. Maar het is waar: de meningen daarover lopen uiteen. Er is ook op gewezen dat het geen honderden zaken scheelt als je het relativiteitsvereiste invoert. Dat zal zeker, zo zeggen de Groningse onderzoekers ook, een nuttige functie kunnen vervullen, maar heel grote invloed op de rechterlijke praktijk zal het niet hebben.

Toch zijn er ten gunste van dat relativiteitsvereiste zowel in principiële opzicht als in praktisch opzicht argumenten aan te voeren. Het meer principiële argument is toch dat het bestuursprocesrecht met de invoering van het Awb in het bijzonder gericht is op het bieden van rechtsbescherming aan degene waarvan de belangen door het overheidsbesluit worden geraakt. In het verlengde daarvan legt dit wetsvoorstel ook de nadruk op de noodzaak het geschil definitief te beslechten. Die benadering betekent dat dus niet iedereen tegen een onjuist overheidsbesluit kan opkomen, maar alleen degene wiens belangen rechtstreeks door het onjuiste besluit worden geraakt.

Tegen mevrouw De Boer zeg ik dat we in het bestuursrecht een belangrijke voorziening hebben gekregen. Voor de meer algemene publieke belangen, zoals natuurbehoud, luchtverontreiniging, gezondheid en veiligheid, hebben we al heel lang een beroepsrecht voor organisaties ingevoerd. Nederland mag behoorlijk trots zijn op de mogelijkheden die dat biedt. Sommigen denken dat wij steeds van het civiele recht zaken overnemen, maar in dit geval heeft het civiele recht deze bestuursrechtelijke voorziening overgenomen. Dat is ook weleens prettig. Ten aanzien van die publieke belangen vervult dat beroepsrecht een goede functie.

In dat kader ligt het vanuit de rechtsbescherming voor de hand dat de belanghebbende zich kan beroepen op alle normen die bedoeld zijn om zijn belang te dienen. Ik zal het voorbeeld geven dat geregeld terugkomt, van de mensen met woningen die zien dat hun uitzicht misschien verstoord wordt doordat er een woonwagencamp komt of doordat er woningen worden gebouwd. Dan ligt het natuurlijk voor de hand dat zij zich beroepen op al datgene wat in het kader van de regels omtrent de ruimtelijke ordening mogelijk is. Moeten hun belangen op een vrij uitzicht worden gerespecteerd of de belangen van degenen die daar komen te wonen?

Nu kan het zijn dat het ruimtelijke afwegingskader op een bepaald ogenblik met zich brengt dat aan de andere belangen voorrang moet worden gegeven boven de belangen van degenen die van zijn mooie uitzicht genieten. Dan komt een beetje de vraag op of de omwonenden die van dat vrije uitzicht genieten, op zoek mogen gaan naar argumenten die in feite niets te maken hebben met dat ruimtelijke afwegingskader en die ook niets te maken hebben met hun eigen belangen. De bewoners van die huizen met dat mooie uitzicht beroepen zich bijvoorbeeld op het



## Scheltema

feit dat die woonwagenbewoners zo veel last hebben van voorbijgaande treinen. Zij beroepen zich erop dat die in hun woonomgeving worden benadeeld, doordat bepaalde regels over de afstand tot geluidsbronnen niet zijn gevolgd. Het kan ook zijn dat zij vinden dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar archeologische oudheden of iets dergelijks.

Het relativiteitsvereiste stelt nu dat zij zich niet kunnen beroepen op regels die helemaal niet ten doel hebben om hun belangen te beschermen. Het zijn ook geen goede vertolkers van dergelijke belangen. Zij voeren natuurlijk wel aan dat zij vrezen voor de geluidshinder voor de nieuwe bewoners, voor het verlies van oudheidkundige zaken, maar dat is niet hun werkelijke motivatie. Nee, het gaat ze er niet om dat de woonwagenbewoners een goede woonomgeving hebben maar dat ze er helemaal niet komen. Als dan een alternatief wordt gevonden dat uit het oogpunt van bescherming van archeologie of woonmilieu nog slechter is, zullen zij daar vóór zijn. Dat betekent dat zij ook geen goede behartigers zijn van de belangen waarvoor ze zeggen op te komen. Dat kan zich ook wreken.

**Mevrouw De Boer** (GroenLinks):

Ik vind dit een heel verhelderend antwoord. Ik kan er een eind in meegaan als het gaat om mensen die expliciet de belangen van anderen zeggen te vertolken maar die dat niet doen. Wat echter het algemeen belang betreft, zoals die archeologische vindplaatsen, ben ik er veel minder van overtuigd dat individuele burgers dat niet zouden mogen aanvoeren. Waarom is het algemeen belang niet ook mijn belang? Is het niet heel paternalistisch om als bestuursorgaan dan te zeggen: dat is niet uw echte motivatie, want uw echte motivatie is dat u wilt dat dat woonwagencamp er niet komt? Hoe kan het bestuursorgaan beoordelen wat iemands echte motivatie is? Je kunt er van alles bij denken, maar als een burger opkomt voor het algemeen belang dat dus ook zijn belang is, moet dat kunnen. Vervolgens is het aan het bestuursorgaan en de bestuursrechter om die belangen te wegen en te bekijken wat een reële wegging van die belangen is.

**De heer Scheltema:**

Het kan zijn dat er naast de individuele belangen algemene belangen zijn waar die bewoners belang bij hebben. Ik denk dat wij het daarover eens zijn. Dat is ook waar ze zich wel op mogen beroepen. Als het gaat om het uitzicht op een mooi beschermd natuurerrein, en de bewoners zeggen dat niet alleen het uitzicht verloren gaat maar dat zij zich ook beroepen op bepalingen in de natuurbeschermingswetgeving die vereist dat rekening wordt gehouden met de instandhouding van de natuur, dan mogen zij zich daar ook op beroepen. Dat volgt ook uit die jurisprudentie die op het ogenblik door de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State wordt gevolgd. Zij mogen zich daar ook op beroepen. Ook mogen zij zich beroepen op regels uit de Monumentenwet, als dat tegelijkertijd hun eigen belang is. Als dat echter helemaal niets met hun belang te maken heeft, is het ook wel gevaarlijk om hen als belangenbehartigers te laten optreden. Stel dat de overheid probeert tegemoet te komen aan de bezwaren door te zeggen: laten we geluidsvoorzieningen treffen die erop gericht zijn om het die woonwagenbewoners of die nieuwe bewoners van die huizen aantrekkelijker te maken. Dan zullen die villabewoners zeggen dat ze daar helemaal geen behoefte aan hebben. Zij zullen zeggen: wij willen helemaal geen goede voorzieningen, wij wil-

len dat er helemaal niets gebouwd wordt op die plaats. Dan is het naar mijn idee veel beter om die organisatie te laten beslissen of er beroep moet worden ingesteld die voor een dergelijk algemeen belang opkomt en die dat beroepsrecht heeft. Dat is beter dan dat je mensen daartoe de gelegenheid geeft die eigenlijk iets heel anders willen dan deze belangen te behartigen.

**Mevrouw Lokin-Sassen** (CDA):

Bij de regeringscommissaris beluister ik dat het probleem eigenlijk is wie er belang bij heeft, wat de definitie van het begrip "belanghebbende" is. Ik zou ervoor voelen om het begrip "belanghebbende" aan te scherpen en te beperken – dat is trouwens ook al gebeurd – in plaats van het relativiteitsvereiste van stal te halen. Uit de onderzoekte jurisprudentie blijkt dat er na de invoering van de Crisis- en herstelwet maar in één geval een uitspraak is gedaan die anders zou zijn zonder het relativiteitsvereiste. In al die andere gevallen waarin wel gewag is gemaakt van het relativiteitsvereiste, zou de uitspraak toch dezelfde zijn gebleven. Dat hele relativiteitsvereiste heb je dus niet nodig. Het is ook onaangenaam voor de rechter, omdat hij steeds opnieuw moet bekijken of een regeling wel gemaakt is met het oog op de rechtsbescherming van de burger. Het helpt dus ook niet voor de verkorting van de procedure. Is het niet veel beter om te focussen op inperking van het begrip "belanghebbende", zodat oneigenlijk gebruik, waar wij allemaal op tegen zijn, kan worden tegengegaan, zonder het relativiteitsvereiste daarvoor te gebruiken?

**De heer Scheltema:**

Mevrouw Lokin noemt een aantal punten die heel relevant zijn. Daar wil ik graag op ingaan. Helpt het voor de verkorting van procedures? Aan het begin van mijn betoog heb ik gezegd dat het niet heel veel gevallen zal raken. Desalniettemin zal het wel een aantal gevallen raken. Mevrouw Lokin zegt nu dat dit geldt voor slechts één geval. Dat is denk ik een heel beperkte schatting. Het punt is dat de rechter niet altijd een uitspraak hoeft te doen over het relativiteitsvereiste, omdat hij bijvoorbeeld ook al eerst kan zeggen dat de norm toch niet is geschonden. Dan komt het relativiteitsvereiste niet aan de orde, maar soms doet de rechter dat anders.

Mevrouw Lokin citeerde uit een redactioneel in Rechtsgeleerd Magazijn Themis dat nog niet is verschenen. Dat geeft mij misschien ook de mogelijkheid om het volgende te zeggen. Uit informatie van de Raad van State blijkt dat er inmiddels meer ervaring is opgedaan met het relativiteitsvereiste en dat de vrees dat het tot verlenging van procedures leidt, niet bewaarheid wordt. Dat heeft te maken met de invoering van het woord "kennelijk" bij het relativiteitsvereiste. Duidelijk wordt gemaakt dat de norm kennelijk niet strekt tot bescherming van degenen die in beroep zijn gegaan. Het woord "kennelijk" heeft tot gevolg dat de rechter niet gaat zoeken zodra er maar een beetje twijfel is. Er wordt dan niet over geprocedeerd. De rechter past het relativiteitsbeginsel dan niet toe. Het heeft dus niet tot vertraging van procedures geleid, en in een aantal gevallen is het wel degelijk zinvol. Ik aarzel om het begrip "belanghebbende" te beperken, want dan komen we misschien ook in problemen.

Er is nog een argument dat ik in dit kader wil noemen. Zo af en toe staat het bestuursrecht wel een beetje onder druk en komt er kritiek van de meer uitvoerende departementen, die vinden dat het bestuursrecht te formalis-

## Scheltema

tisch en te tijdrovend is. Dan moeten we hun geen voorbeelden in handen geven van gevallen waarbij we niet kunnen zeggen dat het goed is dat de bestuursrechtelijke procedure daarvoor wordt gebruikt. Dan denk ik aan gevallen waarin het belang van vrij uitzicht wordt verdeeld, niet omdat er enige relevante bepalingen aan de orde zijn waarmee het vrije uitzicht ten opzichte van andere belangen wordt afgewogen, maar omdat men net doet alsof men de belangen van degenen die men juist weg wil hebben, wil verdedigen. Dat geeft ook aanleiding tot kritiek op het bestuursrecht en soms tot de gedachte dat we daar maar eens wat aan moeten doen. Ik wil niet zeggen dat de Crisis- en herstellwet daar een voorbeeld van is, maar we moeten ervoor oppassen dat we geen voeding geven aan dat soort argumenten. Dat is ook een reden om het relativiteitsbeginsel op te nemen.

De heer **Ruers** (SP):

Wat is het voordeel van het invoeren van dit toch enigszins discutabele artikel, gelet op artikel 8:73? Met artikel 8:73 wordt de rechter immers ook al een mogelijkheid geboden om dit soort zaken aan te pakken. Waarom laten we dit discutabele artikel niet gewoon weg? We kunnen er zonder dit artikel toch prima mee werken in de praktijk?

De heer **Scheltema**:

In een aantal gevallen zal het duidelijk zijn dat mensen zich beroepen op een norm die helemaal niet voor hen geschreven is. Dat kun je met het relativiteitsbeginsel eenvoudig passeren. Als je het via artikel 8:73 en eventueel met behulp van een gedektverklaring van de nietigheid wilt doen, moet je eerst uitzoeken of die norm geschonden is of niet. Dat kan een uitvoerige, feitelijke en juridische procedure met zich brengen. Daarom is artikel 8:73 voor die gevallen niet de oplossing.

De **voorzitter**:

Professor, hoe lang denkt u nog nodig te hebben? We moeten hierna namelijk nog een debat over een wetsvoorstel afmaken.

De heer **Scheltema**:

Ik begrijp dat het verstandig is dat ik heel snel afrond.

De **voorzitter**:

Het is boeiend, zoals altijd, maar ik moet op de tijd letten.

De heer **Scheltema**:

Ik ben bijna aan het einde gekomen van mijn betoog.

Moet de rechter eerst bekijken of het relativiteitsbeginsel van toepassing is en dan de norm beoordelen of eerst de norm toepassen en dan bekijken of het relativiteitsbeginsel betekent dat het buiten toepassing moet blijven? Die afweging kan de rechter zelf maken. Er is dus geen bepaalde volgorde voorgeschreven.

De minister zegt dat ik een paar vragen nog moet beantwoorden. Er is een vraag gesteld over de financiële vergoeding in bijstandszaken. Er is in dit kader een wijziging in het artikel aangebracht. De bedoeling daarvan is niet zozeer minder geld uitgeven, maar de wijziging vloeit voort uit het feit dat artikelen 7:15 en 7:28 van de Algemene wet bestuursrecht verwezen naar een artikel dat inmiddels vervangen is in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Er moest dus een oplossing voor gevonden worden. Dan kun je aarzelen over de vraag wat de beste oplossing is. De oplossing die hier gekozen is, is de meest

handige, omdat het geld dat uitbetaald wordt, verrekend wordt met de vergoeding die anderszins is verkregen. Het is dus niet de bedoeling dat dit een handige financiële oplossing is, maar het vloeit eenvoudig voort uit het feit dat het betreffende artikel uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is vervallen.

Mevrouw De Boer vroeg of door de judiciële lus niet een beroepsinstantie verloren gaat. Het gaat om het geval dat bij de hoogste rechter een procedure aan de orde is die leidt tot vernietiging van het besluit waardoor het bestuur opnieuw een besluit moet nemen. Dat willen we overigens zo veel mogelijk voorkomen, maar dat zal een enkele keer gebeuren. De vraag is dan: is het handig dat met dit nieuwe besluit twee instanties worden doorlopen, namelijk de rechtbank en weer in hoger beroep, of vindt men het niet handiger om de hogerberoepsrechter, met voorbijgaan van de eerste instantie, naar dat nieuwe besluit te laten kijken? Voor beide is wel een en ander te zeggen, maar de rechter heeft de bevoegdheid gekregen om te zeggen: dat nieuwe besluit kan direct bij mij terugkomen; ik heb er al naar gekeken en ik kan het beste en het snelste beoordelen of dat juist is. Als hij dat overweegt, zal hij het uiteraard tijdens de zitting aan de orde stellen en partijen vragen wat zij ervan vinden. Ik denk dat dit onder omstandigheden een goede manier is om een snelle oplossing te vinden.

Mevrouw Lokin heeft nog gevraagd waarom voor het instellen van de enkelvoudige kamer in hoger beroep geen criteria in de wet zijn opgenomen. Wanneer kan dat wel en wanneer kan dat niet? We kennen dit al in een aantal gevallen. In de belastingrechtspraak en in vreemdelingenzaken kan het hoger beroep enkelvoudig worden afgedaan. Ook in al die gevallen staan daarover geen regels in de wet. Dat werkt naar ons idee niet verkeerd. Wij hebben daarover ook geen klacht ondernomen. Ook in verband met de conformiteit van het bestuursrecht bestaat het idee dat dit ook hier niet nodig is. Dat zal de rechter het best kunnen beoordelen, ik denk beter dan de wetgever.

De **voorzitter**:

Wij zijn toe aan de tweede termijn en wel de repliek door de Kamer. Ik dank de leden en de woordvoerders voor de bescheidenheid bij het gebruik van hun minuten. Ik zal u eraan houden, want zoals inmiddels te doen gebruikelijk, is de tweede termijn in de Eerste Kamer staccato. Wat u echt nog te vragen hebt, laat u los. Ik zal straks aan de regering en de regeringscommissaris vragen om ook staccato te antwoorden, zodat wij heel snel door de behandeling heen kunnen.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

Voorzitter. Ik ben blij met de erkenning van de minister dat het hier toch gaat om een omvangrijk wetsvoorstel met majeure wijzigingen. Sinds het voorontwerp en de voorbereidingen voor het voorontwerp en dit wetsvoorstel, die vanaf 2004 hebben plaatsgevonden, hebben er alweer gedeeltelijke wijzigingen plaatsgevonden in de Algemene wet bestuursrecht. Ik noem de bestuurlijke lus en de invoering van een dwangsom als het bestuur weigerachtig is bij het nemen van een nieuw besluit. De bestuurlijke lus heeft een einde gemaakt aan het gepingpongen, waardoor de praktijk heel goed uit de voeten kan met de huidige wetgeving. Daarmee is, in onze opvatting,

de noodzaak van dit wetsvoorstel voor een groot deel vervallen. Dit wetsvoorstel is onuitvoerbaar, om het krachtig te zeggen, omdat het voor een groot deel al is uitgevoerd. De samenvoeging in een wet van allerlei processuele regelingen verbetert niets aan de toestand. Het maakt alleen het opzoeken iets gemakkelijker. Dat is op zichzelf niet voldoende reden om dit wetsvoorstel aan te nemen.

Ik kom op het relativiteitsvereiste. Zoals de regeringscommissaris terecht stelt, moeten degenen van wie de belangen rechtstreeks worden geraakt hun recht kunnen krijgen. Het relativiteitsvereiste is uit het burgerlijk recht geplukt, maar een civiel proces is wezenlijk anders dan een proces tegen het bestuur, tegen de overheid. Bovendien is in het civiele recht het relativiteitsvereiste zelf ook al weer gecorrigeerd door de correctie Langemeijer in het arrest Beukers/Dorenbos. Ook daar zie je een relativisering van het relativiteitsvereiste, terwijl het al heel bescheiden gebruikt wordt volgens de regeringscommissaris. Als er dan zo veel tegenzin is tegen dat relativiteitsvereiste, waarom zou men het dan niet gewoon schrappen? Iedereen is er voorstander van om professionele chicaneurs en querulanten zoveel mogelijk te weren in de procedures. Daarover zijn wij het allemaal eens. Dat is hier ook niet het punt. De vraag is echter of daarbij het relativiteitsvereiste behulpzaam is. Naar mijn oordeel zou het beter zijn om het begrip "belanghebbende" aan te scherpen. Dat is voor een groot deel ook allang gebeurd.

Over artikel 6:22 zegt de regeringscommissaris dat tot nu toe alleen kleine, inhoudelijke gebreken worden gepasseerd. Wij hebben artikel 6:22 niet nodig omdat de rechter al de mogelijkheid heeft om de rechtsgevolgen in stand te laten. Artikel 6:22 geldt ook voor de bezwaarfase. Daartegen blijf ik principiële bezwaren houden.

De minister heeft gezegd dat zorgvuldigheid gaat boven snelheid. Dat ben ik helemaal met hem eens. Hij vraagt de Kamer om wat geduld in verband met het voorbereiden van een omvattender wetsvoorstel voor de integratie van de rechterlijke macht, in ieder geval van de bestuursrechters in hoger beroep. Daarmee ben ik het ook volkomen eens. Hij zegt zelf dat dit geduld niet eens zo heel lang hoeft te duren. Zou het dan niet in de rede liggen om dit wetsvoorstel aan te houden totdat de minister met een omvattend voorstel komt tot integratie van de rechterlijke macht, waaraan een duidelijke visie op die rechterlijke macht ten grondslag ligt? De praktijk kan momenteel goed uit de voeten met de bestaande Algemene wet bestuursrecht en de daarop reeds aanvaarde wijzigingen, zoals de bestuurlijke lus.



De heer **Engels** (D66):

Voorzitter. Ik dank de minister en de regeringscommissaris voor de reactie op de vragen en opmerkingen van de Kamer. Ik heb de regeringscommissaris al veel jaren in veel hoedanigheden en op veel plaatsen horen spreken. Ook deze keer was het weer een genoegen om naar hem te mogen luisteren.

Mijn fractie heeft dit voorstel bekeken vanuit de invalshoek dat bestuur, rechter en burger alle drie belang hebben en gebaat zijn bij snellere besluitvorming. Dat geldt ook voor de doelmatigheid, die je een beginsel van behoorlijk bestuur zou kunnen noemen. Dat doet althans mijn fractie.

Ik heb heel goed geluisterd naar het antwoord van de regeringscommissaris op de vraag of dit wetsvoorstel de

rechtsbescherming aantast. Ik vond het betoog van de regeringscommissaris hierover overtuigend, vooral omdat het betoog was opgezet vanuit het perspectief van de burger, die blijkens onderzoek ook zelf een visie heeft op de wijze waarop de rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid moet plaatsvinden. De burger heeft er zelf een herkenbaar belang bij dat wij niet te lang blijven dralen, niet onnodig op de rechtsontwikkeling blijven hangen, maar dat er besluiten worden genomen die rechtszekerheid bieden. Dat vond ik een overtuigend betoog, vooral omdat in de jurisprudentie de rechter daaraan blijkbaar al invulling geeft, naar ik heb begrepen. Dat betekent dat mijn fractie geen problemen heeft met alle andere onderdelen op dat punt, inclusief de relativiteits-eis.

Ik ga nog op twee specifieke punten in. Het eerste betreft mijn vraag naar de algemene visie op het bestuursrecht. Het is heel karaktervormend dat de minister niet meteen zegt: dat gaan wij doen. Ik had daarmee rekening gehouden. Mijn punt is dat ik graag had gehoord dat de minister de zorg deelt voor het belang dat wij als wetgevend orgaan naar de kwaliteit en de eenheid van rechtsontwikkelingen kijken. Ik heb begrepen dat de minister deze zorg van mijn fractie deelt. Ik kende het KEI-project niet. Dat heeft diepe indruk op mij gemaakt. Alles wat met innovatie te maken heeft, beoordeel ik meteen positief. Dus over kwaliteit en innovatie van het procesrecht worden wij in februari aanstaande net als de Tweede Kamer geïnformeerd. Ik ben heel benieuwd. Die ruimte geef ik dan ook vanuit de gedachte dat de minister de zorg met mijn fractie deelt.

Mijn tweede punt ging over de uitvoering van het regeerakkoord. De minister zegt: het is te vroeg is om vooruit te lopen op de wijze waarop wij de integratie van die drie hoogste bestuursrechters gaan invullen. Hij zegt: ik heb heel goed naar u geluisterd en wij nemen het mee. Ik loop al lang mee en ik heb het ook zelf ook wel eens gebruikt, zodat ik weet dat het woord "meenemen" betekent "wij luisteren wel, maar wij doen het niet". Ik heb dus geluisterd in welke context de minister het woord "meenemen" heeft gebruikt. Als ik het goed interpreteer, heeft hij gezegd dat hij bij de uitvoering van dit onderdeel van het regeerakkoord niet op voorhand een blokkade legt bij een mogelijke verbreding van de in het regeerakkoord aangeduide probleemstelling, waarin het alleen om die drie hoogste bestuurlijke rechtscolleges gaat, en dat hij daarover met minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet spreken. In die zin neemt hij het mee. Het is geen blokkade, maar de einduitkomst is open.

Ik herken daarin ook een gedeelde zorg van de minister en mijn fractie voor het belang om tot een goede integratie van de rechterlijke macht te komen in het belang van rechtseenheid. De regeringscommissaris heeft terecht gezegd dat het bestuursrecht soms onder druk staat, gebukt gaat onder een niet altijd positief imago. Als dit uit zijn mond komt heeft dat betekenis. Dat moeten wij ons aantrekken. Vanuit die zorg moeten wij de verantwoordelijkheid als onderdelen van het wetgevend orgaan heel nadrukkelijk nemen. Dat de minister hier niet onmiddellijk allerlei suggesties omarmt, kan ik billijken. Als "meenemen" in de klassieke zin betekent "wij doen het op voorhand niet", dan denk ik dat wij hier een probleem zullen krijgen.

Het voorgaande leidt ertoe dat mijn fractie dit wetsvoorstel zal steunen, vooral ook nu heel duidelijk is geworden dat ook burgers een belang hierin zien; daar kun-

## Engels

nen wij niet omheen. Voor wat betreft de verder strekken- de elementen, die een beetje angehaucht waren in het wetsvoorstel, wacht mijn fractie met zeer grote belang- stelling – maar dat deed zij sowieso al – de verdere daden van het kabinet af.



**Mevrouw Duthler (VVD):**

Voorzitter. Ook ik dank namens mijn fractie de minister en de regeringscommissaris voor de beantwoording van de vragen. Wij hebben met veel genoegen geluisterd naar en kennisgenomen van de beantwoording.

Ik maak nog een opmerking over de organisatie van de rechtspraak. De minister zegt aan de ene kant dat hij een zorgvuldig overleg wil voeren met de betrokken par- tijen en met de minister van BZK. Mijn fractie vindt dat zeer verstandig, want zij hecht zeer aan een zorgvuldige voorbereiding. Aan de andere kant zegt de minister dat het niet zo lang zal duren. Ik hink derhalve op twee ge- dachten. Neemt de minister uitgebreid de tijd? Of zal hij zorgvuldig te werk gaan, maar komt hij binnen afzienba- re termijn met een voorstel? Graag ontvang ik op dit punt een reactie van de minister. Ik hoef geen concrete datum te horen, maar wel de toezegging dat hij voortvarend en zorgvuldig te werk zal gaan.

Een tweede punt over de organisatie van de recht- spraak betreft de incentives die de minister noemde als kwalificatie van de verschillende opmerkingen die door de diverse fracties zijn gemaakt. Ik neem aan dat de mi- nister serieus in overweging neemt dat in ieder geval de Mulderkamer en de belastingkamer betrokken worden bij de verdere samenvoeging van de hoogste bestuursrech- ters. Ook hierop ontvang ik graag een reactie van de mi- nister.

Mijn fractie is voor het relativiteitsbeginsel. De invoe- ring daarvan past bij de moderne opvatting van het be- stuursprocesrecht: van een formalistische opvatting en toepassing naar een gerichtheid op eindresultaat; van handhaving van het objectieve recht naar individuele rechtsbescherming van de burger en naar een finale ge- schilbeslechting. De burger heeft behoefte aan zekerheid en wil weten waar hij aan toe is. Mijn fractie kan zich daar prima in vinden en zal dan ook het gehele wetsvoorstel van harte steunen.



**Mevrouw De Boer (GroenLinks):**

Voorzitter. Ik dank de minister en de regeringscommissa- ris voor hun beantwoording. Ik ben blij dat in de beant- woording is erkend dat het bestuursrecht ook een functie heeft voor het waarborgen van rechtmatige en zorgvuldi- ge overheidsbesluiten, en niet alleen voor de geschilbe- slechting.

Ook na de beantwoording door de minister en de rege- ringscommissaris is het mij niet duidelijk geworden welk probleem precies wordt opgelost met de verruiming van artikel 6:22 en de relativiteitseis, en welke omvang dat probleem heeft. Op welke manier kan de rechtspraak op dit moment echt niet uit de voeten en is er sprake van een prangend probleem dat op de voorgestelde manier moet worden opgelost? De argumenten die ik heb gehoord, gaan vooral over het versnellen van de procedures, het niet blijven hangen in formele vormvragen, het tegen- gaan van gepingpong en het bevorderen van een minder

formalistische en meer oplossingsgerichte opstelling van bestuursorganen. Dit zijn allemaal zaken waar niemand tegen is. Daarvoor zijn in het recente verleden initiatieven genomen en is in de jurisprudentie naar oplossingen ge- zocht. In dit wetsvoorstel worden op dit vlak een aantal goede voorstellen gedaan. Ik zie alleen niet wat de ver- ruiming van artikel 6:22 en de relativiteitseis hieraan bij- dragen. Het gaat hier juist om onderdelen die eigenlijk alleen maar in het nadeel van de burger kunnen uitwer- ken. Niemand maakt mij wijs dat een burger een snelle beslissing wil, als die beslissing inhoudt: u kunt hier niet terecht. De burger wil juist werken naar een oplossing. Die oplossing is er niet als op basis van artikel 6:22 ge- zegd wordt dat het belang van de burger niet aan de or- de is, dat het gebrek wordt gepasseerd en dat de burger maar weer naar huis moet gaan. De burger is erbij gebaat dat naar een oplossing gezocht wordt. Dit kan betekenen dat het bezwaar gegrond verklaard wordt, waarna er een nieuw besluit genomen wordt en iedereen tevreden is, of dat de beslissing wordt genomen en het bezwaar inge- trokken wordt. Kortom, er zijn dan allerlei andere oplos- singen mogelijk. Ik zie echt niet wat artikel 6:22 en de rela- tiviteitseis daaraan bijdragen.

Ik zal niet herhalen wat ik in mijn interrupties heb aangevoerd. Mijn conclusie na dit debat is dat als de verrui- ming van artikel 6:22 en het relativiteitsvereiste onderdeel blijven uitmaken van dit wetsvoorstel, ik mijn fractie zal adviseren om tegen te stemmen.



**Mevrouw Beuving (PvdA):**

Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording, maar ik hoop dat hij het mij niet kwalijk neemt dat ik in het bijzonder de regeringscommissaris dank voor zijn hel- dere en zeer informatieve uiteenzetting en beantwoor- ding. Op het punt van artikel 6:22 heeft deze beantwoor- ding de vraagtekens van de PvdA-fractie weggenomen.

Ook op het punt van het relativiteitsvereiste vind ik de beantwoording van de regeringscommissaris overtuig- end. Bovendien is het zo, als ik het wel heb begrepen, dat het relativiteitsvereiste over drie jaar zal worden geë- valueerd.

Ik verwacht dat mijn fractie zal kunnen instemmen met dit wetsvoorstel.



**De heer Ruers (SP):**

Voorzitter. Ik dank de minister en de regeringscommis- saris, prof. Scheltema, voor hun toelichting. Ik heb ge- vraagd naar een algemene visie op het bestuursproces- recht, maar in de beantwoording van de minister is daar weinig van terechtgekomen en de regeringscommissa- ris heeft zich daar überhaupt niet aan gewaagd. Dat vind ik bijzonder teleurstellend. Ik had juist gevraagd om een visie op het hele bestuursprocesrecht. Ik wil niet zozeer prof. Scheltema, maar vooral de minister daarop aan- spreken. Dit was juist de kans om nu eens een algemene, grondige visie op het bestuursprocesrecht in het totaal van het Nederlands recht te geven. Dat mis ik.

Ik heb gehoord wat prof. Scheltema heeft gezegd over het relativiteitsvereiste en artikel 8:69a. Ik waardeer zijn antwoord zeer, maar ik ben het niet met hem eens. Mis- schien is het aardig om te vermelden dat ik een civilist ben en dat ik het relativiteitsvereiste uit artikel 663 van het

## Ruers

Burgerlijk Wetboek ken. Het bijzondere is dat de civilisten in de loop van de jaren tot de conclusie zijn gekomen dat het relativiteitsvereiste geen enkele functie meer heeft in het civiele recht, terwijl de bestuursprocesrecht deskundigen hier nu beweren dat dit vereiste moet worden ingevoerd. Dat begrijp ik niet. Misschien is het juist een aanleiding om het bestuursrecht onder te brengen bij de Hoge Raad, opdat wij dit soort afwijkingen kunnen voorkomen.

De regeringscommissaris heeft tevens iets gezegd over artikel 6:62. Ook op dat punt heeft hij, net als de minister, mij niet kunnen overtuigen. Ik heb bijvoorbeeld van de regeringscommissaris helemaal niets gehoord over het fenomeen van de conclusie. Dat neem ik hem niet kwalijk, maar de minister neem ik dat wel kwalijk.

Er is sprake van een krakkemikkig systeem. Er is half gekeken naar het civiele recht, er is half gekeken naar de Hoge Raad en er is niets wezenlijks ingebracht. Kortom, het is plak- en knipwerk. Eigenlijk is het deze Kamer onwaardig dat een dergelijk voorstel wordt ingediend.

Al met al is er sprake van een volstrekt onvoldragen wetsvoorstel. Mijn fractie zal waarschijnlijk tegen dit voorstel stemmen.

□

### Minister Opstelten:

Voorzitter. Ik dank de leden van de Senaat voor hun interventies in tweede termijn. Aan het adres van mevrouw Lokin merk ik op dat het inderdaad een belangrijk debat is en natuurlijk ook een belangrijke wet. Ik zag haar even niet, zoals aan mijn timbre te merken was. Nu is mijn zelfvertrouwen echter geheel terug, omdat ik haar recht in de ogen kan aankijken.

Voor artikel 6:22 en het relativiteitsvereiste zal ik ook weer naar de regeringscommissaris kijken, die ik bij voorbaat dank zeg voor zijn antwoorden hierop. Aan het adres van de heer Ruers merk ik op dat hier wel sprake is van een gedegen voorstel. Hij kan het er niet mee eens zijn, zoals ik van hem begreep, maar er ligt wel een gedegen visie die in tien jaar is opgebouwd en telkens is geëvalueerd en waarin in de kern de burger centraal staat. Ik vond het goed dat de heer Engels dat ook zei. In de driehoek rechter-burger-overheid moet de burger zeggen wat hij wil. Het is belangrijk om dat nog een keer te benadrukken.

Mevrouw Lokin heeft opgemerkt dat zorgvuldigheid boven snelheid gaat. Dat hebben wij laten zien in de achtereenvolgende kabinetten. In 2004 zijn we hiermee begonnen en hier staan we dan. Dat zullen we ook doen ten aanzien van de uitwerking van het regeerakkoord en de KEI-visie. Mevrouw Lokin zal het mij, hoop ik, niet kwalijk nemen dat ik daarin geen aanleiding vind om de Kamer te vragen dit wetsvoorstel aan te houden, hoewel zij daar misschien anders over denkt. Hoe voortvarend wij ons standpunt daarin ook zullen bepalen en met wetsvoorstellen zullen komen, het zal ook zorgvuldigheid verdienen en tijd kosten. Daarom verzoek ik haar dit wetsvoorstel wel te steunen.

Aan het adres van de heer Engels merk ik op dat ik vandaag geen blokkades heb laten zien. Die zal ik natuurlijk ook niet laten zien. Ik herken echter wel wat de heer Engels zegt: als je iets meeneemt, is dat natuurlijk een kern van een wat geroutineerde bestuurder die allerlei kritische kanttekeningen meeneemt, waarna men er vervolgens nooit meer iets over hoort. Dat heb ik niet gezegd; dan zou ik het woord "incentive" ook niet gebruiken. Dan kent hij mij ook niet; als ik het zou willen blokkeren, zou

ik ook zeggen dat ik het niet doe. Ik houd dus vast wat ik in eerste termijn heb gezegd, namelijk dat dit een heel belangrijke en gevoelige passage is. Het gaat ook om een Hoog College van Staat. Dat hoef ik niet allemaal te zeggen, maar het gaat om belangrijke rechtsinstanties die bij elkaar worden gevoegd. Het gaat om een belangrijk onderdeel van onze rechtsstaat. Er moet diep over nagedacht worden voordat een kabinet daar met standpunten over komt. Dat is beter dan nu maar iets te zeggen. Ik heb echter wel goed onthouden wat de heer Engels daarover allemaal heeft gezegd.

Ik zeg dit ook tegen mevrouw Duthler. Zij mag mij er niet aan houden, maar het zou kunnen zijn dat er in het voorjaar wel een standpunt ligt. Als dat niet het geval is, kan zij mij daaraan helpen herinneren. Ik denk dat dit haar vragen aan mij waren.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Nee!

Minister **Opstelten**:

Dan moet u mij even helpen!

Mevrouw **Duthler** (VVD):

De minister sprak over incentives en ik heb de minister gevraagd of hij de Mulderkamer en de Belastingkamer serieus wil betrekken bij de samenvoeging van de hoogste bestuursrechters.

Minister **Opstelten**:

Alles wat hier wordt gezegd, wordt meegewogen, dus deze situatie ook. Ik zeg niet dat ik dat overneem, om daar geen misverstanden over te laten ontstaan. Ik zeg niets toe, maar punten die als zodanig door de Kamer zijn aangegeven, neem ik mee.

Ik dank mevrouw Beuving voor haar bijdrage en haar steun aan het wetsontwerp. Ik kijk naar de regeringscommissaris en ik wil graag daarna nog even het woord, voorzitter.

□

De heer **Scheltema**:

Voorzitter. Ik wil nog drie punten naar voren brengen. Dank voor de opmerkingen. Ik vrees dat ik mevrouw Lokin nog niet helemaal overtuigd heb van de visie die in dit wetsvoorstel is neergelegd. Het is moeilijk om dat in de tweede termijn te organiseren. Ik wil een paar opmerkingen maken over wat zij gezegd heeft. Zij zei dat het relativiteitsbeginsel uit het civiele recht is geplukt. Ik geloof dat de heer Ruers eraan toevoegde dat het in het civiele recht eigenlijk niet meer wordt gebruikt.

Dat lijkt net of het relativiteitsbeginsel in het civiele recht een heel andere rol speelt. Het is wel van belang dat het geïntroduceerd is in het civiele recht, juist ook in de verhouding tussen burger en overheid. Omdat er geen rechtsbescherming bij de bestuursrechter was, moest de procedure bij de gewone rechter worden gevoerd. Daar is in een procedure met de overheid het relativiteitsbeginsel ingevoerd. Het is dus niet zomaar uit het privaatrecht geplukt. Integendeel, in de civiele rechtspraak heeft het juist ook in bestuurlijke verhoudingen een rol gespeeld.

De Langemeijer-correctie is inderdaad een belangrijk punt.

## Scheltema

De heer **Ruers** (SP):

Ik wil toch graag van prof. Scheltema horen hoe artikel 6:163 BW ooit in zijn visie ingevoerd zou zijn met dit doel? Ik denk dat met name Meijers toch een geheel andere visie heeft. Dat moet hij me toch eens een keer duidelijk maken.

De heer **Scheltema**:

Het is in het Burgerlijk Wetboek opgenomen nadat het in de civiele rechtspraak al was uitgekristalliseerd. De heer Ruers zegt ook dat het geen betekenis meer heeft in de civiele rechtspraak. Dat is naar mijn idee niet het geval. Ook in de huidige civiele rechtspraak speelt het nog altijd een rol. Het arrest Duwbak-Linda is een voorbeeld van niet zo lang geleden, waar het relativiteitsbeginsel juist een belangrijke rol in speelt. Er is naar mijn idee geen sprake van dat het in het civiele recht geen rol meer speelt.

De Langemeijer-correctie – zo zeg ik tegen mevrouw Lokin – is ook blijkens de toelichting meegenomen. De manier waarop de bepaling is geformuleerd met het woord "kennelijk" heeft ook blijkens de toelichting de bedoeling, die correctie mee te nemen.

Er is gesproken over de vraag naar de betekenis van artikel 6:22 in de bezwaarprocedure en in de rechterlijke procedure. Misschien kan ik ter afsluiting zeggen dat ik ook van mening ben dat het in de rechterlijke procedure een belangrijkere rol speelt dan in de bezwaarprocedure. Daar heeft het misschien niet zo heel veel betekenis, maar ook nu geldt het voor de bezwaarprocedure. Het is ook als uitgangspunt van belang om te voorkomen dat mensen denken dat ze met formele bezwaren een heel eind kunnen komen.

Mevrouw Lokin heeft gevraagd of het wetsvoorstel niet beter voorlopig niet kan worden aangenomen. Er zal niet veel veranderen, want er is al veel ingevoerd, zo zegt zij. Dat is niet helemaal waar en ik wil toch wijzen op de nieuwe zaaksbehandeling die we in het bestuursprocesrecht bij de rechter aan het invoeren zijn. Er is veel adhesie om zo snel mogelijk tot een nieuw besluit te komen en niet terug te verwijzen naar het bestuur. Er zijn wel rechters die in zekere zin dezelfde aarzelingen hebben die mevrouw Lokin soms heeft, namelijk of het niet beter is om het terug te verwijzen naar het bestuur. Aangezien het uitgangspunt van het wetsvoorstel zoveel mogelijk de finale geschilbeslechting is, is de bepaling in het wetsvoorstel waarin staat dat de rechter streeft naar finale geschilbeslechting ook voor de rechters van belang. In een recente bijeenkomst met rechters werd gezegd dat zij het feit dat zij zulks kunnen doen als een belangrijke steun in de rug voelen. Als het wetsvoorstel niet doorgaat, is dat een probleem.

De beraadslaging wordt gesloten.

Minister **Opstelten**:

Ik verzoek om enkele minuten schorsing. Dan kom ik daarna nog even terug bij de Kamer.

De **voorzitter**:

Hoe lang heeft de minister dan nodig?

Minister **Opstelten**:

Ik heb dan nog enkele ogenblikken nodig.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Minister **Opstelten**:

Voorzitter. Hartelijk dank voor de korte schorsing. Ik ben snel klaar. Ik ga ervan uit dat er volgende week dinsdag over dit wetsvoorstel wordt gestemd. Voor die stemming zal ik een brief aan de Kamer sturen over een aantal verschillende punten, zoals artikel 6:22 en de relativiteitstheorie.

De **voorzitter**:

Ik dank de minister voor deze toezegging. Stemming over het voorstel vindt volgende week plaats. Ik dank de regeringscommissaris voor zijn aandeel in de beantwoording.