

Vergaderjaar 2011–2012

32 450

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht)

Nr. 17

VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG

Vastgesteld 21 maart 2012

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹ heeft op 19 maart 2012 overleg gevoerd met minister Opstelten van Veiligheid en Justitie over **de wetsvoorstellen Wet aanpassing bestuursprocesrecht (32 450) en Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (32 621)**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
De Roon

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Nava

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), Çörüz (CDA), De Roon (PVV), voorzitter, Brinkman (PVV), Vermeij (PvdA), ondervoorzitter, Van Raak (SP), Gesthuizen (SP), Dibi (GroenLinks), Van Toorenburg (CDA), Peters (GroenLinks), Berndsens (D66), Van Nieuwenhuizen-Wijbenga (VVD), Schouw (D66), Marcouch (PvdA), Van der Steur (VVD), Recourt (PvdA), Hennis-Plasschaert (VVD), Helder (PVV), Bruins Slot (CDA), Taverne (VVD), Schouten (ChristenUnie) en Hazekamp (PvdD).

Plv. leden: Dijkgraaf (SGP), Bouwmeester (PvdA), Van Bochove (CDA), Dille (PVV), Elissen (PVV), Smeets (PvdA), Kooiman (SP), Karabulut (SP), Van Tongeren (GroenLinks), Smilde (CDA), Voortman (GroenLinks), Pechtold (D66), Van der Burg (VVD), Koşer Kaya (D66), Kuiken (PvdA), De Liefde (VVD), Spekman (PvdA), Azmani (VVD), Bontes (PVV), Koopmans (CDA), Dijkhoff (VVD), Slob (ChristenUnie) en Ouweland (PvdD).

Stenografisch verslag van een wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie

Maandag 19 maart 2012

Aanvang 11.00 uur

Voorzitter: Koopmans

Aanwezig zijn 7 leden der Kamer, te weten:

Bontes, Dibi, Jansen, Koopmans, Recourt, Smilde en Taverne,

en de heer Opstelten, minister van Veiligheid en Justitie,

alsmede de heer Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wet Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht) (32 450);**
- **het wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten) (32 621).**

De **voorzitter**: Ik heet de commissieleden van harte welkom. Een aantal leden is nog onderweg. In ieder geval geldt dit voor de heer Dibi, die ergens vastzit in een trein. Beter gezegd: de trein staat ergens vast en hij zit daarin. Ik heet ook de minister van Veiligheid en Justitie, de heer Opstelten, van harte welkom. In het bijzonder heet ik welkom de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, professor Scheltema. Hij heeft bij de behandeling van dit soort wetsvoorstellen spreekrecht. Hem kennende, zal hij daarvan gebruikmaken. Welkom ook aan het publiek.

Zoals te doen gebruikelijk bij een wetgevingsoverleg zijn er geen vaste spreektijden. Toch is het nuttig om te bezien hoe we dit overleg zorgvuldig en ordentelijk, met het juiste gebruik van de tijd, kunnen doorstaan. De planning is dat we om 18.00 uur klaar zijn. Dat is een hele tijd. Als het nodig is, gebruiken we deze tijd; als het niet nodig is, gebruiken we die niet.

Als eerste van de zijde van de Kamer is het woord aan de heer Taverne, die spreekt namens de fractie van de VVD.

De heer **Taverne** (VVD): Voorzitter. Het bestuursrecht in Nederland is een rechtsgebied dat in beweging is. De voorliggende wijzigingen in het bestuursprocesrecht vormen wat mij betreft hiervan een illustratie. Dat de Algemene wet bestuursrecht op onderdelen aanpassing behoeft, is dus ook helemaal niet zo gek. Het primaire doel van het bestuursrecht blijft echter onveranderd, namelijk, het bieden van rechtsbescherming. Niet vergeten mag worden dat het bestuursrecht beoogt het individu te beschermen tegen de boven hem gestelde overheid. Dat is in de aard der zaak een ongelijke strijd.

De voorliggende voorstellen tot wijziging van de wet hebben onder meer tot doel het bestuursprocesrecht te vereenvoudigen en te uniformeren teneinde een effectievere geschilbeslechting mogelijk te maken. Dit oogmerk is op zichzelf interessant, gelet op de discussie die kan worden

gevoerd over de vraag in hoeverre finale geschilbeslechting een plaats heeft in het bestuursrecht.

Hoe dan ook is de VVD-fractie van oordeel dat een aantal voorliggende voorstellen zeker verbeteringen zijn. Specifiek zijn dat het meenemen van nieuwe of gewijzigde besluiten in een lopende bezwaar- of beroepsprocedure, de verruiming van de mogelijkheden om gebreken in een besluit te passeren als daarmee geen belanghebbenden worden benadeeld en de aanpassing van de regeling van het horen in bezwaar in administratief beroep en in het klachtrecht. Verder springen wat de VVD-fractie betreft met name drie onderwerpen in het oog, te weten invoering van het relativiteitsvereiste, de voorstellen ten aanzien van nadeelcompensatie en schadevergoeding, en de organisatie van de bestuursrechtspraak. Als eerste kom ik op het relativiteitsvereiste. De VVD is altijd een warm pleitbezorger geweest van algemene invoering van dit vereiste in het bestuursproces. De belangrijkste reden hiervoor is dat het naar het oordeel van mijn fractie de bestuursrechter een belangrijk instrument in handen geeft om niet op alle verweren in te hoeven gaan. Dit past bij de ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht waarin de bestuursrechter een steeds actievere rol speelt. Bovendien hebben de ervaringen met de invoering van het relativiteitsvereiste in de Crisis- en herstelwet geleerd dat dit vereiste een bijdrage kan leveren aan het stroomlijnen van de procesgang en dat rechtzoekenden daarmee zijn gediend. Immers, tijdige afhandeling van geschillen draagt bij aan de rechtszekerheid. Invoering van het relativiteitsvereiste levert een bijdrage aan een efficiëntere rechtsgang in het bestuursrecht. Het op soms wel heel creatieve gronden als derde- belanghebbenden opkomen tegen besluiten lijkt daar in veel gevallen weer aan af te doen. De afgelopen jaren is in de jurisprudentie het begrip «derde-belanghebbende» nader ingevuld. In hoeverre voorkomt naar de mening van de minister deze nadere invulling het soms op oneigenlijke gronden als derde-belanghebbenden opkomen tegen een besluit? Zou het in dit verband helpen om de jurisprudentie op dit gebied te codificeren?

De heer **Paulus Jansen** (SP): Ik plaats deze interruptie natuurlijk met enige schroom, want volgens mij ben ik naast de voorzitter de enige niet-jurist in het gezelschap.

De **voorzitter**: Dat kan inhouden dat u er toch verstand van hebt.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Laten we proberen van de nood een deugd te maken. Ik doe een poging om wat verduidelijking te krijgen van de heer Taverne. Hij heeft in zijn inbreng gezegd dat er betoogd kan worden dat onrechtmatig genomen besluiten te allen tijde moeten kunnen worden aangevochten door de benadeelde. Dat lijkt mij toch enigszins te wringen met zijn pleidooi voor het relativiteitsbeginsel. Was het puur een academische vraag of was het serieus?

De heer **Taverne** (VVD): Het relativiteitsvereiste staat dit niet in de weg. Onze rechtsbescherming neemt niet af. Het geeft de rechter alleen een instrument in handen om niet op alle verweren in te hoeven gaan. Het gaat dan om verweren die niet rechtstreeks het belang of voldoende rechtstreeks het belang van degene raken die tegen het besluit opkomt. Zo wordt volgens mij het relativiteitsvereiste in het wetsvoorstel ingebracht. Stel dat er bij jou in de straat een huis of een kantoor wordt gebouwd. Je vindt dat vervelend omdat dit gebouw je uitzicht belemmert. Dan kun je alle middelen daartegen inzetten. Als je bijvoorbeeld ontdekt dat de brandtrap twintig centimeter te hoog of te laag is geplaatst, kun je dit in de huidige situatie inbrengen als een verweer en moet de rechter daarop reageren. Dit voorschrift is echter helemaal niet voor jou bedoeld. Ik snap best dat je hiervan gebruik wilt maken als je ten koste van alles

wilt voorkomen dat dit gebouw wordt neergezet, maar het is wel een heel rekkelijk en creatief gebruik van argumenten en verweren die niet tot doel hebben om jou te beschermen.

De heer **Paulus Jansen** (SP): De heer Taverne zegt dus dat argumenten die louter zijn gestoeld op het algemeen belang, in een dergelijke situatie terzijde kunnen worden geschoven.

De heer **Taverne** (VVD): Nee, ik bedoel niet dat ze per se terzijde moeten worden geschoven. Ik laat graag het oordeel over aan de rechter, maar dan moet de rechter wel in staat zijn om er een gevolg aan te verbinden als hij vindt dat het algemeen belang in een bepaald geval onvoldoende wordt bedreigd.

Ik kom tot mijn tweede aandachtspunt, namelijk nadeelcompensatie. Nadeelcompensatie heeft betrekking op situaties waarin mensen schade lijden door overheidshandelingen in het algemeen belang. Vooral ondernemers krijgen hier nogal eens mee te maken wanneer ze bijvoorbeeld door bouwwerkzaamheden slecht bereikbaar zijn en daardoor klandizie mislopen.

Een probleem waar rechtzoekenden al snel tegenaan lopen, is dat er meestal geen heldere en laagdrempelige mogelijkheid bestaat om de schade te verhalen. Mensen verdwalen vaak in een woud aan regelingen en procedureregels. Is de schade het gevolg van een voor bezwaar en beroep vatbaar overheidsbesluit, zoals een verkeersbesluit, dan moet je linksaf naar de bestuursrechter. Vloeit de schade voort uit een feitelijke handeling, bijvoorbeeld werkzaamheden aan de weg, dan moet je rechtsaf naar de burgerlijke rechter. Is de schade veroorzaakt door besluiten en feitelijke handelingen, dan moet je beide wegen bewandelen. Ons rechtssysteem sluit hiermee slecht aan op de behoefte van de burger. Hem kan het namelijk niets schelen of de schade voortvloeit uit een feitelijke handeling of een besluit. Hij wil alleen dat zijn verzoek om schadevergoeding snel en eenvoudig wordt afgewikkeld. De juridische realiteit staat daar nog mijlenver vanaf. Vooral het vooruitzicht om een civielrechtelijke procedure te moeten starten, is voor veel mensen voldoende om er niet eens aan te beginnen. Dan moet er namelijk een advocaat worden ingeschakeld terwijl de procedures lang duren en de uitkomst onzeker is.

Doel van het voorstel om de Algemene wet bestuursrecht aan te vullen met een aparte titel over de aansprakelijkheid van de overheid is het rechtstelsel eenvoudiger en overzichtelijker te maken, zodat bij elk verzoek om schadevergoeding zo veel mogelijk dezelfde regels en procedures gelden. Dit doel wordt door de VVD-fractie van harte ondersteund. Het zou daarbij voor de hand liggen om alle geschillen over rechtmatig overheidsoptreden te concentreren bij één rechter, de bestuursrechter. Die heeft hier namelijk ruime ervaring mee. Bovendien is de procedure bij de bestuursrechter laagdrempeliger en goedkoper aangezien er geen advocaat hoeft te worden ingeschakeld. Dat het wetsvoorstel hierin niet voorziet, is naar het oordeel van de VVD-fractie een omissie. Om die reden heb ik een amendement ingediend dat mede is ondertekend door de collega's Smilde en Recourt. Het amendement regelt dat het voorgestelde artikel 8:2a komt te vervallen. Daarmee doet het wetsvoorstel weer wat vanaf het begin af aan eigenlijk de bedoeling was, namelijk waarborgen dat burgers en ondernemers een laagdrempelige rechtsgang ter beschikking staat, ook als de schade voortvloeit uit feitelijke handelingen, beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften. Graag verneem ik het oordeel van de minister over dit amendement.

Het derde onderwerp waar de VVD extra aandacht voor wil vragen, is de organisatie van de bestuursrechtspraak in de breedste zin van het woord. Wat betreft de bestuursrechtspraak wordt voorgesteld, een zogenaamde

grote kamer voor belangrijke richtinggevende uitspraken in hoger beroep in te stellen en de mogelijkheid tot het trekken van conclusies in te voeren. Dit voorstel dat uitvoering geeft aan enkele voornemens zoals door het toenmalige kabinet geformuleerd in de brief van 28 april 2004 beoogt de bestuursrechtspraak op enkele punten te moderniseren. Hoewel de VVD-fractie zich afvraagt, mede gelet op de kritische opmerkingen hierover van de Raad van State, of de voorstellen de verbetering opleveren die zij beogen, onderkent het kabinet in ieder geval dat de bestuursrechtspraak modernisering behoeft.

Ruim tien jaar geleden, in mei 2001, werden door het toenmalige kabinet verschillende alternatieven voor de implementatie van de derde fase herziening van de rechterlijke organisatie uitgewerkt. Daarbij werd echter geen keuze gemaakt. In eerder genoemde brief van 2004 werd helemaal afgezien van uitvoering van de derde fase. Naar het oordeel van de VVD-fractie is er thans voldoende reden voor het heroverwegen van het destijds afservieren van de derde fase. Allereerst is iedereen het er zo langzamerhand over eens dat alleen al uit efficiencyoverwegingen het zelfstandig voortbestaan van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven niet langer voor de hand ligt. Daarnaast is inmiddels ook de Wet op de Raad van State herzien met intern een duidelijker scheiding tussen advies en rechtspraak tot gevolg. Bovendien is eind vorig jaar een motie aangenomen waarin de regering werd gevraagd, de adviserende en de rechtsprekende taak van de Raad van State in twee afzonderlijke organen onder te brengen. Kortom, het is niet zozeer de vraag wanneer als wel hoe de bestuursrechtelijke kolom verder kan worden gestroomlijnd, geüniformeerd en gemoderniseerd.

De Kamer verwacht nog een brief van het kabinet waarin het aangeeft hoe het uitvoering wil geven aan de motie over splitsing van de Raad van State. Nu die brief er nog niet is, verzoekt mijn fractie de minister in deze brief ook aan te geven hoe invulling kan worden gegeven aan verdere integratie van de bestuursrechtspraak en daarbij het volgende met nadruk te betrekken:

- allereerst de keuzemogelijkheden zoals destijds geschetst in de derde fase;
- ten tweede de toekomst van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven;
- ten derde in hoeverre een samengaan van deze twee instanties met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tot de mogelijkheden behoort.

Graag verneemt de VVD-fractie van de minister wanneer de Kamer deze brief tegemoet kan zien.

De **voorzitter**: Volledig terzijde merk ik op dat het amendement op de Wet nadeelcompensatie dat de heer Taverne zojuist noemde onderdeel is geworden van een eindschikking van de heer Diederix, die hier in de zaal aanwezig is. Dat is mooi om te weten.

De heer **Bontes** (PVV): Voorzitter. In het regeerakkoord gaat het over versobering en modernisering van de Algemene wet bestuursrecht. In dat licht zie ik het wetsvoorstel dat voor ons ligt. Het bestrijkt drie velden. Het eerste veld betreft de inhoudelijke wijzigingen. Daarbij moeten wij denken aan stroomlijning van procedures en effectiviteit van geschilbeslechting. Ik ga daarbij in op de nadeelcompensatie en het relativiteitsvereiste. Het tweede veld betreft technische wijzigingen. Het concentreren van het bestuursprocesrecht in de Algemene wet bestuursrecht is techniek en die laat ik zo veel mogelijk buiten beschouwing. Het derde veld wordt gevormd door een beperkte hervorkaveling. Daarbij gaat het om een verdeling van de bevoegdheden over de drie hoogste feitelijke bestuursrechtshouders.

Het belangrijkste punt voor de PVV-fractie is nadeelcompensatie. Dan gaat het over rechtmatig overheidshandelen – dat is in feite nadeelcompensatie – plus het onrechtmatig overheidshandelen. Het wetsvoorstel gaat uit van minder complexiteit. Dat is op zichzelf positief, maar het houdt in feite wel in dat er geen besluit meer aan ten grondslag hoeft te liggen om nadeelcompensatie te kunnen krijgen. Als er geen besluit meer aan ten grondslag hoeft te liggen, zal dat leiden tot veel meer kosten, omdat nadeelcompensatie moet worden toegekend. Op zichzelf is de wijziging positief, maar wat zijn de gevolgen voor de kosten? In deze tijd van economische crisis moet de overheid bezuinigen. Als de wijziging zou leiden tot een enorme toename van kosten, zou dat discutabel zijn. Verder heb ik in dit licht een brief onder ogen gekregen van Netbeheer Nederland. Deze organisatie zegt dat de huidige nadeelcompensatieregeling ontoereikend is. Zij pleit voor de laagste maatschappelijke kosten. Wil de minister ingaan op deze brief? Als het onrechtvaardig is, dan moeten we daar wel een mening over hebben.

Ik kom op het bevorderen van de rechtseenheid. Het is positief dat het wetsvoorstel daarvan uitgaat. De vijf hoogste bestuursrechtshandelingen kunnen de Algemene wet bestuursrecht verschillend interpreteren. Om dat tegen te gaan, zijn er twee maatregelen in het wetsvoorstel opgenomen. De eerste maatregel is dat de conclusie door een lid van de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt getrokken. Een conclusie kun je zien als een belangrijk uitgangspunt. Ze heeft niet de kracht van jurisprudentie, maar ze kan er wel aan bijdragen. Dat is op zichzelf positief. Wij pleiten er vooral voor om dat soort dingen stapsgewijs in te voeren. Dit is zo'n stap.

Ik kom op het amendement van de heer Recourt (32 450, nr. 13), die naast mij zit. Hij zegt: waarom laten we de conclusie niet over aan de pg bij de Hoge Raad? Dat lijkt de PVV-fractie een stap te ver. Ik zal zo meteen ook op de andere amendementen ingaan. Dit lijkt echter een stap te ver en een stap te snel, maar misschien zie ik dingen over het hoofd. Waarom is de minister hier niet op ingegaan in het wetsvoorstel, als het een goed voorstel zou zijn?

De heer **Taverne** (VVD): Het is toch juist dat het amendement-Recourt waar de heer Bontes over spreekt inmiddels is ingetrokken?

De **voorzitter**: De beantwoording van deze vraag laat ik aan de heer Recourt over.

De heer **Bontes** (PVV): Dat heb ik nog niet meegekregen, als dat zo is ...

De **voorzitter**: Nee, het woord is aan de heer Recourt.

De heer **Recourt** (PvdA): Ik heb mij door de Griffie laten vertellen dat ik het amendement pas zo dadelijk mondeling kan intrekken. Bij dezen bestaat het nog, maar niet heel lang.

De **voorzitter**: Wij zien nu hoe snel u invloed kunt hebben, mijnheer Bontes. Gaat u verder.

De heer **Bontes** (PVV): Ik had vraagtekens bij het amendement, maar het is van tafel. De vraag aan de minister om erop in te gaan, komt hierbij dus te vervallen. Ik dank de heer Taverne voor zijn interventie.

De tweede maatregel om eenduidigheid in de rechtspraak te stroomlijnen, is het instellen van een «grote kamer» van vijf leden. Dat is ook een goede stap om de rechtseenheid te bevorderen. Kan zo'n grote kamer met vijf leden vertraging opleveren bij individuele gevallen? Belemmert dat het proces of, beter gezegd, de snelheid in het proces?

Dan is er de wens uit de praktijk voor een nieuwe bestuursrechtkamer voor cassatieberoep bij de Hoge Raad. Dat lijkt goed, maar het zou kostbaar en ingrijpend kunnen zijn. Ik heb al gezegd dat de PVV pleit voor een stapsgewijze invoering. Is die nieuwe bestuursrechtkamer bij de Hoge Raad een optie voor de minister? Is dat een goede en logische stap? Dit lijkt mij ook wat te snel.

Over een paar jaar is er een evaluatie van de «grote kamer». Daarmee bedoel ik een evaluatie van de drie colleges en de conclusie. Evaluatie is belangrijk en het lijkt mij logisch dat die er komt. Stel dat er ondanks de twee genomen maatregelen nog onvoldoende rechtseenheid is, dan is evaluatie gewenst. Je zou dan alsnog kunnen overgaan op cassatie middels een verlofstelsel. Hoe kijkt de minister aan tegen de evaluatie van de twee maatregelen die ik zojuist specifiek heb genoemd?

De PVV is voorstander van het relativiteitsvereiste en ziet er duidelijke voordelen in. Indertijd heeft zij de motie van de Koopmans en De Krom daarover gesteund. Het is dus logisch dat de PVV voor is. Er zijn nog wel enkele kritische kanttekeningen te plaatsen. Daar kom ik zo op terug. In een tijd van economische crisis snelle besluitvorming vereist. Ik heb twee voorbeelden gezien in dit kader. Het ene voorbeeld gaat over bewoners van een villawijk die bezwaar maken tegen een woonwagenkamp. Zij zeggen dat het niet gaat om het woonwagenkamp maar om de geluids-overlast van een spoorlijn die het kamp mogelijk zal treffen. Daarbij is sprake van oneigenlijk gebruik. Het is logisch dat je om dat soort redenen het relativiteitsvereiste invoert. Het tweede voorbeeld betreft een ondernemer die bezwaar maakt tegen een concurrent die zich mogelijk gaat vestigen. Hij gebruikt daarbij het argument dat dit de luchtkwaliteit niet ten goede zal komen. Dat is ook een heel duidelijk voorbeeld waarvan wij zeggen: als je dat in dit licht bekijkt, is het goed dat het relativiteitsvereiste wordt ingevoerd. Wellicht zijn er echter nog voorbeelden waarbij het op de grens zit of het wel zo logisch is. Ik denk daarbij aan het voorbeeld dat zich in de buurt van een nieuwbouwwijk waar de huizen op papier zijn verkocht – de mensen wonen er nog niet – chemische industrie gaat vestigen. Feitelijk is men dan nog geen bewoner, omdat het huis alleen op papier gekocht is. Is het relativiteitsvereiste van toepassing of ben je dan toch feitelijk belanghebbende? Dat zijn van die grensgevallen waarop ik graag nog iets meer toelichting zou willen hebben.

De evaluatie van de Crisis- en herstelwet zit eraan te komen. Ondanks dat gaan we aan de slag met het relativiteitsvereiste; het een hoeft niet op het ander te wachten. Ik zie graag dat in de evaluatie wordt opgenomen wat de gevolgen zijn voor de invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht. Is het mogelijk om die koppeling te maken?

De heer **Recourt** (PvdA): Voorzitter. Ik begin mijn bijdrage met het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Dit is een volgende stap in de verbetering van het bestuursrecht. Het doel is om steeds meer te komen tot een finale geschillenbeslechting in de verhouding tussen burgers enerzijds en de overheid anderzijds. We hebben eerder de bestuurlijke lus gehad. Ook hierbij zijn weer elementen in dat kader aan de orde, zoals het later inbrengen van nieuwe grieven. Dat maakt het allemaal een stuk efficiënter en beter. Kortom, wij zien graag een slagvaardiger bestuursrecht. Dit wetsvoorstel biedt daartoe een aantal verbeteringen.

Wij hanteren twee uitgangspunten voor het bestuursrecht in het algemeen. Het ene uitgangspunt is rechtseenheid. Het is mij een doorn in het oog dat wij nog steeds vijf hoogste rechters hebben op één rechtsgebied, dat van de Awb. Potentieel zijn er dus vijf verschillende uitleggen van die wet. Gelukkig zijn er voorstellen gedaan in dit kader; ik kom daar later op terug.

Het tweede uitgangspunt is een betere integratie van het bestuursrecht in het civiele recht. Deze twee rechtsgebieden zijn te veel van elkaar

losgezongen. Natuurlijk heeft het bestuursrecht een heel andere insteek dan het civiele recht. De eigenheid van het bestuur en het gevaar van de rechter die op de stoel van de bestuurder gaat zitten zijn zaken die allemaal bestaan. Je moet daar een apart oog voor hebben. Dat neemt niet weg dat het bestuursrecht in belangrijke mate verankerd moet zijn, en dat voor een deel ook nog is, in het civiele recht. Ik denk bijvoorbeeld aan de uitgangspunten voor schadeberekening; daarop komen we bij de behandeling van een ander wetsvoorstel nog terug. Het idee van de finale geschillenbeslechting is in het civiele recht veel duidelijker, pregnanter en langer aanwezig dan in het bestuursrecht. Dat zijn mijn twee uitgangspunten.

De stroomlijning van het hoger beroep in het bestuursrecht wordt wat mijn fractie betreft beperkt ter hand genomen. De hoogste feitelijke bestuursrechters blijven ieder competent in hogerberoepszaken. Ik heb al gezegd dat dit leidt tot problemen met de rechtseenheid. Nu is gekozen voor de grote kamer en het nemen van de conclusie. De grote kamer wordt alleen ingeschakeld op instigatie van de rechter, niet van de rechtszoekende of het bestuur. De conclusie die genomen kan worden, is niet bindend. Het is een eerste stapje, maar mijn fractie pleit voor een vervolgstap. In zo'n verdere stap kan de vrijblijvendheid eraf gaan. Uiteindelijk moet dan de stap gezet worden – de vorige spreker, de heer Bontes, sprak daar al over – naar een vorm van cassatieberoep bij de bestuurskamer van de Hoge Raad of waar je het ook onder hangt. Dit moet beperkt gelden, alleen voor die gevallen waarvoor de rechtseenheid dit vraagt. Dit lijkt mij een wenkend toekomstperspectief. In dat kader had ik een amendement ingediend, om een extra stapje te zetten. Ik wilde namelijk de conclusie onderbrengen bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad, maar dat bleek een te snelle stap te zijn. Bovendien wil ik afwachten hoe dit voorstel, waarin ook de procureur-generaal al bij de conclusie is betrokken, uitwerkt. Er is een evaluatie in opgenomen. Laten wij die afwachten. Als het goed bevalt, kunnen wij altijd die volgende stap nog zetten. Daarom trek ik bij dezen mijn amendement in.

De **voorzitter**: De heer Recourt wenst het amendement op stuk 32 450, nr. 13 in te trekken.

De heer **Recourt** (PvdA): Het volgende punt dat ik aan de orde wil stellen – dit punt betreft een ander wetsvoorstel dat hiermee veel te maken heeft – is de verhoging van de griffierechten in het bestuursrecht. Deze verhoging wordt een klap voor het bestuursrecht. Wij zullen daarover later spreken. Ik vind het een zeer onwenselijk voorstel, want het neemt de rechtsbescherming van vele burgers tegen de overheid weg. Dit voorstel heeft raakvlakken met het voorliggende wetsvoorstel wat betreft de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het valt te verwachten dat deze colleges aanzienlijk zullen inkrimpen. Dat geldt voor alle bestuursrechtelijke hogerberoepscolleges, maar deze waren al niet zo groot. De heer Taverne heeft hierover al een vraag gesteld. Ook ik maak mij zorgen over de levensvatbaarheid van deze twee colleges. Hoe kunnen wij in de toekomst een voldoende kwalitatief niveau houden? Daar heb je immers een bepaald volume voor nodig. Wijst dit niet in de richting van een verdere stroomlijning van het hoger beroep in het bestuursrecht?

Ik ga in op het relativiteitsvereiste. Dat vind ik een mooi voorbeeld van het feit dat civiel recht en bestuursrecht elkaar meer gaan raken. Zij behoren elkaar ook meer te raken. In het civiel recht is het adagium, het uitgangspunt, al lang: als je geen belang hebt, heb je ook geen actie. In het bestuursrecht geldt dit ook al, maar dan als ongeschreven regel. Ik vind het in principe een goed uitgangspunt dat dit nu in de wet wordt vastgelegd: alleen bescherming als deze daadwerkelijk een belang dient.

Het staat al in de Crisis- en herstelwet en ik heb daarover het een en ander gelezen. Enkele belangenorganisaties hebben hun zorgen met ons gedeeld, bijvoorbeeld over de natuurbescherming. Ik vraag de minister of dit terecht zijn. Ik merk namelijk dat de discussie een beetje onzuiver wordt. Het belanghebbendenbegrip wordt er ook bij betrokken. Als wij het zuiver hebben over het relativiteitsvereiste, denk ik dat de kwetsbaarheid zit in het algemeen belang. Op welke manier garanderen wij dat het algemeen belang van bescherming van de natuur van organisaties zoals Natuurmonumenten enzovoorts niet terzijde wordt geschoven? Het is evident dat degene die opkomt tegen een bouwvergunning, omdat hij het gebouw lelijk vindt, de brandveiligheid niet als belang heeft. Daar heb ik geen enkel probleem mee. Kan de minister echter de zorg wegnemen over de algemene zaken?

De heer **Taverne** (VVD): Naar aanleiding van de opmerking van de heer Recourt vraag ik mij af of hij het met mij eens is dat het relativiteitsvereiste vooral de rechter een extra middel in handen geeft. Heeft de heer Recourt voldoende vertrouwen in de rechter om hem het algemeen belang met dat extra instrument af te laten wegen? Ik weet dat de heer Recourt veel fiducia heeft in de rechterlijke macht, want hij is oud-lid daarvan. Het algemeen belang zou dan toch voldoende gewaarborgd moeten zijn?

De heer **Recourt** (PvdA): Uiteraard heb ik veel vertrouwen in de rechter. Gezien mijn ervaring ben ik ook blij met het relativiteitsvereiste, maar de rechter is, zoals de heer Taverne weet, natuurlijk gebonden aan de wet en de uitleg die de wetgever aan de wet geeft. Ik vraag de minister dus hoe hij dit ziet, zodat rechters in de toekomst een duidelijk handvat hebben voor de interpretatie van dit relativiteitsvereiste.

De heer **Paulus Jansen** (SP): De heer Recourt begon zijn passage over het relativiteitsvereiste met het voorbeeld van de persoon die bezwaar maakt tegen een bouwvergunning en die dan niet moet gaan zeuren over de brandveiligheid van het gebouw. Laten wij even aannemen dat de brandveiligheid niet voldoet aan de wettelijke vereisten. Is de heer Recourt het met mij eens dat er dan ook sprake is van een algemeen belang dat weliswaar niet per se hoeft te stroken met het persoonlijke belang van degene die bezwaar maakt, maar dat wel in het geding is? De rechter moet dit dan, met andere woorden, gewoon kunnen meenemen in zijn afweging.

De heer **Recourt** (PvdA): Natuurlijk willen wij geen gebouwen die niet voldoen aan de brandveiligheidseisen. Ik praat enigszins twijfelend, omdat ik even uit mijn herinnering moet putten. Er is een aantal elementen waar de rechter ambtshalve naar kan kijken. Uit mijn hoofd zeg ik – maar ik weet wel zeker dat de regeringscommissaris dit beter weet – dat de brandveiligheid daaronder valt. Ik wil echter niet dat de burger die het helemaal niet om de brandveiligheid gaat, maar om heel andere zaken, de brandveiligheid als schijndoel aanmeldt. Als bij de burger de brandveiligheid daadwerkelijk zo hoog in het vaandel staat, dan adviseer ik hem – voor zover dit niet ambtshalve aan de orde kan komen – om de brandweer te informeren en het dus via die weg te spelen.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Ik ben geen jurist, maar ik ben bouwkundige. Ik heb hier dus wel verstand van. Ik kan de heer Recourt meedelen dat er in heel veel gevallen bouwvergunningen verstrekt worden, terwijl het gebouw niet voldoet aan de wettelijke eisen op het gebied van brandveiligheid. Dat komt vaak voor. Als een burger in het kader van een privaat belang, zoals: «ik heb geen zin in dat gebouw tegenover mij», ontdekt dat het gebouw niet voldoet aan de wettelijke

brandveiligheidseisen, is het toch evident dat de rechter dat in de procedure zou moeten kunnen meenemen?

De heer **Recourt** (PvdA): Als de klager tegenover dat gebouw woont, heeft hij evident een belang bij brandveiligheid. Zijn huis loopt dan namelijk evenzeer gevaar.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Dat vergeten wij even. Laten wij zeggen: het huis van de klager staat net op voldoende afstand dat het niet in brand kan vliegen. Het gaat dus om het algemeen belang. Is de rechter aan zet in een dergelijke situatie? Weegt hij dit dan mee in zijn oordeel?

De heer **Recourt** (PvdA): Voor zover de rechter dit niet ambtshalve kan toetsen, is het de bevoegdheid van de rechter om in dat geval te zeggen: mijnheer of mevrouw, dit raakt u niet, dit is niet uw belang; wij bespreken in uw beroep alleen maar datgene waar u, terecht, tegen opkomt. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel heb ik tot slot nog een vraag over het hoger beroep. Mijn fractie heeft daar in de schriftelijke voorbereiding al een vraag over gesteld. Wij willen dat het hoger beroep niet te eenvoudig, enkelvoudig, kan worden afgedaan. Ik kan mij voorstellen dat het in een bepaalde situatie efficiënt is, omdat er maar een beperkte rechtsvraag voorligt, dat het hoger beroep enkelvoudig wordt afgedaan, maar mede in het licht van de rechtseenheid lijkt mij dat dit de uitzondering moet zijn en niet te regel.

Het wetsvoorstel over nadeelcompensatie is wat mij betreft een opruimactie. Er is een lange weg gegaan en het ligt nu eindelijk in de Kamer. Dat is goed voor de burger. De nadeelcompensatie was in de praktijk ontwikkeld en geregeld. Er is een onderscheid tussen rechtmatige en onrechtmatige overheidsbesluiten. Nadeelcompensatie ontstaat bij een rechtmatig overheidsbesluit, als de overheid iets doet wat in principe geheel terecht is, maar als iemand daar last van heeft. Dit is de codificatie van het egaliteitsbeginsel. Dit is een prima grondslag: redelijke vergoeding als men onevenredig zwaar wordt getroffen door rechtmatig overheidshandelen.

Net als de heer Bontes heb ik de brief van de bekabelars gelezen. Ik steek van een andere kant in met eenzelfde vraag. Ik heb de reactie van de gemeentes gelezen. Zij hanteren de slogan «liggen om niet, verleggen om niet». Als een bedrijf gratis de kabels in de grond mag leggen, moet het niet piepen als ze even moeten worden omgelegd omdat er gebouwd gaat worden. Is de minister bezorgd dat te lichtvaardig kabels moeten worden omgelegd?

Er zat één omissie in de wet: artikel 8.2 van de Awb. Dit artikel haalde het evenwicht uit de titel. Sterker nog, dit maakte het eerder lastiger dan eenvoudiger om schade te verhalen. In theorie zou het zelfs kunnen voorkomen dat mensen twee keer voor één schade moeten procederen, namelijk bij de civiele rechter en bij de bestuursrechter. Dat is onaanvaardbaar, nog afgezien van het feit dat de griffierechten dan twee keer als een molensteen om de nek van de belanghebbende zouden hangen. Daarom hebben de heer Taverne, mevrouw Smilde en ik een amendement ingediend. Net als de heer Taverne vraag ik de minister om een reactie op dit punt.

Ik ben heel trots op de Awb. Het is een mooie wet. Als het goed is, wordt de wet vandaag bij stemmingen in de Eerste Kamer alleen maar mooier. Complimenten voor degenen die deze plannen hebben gerealiseerd.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Voorzitter. Bijna twintig jaar na de inwerking-treding van de Algemene wet bestuursrecht wordt nu eindelijk ook het grootste deel van het procesrecht binnen de Awb gebracht. Ik herinner mij het gemopper van de docenten tijdens mijn rechtenstudie over de wirwar van procesrecht door onduidelijkheid over de nadeelcompensatie en

schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten en hun grote ergernis over het feit dat de wetgever dit liet lopen. Het leverde hun overigens wel prachtige ingewikkelde tentamenvragen op, maar dat terzijde.

Het is dan ook met recht een grote stap in het bestuursrecht die wij nu gaan nemen. Het wetsvoorstel is, op enkele uitzonderingen na, ook in de literatuur goed ontvangen. Wij zijn tevreden over de codificatie van het bestuursprocesrecht in de Awb. Daarnaast zijn de mogelijkheid van het instellen van een incidenteel hoger beroep en de introductie van het nemen van een conclusie een verbetering, hoewel wij over dat laatste nog een vraag hebben. De rechtseenheid is zeker gediend met het instellen van een grote kamer. Het nemen van een conclusie kan alleen door de hoogste rechter gebeuren. De voordelen zijn evident, want dit biedt de mogelijkheid om het te beslechten geschil in breder verband van de rechtsontwikkeling te plaatsen. Daar staat tegenover dat het bestuursrecht de rechtsbescherming van de burger dient. In het verslag heeft de commissie gevraagd of de rechtsbescherming met het nemen van de conclusie gediend is, omdat de burger snel duidelijkheid wil hebben. De minister antwoordt dat dit zich in een beperkt aantal gevallen zal voordoen en dat de rechter het belang van een snelle afdoening zal afwegen tegen het bredere belang van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling, maar dat is geen antwoord op de vraag naar de rechtsbescherming van de individuele burger. Welke waarborgen heeft de burger dat er sprake zal zijn van een snelle en vooral definitieve afdoening? Zeker bij hoger beroep is er vaak toch al tijd verstreken. Op basis van welke criteria zal de rechter besluiten tot het nemen van een conclusie? Worden er ook termijnen gehanteerd?

Dan heb ik nog een aantal vragen over het relativiteitsvereiste, dat een belangrijk onderwerp is. Het vereiste werpt een drempel op binnen het bestuursrecht die bedoeld is als rechtsbescherming voor de burger jegens de overheid. Vanuit maatschappelijk oogpunt is er heel veel te zeggen voor een relativiteitsvereiste, maar ik vind dat wij vandaag nog een aantal kritische punten moeten uitdiscussiëren.

Met deze eis wordt een drempel opgeworpen. Hoe verhoudt zich dat tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bijvoorbeeld evenredigheid en zorgvuldigheid, waarop een burger altijd een beroep kan doen, ook al zijn deze niet gecodificeerd in de Awb? Het relativiteitsvereiste kan vooral nuttig zijn in het ruimtelijk bestuursrecht. Daarom is het ook opgenomen in de Crisis- en herstelwet.

In een recente publicatie in het Nederlands Juristenblad zijn de eerste uitspraken op grond van de Crisis- en herstelwet bekeken. 54 uitspraken daarvan waren relevant voor de vraag naar de mate waarin het relativiteitsvereiste van invloed is geweest. De auteurs concludeerden dat bij 48 hiervan het relativiteitsvereiste niet van invloed is geweest en dat het in één geval iets van verschil heeft gemaakt. Heeft de regering nog overwogen om het te beperken tot het ruimtelijk bestuursrecht? Het relativiteitsvereiste geldt alleen in beroep en niet in bezwaar. Dat betekent dat de rechter er in een aantal gevallen geen oordeel over kan vellen of een besluit waartegen bezwaar is gemaakt, terecht verworpen is. Hoe kijkt de minister daar tegenaan?

Het wetsvoorstel over de nadeelcompensatie regelt de codificering in het Awb van de nadeelcompensatie. We zijn nu eindelijk af van de soms moeizame manier waarop de rechter zich moest vastklampen aan het evenredigheidsbeginsel in hoofdstuk 3.4, tweede lid Awb. Overheidshandelen kan voor burgers soms lasten met zich meebrengen. Sommige burgers ondervinden onevenredige schade van op zich rechtmatig overheidshandelen. In de jurisprudentie hebben we daar zo langzamerhand het beginsel van de gelijkheid van de publieke lasten voor gekregen. Dit wordt nu gecodificeerd. Daar zijn wij zeer tevreden over. Er moet aan twee eisen worden voldaan: het vereiste van een bijzondere last – de last moet uitgaan boven het normale maatschappelijke risico – en

het vereiste van een speciale last, namelijk dat de last de benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft. Tot zover is het duidelijk, maar is er nog een andere grondslag mee verbonden? In de nota naar aanleiding van het verslag schrijft de regering namelijk dat het niet de bedoeling is dat de benadeelde voor dezelfde schade zowel op grond van het égalité-beginsel als op grond van het rechtszekerheidsbeginsel een verzoek doet op nadeelcompensatie. De voorgestelde regeling is bedoeld als exclusief kader. De nota naar aanleiding van het verslag voegt daaraan toe: «Een en ander zal overigens in het kader van de aanpassingswetgeving nog nader worden bezien.» Wat precies wordt nader bezien?

Het CDA heeft gevraagd of er sprake is van een discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan om aan te geven wat tot het normale maatschappelijke risico behoort. De regering antwoordt dat dit het geval is en stelt dat het bestuursorgaan in een beleidsregel kan aangeven wat naar zijn oordeel past bij het normale maatschappelijke risico. De rechter kan, zo nemen wij aan, voluit toetsen of de inhoud van een dergelijke beleidsregel inderdaad juist is. Hoe krijgt de invulling van het begrip «normaal maatschappelijk» risico een algemene duiding als de desbetreffende bestuursorganen het begrip formuleren? En wat is hiervan het gevolg voor de rechtszekerheid voor de burger?

De reikwijdte van de égalité lijkt elke schade te zijn die ontstaat in de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak. Dat is vrij ruim, zo geeft ook de Raad van State toe. Om welke feitelijke handelingen gaat het precies? Geldt de égalité ook voor privaatrechtelijk optreden van de overheid? En hoe zit het met het met ambtenarenrecht? Is er ook schadevergoeding mogelijk na een rechtmatig ontslagbesluit? En in welke situaties kan de overheid verplicht worden tot het toekennen van schadevergoeding bij haar rechtmatig optreden?

Een ander punt is de processuele connexiteit. De regering heeft dit in het voorontwerp losgelaten en ook in de literatuur is er weinig animo voor. De bestuursrechter wordt alleen bevoegd voor feitelijke handelingen die rechtstreeks voortvloeien uit een appellabel besluit. Voor de rest is de civiele rechter de aangewezen instantie. Het is vreemd om in het licht van de bestuursrechtelijke aard van de nadeelcompensatie en de ervaring van de bestuursrechter met het beslechten van geschillen bij nadeelcompensatie niet het nadeelcompensatierecht bij de bestuursrechter te concentreren. Dat kan de burger een opeenstapeling van procedures schelen. Dan kan er bijvoorbeeld in één procedure beslist worden over schade die voortvloeit uit appellabele besluiten, maar ook uit andere feitelijke handelingen van het bestuursorgaan of als de schade voortvloeit uit een complex van schadeoorzaken. Heeft de regering wel vanuit de rechtsbescherming van de burger geredeneerd?

Ik geef een voorbeeld uit hetzelfde Nederlands Juristenblad. Een eigenares van een bloemenstal in Zoetermeer leed omzetschade door tal van maatregelen in verband met de ontwikkeling van het stadscentrum, zoals de afsluiting van wegen en de verplaatsing van een busbaan. Dat zijn dus feitelijke handelingen waaraan geen appellabel besluit ten grondslag ligt. Mevrouw gaat naar de burgerlijke rechter. Later werd alsnog een verkeersbesluit genomen. De schade werd vanaf dat moment geleden door dat besluit en de daarop volgende feitelijke handelingen. Mevrouw zal dus opnieuw een procedure moeten starten, nu bij de bestuursrechter. Ook de uiteindelijke beoordeling is onduidelijk.

De Hoge Raad reserveert toepassing van de égalité tot situaties waarin het ontstaan van onevenredig nadeel voor de overheid voorzienbaar is. De Afdeling bestuursrechtspraak hanteert deze beperking niet. Hoe zullen de burgerlijke en de bestuursrechter dan oordelen? Is voor de toepassing van égalité niet vereist dat aan het schadeveroorzakende handelen een belangenafweging vooraf is gegaan? Dat is toch bij uitstek het terrein van de bestuursrechter? Principieel moeten wij de grens leggen bij het al of

niet toekennen van de nadeelcompensatie en niet bij de toegang tot de rechter. Wij willen bovendien als uitgangspunt hanteren dat de burger, als hij nadeel ondervindt, terecht kan bij één rechter. Een van de uitgangspunten van de Algemene wet bestuursrecht is dat het bestuursprocesrecht laagdrempelig voor de burger moet zijn. Vanuit dit oogpunt is er dan ook geen verplichte procesvertegenwoordiging. Dat staat onder grote druk als het onduidelijk is bij welke rechter de burger precies moet zijn. Bovendien moet de burger wellicht toch nog naar de civiele rechter, waarvoor wel procesvertegenwoordiging voorgeschreven is. Voorzitter. U zult begrijpen dat wij met veel genoegen samen met de collega's Taverne en Recourt het amendement hebben ingediend.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Voorzitter. De SP-fractie was en is voorstander van een vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht, waarbij de essentie van het systeem met inbegrip van beroep op grond van het algemeen belang gehandhaafd wordt. Met name het herstellen van gebreken hangende bezwaar of beroep zonder dat de procedure hoeft te worden overgedaan, is wat ons betreft een verbetering. Daarover wel een eerste vraag. Door het vervangen van een besluit kunnen partijen die geen bezwaar of beroep hadden aangetekend in hun belang geschaad worden. In de nota naar aanleiding van het verslag is bevestigd dat deze partijen alsnog bezwaar of beroep kunnen aantekenen tegen het gewijzigde besluit, althans tegen de gewijzigde elementen in het besluit. Hoe moeten zij weten of hun belang geschaad is? Is de publicatieplicht inclusief bezwaartermijn voor het gewijzigde besluit identiek aan de standaardprocedure?

Met het wetsvoorstel worden vooruitlopend op alle evaluaties van de Crisis- en herstelwet alvast wat onderdelen permanent gemaakt. Dat is niet erg zorgvuldig, met name als het gaat om elementen die bij de behandeling van de Crisis- en herstelwet voor grote discussie gezorgd hebben, zoals het permanent maken van het relativiteitsbeginsel. De regering stelde destijds zelf in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Crisis- en herstelwet: «Te verwachten valt dat bij de geplande evaluatie van deze wet in het voorjaar van 2012 meer jurisprudentie beschikbaar zal zijn.» Die eerste evaluatie is er. De minister van Infrastructuur en Milieu heeft ons daar op 9 december een brief over gestuurd. In die brief concludeert zij op grond van de onderzoeken die zij heeft laten doen «dat op dit moment nog niet gezegd kan worden of de relativiteitseis een bijdrage levert aan de snelheid en kwaliteit van de gerealiseerde projecten». Ik vind het merkwaardig dat de Kamer zonder dat de evaluatie gewoon deugdelijk is afgerond nu al gedwongen wordt om de knoop door te hakken. Alleen dat argument zou al voldoende moeten zijn om te stemmen voor de amendementen van ondergetekende en mevrouw Wiegman, die daar iets aan willen doen.

Geheel volgens onze verwachting blijken de voordelen van de Crisis- en herstelwet een stuk bescheidener dan destijds bij de behandeling werd voorspeld. Bij een recente hoorzitting over deze wet kwam een vertegenwoordiger van Bouwend Nederland niet veel verder dan 600 woningen, een paar stukjes weg en een milieu-iglo in Leeuwarden. De echte grote vertraging zit elders in de processen, zoals de commissie-Elverding al meldde.

De minister stelt zelf in de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel (32 450): «Het is juist dat de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten en anderen hebben geconstateerd dat de oorzaak van vertraging bij grote projecten zeker niet uitsluitend en zelfs niet primair bij de rechtspraak ligt.» Later in het verslag worden de volgende factoren gespecificeerd: bestuurlijke drukte, gebrek aan bestuurlijke consistentie, kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning en onvoldoende budgettaire ruimte.

Wat de SP-fractie het meeste bevreemd is waarom de minister zo strak vasthoudt aan dat relativiteitsvereiste. Er is nergens bewezen dat dit een substantiële versnelling van de processen oplevert, terwijl het wel de rechtszekerheid aantast. De Raad van State zag de toegevoegde waarde ervan niet in. De minister van Justitie erkende in de memorie van toelichting dat het niet direct veel versnelling zal brengen. De minister van Infrastructuur en Milieu schreef in de brief van 9 december over de evaluatie van de Crisis- en herstelwet letterlijk: Wat het relativiteitsvereiste betreft zijn er op grond van dit onderzoek geen aanwijzingen dat de eis in een substantieel aantal beroepsprocedures als gevolg heeft dat de bestuursrechter besluiten in stand laat die anders zouden zijn vernietigd. Een vertegenwoordiger van de Commissie voor de milieueffectrapportage heeft tijdens de hoorzitting over de Crisis- en herstelwet gewezen op het Trianel-arrest, waaruit zou blijken dat lidstaten niet de ruimte hebben om de bezwaar- en beroepsmogelijkheden ver in te perken, zoals nu gebeurt met het relativiteitsvereiste. Ik hoor hierop graag een reactie.

De enige reden om toch vast te houden aan dit onderdeel van de wet, is naar onze mening het bashen van de natuur- en milieubeweging; lastige clubs die soms met goede argumenten een project voor de rechter laten sneuvelen. Dat kan straks niet meer op basis van vormfouten, en dat vindt de SP-fractie prima, maar het moet wel mogelijk blijven op grond van inhoudelijke argumenten, bijvoorbeeld met betrekking tot natuur en milieu. De SP vindt dat iedereen het recht heeft bezwaar te maken tegen een besluit. Als iemand gegronde redenen heeft om zich benadeeld te voelen, moet het mogelijk zijn dit kenbaar te maken en voor zijn of haar rechten op te komen. Als een groepering op grond van haar doelstelling meent te moeten opkomen voor een maatschappelijk belang, moet dat te allen tijde kunnen. Laat het aan de rechter om te beoordelen of dit terecht is of niet.

Daarom hebben wij samen met de ChristenUnie een amendement ingediend op stuk nr. 15 om het relativiteitsvereiste uit het voorstel te schrappen. Mevrouw Wiegman heeft een mede door mij ondertekend amendement ingediend op stuk nr. 12 om een evaluatiebepaling voor het relativiteitsvereiste te regelen. Mocht er nog geen meerderheid zijn voor het schrappen van dat relativiteitsvereiste, dan zouden we op grond van dat amendement de wet over drie jaar evalueren, om te bezien of het alsnog geschrapt moet worden.

Daarmee kom ik bij het wetsvoorstel over schadevergoeding bij een onrechtmatige overheidsdaad. Het huidige recht over het ontvangen van schadevergoeding na overheidshandelen is te ingewikkeld. Het is voor burgers en bedrijven niet erg duidelijk hoe je moet procederen en bij welke rechter je moet zijn. Er zijn verschillende mogelijkheden die elkaar niet uitsluiten, waardoor zelfs verschillende procedures door elkaar kunnen lopen.

Het is een goede zaak dat met dit wetsvoorstel een verduidelijking wordt voorgesteld, maar de vraag doet zich voor of de gewenste duidelijkheid wel voldoende wordt bereikt. Ik wijs erop dat de Raad van State hierover kritisch is. Er is gekozen voor het égalité-beginsel. De schade moet uitgaan boven het normale maatschappelijke risico en de benadeelde moet in vergelijking met anderen onevenredig zwaar getroffen zijn. Het voorstel laat nog steeds ruimte om buiten de regeling om, op andere gronden, een schadevergoeding van de Staat te eisen. De vraag is of dit nu de duidelijkheid is die met dit wetsvoorstel wordt beoogd. Wordt het probleem nu opgelost met de aanpassingswet?

In de nota naar aanleiding van het verslag staat dat het uitgangspunt is dat burgers en ondernemers niet kunnen en mogen verwachten dat zij geheel gevrijwaard blijven van de gevolgen van overheidsmaatregelen die negatieve gevolgen hebben. Wie aan de rand van het stedelijk gebied woont en uitzicht heeft op agrarisch gebied, mag bijvoorbeeld anno 2011

niet verwachten dat de bebouwing niet op enig moment verder wordt uitgebreid. Daarmee ben ik het eens en dat gold overigens voor 2011 ook al.

Bij mijn weten wordt de economische schade aan de waarde van vastgoed ten gevolge van dit soort ingrepen nog steeds vergoed op basis van de planschaderegeling van de Wro. De SP-fractie vraagt zich af of de schadebepaling bij planschade nu op gelijke leest is geschoeid als die van het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, denk aan de hoogte van het eigen risico.

Een andere vraag is of huurders die buitenproportioneel veel schade lijden door een overheidsbesluit, nadeelcompensatie kunnen claimen en, zo ja, onder welke voorwaarden. Huurders kunnen geen planschade claimen, omdat een planschadevergoeding alleen aan eigenaren wordt verstrekt. Als ik bijvoorbeeld huurder ben in de Utrechtse wijk Lunetten – ik woon daar zelf toevallig, maar ik ben geen huurder – word ik getraakteerd op een hoop extra herrie en fijnstof en vermindering van het groen, omdat het kabinet de A12 en de A27 met tweemaal drie rijstroken wil verbreden. Daarnaast wordt het wijkgroen daardoor met 7 ha verminderd. Wat koop ik er dan voor als mijn woningcorporatie planschade kan claimen, terwijl mijn woongenot naar de filistijnen wordt geholpen? Mocht de minister betogen dat deze waardedaling vertaald wordt in de hoogte van de huur, dan wijs ik hem erop dat dit voor zittende huurders niet het geval is. Mijn vraag aan de minister is dus: is het égalité-beginsel in dit soort situaties alleen van toepassing op vastgoedbezitters of ook op gewone stervelingen?

Het doel van het wetsvoorstel is onder meer om duidelijker te maken bij welke rechter je moet zijn om een schadevergoeding van het bestuur te vorderen. We hebben het dus over de toegang tot het recht, ook in het bestuursrecht. De enorme verhoging van de griffierechten, ook in het bestuursrecht, staat daar natuurlijk haaks op. Waar de overheid aan de ene kant de regels vereenvoudigt, zodat mensen hun recht beter kunnen halen, werpt zij aan de andere kant enorme financiële drempels op, waardoor de toegang tot het recht zwaar onder druk komt te staan. Ik heb een vraag over de mogelijkheid om leges te heffen. Ingevolge artikel 4:128 BW kan maximaal € 500 worden geheven om een aanvraag in behandeling te nemen. Ook dat is toch weer een forse drempel. Je krijgt het weliswaar terug als je in het gelijk wordt gesteld, maar hoe voorkom je dat mensen die niet erg veel geld hebben, hier überhaupt niet aan kunnen of durven te beginnen? Wordt er gekeken naar de individuele situatie van de betrokkenen?

Omwille van de tijd sluit ik me aan bij de vraag van de heer Bontes over de discussie tussen het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen en Netbeheer Nederland betreffende het verleggen van kabels en leidingen. Ik heb de neiging om de redenering van de heer Bontes te volgen. Als netbeheerders gedwongen worden om kabels te verleggen ten gevolge van overheidshandelen, vind ik het dus redelijk dat daar een vergoeding tegenover moet staan. Van primair belang vind ik echter dat er een regeling is waarin de partijen zich kunnen vinden en dat daardoor op dat punt duidelijkheid wordt gecreëerd.

Ik kom op de financiële effecten van het wetsvoorstel, dat op het eerste gezicht budgettair neutraal lijkt. De SP-fractie vraagt zich echter af hoe de Kamer dit kan controleren. Is er een nulmeting gedaan naar de bedragen die op dit moment worden uitgekeerd als nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatig overheidsoptreden? Over wat voor categorie van schade hebben we het eigenlijk? Het lijkt mijn fractie sowieso nuttig om de informatie over dit soort uitkeringen en over planschadevergoedingen beter te monitoren op het niveau van de verschillende overheden. Dan kunnen ook gemeenteraadsleden hun controlerende taak in de toekomst beter uitoefenen. Is de minister bereid

om alsnog een nulmeting te laten uitvoeren, als dat nodig is, en om de monitoring te verbeteren?

Ik kom op mijn laatste punt. We hebben het vandaag over burgers en bedrijven die onevenredig veel nadeel ondervinden van overheidshandelen. Het komt ook met grote regelmaat voor dat burgers en bedrijven onevenredig veel voordeel ondervinden van overheidshandelen. Soms is er bijna tegelijkertijd of kort na elkaar sprake van dergelijk voordeel en nadeel. Is de minister met ons van mening dat in zo'n situatie ten principale een vorm van verrekening moet kunnen plaatsvinden? Ik geef een voorbeeld dat de minister zich wellicht kan herinneren vanuit zijn vorige functie als burgemeester van Utrecht. Bewoners van een flat in Tolsteeg, in de buurt van een politiekantoor, claimden planschade door de bouw van een politiepост met een hoogte van vier verdiepingen aan de andere zijde van de straat. Die claim werd gehonoreerd. Korte tijd daarna startte de bouw van een Randstadspoorstation op een steenworp afstand van deze flat. De waardevermindering van de woningen werd geschat op zeker 10% en misschien wel 20%. Mag de rechter bij de bepaling van nadeelcompensatie en planschade nog verrekenen met vroegere of latere baten van overheidshandelen?

De heer **Dibi** (GroenLinks): Voorzitter. Het bestuursprocesrecht regelt de wijze waarop het bestuursrecht, het recht dat de verhoudingen tussen overheden en burgers bepaalt, wordt gehandhaafd. Eigenlijk is het stramien voor elke bestuursrechtelijke procedure hetzelfde: de overheid neemt een besluit, waartegen een belanghebbende burger bezwaar kan aantekenen bij het overheidsorgaan dat het besluit heeft genomen. Als het overheidsorgaan hetzelfde besluit op het bezwaar afgeeft, kan de belanghebbende burger beroep instellen bij de bestuursrechter. Vervolgens beoordeelt de bestuursrechter of de procedures juist zijn doorlopen en of het bestuursorgaan tot de gewraakte beslissing had mogen komen. Wie het daar niet mee eens is, kan uiteindelijk hoger beroep instellen bij de Raad van State.

De afgelopen jaren zie je een politiek patroon, waarin ook de aanpassing van het bestuursprocesrecht past, om het openbaar bestuur steeds meer het gelijk aan zijn zijde te laten krijgen via wetgeving. In de Crisis- en herstelwet bijvoorbeeld is een juridische structuur uitgedacht waarmee grote projecten, denk aan de Betuwelijn en snelwegverbindingen, snel en accuraat ter hand kunnen worden genomen. Tegenwoordig moet je steeds meer rechtstreeks in je belang worden geschaad om je als belanghebbende tegen een voorgenomen overheidsbeslissing te kunnen verzetten. Een belangenvereniging kan zich allang niet meer qualitate qua in een bestuursrechtelijk geding mengen maar moet bijvoorbeeld leden hebben die rechtstreeks in hun belang worden geschaad.

Het is altijd een probleem geweest, ook bij de Crisis- en herstelwet, dat de analyse waar de traagheid in de overheidsbesluiten nu precies vandaan komt, nooit echt scherp is geweest. Komt het nu echt doordat burgers notoire querulanten zijn die constant maar procederen en besluiten willen vertragen? Of heeft het ook heel erg te maken met een overheid die besluiten slecht voorbereidt, met slechte communicatie tussen verschillende overheidslagen, dus gewoon met een gebrek aan kwaliteit? Dat zie je nu eigenlijk ook weer bij de aanpassingen die wij vandaag bespreken ten aanzien van het bestuursprocesrecht. Je zou je kunnen afvragen of het bestuursprocesrecht niet te veel aan het doorslaan is in het beperken van de procedurele rechten van burgers onder het mom van «door een doorgeslagen procescultuur wordt de rechtstoegang bemoeilijkt». Dezelfde discussie voeren we ook ten aanzien van het kostendekkend maken van de griffierechten. Er is het beeld van burgers die constant maar naar de rechter stappen, terwijl de gemiddelde Nederlander misschien een keer in zijn leven naar de rechter stapte. Toch ziet de

overheid zich genoodzaakt om nog hogere drempels op te werpen dan die er al zijn.

Dat bracht de Maastrichtse hoogleraar A.Q.C. Tak er bijvoorbeeld toe om te betwijfelen of de overheid en haar vertegenwoordigers zich nog wel daadwerkelijk onderworpen voelden aan het recht. Professor Tak oordeelde in zijn handboek uit 2005, Het Nederlandse bestuursprocesrecht in theorie en praktijk, dat Nederland om die reden eigenlijk geen democratische rechtsstaat meer mocht heten. Het zijn heel grote woorden, voorzitter, die ik niet in de mond neem. Het zegt echter wel wat over de felheid in deze discussie. Ewoud Hondius, éminence grise van civielrechtelijk Nederland, bepleitte nog niet zo lang geleden in het Nederlands Juristenblad juist daarom de overheveling van de rechtsprekende taak van de Raad van State naar de Hoge Raad, iets waarvoor ook collega Taverne zich inzet. Daar zou de onafhankelijke bestuursrechtspraak beter zijn gewaarborgd. De vergaande conclusies die ik net noemde, laat ik graag voor de rekening van de desbetreffende heren.

De heer **Taverne** (VVD): Voor het verslag hecht ik eraan, het volgende op te merken. Ik ben altijd gecharmeerd wanneer GroenLinks iets goed vindt wat ik zeg. De opmerking van collega Dibi dat de VVD-fractie al plannen zou hebben om de hoogste bestuursrechter bij de Hoge Raad onder te brengen is echter iets te voorbarig. Ik wacht eerst het antwoord van de minister af hoe hij dit in den brede zou zien.

De heer **Dibi** (GroenLinks): Het is goed dat de heer Taverne dit nog even zegt voor de Handelingen. De opmerking werd gemaakt met een knipoog. Voorzitter. Een van de wetsvoorstellen waarover het gaat in dit wetgevingsoverleg stelt het vertrouwen in de toegankelijkheid van de bestuursrechter op de proef. Kort door de bocht komt de aanpassing van het bestuursprocesrecht eigenlijk alleen het openbaar bestuur tegemoet. Enige versterking van de rechtspositie van de burger zit er niet in; ik heb het in ieder geval niet kunnen vinden.

Ik som het allemaal op. Gebreken in het besluit hebben geen vervelende gevolgen als belanghebbenden niet zijn benadeeld. Wie niet reageert op de uitnodiging om te worden gehoord, hoeft ook niet langer gehoord te worden. Gecomplceerde zaken die meerdere kamers raken, kunnen in één grote kamer worden afgedaan. Invoering van het relativiteitsvereiste. De heer Paulus Jansen zei het al: eigenlijk wordt het relativiteitsvereiste dat al was geïntroduceerd in de Crisis- en herstelwet in deze wet permanent. Bestuurszaken worden vaker afgedaan met één bestuursrechter in plaats van met een heel college. Het doorhakken van de judiciële lus.

De heer **Recourt** (PvdA): Voor een deel kan ik meegaan in het betoog van de heer Dibi. Voor een ander deel heb ik toch wel een vraag. Als je als burger opkomt tegen een overheidsbesluit, dan gaat het om iets wat jou feitelijk raakt. Het gaat dan niet over de procedures die je doorloopt. Je wilt een oplossing voor het feit dat de weg voor jouw huis opengebroken is, terwijl je daar een winkel voert of iets dergelijks. Sommige van de dingen die de heer Dibi nu opsomt, lijken mij in dat kader een verbetering, ook voor de rechtzoekende. Het gaat immers sneller, het gaat niet meer om zaken waar het de burger niet om gaat en waardoor nog een keer de hele procedure doorlopen moet worden om uiteindelijk bij hetzelfde punt uit te komen. Ziet de heer Dibi niet ook voordelen bij een versnelling van de procedure en in het feit dat de procedure ziet op de finale geschillenbeslechting? Met het finale geschil bedoel ik de oplossing van het probleem waar het daadwerkelijk om gaat, zonder dat iedere keer weer besluiten vernietigd moeten worden om uiteindelijk hopelijk bij de finale, bij de definitieve beslissing te komen.

De heer **Dibi** (GroenLinks): Ik zie een aantal voordelen in het vereenvoudigen en stroomlijnen van procedures. Die juich ik toe. Ik zie net als de Raad van State en een aantal andere deskundige organisaties ook het gevaar van juridisering, van meer werk voor de rechter, omdat nu altijd ook de vraag gesteld moet worden hoe het met de rechtsnorm zit en of die iemand nu wel of niet raakt. Dat is één punt. Het tweede punt is: waarom zou je pas bezwaar mogen maken tegen het platwalsen van natuur als de struik in kwestie precies in je tuin staat? Waarom moet iets in jouw tuin groeien als je bezwaar wilt kunnen maken en je betrokken wilt kunnen tonen bij je leefomgeving? Ik heb ook vraagtekens bij het versmallen van het begrip «belanghebbend zijn». We willen ook streven naar meer burgerparticipatie, naar meer draagvlak voor overheidsbesluiten. Ik vind dat individuen die niet direct geschaad worden, ook een belang kunnen hebben bij bijvoorbeeld de vernietiging van natuur die nooit meer terugkomt. Op deze twee punten heb ik toch vragen. Levert dit niet meer werk op? Beperken we met deze aanpassing van de wet niet de burgerparticipatie, die we zo graag willen?

Voor de overheid lijkt het dus geriefelijk procederen te worden, terwijl het voor de burger moeilijker gemaakt wordt. Die indruk heb ik. Ik begin met de relativiteitseis. Die houdt in dat er vastgesteld moet worden dat de geschonden rechtsnorm ook daadwerkelijk geschreven is om de procederende belanghebbende te beschermen. Volgens de Raad van State, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging van Rechters compliceert deze relativiteitseis het procesrecht. Het zal moeilijker worden om tot de kern van een zaak door te dringen. Vaak is het beschermingsbereik van een norm onduidelijk. Vaak is niet helder dat een norm een aanspraak creëert voor een burger. De Raad van State wijst bijvoorbeeld op interne beleidsregels van overheidsorganen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bijvoorbeeld het wekken van verwachtingen bij de burger. Dat is dus ook het punt dat ik net aan collega Recourt wilde laten zien. Ik hoop dat ik zijn vraag duidelijk heb beantwoord. Dit wetsvoorstel wil verregaande juridisering voorkomen, maar zorgt er met de relativiteitseis volgens een aantal belangrijke organen juist voor dat het tegenovergestelde bereikt wordt. Het is toch ook problematisch dat de Raad van State vreest dat de invoering van de relativiteitseis ertoe leidt dat belanghebbenden die nadeel ondervinden van een onrechtmatig besluit wellicht hun recht niet meer kunnen halen. Mijn vraag aan de minister is: is dat ook de bedoeling?

De heer **Taverne** (VVD): Heeft de heer Dibi dan niet voldoende vertrouwen in de rechter? Die geeft daarover immers uiteindelijk een oordeel.

De heer **Dibi** (GroenLinks): Dat is een terechte vraag. Jawel, ik heb zeker vertrouwen in de rechter, maar de rechters geven zelf aan dat zij principiële bezwaren hebben tegen de voorstellen van dit kabinet die de toegang tot het recht bemoeilijken. Dus ja, als we op zoek zijn naar meer efficiëntie – daar lijkt dit wetsvoorstel vooral op gericht te zijn – dan moet je er vertrouwen in hebben dat de rechters toch nog wel hun vak uitoefenen op de manier die wij wensen te zien, maar ik bekijk het ook van de kant van de burger. In dit wetsvoorstel, in deze aanpassingen, lijkt het er vooral om te gaan, het openbaar bestuur tegemoet te komen. De rechtspositie van de burger lijkt onderbelicht.

Voorzitter. Ik was gebleven bij mijn vraag of we er niet voor zorgen dat dit wetsvoorstel juist leidt tot nog meer juridisering.

Ik ga afronden. Ook GroenLinks bepleit een goede balans tussen rechtvaardigheid en een proceseconomie. In beginsel moet iedereen rechtstoegang krijgen, maar meer efficiency kan zeker geen kwaad. Nederland slaat naar mijn indruk echter door. Het beeld van de huidige burger is dat van een notoire querulant, iemand die alles uit de kast haalt

om zand in de machine van het openbaar bestuur te gooien. Dat beeld moet genuanceerd worden. Het gaat vaak om mensen met hart voor natuur en voor hun leefomgeving, die betrokken willen zijn bij het democratisch proces en bij hun leefomgeving. We moeten oppassen dat mensen niet ieder besluit van de overheid willen tegenwerken, maar we moeten ook oppassen dat we mensen die willen meedenken niet tegenwerken. Brieven van burgers en belangenorganisaties laten steeds weer zien dat er belangrijke stappen gezet kunnen worden in de kwaliteit van besluitvorming van de overheid. Wat doen we aan de kwaliteitsverbetering bij overheidsbesluiten? Ik zie daar nog weinig voorstellen voor. Tot slot. De GroenLinks-fractie steunt het vereenvoudigen en uniformeren van regels voor de nadeelcompensatie. Ik sluit mij wel aan bij vragen van onder andere de SP en PvdA over de positie van huurders.

De **voorzitter**: Hiermee zijn we aan het einde gekomen van de eerste termijn van de Kamer.

Voor alle volledigheid merk ik op dat het amendement van de heer Recourt dat is ingetrokken, het amendement op stuk 32 450, nr. 13 betreft. Gezien het feit dat er door de leden, ook de niet juridisch geschoolden, veel verstandige vragen zijn gesteld, stel ik voor om even te schorsen voor we verder gaan met de beantwoording. Ik stel voor dat we die schorsing koppelen aan de lunchpauze en om 13.00 uur verdergaan.

De vergadering wordt van 12.15 uur tot 13.00 uur geschorst.

Minister **Opstelten**: Voorzitter. Ik dank de voorzitter en de geachte afgevaardigden voor hun interventies. Het doet mij genoegen om met de commissie te kunnen spreken over deze twee wetsvoorstellen op het terrein van het algemene bestuursrecht. Aan dit genoegen draagt zeker bij dat ik dit mag doen samen met de regeringscommissaris voor het algemene bestuursrecht, professor Scheltema. De commissieleden zullen begrijpen dat we hebben nagedacht over een keurige rolverdeling. Dat is namelijk ook in hun belang. Het gaat om heel fundamentele bijstellingen van het bestuursprocesrecht. Daarvan getuigt ook de wijze waarop de leden dit onderwerp hebben benaderd. De regering als voorganger en het parlement als wetgever zijn er natuurlijk heel gedegen mee aan de gang gegaan. Wij kijken dus uit, en met ons vele anderen, naar dit debat en wetgevingsoverleg.

Ik wil eerst een aantal algemene opmerkingen maken over het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht. Over bestuursrechtelijke procedures is vaak, ook vandaag, de klacht te horen dat ze zo traag zijn. Een van de oorzaken van die traagheid is het verschijnsel dat wel is aangeduid als «bestuurlijk pingpongen». Dat is ook voor mij zeer herkenbaar. Iemand maakt bijvoorbeeld bezwaar tegen een besluit. Het bestuursorgaan verklaart het bezwaar vervolgens ongegrond. Daarna vernietigt de bestuursrechter de beslissing op bezwaar vanwege bijvoorbeeld een ontoereikende motivering. Het bestuursorgaan neemt vervolgens een nieuwe beslissing op bezwaar, met een betere motivering maar met dezelfde strekking. Daartegen wordt dan weer beroep ingesteld enzovoorts enzovoorts. Ik wil dit voorbeeld dat voor iedereen aan deze tafel vanuit de praktijk herkenbaar is, toch weer geven. Op die manier kan het jaren duren voordat de burger en het bestuursorgaan weten waar ze aan toe zijn. Daar gaat het vandaag om.

Om hier iets aan te doen, is in 2010 de figuur van de bestuurlijke lus aan de Algemene wet bestuursrecht toegevoegd. Kort gezegd kan de bestuursrechter tijdens de behandeling van een beroep tegen een besluit het bestuursrechtorgaan verzoeken een gebrek in het besluit te herstellen. Op deze manier kan het nieuwe besluit in veel gevallen meteen worden meegenomen bij de behandeling van het beroep tegen het oorspronkelijke besluit. Ook los van de bestuurlijke lus probeert de bestuursrechter

het hem voorgelegde geschil steeds vaker definitief te beslechten. Dat is een goede ontwikkeling voor de rechtsbescherming van de burger.

De heer **Dibi** (GroenLinks): Dat beeld van de burger die procedures aan de gang blijft houden terwijl het besluit steeds hetzelfde is, is hardnekkig. Naar mijn inschatting klopt het ook. Om hoeveel burgers gaat het echter? Zijn er cijfers? Anders is het meer een gevoel dat de minister opwerpt. Vervolgens kan ik het gevoel opwerpen dat overheden slechte besluiten nemen. Kunnen we dus misschien wat meer feiten krijgen?

Minister **Opstelten**: Ik heb geen concrete cijfers van de hoeveelheid gevallen waarin dit zich heeft voorgedaan. Het komt wel heel vaak voor en dat is ook herkenbaar bij betrokkenen. Ik geef dit aan om duidelijk te maken waar wij het hier over hebben. Dit is een van de vele elementen van dit wetsvoorstel. Het gaat erom dat je zowel ten opzichte van burgers als ten opzichte van het bestuursorgaan duidelijkheid creëert. Snelheid is daar een onderdeel van en om die te bevorderen, moet je instrumenten vinden. Ik kom uiteraard terug op alle vragen die de leden gesteld hebben, maar ik vind het nuttig om even te schetsen hoe ik hier inzit.

De heer **Dibi** (GroenLinks): Bij mijn fractie is er behoefte aan meer cijfers. Alleen dan kunnen wij afwegen of de aanpassingen in het bestuursproces recht gerechtvaardigd zijn. Is het probleem inderdaad zo groot dat veel mensen blijven procederen? Het beeld is ook voor mij herkenbaar, maar de omvang van het probleem is een raadsel. De minister kiest ervoor om dit element eruit te pikken en veel andere elementen niet. Kunnen wij daar dan misschien cijfers over krijgen?

Minister **Opstelten**: Alles is uit te zoeken, maar wij moeten de behandeling van dit wetsvoorstel niet laten afhangen van een volgende vraag naar gegevens, terwijl iedereen erkent dat dit zich voordoet. De situatie is zodanig herkenbaar dat ik de uitspraak voor mijn rekening durf te nemen dat dit veel gebeurt. Ik hoop dat de regeringscommissaris daar op grond van zijn ervaring straks iets over wil zeggen. Dan hebt u het van twee kanten gehoord.

De heer **Taverne** (VVD): Naar aanleiding van de algemene inleiding van de minister sluit ik mij niet aan bij mijn geachte collega van GroenLinks. Ik herken overigens wel wat hij zegt. Wij moeten nu niet wachten op nieuwe cijfers, maar doorgaan met de behandeling. Het probleem als zodanig is voldoende herkenbaar. Voor de volledigheid merk ik op dat er aan de ene kant wellicht sprake is van bestuursrechtelijke pingpong – om ook beeldspraak te gebruiken – maar dat het aan de andere kant ook nogal eens voorkomt dat bestuursorganen bij de bezwaarprocedure het zogenaamde piepsysteem hanteren. Ik denk dat men dit ook wel herkent. Er wordt een besluit gemaakt, terwijl het bestuursorgaan ook wel weet dat het eigenlijk niet zo goed is en dan wordt afgewacht of de burger er iets van vindt. Als de burger niet reageert, komt het bestuursorgaan er mooi mee weg en anders is er altijd nog de resterende procedure. Daar moeten wij ook oog voor hebben. Dit staat een beetje los van deze behandeling, maar voor de volledigheid wilde ik het wel hebben opgemerkt omdat het onderdeel uitmaakt van het probleem waar wij uiteindelijk allemaal een oplossing voor proberen te vinden.

Minister **Opstelten**: Die situatie is als zodanig ook herkenbaar. Je moet de praktijk niet negeren. Dat punt kan op een ander moment aan de orde komen. Ik weet dat de regeringscommissaris daar ook iets over zal zeggen. Ik zal eerst mijn betoog houden en daarna komt de regeringscommissaris aan het woord.

Hoe vaak worden procedures vertraagd? Het zijn niet alleen burgers die willen traineren. Ik zeg met nadruk dat burgers last hebben van procedures, waarbij de rechter de bal weer moet terugleggen bij het bestuur. Naar mijn mening zijn de voorstellen juist in het voordeel van de burger. Goede bestuurders willen ook graag dat de rechter snel beslist, maar we nemen de rechtsbescherming van de burger als uitgangspunt. Met het wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan het regeerakkoord. Hiermee wordt versoering en modernisering van het algemeen bestuursrecht aangekondigd. Twee van de voorzieningen in het wetsvoorstel geven uitvoering aan een andere afspraak uit het regeerakkoord. Met de verruiming van het passeren van gebreken en met het relativiteitsvereiste worden twee bepalingen uit de Crisis- en herstelwet permanent gemaakt. Dat is door vele leden aangegeven. Ik kom daar zo dadelijk uitgebreid op terug. Die bepalingen worden ingevoerd voor het hele bestuursrecht.

Ik kom allereerst op een aantal algemene punten die door de geachte afgevaardigden zijn aangevoerd. Dan kom ik uitgebreid terug op het thema relativiteitsvereiste, waarbij ik inga op alle specifieke vragen. Daarna kom ik op de nadeelcompensatie. Ik zal telkens per thema advies geven over de amendementen die daarover zijn ingediend.

De heren Taverne, Bontes, Recourt en Dibi hebben gesproken – laat ik het kort samenvatten – over de organisatie van de bestuursrechtspraak. Er is gevraagd wanneer de regering komt met een schriftelijke reactie op de motie-Taverne c.s. over het afsplitsen van de Raad van State. De heer Taverne en een aantal anderen die ik al heb genoemd, willen graag in de reactie een visie op de organisatorische ontwikkeling van de bestuursrechtspraak in den brede, bijvoorbeeld op de toekomst van het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De kabinetsreactie op de motie-Taverne c.s. ontvangt de Kamer voor het zomerreces. Deze bereid ik voor samen met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij heeft op dit specifieke punt het primaat. De combinatie is hecht en wordt nog hechter. Zij wordt in goede balans gebracht door de andere vragen die door de leden zijn gesteld bij de brief te betrekken. Het gaat om een fundamentele kwestie waarbij uiterste precisie en zorgvuldigheid zijn vereist. Dat betekent dat met alle betrokkenen moet worden overlegd. Daar is tijd voor nodig, want dit onderwerp vereist brede interdepartementale afstemming en bespreking in de ministerraad. Dat bekijken we heel serieus.

Naar aanleiding van de vragen van de heren Taverne, Bontes, Recourt en Dibi zeg ik graag toe bereid te zijn om in de kabinetsreactie ook in te gaan op de organisatorische ontwikkeling van de bestuursrechtspraak in bredere zin, dus ook buiten de Raad van State om. De leden zullen dus ook te horen krijgen hoe het kabinet denkt over de derde fase herziening rechterlijke organisatie, de positie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep – de heer Recourt heeft dat benadrukt – en de rechtsmacht van de Hoge Raad in bestuursrechtelijke zaken, waar de heer Bontes nadrukkelijk over heeft gesproken. Voor het zomerreces komt deze brief. Dat is een heel bondige maar belangrijke brief. Ik heb de neiging om daar nu al allerlei dingen over te zeggen, maar ik zal dat toch maar even inhouden. Ik zie dat de leden ook waarderen dat ik mij daarbij inhoud.

De **voorzitter**: Ik weet niet of dat voor de leden geldt, maar bij mij hebt u het gezien.

Minister **Opstelten**: Bij u zeker. Ik kijk in dit geval even langs u, voorzitter. Ik zal het niet meer doen. Ik denk echter dat het verstandig is om mij in te houden, want daar is het onderwerp veel te belangrijk voor. De heer Recourt heeft gesproken over de rechtseenheidvoorziening. Hij heeft moeite met de vijf bestuursrechtshouders in de grote kamer. Er vindt altijd

enige tijd intensief overleg plaats tussen de hoogste rechtscolleges over bestuursrechtelijke vraagstukken waar ze allemaal mee te maken hebben. Daarin nemen deel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de strafkamer en de belastingkamer van de Hoge Raad. Dit overleg heeft al geleid tot verschillende richtinggevende uitspraken, waarmee de rechtseenheid wordt bevorderd. Die uitspraken hebben betrekking op allerlei onderwerpen en zijn uiteraard vooral procesrechtelijk van aard. Veel zaken gaan over de interpretatie van termijnbepalingen en enkele over de wijze van toetsing door de rechter in bepaalde gevallen. In de anderhalf jaar dat ik nu minister van Veiligheid en Justitie ben, ben ik bij iedereen op bezoek geweest en heb ik er veel over gesproken. Naar mijn indruk werpt deze wijze van werken zeker zijn vruchten af. In het onderhavige wetsvoorstel zijn de voorstellen opgenomen die deze werkwijze nog verder kunnen versterken, met name de mogelijkheid om in een grote kamer van vijf leden uitspraak te doen. Dat maakt het gemakkelijker om via zogenaamde personele unies rechters uit de andere kamers of uit andere colleges aan een zaak te laten deelnemen. Het helpt er ook voor te zorgen dat een uitspraak eerder als richtinggevend opvalt. De twee elementen die het uitgangspunt zijn bij het schrijven van onze brief zijn de volgende. Het eerste is de rechtsbescherming van de burger: is er een probleem? Het tweede is de rechtseenheid. Die twee toetsstenen moeten we bij het schrijven van die brief continu voor ogen houden. De heer Dibi heeft gezegd dat in het wetsvoorstel niet zo veel zit waar de rechtzoekende wat aan heeft.

De **voorzitter**: De heer Recourt heeft eerst nog een vraag.

De heer **Recourt** (PvdA): Ik heb een vraag over de samenstelling van de grote kamer. Immers, deze bestaat uit vijf leden. Als je rechtseenheid wilt creëren is het handig om zo'n kamer te vullen met de vijf hoogste beroepsinstanties. Ik heb het voorstel zo begrepen dat dit niet het geval is, maar dat drie leden van de instantie die laatste rechter is, in die kamer zitten. Daardoor is die ene instantie nog steeds dominant in de besluitvorming. Kan de minister daar een nadere toelichting op geven?

Minister **Opstelten**: Het is wel degelijk de bedoeling dat het gebeurt zoals ik heb aangegeven. Men kan natuurlijk ook plaatsvervanger zijn van een van de instanties. De drie instanties waarover ik het had kunnen dan in een personele unie bij elkaar in de grote kamer zitten.

De heer **Recourt** (PvdA): Ik begrijp dat die drie er zijn, maar er zijn vijf leden. Er kan dan alsnog sprake zijn van 3-1-1. Is het de bedoeling dat de stemverhouding zo geknipt wordt dat ze het met elkaar eens moeten zijn of kan één hoogste beroepsinstantie met drie leden domineren?

Minister **Opstelten**: De heer Recourt weet uit zijn praktijk beter dan ik dat altijd geprobeerd zal worden om consensus te bereiken. Dat gaat ook gebeuren met deze kwaliteit, met deze mensen. We gaan dit nu doen; dat is het voorstel. De heer Recourt zei al dat een nadere stap misschien te snel is en dat we het eerst even moeten bekijken. We gaan in onze brief ook in op wat wij verder zouden willen. Daarnaast neemt een van hen het voortouw in de voorbereiding. Zo gaat dat natuurlijk. Men moet in alle zorgvuldigheid uiteraard balans proberen te krijgen in de samenstelling, gelet op de rechtsvraag die aan de orde is. We vernemen van iedereen dat dit goed werkt. Anders zou ik dit ook niet zo durven zeggen.

De heer **Recourt** (PvdA): Mijn vraag staat nog, namelijk hoe zit het met de verhouding tussen de verschillende rechtscolleges in dat vijftal?

Minister **Opstelten**: Het is dus inderdaad een vijftal. Zoals ik al zei kunnen in de grote kamer plaatsvervangers zitten die lid zijn van andere colleges. Daaraan zit geen limiet. Het is niet zo dat bijvoorbeeld drie uit het ene college moeten komen en de rest uit een ander. Je kunt dus telkens bekijken hoe dat eruit ziet, gelet op de rechtsvraag die zich voordoet. Hierbij is immers sprake van grote rechtsvragen. Het is echt een punt van vernieuwing dat je het zo kunt doen. In de kern is de vraag wat de concrete meerwaarde is van dergelijke kamers, die zijn samengesteld uit rechters met een dubbelbenoeming uit de hoogste colleges. Ik noem het een personele unie, maar het is volgens mij een dubbelbenoeming. Dat is zorgvuldig aangegeven. Zulke kamers zijn er nu ook al, maar dan met drie leden. Met vijf leden wordt het mogelijk om een kamer samen te stellen met rechters uit elk van de hoogste colleges. Hoe dat precies wordt gedaan, is natuurlijk niet aangegeven. Of het twee van dit college zijn, twee van dat college en één van weer een ander hoeft niet te worden aangegeven. Dat wil ik openhouden en aan de wijsheid en het verstand van onze hoogste rechters overlaten.

De heer **Bontes** (PVV): Voor het geval ik het niet goed begrijp: zitten de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State er permanent in of kunnen zij ook wisselen met de andere twee hoogste colleges?

Minister **Opstelten**: Ja, zij kunnen wisselen. Laten we wat dat betreft niet alles dichttimmeren. Wij hebben natuurlijk, en ik zeker, vertrouwen in de grote kwaliteit van onze rechters. Dit gebeurt al, maar we moeten nu vastleggen dat dit volgens de wet ook een instantie is die over de grote vragen een uitspraak kan doen in die situatie. Straks kun je natuurlijk na zoveel tijd bekijken hoe het gelopen is. Dat is het evaluatiemoment, waarop ik straks bij de bespreking van het amendement terug zal komen. Dan kom ik op de vraag van de heer Dibi wat de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel is. Daar ben ik eigenlijk ook mee begonnen, want ik vond het een kernthema in zijn betoog en een kernthema in dit debat. De heer Dibi heeft iets over het hoofd gezien. Mag ik zo vrij zijn om het zo te formuleren? Hij heeft namelijk hetgeen ik heb gezegd over de snelheid over het hoofd gezien. Het kabinet is ervan overtuigd dat de rechtszoekende er zeer bij gebaat is als een geschil snel wordt beslecht. Burgerparticipatie, die natuurlijk heel belangrijk is, wordt in het wetsvoorstel in genen dele beperkt. Burgerparticipatie is natuurlijk onderdeel van de voorbereiding en de kwaliteit van de besluitvorming en geeft het draagvlak voor een besluit aan. Het wetsvoorstel bevat diverse waarborgen om burgers te betrekken bij de voorbereiding van overheidsbesluiten, zoals hoorplichten en voorbereidingsprocedures. Daar verandert dit wetsvoorstel als zodanig niets aan. Ook vroeg de heer Dibi naar de kwaliteitsverbetering. Die vraag kan niet genoeg gesteld worden. Het wetsvoorstel gaat vooral over de procedure bij de bestuursrechter en over het procesrecht. Los daarvan zijn er tal van initiatieven om de kwaliteit van overheidshandelen te bevorderen, waarvoor mijn ambtgenote van BZK natuurlijk de eerste verantwoordelijkheid draagt. Zo is er een nieuwe handreiking voor het voeren van bezwaarprocedures met een nadruk op de zogenaamde informele aanpak en overige projecten op het gebied van deze aanpak, zoals Prettig contact met de overheid. De heer Taverne sprak daar volgens mij ook over. Voorbeelden zijn de training van behandelaars van burgerbrieven en de wijze waarop de bestuursrechter in zijn situatie omgaat met de partijen waaraan het geding wordt voorgelegd. Daarvoor verwijs ik verder naar de brief van 7 juli 2011 van de minister van Binnenlandse Zaken, mede namens mij aan de Tweede Kamer gezonden.

De heer **Paulus Jansen** (SP): De minister zegt dat de kern van het wetsvoorstel voor de aanpassing van het bestuursrecht is gelegen in tempo – de burger moet sneller zekerheid hebben en weten waar hij aan toe is – en kwaliteit. Dat lijken mij heel valide uitgangspunten. Dan begrijp ik echter helemaal niet meer waarom het relativiteitsvereiste in het wetsvoorstel is terechtgekomen, want dat heeft niet te maken met tempo – iedere evaluatie tot dusver heeft laten zien dat het geen effect heeft gehad – en het kwaliteitsaspect kan er ook alleen maar onder lijden. Hoe valt dit onderdeel van het wetsvoorstel dan te rijmen met de twee belangrijke uitgangspunten van de minister?

Minister **Opstelten**: Ik had net de volgorde van mijn betoog aangegeven: eerst beantwoord ik een paar algemene vragen en vervolgens ga ik uitvoerig in op het relativiteitsvereiste. Dan zal ik ook de vragen die door ieder commissielid zijn gesteld, beantwoorden. Op deze vraag kom ik straks dus graag terug.

De heer Bontes heeft gevraagd of behandeling in een grote kamer tot vertraging leidt. De procedure voor behandeling in een grote kamer is dezelfde als die voor in een gewone kamer. Het enige verschil is dat er in een meervoudige kamer vijf rechters zitten in plaats van drie. Dat kost geen extra tijd.

De leden Bontes en Recourt hebben gevraagd of ik de werking van de grote kamer wil evalueren. Ik ben zeker bereid om de werking van de grote kamer te evalueren. Ik heb dat net al laten doorschemeren. Wij hoeven er echter ook geen grootscheepse externe evaluatie van te maken. De drie al genoemde colleges zullen hierover namelijk zonder twijfel zelf in hun jaarverslagen verantwoording willen afleggen. Ik zeg toe om de Kamer, mede op basis van die bevindingen, te informeren en daaraan mijn conclusie te verbinden over de vraag of de grote kamer aan de doelstellingen beantwoordt. Ik denk dat dit goed is. Wij kunnen hun ervaringen bundelen en van mijn oordeel voorzien. Dan kan ik de Kamer informeren en dan kunnen wij daarover spreken.

De heer Recourt heeft gezegd dat hogerberoepszaken niet te snel enkelvoudig moeten worden afgedaan. Meervoudige rechtspraak is ook van belang voor de rechtseenheid. Ik heb het volste vertrouwen dat de hogerberoepsrechters prudent zullen omgaan met de verruimingsmogelijkheid om zaken in hoger beroep enkelvoudig af te doen. De praktijk laat zien dat in sommige zaken in hoger beroep enkelvoudige afdoening echt voldoende is, bijvoorbeeld omdat niet meer het volledige geschil aan de orde is dat in het geding in eerste aanleg aanhangig was. Ik wijs er verder op dat als hoofdregel blijft gelden dat zaken bij de hogerberoepsrechters in behandeling worden genomen door een meervoudige kamer. Daarmee vindt de afweging waar de heer Recourt naar vroeg, plaats.

Mevrouw Smilde vroeg: hoe is de rechtsbescherming van de burger gewaarborgd bij introductie van de mogelijkheid van het nemen van conclusies in het bestuursrecht? De mogelijkheid van conclusies in een bestuursrechtelijke procedure heeft geen enkel gevolg voor de rechtsbescherming van de burger, in negatieve noch positieve zin. Het is een instrument om de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling te bevorderen omdat er in de zaak een belangrijke rechtsvraag aan de orde is. Hiervoor geldt precies hetzelfde als bij het sinds jaar en dag bestaande systeem van conclusies bij de Hoge Raad in belastingzaken, civiele zaken en strafrechtelijke zaken. Overigens voorziet de regeling erin dat partijen schriftelijk aan de rechter hun reactie kunnen geven op de conclusie. Partijen worden er dus niet door overvallen.

Het instrument zal beperkt worden gebruikt, hooguit een paar keer per jaar. De rechter zal dan zeker in staat zijn om te waken voor vertraging als gevolg van het nemen van conclusies. Bovendien geldt er een wettelijke termijn voor het nemen van een conclusie, namelijk zes weken.

Mevrouw Smilde stelde ook een vraag over het criterium voor het vragen van een conclusie. Het criterium zal zijn of er in een zaak sprake is van een rechtsvraag die van belang is voor de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling.

Ik ben verheugd over het feit dat de heer Recourt zijn amendement op stuk nr. 13 heeft ingetrokken. Zoals hij zelf al zei – althans zo heb ik hem begrepen – is dat nu inderdaad een stap te ver. Ik wijs er overigens op dat het wetsvoorstel niet uitsluit dat leden van het parket van de Hoge Raad conclusies kunnen nemen. Zij kunnen dit doen als zij zijn benoemd als plaatsvervangend lid. Dan komen wij weer op het terrein uit dat ik al eerder heb besproken.

Dit waren mijn antwoorden op de algemene vragen. Ik kom nu bij het relativiteitsvereiste. Ik zal daarbij de vragen van alle leden langslopen. De heer Recourt vroeg of natuur- en milieuorganisaties nog wel kunnen opkomen tegen besluiten als het relativiteitsvereiste wordt ingevoerd. Het antwoord op deze vraag is een volmondig ja. Natuur- en milieuorganisaties kunnen zich blijven beroepen op normen die het belang van de natuur en van het milieu beogen te beschermen. De voorwaarde is wel dat die organisaties de behartiging van dit belang in hun statuten hebben opgenomen en dat zij feitelijke werkzaamheden ter behartiging van dit belang verrichten. Wij moeten in dezen precies zijn. Deze werkzaamheden mogen dus niet uitsluitend bestaan uit het voeren van juridische procedures. Door de invoering van het relativiteitsvereiste is het niet meer mogelijk dat deze organisaties zich op geheel andere normen beroepen dan op de natuur- en milieunormen. Zij kunnen zich dus bijvoorbeeld niet beroepen op normen die beogen het belang van de bouwveiligheid te behartigen.

De heer **Recourt** (PvdA): Ik dank de minister voor zijn uitleg, parallel aan de uitleg van het belanghebbendenbegrip. Dat is prima. Ik heb nog een laatste vraag op dit punt. Is de minister het met mij eens dat het relativiteitsvereiste in dit kader ruim moet worden uitgelegd? Kun je bij de bescherming van vogels dus ook opkomen tegen de aantasting van slikken of iets dergelijks, omdat die vogels daarop foerageren? Het gevaar is natuurlijk dat het wat te krap wordt.

Minister **Opstelten**: Ik ben het met de heer Recourt eens, maar wel onder de absolute voorwaarden die ik net heb geformuleerd. Ik hecht eraan dat dit in alle precisie de kern is waar het om gaat. Wat de betrokken organisaties dan voor bezwaren aangeven, is aan hen. De afweging daarvan is natuurlijk aan de rechter. Hij moeten bekijken wat de interpretatie daarvan is.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Ik begin te twijfelen aan de praktische waarde van het relativiteitsvereiste. De SP-fractie veronderstelde al dat ontduiking straks aan de orde van de dag zal zijn. Zodra een organisatie in haar statuten een heel brede maatschappelijke taak formuleert, is het mijns inziens al wettelijk onmogelijk om die organisatie buiten de deur te houden.

Minister **Opstelten**: Dat is niet zo. Natuur- en milieuorganisaties kunnen inderdaad opkomen tegen besluiten als het relativiteitsvereiste is ingevoerd, maar wel binnen de kaders die ik zojuist heb aangegeven. Er zijn veel vragen gesteld, dus ga ik verder. Anders blijven wij bij alles op het eerste antwoord hangen. Gelet op de geschiedenis van de wet is het belangrijk dat wij alle vragen in alle precisie beantwoorden en daar een debat over voeren.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Ik dacht juist dat we een hoop tijd gingen besparen door de duidelijke antwoorden van de minister. Hij was op zich

in de goede richting bezig. Hij zei namelijk dat natuur- en milieuorganisaties, bijvoorbeeld Milieudefensie of Natuur & Milieu, die in hun statuten hebben staan dat ze in het belang van de natuur en het milieu opereren en dat de facto ook doen, alle argumenten op dat terrein kunnen blijven aanvoeren. Hij zei ook dat die ontvankelijk worden verklaard. Hoe zit het echter met organisaties met een bredere scope? Kunnen politieke partijen bijvoorbeeld voor de volledige breedte van hun portefeuille in zo'n situatie beroep en bezwaar aantekenen? Wordt dat ontvankelijk verklaard, als ze op al die terreinen actief zijn?

Minister **Opstelten**: Ik herhaal wat ik net heb gezegd. Daaruit blijkt op zichzelf duidelijk wat de kern van het relativiteitsvereiste is. Iedere instantie op het gebied van natuur en milieu kan op dat moment bezwaren inbrengen, mits ze inderdaad heel specifiek hebben aangegeven dat ze daarvoor gaan. Door de invoering van het relativiteitsvereiste is het niet meer mogelijk dat deze organisaties zich op geheel andere normen beroepen dan natuur- en milieunormen, in relatie natuurlijk met het belang. Politieke partijen zijn nooit belanghebbenden in zo'n situatie. De heer Bontes heeft daar ook naar gevraagd. Politieke partijen hebben een heel brede doelstelling. Die kunnen daar niet in opereren, gelet op de definitie die ik zojuist heb gegeven.

De heer Recourt heeft gevraagd hoe gewaarborgd wordt dat het algemeen belang voldoende wordt beschermd als het relativiteitsvereiste wordt ingevoerd. Het relativiteitsvereiste betekent dat schending niet meer naar voren kan worden gebracht door iemand die door die schending niet wordt benadeeld. In de memorie van toelichting zijn hiervan een aantal voorbeelden opgenomen. Ik noem er enkele. Villabewoners kunnen zich niet tegen de komst van een woonwagenkamp verzetten door te stellen dat de woonwagenbewoners te veel geluidshinder zullen ondervinden van een nabijgelegen spoorlijn. De exploitant van een parkeergarage die zijn eigen parkeergarage van de gemeente niet mocht uitbreiden, kan niet opkomen tegen de bouwvergunning met vrijstelling van een concurrent met als argument dat de vestiging van diens parkeergarage zal leiden tot verslechtering van de luchtkwaliteit. Dit betekent echter niet dat er geen oog zal zijn voor het algemeen belang. Doordat het woord «kennelijk» in het artikel is opgenomen, zal de rechter bij twijfel toch ingaan op het argument van degene die het beroep instelt. Op die manier wordt het algemeen belang, zoals dat van natuurbescherming, voldoende beschermd. De rechter zal dat dus meewegen.

De heer **Dibi** (GroenLinks): Ik kom even terug op het relativiteitsvereiste. De Raad van State, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak zeggen dat de procedures daardoor alleen maar zullen juridiseren. Het zal dus meer werk opleveren in plaats van dat het voor stroomlijning zorgt. Wat antwoordt de minister op deze kritiek? Ongeacht wat we vinden van het relativiteitsvereiste: de Raad van State stelt dat daarmee de uitgangspunten van het bestuursrecht veranderen en dat het in de toelichting van deze aanpassingen ontbreekt aan een onderbouwing van de aard en het karakter van het bestuursprocesrecht en van de vraag waar we in de toekomst naartoe gaan. Komt het kabinet nog met een brief daarover? Of was dit het?

Minister **Opstelten**: Dat hebt u inderdaad gezegd. Er wordt een beeld geschetst alsof de drie instanties tegen waren. Zij zijn niet tegen. Zij hebben kanttekeningen geplaatst die op zichzelf heel zinvol zijn. Het relativiteitsvereiste betekent dat belanghebbenden zich voortaan alleen nog met succes kunnen beroepen op voorschriften die hun belangen beogen te beschermen. Ze kunnen zich dus niet meer beroepen op voorschriften die niet hun belangen beogen te beschermen. Als de voorschriften de belangen van de burger wel beogen te beschermen, kan

hij uiteraard zijn recht halen. Voorts zorgt de term «kennelijk» in het artikel ervoor dat de rechter bij twijfel ook het argument van de burger zal beoordelen. Wij hebben dus geen vrees dat er in toenemende mate sprake zal zijn van juridisering. Wij kunnen ook zeggen dat het in de kern nu al goed gaat.

De heer **Dibi** (GroenLinks): De drie organen die hierbij redelijk betrokken zijn, stellen dat er sterke juridiserende effecten zullen optreden als we de relativiteitseis invoeren. De minister heeft in zijn inleiding gezegd dat dit wordt gedaan vanwege het oneigenlijk gebruik van beroepsprocedures. Daarom moeten deze aanpassingen er komen. Vervolgens zegt men dat het door het relativiteitsvereiste nog moeilijker wordt om tot de kern van het geschil door te dringen. Ik krijg graag een reactie van de minister waarom hij denkt dat dit niet zal gebeuren. Mijn andere punt was dat het relativiteitsvereiste, of je er nu voor of tegen bent, het uitgangspunt van het bestuursprocesrecht zal veranderen. Het is gewenst dat het kabinet met iets meer visie toelichting geeft op dat punt.

Minister **Opstelten**: Zeker. Ik zal er iets over zeggen. Ik zal ook vragen of de regeringscommissaris er straks op wil ingaan. Zo moeilijk is het relativiteitsvereiste niet. Het komt er ook niet voor niets. Ik vind het moeilijker om uit te leggen dat iemand bij de rechter een besluit van de overheid onderuit kan halen met argumenten die hem volstrekt niet raken. Jurisprudentie over het relativiteitsvereiste in de Crisis- en herstelwet laat zien dat de bestuursrechter er goed mee overweg kan. Dat is de ervaring. Ik wijs erop dat de rechter de beroepsgrond alleen terzijde schuift als de beweerdelijk geschonden rechtsregel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van de appellant, dus als de rechtsnorm onmiskenbaar niet is geschreven ter bescherming van de appellant. Daarmee wordt ten eerste voorkomen dat de rechter veel werk heeft aan de toepassing van het relativiteitsvereiste en ten tweede dat hij prejudiciële vragen zou moeten stellen aan het EU-hof om te beslissen welke belangen door een EU-regel worden beschermd. Ik vraag nadrukkelijk of de regeringscommissaris hierover ook zijn licht wil laten schijnen.

Mevrouw Smilde heeft gevraagd hoe het relativiteitsvereiste zich verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals zij het treffend formuleerde. Bestuursorganen dienen bij het nemen van besluiten de beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. De rechter toetst de besluiten. Bezien wordt daarbij of het bestuursorgaan zich aan de beginselen van behoorlijk bestuur heeft gehouden. Ook toetst hij aan het relativiteitsvereiste.

Mevrouw Smilde heeft ook gevraagd of het relativiteitsvereiste kan worden beperkt tot het ruimtelijk procesrecht; zo heb ik haar vraag althans begrepen. Het relativiteitsvereiste speelt vooral een rol in meerpartijengeschillen zoals het ruimtelijk bestuursrecht. Het onderliggende principe geldt echter voor alle beroepszaken bij de bestuursrechter. Bij tweepartijengeschillen zal het niet vaak voorkomen dat een beroepsgrond afstuit op het relativiteitsvereiste. Het lijkt mij geen goed idee om het vereiste alleen te laten gelden voor een gedeelte van het bestuursrecht, al was het maar omdat je dan grensgeschillen krijgt. Je krijgt dan discussies over het soort geschil.

Mevrouw Smilde heeft tevens gevraagd waarom de regering ervoor heeft gekozen om het relativiteitsvereiste pas toe te passen in de fase van beroep bij de rechter en niet al in bezwaar bij het bestuursorgaan. Bij beslissen op bezwaar past geen relativiteitsregel. Dat zou betekenen dat van een volledige heroverweging, een wezenskenmerk van een bezwaarprocedure, geen sprake is. De bezwaarfase is mede bedoeld om het bestuursorgaan te stimuleren om alle aspecten van het bestreden besluit nog eens goed tegen het licht te houden, niet alleen juridisch maar ook beleidsmatig. Het toepassen van een relativiteitseis in de bezwaarpro-

cedure juridiseert die procedure, terwijl wij juist willen dat de bezwaarprocedure informeler en daardoor ook eenvoudiger wordt. Dat vind ik belangrijker dan dat burgers ook in die fase sommige argumenten niet kunnen aanvoeren.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Op het laatste punt was het absoluut niet mijn intentie om te pleiten voor het relativiteitsvereiste in de bezwaarprocedure. Mijn vraag was een andere. Er is een bezwaarprocedure geweest. Het bezwaar is afgewezen. Als iemand dan bij de rechter komt, kan hij of zij op grond van het relativiteitsvereiste de persoon in kwestie niet meer ter wille zijn. Het gaat mij er niet om dat het in de bezwaarprocedure moet worden ingevoerd. Ik wil weten wat het gevolg ervan is voor de burger die dan toch met lege handen staat.

De minister had het over de algemene beginselen van bestuur. Hoe kan daaraan voldaan worden, als je het relativiteitsvereiste helemaal naleeft? Dat zijn immers ongeschreven regels. Kan dat niet meegewogen worden? Hoe kan de rechtsbescherming dan toch volstrekt zijn beslag krijgen?

Minister **Opstelten**: Ik zou het op prijs stellen als de regeringscommissaris hierop vakdeskundig zou willen reageren en er uitgebreid op kon ingaan. Het is belangrijk genoeg. Dank voor uw interventie, mevrouw Smilde. De vraag is daardoor verduidelijkt. Het is heel belangrijk dat we de feiten goed op tafel krijgen in dit debat. Mevrouw Smilde vroeg of het relativiteitsvereiste ook in het ambtenarenrecht geldt. Ik zou ook die vraag willen voorleggen aan de regeringscommissaris, met het verzoek om die mee te nemen.

Dan kom ik bij de heer Jansen. Waarom wordt het relativiteitsvereiste ingevoerd voordat de evaluatie gereed is? Is dat niet onzorgvuldig? De tot nu toe verschenen – ik heb dat net aangegeven – rechterlijke uitspraken tonen een prudent en ook beheerst gebruik van het relativiteitsvereiste aan en ze laten zien dat het vereiste de beoogde werking ook daadwerkelijk heeft. Ook de recent verschenen tussenrapportages over het relativiteitsvereiste in de Crisis- en herstelwet geeft geen aanleiding om pas op de plaats te maken. Het voornemen om een relativiteitsvereiste in te voeren, bestond ook al voor de Crisis- en herstelwet. De bepaling zat al in het wetsvoorstel Aanpassing bestuursprocesrecht dat in 2008 is voorgelegd aan de Raad van State. In 2009 is de bepaling gekopieerd naar de Crisis- en herstelwet. De enige wijziging is dat later in beide wetsvoorstellen het woord «kennelijk» is toegevoegd. Ik weet ook dat de motie van de heer Koopmans ... Was het in 2004?

De **voorzitter**: In 2004 is verzocht om tot herziening van de Awb te komen en in 2007 ging het om het relativiteitsvereiste.

Minister **Opstelten**: Ik denk dus dat we in dat proces met de nodige zorgvuldigheid opereren als wetgevers.

Ik kom op de vraag van de heer Jansen waarom wij vasthouden aan het relativiteitsvereiste. Bij het omgevingsrecht zit de vertraging niet bij de rechter. Het relativiteitsvereiste leidt toch niet tot versnelling? Dat was in de kern ook zijn betoog. Ik wil daar het volgende op zeggen. Wij menen dat dit een principiële keuze is. Is de bestuursrechter er nu om ieder foutje van het bestuur af te straffen, of is hij er om wezenlijke belangen van burgers te beschermen? Dat is de kern van het verhaal, de rechtsbescherming van de burger en de rechtseenheid. De regering kiest absoluut voor het laatste. De bestuursrechter is er om wezenlijke belangen van burgers te beschermen. Het is niet vanzelfsprekend dat iedereen die op enige titel belanghebbende is, vervolgens alle argumenten naar voren kan brengen, ook de argumenten die hem of haar volstrekt niet raken. Ik denk dat het in de kern daarom gaat. Korter en bondiger kan ik het niet zeggen. Wij staan echt voor een principiële keuze. Ik bespeur dat er verschil van

inzicht is op dit punt tussen de heer Jansen en mevrouw Wiegman. Ik kom straks nog terug op het amendement.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Fijn dat de minister letterlijk pagina 23 van de nota naar aanleiding van het verslag herhaalt. De bottomline van zijn opstelling destijds was ook een principiële keuze. In de loop der jaren heb ik geleerd dat je moet uitkijken met dingen principekwesties te noemen. Vaak zit daar namelijk een gebrek aan andere argumenten achter. Ik heb eerder een interruptie gepleegd die de minister heeft opgespaard, maar hij geeft er nu geen echte reactie op. Mijn vraag was: hoe valt het relativiteitsbeginsel te rijmen met de algemene criteria van de minister voor het wetsvoorstel, namelijk dat het gaat om versnelling en kwaliteit? Ik citeer uit de evaluatie: er valt naar het oordeel van de onderzoekers nog niet te zeggen in hoeverre de zesmaandentermijn en de relativiteitseis een bijdrage leveren aan de snelheid en de kwaliteit van de reorganisatie van de Crisis- en herstelwetprojecten. Kortom, er is geen bijdrage aan de snelheid, er is geen bijdrage aan de kwaliteit. Houdt de minister dan uitsluitend het argument over dat het een principekwestie is? Dat is wel erg mager.

Minister **Opstelten**: Nee. Ik herhaal. Je kunt principieel een keuze maken vanwege de argumenten. In de tussenrapportages is geen aanleiding te vinden om een pas op de plaats te maken. In tegendeel: de tot nu toe verschenen rechtelijke uitspraken tonen een prudent en juist beheerst gebruik van het relativiteitsvereiste en laten zien dat dit vereiste de beoogde werking heeft. Dat is de opvatting van de regering. Ook de recent verschenen tussenrapportage over het relativiteitsvereiste in de Crisis- en herstelwet geeft geen aanleiding om een pas op de plaats te maken. Het voornemen om een relativiteitsvereiste in te voeren, bestond overigens al voor de Crisis- en herstelwet. Laten we dat nadrukkelijk met elkaar wisselen. Het wordt een herhaling van zetten van mijn kant: 2007, 2008 en 2009 zijn markante jaartallen in het proces om tot deze wet te komen.

De heer **Paulus Jansen** (SP): De minister spreekt over een herhaling van zetten. Dat is maar heel betrekkelijk, want het ging om een tijdelijke invoering van de Crisis- en herstelwet. Er waren destijds twijfelaars, waaronder de PvdA-fractie. Die heeft uiteindelijk toegestemd op voorwaarde van een goede evaluatiebepaling. Die evaluatie heeft uitgewezen dat het allemaal niet heeft opgeleverd wat de minister met het wetsvoorstel beoogt. Dan is het toch logisch dat de Kamer zich afvraagt waar we het allemaal voor doen?

Ik heb nog een tweede vraag aan de minister. Stel dat een partij argumenten aanvoert buiten haar directe belang. Het gaat echter wel om een zwaarwegend maatschappelijk belang, een groot probleem, dat in strijd is met de wet. Moet de rechter dat argument terzijde leggen of mag de rechter dat argument terzijde leggen? Met andere woorden, heeft de rechter nog de ruimte om in zo'n situatie te zeggen dat hij het argument zo belangrijk vindt dat hij het wel degelijk meeneemt?

Minister **Opstelten**: Ik wil het nog een keer herhalen. Op zich ben ik het ermee eens dat je niet te snel iets als een principekwestie moet aanvoeren, maar in dit geval vind ik het wel degelijk een principekwestie. Het leidt niet tot veel, maar wel tot enige beperking van procedurelasten. Dat is natuurlijk een belangrijk punt. Ook hierin geldt dat alle kleine beetjes helpen. In de opening van mijn betoog gaf ik bovendien al aan dat snelheid ook kwaliteit is. Daarmee is de rechtsbescherming van de burger ook gediend.

De heer **Dibi** (GroenLinks): Ik borduur hier even op voort. De minister begon met zeggen dat hij een einde wilde maken aan bestuurlijk

gepingpong en het oneigenlijk gebruikmaken van beroepsprocedures. We zijn nu op het punt beland dat hij die opmerking wil nuanceren omdat het zal gaan om enige beperking; kleine beetjes helpen. Het valt op zich dus wel mee met die effecten. Vervolgens stelt de heer Jansen terecht dat een evaluatie van de Crisis- en herstelwet heeft uitgewezen dat het niet sneller en niet beter wordt door het relativiteitsvereiste. Als de effecten van het relativiteitsvereiste zo minimaal zijn, waarom zien we dan niet ervan af? Waarom overwegen we bijvoorbeeld niet het alternatief van de Raad van State? Hierin wordt een bepaling voorgesteld dat een derde-belanghebbende in beroep slechts een schending van rechtsregels kan aanvoeren. Waarom houden we dogmatisch vast aan het relativiteitsvereiste, terwijl de effecten daarvan zeer minimaal zijn? Dat zegt de minister nu zelf ook.

Minister Opstelten: Ik heb duidelijk verteld wat de overwegingen zijn. Ik denk dat daarmee het belang van de burger in zijn rechtsbescherming wordt gediend. Het is een tweede hoe de rechter in alle facetten ermee omgaat, gezien de jurisprudentie. Het is echter een goed hanteerbaar principe en uitgangspunt. Dat is natuurlijk belangrijk voor het kabinet en voor de Kamer. Daarmee is er alle aanleiding om het in de wet op te nemen. Het is een belangrijk punt dat we vastleggen. Voor alle zorgvuldigheid wil ik daarom aan de regeringscommissaris vragen om ook hierover zijn licht te laten schijnen. Ik denk dat dit belangrijk is. De heer Bontes vraagt of er grensgevallen zijn bij het relativiteitsvereiste waardoor iemand net buiten de boot valt. Er zullen grensgevallen zijn. Bij elk rechtsprincipe en bij elke interpretatie in de wet is dat het geval. Doordat echter in het artikel het woord «kennelijk» is opgenomen, zal de rechter bij twijfel toch ingaan op het argument van degene die beroep instelt.

De heer Bontes vraagt of schrappen van het relativiteitsvereiste altijd goed is. Hij denkt daarbij aan de toekomstige bewoner van een wijk waar chemische industrie wordt gevestigd. Dit voorbeeld geeft aan dat een schending niet meer naar voren kan worden gebracht door iemand die door die schending niet wordt benadeeld. Het relativiteitsvereiste is geen ontvankelijkheidskwestie. Het kan goed zijn dat één beroepsgrond wel afstuit op het vereiste, maar de andere beroepsgronden niet. Het wetsvoorstel verandert niets aan de vereisten voor ontvankelijkheid. Als iemand er nog niet woont, maar al wel een woning ter plekke heeft gekocht, is hij gewoon belanghebbende en kan hij bezwaar maken en beroep instellen.

De heer Bontes vraagt ook of ik in de brief over de Crisis- en herstelwet kan ingaan op de betekenis van het relativiteitsvereiste. Als hij met de brief de evaluatie van de Crisis- en herstelwet bedoelt, kan ik bevestigen dat het relativiteitsvereiste daarin aan de orde zal komen. Dan kom ik nu bij de amendementen. Het amendement op stuk nr. 15 van de heer Jansen en mevrouw Wiegman gaat over het schrappen van het relativiteitsvereiste. Ik zal de argumenten van de leden Jansen en Wiegman langslopen. Hun eerste punt is dat het zeer de vraag is of het relativiteitsvereiste wel zorgt voor een versnelling van procedures. Ik herhaal dat een versnelling van procedures niet de belangrijkste reden is om het relativiteitsvereiste in te voeren. Het is wel aannemelijk dat het relativiteitsvereiste op den duur tot een versnelling leidt, doordat de rechter minder beroepsgronden inhoudelijk hoeft te beoordelen en doordat sommige beroepsprocedures niet meer worden ingesteld. Het tweede punt is dat het beroep op oneigenlijke gronden niet vaak voorkomt. Het lijkt inderdaad niet te gaan om grote aantallen zaken. Dat zei ik net al. Het gaat echter wel vaak om besluiten met aanzienlijke economische of maatschappelijke gevolgen voor veel mensen en bedrijven.

Ten derde stellen de leden dat het relativiteitsvereiste voor de rechter lastig is toe te passen. Ik herhaal mijn antwoord dat de bijna twee jaar

ervaring die de bestuursrechter nu heeft met het relativiteitsvereiste in zaken op grond van de Crisis- en herstelwet, laat zien dat de rechter goed overweg kan met het vereiste.

Ten vierde moet een overheidsbesluit in alle opzichten rechtmatig zijn. Uiteraard moet ook de overheid zich aan de wet houden. Ik zou zeggen: juist de overheid. Dat betekent nog niet dat iedereen die op enige titel belanghebbende is en daarmee toegang heeft tot de bestuursrechter vervolgens alle argumenten naar voren kan brengen, ook de argumenten die hem of haar volstrekt niet raken, zoals geluidhinder die anderen zullen ondervinden.

Ten vijfde moeten fouten van bestuursorganen door de rechter getoetst kunnen worden. Voor het herstellen van fouten van bestuursorganen zijn ook andere instrumenten beschikbaar, zoals het bestuurlijk toezicht en het politiek ter verantwoording roepen van verantwoordelijke bestuurders. Het zal niemand verbazen dat ik het amendement moet ontraden.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Ik heb nog geen antwoord gekregen op mijn vraag of de rechter de argumenten die direct de belanghebbenden raken terzijde moet leggen.

De minister zegt dat de rechter er in de praktijk goed mee weet om te gaan. Ik citeer de volgende zin uit de Rapportage praktijkervaringen Crisis- en herstelwet 2010–2011: «Tot 1 juli 2011 is geen uitspraak bekend waarin de bestuursrechter het beroep van een maatschappelijke organisatie, zoals een natuur- en milieuorganisatie, aan de regels voor het relativiteitsvereiste heeft getoetst.» Kortom, de praktijkervaring hiermee is minimaal. Hoe kan de minister dan zo'n boude uitspraak doen?

Minister **Opstelten**: In antwoord op uw eerste vraag zeg ik dat de rechter inderdaad die zaken terzijde moet leggen.

Op basis van de kennis en ervaring van de uitspraken van de uitspraken van de rechter van de laatste twee jaar kom ik tot deze algemeen aanvaarde conclusie. Daar is ook draagvlak voor.

In het tweede amendement van de heer Jansen en mevrouw Wiegman wordt een evaluatie van het relativiteitsvereiste binnen drie jaar na inwerkingtreding voorgesteld. Zoals bekend, geldt het relativiteitsvereiste nu al voor projecten die onder de Crisis- en herstelwet vallen. Binnenkort krijgt de Tweede Kamer een evaluatie van de Crisis- en herstelwet, inclusief een evaluatie van het relativiteitsvereiste daarin. Als de Kamer voldoende meerwaarde ziet in een aparte evaluatie van het relativiteitsvereiste in de Algemene wet bestuursrecht, dan heb ik daar geen bezwaar tegen. Wel wil ik de indieners in overweging geven om de evaluatie-termijn met twee jaar verlengen. Evaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding geeft een beter beeld van de praktijk en maakt de evaluatie zinvoller.

De heer **Taverne** (VVD): Ik beluister in de opmerkingen van de collega's Jansen en Dibi dat zij het relativiteitsvereiste tot op zekere hoogte niet ver genoeg vinden gaan. Mede daarop gelet, kan mijn fractie zich er goed in vinden. Is de minister het met mij eens dat dit het bestuursproces verder kan stroomlijnen, maar dat het vooral ook, los van de winst die op dat vlak valt te boeken, past bij een bestuursrechter die actiever wordt? Met dit vereiste wordt de bestuursrechter een extra instrument in handen gegeven waarmee hij zijn veranderende rol invulling kan geven. Gelet op de relatieve winst die uit efficiencyoverwegingen valt te behalen, krijg ik graag nog een nadere reactie van de minister op mijn vraag naar zijn oordeel over de beperking van het derde-belanghebbendebegrip in de jurisprudentie. In hoeverre biedt het soelaas om dat te codificeren? Moet dat nog strikter worden ingevuld?

Minister **Opstelten**: Dit wetsvoorstel past in de modernisering van de toepassing van het bestuursrecht en het optreden daarin van onze bestuursrechters. Dat geldt ook voor het relativiteitsvereiste en voor wat ik en velen daarover hebben gezegd.

Dan ga ik naar het laatste onderdeel van mijn antwoord: het wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Het tweede wetsvoorstel dat wij hier bespreken, is vooral bedoeld om het schadevergoedingsrecht voor overheidshandelen te vereenvoudigen. Daartoe kapt het wetsvoorstel in het woud van regels en procedures voor het verkrijgen van nadere compensatie of schadevergoeding van de overheid. In plaats daarvan komen er in de wet algemene bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding. Dat maakt het voor iedereen, de burger, bedrijven en bestuursorganen zelf, makkelijker om zijn weg te vinden. In het wetsvoorstel worden twee onderwerpen geregeld uit het overheidsaansprakelijkheidsrecht.

Het eerste onderwerp is de nadeelcompensatie voor rechtmatig handelen. Nadeelcompensatie is een vergoeding die de overheid soms verschuldigd is, hoewel haar handelen niet onrechtmatig was. Een voorbeeld daarvan is de schadevergoeding die wordt toegekend aan ondernemers wanneer hun bedrijf tijdelijk niet (goed) te bereiken is als gevolg van de reconstructie van een weg. In hoofdstuk vier van de Awb worden de belangrijkste uitgangspunten gecodificeerd en wordt voorzien in een eenvoudige procedure. Voor het onderwerp nadeelcompensatie is naast dit wetsvoorstel nog een aparte aanpassingswet in voorbereiding waarin zo'n twintig bestaande wetten waarin iets wordt geregeld voor nadeelcompensatie, worden aangepast aan het wetsvoorstel dat wij nu bespreken. Dat gaat bijvoorbeeld om de regeling voor de vergoeding voor planschade in de Wet ruimtelijke ordening. Een groot deel van de bestaande regels kan worden geschrapt.

Het tweede onderwerp is de schadevergoeding voor onrechtmatige besluiten. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de overheid schade moet vergoeden omdat zij ten onrechte een vergunning heeft geweigerd. Bij het laatste onderwerp wordt geen wijziging in het materiële recht voorgesteld, maar alleen een wijziging van de bevoegdheidsregeling tussen de verschillende rechters, die op dit moment onoverzichtelijk is. In het verlengde daarvan wordt in hoofdstuk acht van de Awb voorzien in een eenvoudige verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter.

Er is een aantal amendementen ingediend, waar ik dadelijk op zal reageren. De heer Bontes had nog een aantal specifieke vragen. Hij wilde graag een reactie op de brief van een netbeheerder die voor zo laag mogelijke maatschappelijke kosten pleit. De voorgestelde regeling is primair bedoeld ter codificatie van het in de rechtspraak ontwikkelde égalité-beginsel en niet om de aansprakelijkheid van de overheid uit te breiden of te beperken. Schadevergoeding voor rechtmatig overheids-optreden is op grond daarvan geen regel maar een uitzondering. Verder draagt het wettelijk vastleggen van de belangrijkste materiële en procedurele aspecten van het toekennen van nadeelcompensatie bij aan de doelmatigheid van de afwikkeling van verzoeken om schadevergoeding.

De heer Recourt vroeg of ik er bezorgd over ben dat kabels te vaak moeten worden verlegd vanwege het adagium «liggen om niet, verleggen om niet». Daar ben ik niet bezorgd over. Van bestuursorganen mag worden verwacht dat zij een zorgvuldige belangenafweging maken, ook als een verplichting tot het toekennen van nadeelcompensatie ontbreekt. Dit volgt uit artikel 3:4, waarin de verplichting tot een belangenafweging en het evenredigheidsbeginsel worden vastgelegd. Uit de huidige praktijk, waarin dit adagium opgeld doet, is mij niet bekend dat bestuursorganen lichtvaardig verzoeken om kabels te verleggen.

De heer Bontes vroeg: als bij nadeelcompensatie geen besluit meer nodig is, leidt dat dan niet tot veel hogere kosten? Het is niet zo dat voor het

toekennen van nadeelcompensatie straks geen besluit meer nodig is. De nadeelcompensatieregeling is in eerste instantie bedoeld ter codificatie van de rechtspraak, en niet om het recht op schadevergoeding uit te breiden. Ik verwacht dan ook geen toename van de kosten voor de overheid. Het is wel denkbaar dat de nadeelcompensatieregeling enige aanzuigende werking zou kunnen hebben. De regeling verbetert immers de toegankelijkheid van de procedure. De kans dat dit structureel tot een toename van de toe te kennen schadevergoeding of van bestuurslast zal leiden, acht ik niet groot. Ten eerste blijft de reikwijdte van de aanspraak op nadeelcompensatie ongewijzigd, dus beperkt. Alleen als voldaan wordt aan de vereisten van de bijzondere en de speciale last, komt schade voor vergoeding in aanmerking. Ten tweede bevat de nieuwe regeling een drempel tegen het lichtvaardig indienen van verzoeken, namelijk de mogelijkheid om leges te heffen van maximaal € 500. Als die leges niet tijdig worden betaald, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Ten derde kunnen bestuursorganen beleidsregels vastleggen waarin invulling wordt gegeven aan de wettelijke criteria. Ook daarmee kan een drempel worden opgeworpen tegen lichtvaardige verzoeken. Ten vierde geldt ook het voorgestelde artikel 8:2a om te voorkomen dat bestuursorganen en bestuursrechters geconfronteerd zullen worden met een toename van het aantal zaken. Ik ga zo dadelijk in op het amendement daarover.

De heer Jansen vroeg of er een nulmeting kan worden uitgevoerd om te bezien of de nadeelcompensatieregeling niet leidt tot hogere of lagere kosten. Een nulmeting lijkt mij niet nodig, want ik verwacht geen substantiële verhoging of verlaging van de kosten voor de overheid. De voorgestelde regeling is primair bedoeld ter codificatie van het in de rechtspraak ontwikkelde *égalité*-beginsel. Het is niet bedoeld om de aansprakelijkheid van de overheid uit te breiden of te beperken. Bij de voorbereiding van de aanpassingswet zal nauwkeurig worden nagegaan of afwijkende formuleringen en grondslagen voor schadevergoeding in andere wetten, zoals de huidige formulering voor planschade, zonder meer geschrapt kunnen worden, of dat dit leidt tot onwenselijke materiële wijzigingen, versoepelingen of aanscherping.

De heer Jansen stelde een vraag over het heffen van leges.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Ik heb een vraag over het vorige punt. De minister zei dat hij de nulmeting niet nodig vindt. Kan hij echter bij benadering aangeven over welke bedragen we op jaarbasis spreken?

Minister **Opstelten**: Ik vraag altijd wel om cijfers, maar ik heb geen landelijke cijfers. Het gaat zeker om enkele miljoenen euro's per jaar. Ik kan dat illustreren met enkele concrete voorbeelden. Het Schadeschap Luchthaven Schiphol heeft sinds 1998 zo'n 30 mln. schadevergoeding uitgekeerd plus 30 mln. aan de vergoeding van advieskosten en dergelijke. Tot nu toe zijn 5000 verzoeken ontvangen, waarvan er nog zo'n 1200 in behandeling zijn. Ook voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn in Amsterdam is vanaf 2000 tot nu een bedrag aan nadeelcompensatie uitgekeerd van bijna 30 mln. Dit bedrag is inclusief planschade maar exclusief de schade aan huizen. Voor het groot onderhoud aan de Utrechtsestraat in Amsterdam, een belangrijke winkelstraat, is tot nu toe € 300 000 aan nadeelcompensatie uitgekeerd. Het gaat daarbij vooral om omzetschade. Ik heb het gevoel dat we nu niet weer een uitgebreid onderzoek moeten gaan doen. Het zijn de verschillende verantwoordelijken die daarbij aan zet zijn. Als we gaan monitoren, moeten we niet voortdurend de indruk wekken dat dit de rijksoverheid aangaat. Daarom heb ik deze voorbeelden genoemd. We hebben, gelet op de ervaring nu, niet de indruk dat we daarbij rare risico's lopen.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Als de minister met twee casussen al op 90 mln. komt, vind ik het toch de moeite waard om daar iets meer over te weten te komen, zeker omdat wij als volksvertegenwoordigers achteraf willen kunnen controleren of met deze wet een verhoging, een verlaging of een stabilisatie wordt bewerkstelligd. Ik heb daarnaast gepleit voor een vorm van monitoring zodat de lokale volksvertegenwoordigers kunnen nagaan of hun gemeente min of meer in lijn opereert met andere gemeenten. Met andere woorden: zodat zij kunnen nagaan of er een beetje bestendig wordt geopereerd. Wil de minister toezeggen dat hij in het kader van de memorie van toelichting van de aanpassingswet op dit punt met nadere onderbouwing komt?

Minister **Opstelten**: Het laatste punt wil ik graag bekijken. Kennelijk ben ik niet helder genoeg geweest over het eerste punt, hoewel ik het al verschillende keren heb gezegd. De schadevergoedingen veranderen niet. Materieel verandert het niet. We moeten dus ook niet de indruk wekken dat het verandert. Het gaat om de wijze waarop de compensatie wordt toegekend. Daarom heb ik grote zaken als voorbeeld genoemd. Ik zit ook zo in elkaar dat ik wil weten of er cijfers zijn te geven. In de kern zijn het verschillende verantwoordelijkheden. Naar aanleiding van de vraag van de heer Jansen ben ik gaarne bereid om daarop in te gaan. Ik kom te spreken over de leges. De kern is dat het met de voorgestelde regeling mogelijk wordt gemaakt dat bij wettelijk voorschrift wordt bepaald dat het bestuursorgaan leges kan heffen. De leges mogen maximaal € 500 bedragen. Het valt te verwachten dat bij het opstellen van wettelijke voorschriften wordt gezien wat een passend bedrag is. De heer Jansen heeft gezegd dat bij de nadeelcompensatie verrekening moet kunnen plaatsvinden met baten van overheidshandelen. Soms wordt hiervoor in bepaalde situaties specifieke wetgeving gemaakt. Het lijkt mij geen goed idee om dat in het algemeen te doen. Het is heel lastig om concreet te maken wat precies de baten zijn die een burger in een bepaald geval heeft. Bovendien moet je dan de situaties bepalen waarin voordeelverrekening gerechtvaardigd is. Anders dan bij nadeelcompensatie (het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten) bestaat hiervoor nog geen uitgekristalliseerd rechtsbeginsel. Tot slot kom ik te spreken over het gewijzigde amendement-Taverne c.s. (32 621, nr. 11), dat gaat over het schrappen van artikel 8:2a. Dit artikel is met name aan het wetsvoorstel toegevoegd omdat bij dit type overheidshandelen feitelijke handelingen en niet-appellabele besluiten in de praktijk hooguit een enkeling voldoet aan de strikte criteria voor nadeelcompensatie. Het over de hele linie openstellen van beroep bij de bestuursrechter zou indirect kunnen leiden tot een extra belasting van het bestuursorgaan. Ook als de aanvrager leges moet betalen, voorkomt dat immers niet dat het bestuursorgaan elke aanvraag zal moeten registreren en zal moeten beantwoorden met een brief waarin het de aanvrager wijst op de legesverplichting. Ik moet echter toegeven – ik ben gewoon eerlijk in de afweging ten aanzien van dit amendement – dat er ook nadelen kleven aan artikel 8:2a, zoals beschreven in de toelichting op het amendement. Daarom laat ik het oordeel over dit amendement aan de Kamer.

De heer **Scheltema**: Voorzitter. De minister heeft op veel vragen al geantwoord, maar er zijn een paar punten waarover ik op zijn verzoek graag nog iets zal zeggen. Dat betreft allereerst de vraag waarover in het begin is gesproken, namelijk het pingpongen tussen bestuur en rechter. De heer Dibi vroeg of je dat in de praktijk veel ziet. Ja, sterker nog, in zekere zin zijn het bestuursrecht en de bestuursrechtspraak traditioneel gericht op dat pingpongen. In het bestuursrecht was de gedachte oorspronkelijk dat het vooral de taak van de rechter was om te bekijken en te controleren of de besluiten van de overheid goed waren. Dat is dus minder gericht op de rechtsbescherming van het individu, want dat heeft

er natuurlijk niet alleen belang bij om te weten of het besluit goed is, maar vervolgens ook wat er moet gebeuren als het besluit vernietigd is. De consequentie van het oorspronkelijke, traditionele bestuursrecht was nu juist dat het pingpongen de gang van zaken was en dat de rechter en de rechtspraak vooral waren gericht op het vernietigen van het besluit. We hebben bij de invoering van de Algemene wet bestuursrecht al een beetje een stap gemaakt in de nieuwe richting. Deze stap wordt nu echt voltooid doordat een rechter niet alleen moet bekijken of het een juist besluit is. Het gaat er namelijk juist om individuele rechtsbescherming te verlenen. De procedure is dus niet af met de vernietiging van het besluit, want het bestuur moet daarover nog beslissen. De procedure is pas af als de rechter zelf beslist wat juist is. Die inrichting, in de richting van de individuele rechtsbescherming, is de stap die met dit wetsvoorstel definitief wordt gezet. Ik denk dat dit in ieders belang is, zowel dat van de burger als dat van het bestuur. Hiermee weet je direct hoe het conflict uiteindelijk wordt opgelost. De minister heeft er ook het een en ander over gezegd, namelijk dat het prettig is dat dit zo snel mogelijk gaat. In deze gedachtegang ligt het echter eigenlijk ook voor de hand dat het, als je het accent legt op de individuele rechtsbescherming, ook om de rechten en de belangen van het individu moet gaan. Het ligt dan tegelijkertijd minder voor de hand dat de vraag of een besluit om heel andere redenen nog rechtmatig is, betrokken wordt bij de rechten van het individu. Dat heeft namelijk niet zoveel te maken met de rechten van het individu. Het ligt dan dus eigenlijk ook voor de hand dat het relativiteitsbeginsel in een dergelijke benadering veel beter past. Wat dat betreft komt het bestuursprocesrecht dus op een aantal punten dicht bij het privaatrechtelijke procesrecht te liggen, waar het relativiteitsbeginsel natuurlijk al het langst een bestaand beginsel is. Daar heeft de heer Recourt net over gesproken. In die zin past het goed in de principiële stappen die we maken om het relativiteitsbeginsel in te voeren.

De heer **Dibi** (GroenLinks): Ik dank de heer Scheltema voor de beantwoording tot nu toe. Mijn vraag gaat erover dat dit soort wetgeving in de politiek in toenemende mate wordt onderbouwd met de stelling dat individuen of organisaties oneigenlijk gebruikmaken van beroepsprocedures. Mijn vraag aan u is: ontbreekt het het openbaar bestuur niet aan zelfreflectie? Welk probleem lossen wij op met deze wetswijziging? Aan de ene kant kunnen mensen oneigenlijk gebruikmaken van procedures terwijl er op zich niets verandert aan het besluit, dat rechtmatig was. Aan de andere kant kan het te maken hebben met een gebrek aan kwaliteit en met slechte communicatie en voorbereiding bij de overheden. Daarover heb ik tot nu toe heel weinig gehoord.

De heer **Scheltema**: Mijn rol is niet om te beoordelen in hoeverre de hele overheid op een goede manier handelt, maar u hebt wel gelijk dat het verhogen van de rechtsbescherming en het verbeteren van de regels in de wet nog maar het halve werk zijn. Het gaat natuurlijk ook om de vraag of procedures, zowel voor de rechter, als voor de overheid, voordat men bij de rechter komt, goed gevoerd worden. Net kwamen ook even de voorbereidingsprocedure en de bezwaarschriftenprocedure aan de orde. Het is waar dat ik denk dat in het verleden de vormgeving van die procedures niet altijd zo goed is geweest. De heer Taverne heeft over het piepsysteem gesproken. Het waren soms wel betrekkelijk formeel ingerichte procedures.

Bij verbetering van de rechtsbescherming gaat het niet alleen om de vraag hoe je deze precies in de wet regelt en welke beroepsrechten je geeft. Haast nog belangrijker is dat je het bestuur handvatten geeft en regels voorschrijft om op een goede manier besluiten en bezwaarschriftprocedures voor te bereiden. De minister verwees net al naar het vooral bij Binnenlandse Zaken opgezette project Prettig contact met de overheid,

waarin onder andere handleidingen voor bezwaar worden gemaakt. Deze zijn bedoeld om, inspelend op de wensen van de burger, zo informeel mogelijk een bezwaarschriftprocedure in te kunnen stellen en af te kunnen werken. Ambtenaren wordt niet geleerd om heel slimme juristen te zijn, maar om, als er een bezwaarschrift binnenkomt, mensen op te bellen en te vragen: mijnheer, mevrouw, wat is nu eigenlijk het probleem? Zo blijkt in veel gevallen problemen veel beter op te kunnen lossen dan alleen via formele procedures. In die zin ben ik het met de heer Dibi eens. Daarnaast wordt, complementair aan wat hier gebeurt, ook gekeken.

Dit waren mijn algemene opmerkingen over het relativiteitsbeginsel. Hierover is nog een aantal specifieke vragen gesteld. Het relativiteitsbeginsel geldt niet voor bezwaar, maar slechts voor beroep op de rechter. Mevrouw Smilde vroeg of dit geen probleem is, omdat het mogelijk is dat het bestuur het in de bezwaarfase verkeerd doet, door bijvoorbeeld het relativiteitsbeginsel toe te passen terwijl dit niet zou mogen, en je hiermee dan niet bij de rechter terecht zou kunnen. Dat is niet zo. Als je beroep instelt bij de rechter en belanghebbende bent – daar staat het relativiteitsbeginsel niet aan in de weg – dan kan de rechter wel controleren of het bestuur niet ten onrechte bezwaren of opmerkingen terzijde heeft gelaten. Dat is bij de rechter wel mogelijk.

Voor het ambtenarenrecht kan ik mij niet goed voorstellen dat het relativiteitsbeginsel daarin een rol speelt of zal spelen. Dat betreft tweepartijenverhoudingen. Ik heb niet de indruk dat het relativiteitsbeginsel daarin een rol gaat spelen.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Er was mij beloofd dat de regeringscommissaris nog zou ingaan op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in relatie tot het relativiteitsvereiste.

De heer **Scheltema**: Ik kan mij eigenlijk niet goed voorstellen dat het relativiteitsbeginsel daarin een grote rol gaat spelen. Als iemand meent dat ten opzichte van hem zijn rechten niet gehonoreerd zijn, spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur natuurlijk een rol bij de vraag of dat inderdaad het geval is. Het gaat vooral om wettelijke voorschriften – het voorbeeld van de brandtrap is gegeven – en die verdedigen een heel ander belang. Ik denk dat dit bij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet zozeer een rol kan spelen.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Ik hoop dat de regeringscommissaris mij nog iets meer duidelijkheid kan geven over de argumenten voor het feit dat de rechter de argumenten die niet direct raken aan het belang van de insteller van het beroep, terzijde zou moeten leggen. Ik heb aan de minister gevraagd of het daarbij om het werkwoord «mogen» of «moeten» gaat. De minister zegt dat het om «moeten» gaat. Kan de regeringscommissaris toelichten waarom dit «moeten» moet zijn en niet «mogen»?

De heer **Scheltema**: Dat hangt een beetje samen met de veranderingen van het perspectief van het bestuursprocesrecht. Vroeger controleerde de rechter of een besluit goed in orde was. Toen lag het in zekere zin voor de hand dat de rechter ook argumenten die niet aangevoerd werden, toch kon toepassen. Als je een procedure begonnen was en je wilde je beroep intrekken, kon de rechter onder het vroegere procesrecht zelfs zeggen: daar heb ik geen zin in, ik zie toch een fout aan het besluit. Dat zat hem in de benadering, namelijk dat de rechter besluiten controleert min of meer in het algemeen belang. Nu het gaat om het belang van de individuele beroepsgerechtigde, kijk je naar de gronden die de beroepsgerechtigde tegen het besluit aanvoert. Dan kijk je dus niet naar heel andere dingen die daar eigenlijk niks mee te maken hebben. Het past dus als het ware in dit systeem.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Dat snap ik. Ik zou mij echter kunnen voorstellen dat de rechter in de mag-constructie zou kunnen zeggen: ik toets toch wel even marginaal of er gebruikgemaakt wordt van een ander middel in het kader van bijvoorbeeld het bestuurlijk toezicht – ik noem maar iets – om een einde te maken aan misstanden. Bovendien zou de rechter kunnen zeggen: tenzij overtuigend wordt aangetoond dat het probleem langs de andere, reguliere weg wordt opgelost, behoud ik mij het recht voor om dat aspect wel degelijk mee te nemen.

De heer **Scheltema**: Het is nu eenmaal zo dat het beroep en datgene wat wordt aangevoerd in het beroep, de omvang van de toetsing door de rechter beperkt. Als er andere beroepsgerechtigden zouden zijn, zou de rechter ook andere beroepsgronden kunnen meenemen. Het is nu eenmaal gebonden aan datgene wat door de beroepsgerechtigde naar voren wordt gebracht. Daar is het ook een logisch gevolg van. De heer Taverne vroeg of in verband met het relativiteitsvereiste het beroepsrecht van organisaties nog aandacht zou moeten krijgen.

De heer **Taverne** (VVD): Ja, meer in het algemeen vroeg ik naar de stand van de beperking van het derde-belanghebbende-begrip in de jurisprudentie. Zou codificatie daarvan soelaas bieden?

De heer **Scheltema**: In de jurisprudentie is men het begrip «derde-belanghebbende» wat anders gaan uitleggen. Dit geldt in het bijzonder voor derde-belanghebbenden die organisaties zijn. Ik denk dat het op dit moment eigenlijk te snel is om daar al codificatie op los te laten. De jurisprudentie vindt haar weg wel. Ik denk niet dat codificatie op dit moment erg stroomlijnend zou werken of dat codificatie heel veel procedures zou veranderen of voorkomen. Je moet dus eerder de ontwikkelingen afwachten. De stap om te komen tot definitieve geschilbeslechting is veel belangrijker en heeft op veel meer procedures betrekking dan het veranderen of codificeren van het belanghebbendenbegrip. Ik kom nu op het wetsvoorstel over nadeelcompensatie. Daar zijn enkele meer specifieke vragen over gesteld. Ik doel met name op de vraag van mevrouw Smilde in hoeverre met de codificatie van het égalité-beginsel, de gelijkheid voor de publieke lasten, nu ook andere beginselen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, aan bod komen of niet. De bedoeling van deze regeling is om tot een eenvormige bepaling te komen die alle gevallen dekt. Dit heeft de minister uitvoerig uiteengezet. De gedachte is dat het égalité-beginsel, het gelijkheidsbeginsel, het hele nadeelcompensatierecht omvat. Met name in het ruimtelijkeordeningsrecht wordt het rechtszekerheidsbeginsel ook nog wel naar voren gebracht, maar wij hebben sterk de indruk dat dit niet meer nodig is naast het beginsel dat in de regeling wordt omschreven. Het is wel nuttig om het in de aanpassingswetgeving precies te bekijken. Het is de bedoeling dat wij het op het terrein van het omgevingsrecht en de ruimtelijke ordening zo veel mogelijk in lijn brengen met wat voor de nadeelcompensatie is geregeld. Wij moet het echter heel precies bekijken en beoordelen in het kader van de aanpassingswetgeving. Dat zal gebeuren. Het is voor bestuursorganen, bijvoorbeeld gemeenten, inderdaad mogelijk om beleidsregels te maken waarin zij de vraag wat tot een maatschappelijk risico kan worden gerekend, nader concretiseren. Het kan in veelvoorkomende gevallen ook handig zijn dat dit wordt geconcretiseerd. Dan heb je namelijk meer voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Dat zijn zogenaamde wetsinterpreterende beleidsregels – daarmee bevestig ik graag wat mevrouw Smilde volgens mij zei – en dat houdt in dat de rechter daarover zijn oordeel kan uitspreken. Het zal anders moeten als de rechter zegt dat het niet klopt. De rechter heeft dus de bevoegdheid om er zijn oordeel over te geven.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Het gaat dus om volledige toetsing door de rechter?

De heer **Scheltema**: Ja, de rechter kan het volledig toetsen. Mevrouw Smilde vroeg ook of voor privaatrechtelijke rechtshandelingen in het ambtenarenrecht of het privaatrecht nog aanleiding voor nadeelcompensatie zou zijn. Het is een algemene regeling en er is dus niets specifiek uit te sluiten. Ik kan mij eigenlijk niet voorstellen dat je in de ambtelijke verhouding, die heel goed en afgewogen is geregeld, nog zaken of situaties in het kader van nadeelcompensatie tegenkomt. Ook voor privaatrechtelijk handelen, als de overheid net als andere privaatrechtelijke personen optreedt, zou ik denken dat in beginsel dezelfde regels gelden en niet ineens een uitzondering voor de overheid wordt gemaakt. Dat is echter niet helemaal uitgesloten als het privaatrecht echt voor overheidshandelen wordt gebruikt.

De heer Jansen vroeg of de huurder ook tot de stervelingen behoort waarop de regeling van toepassing is. Natuurlijk geldt de regeling net zozeer voor huurders als voor anderen. Het uitgangspunt is dus hetzelfde. Maatschappelijk risico kan wel de drempel met zich meebrengen dat de huurder niet zo snel als de eigenaar ervoor in aanmerking komt, omdat je misschien met de beoordeling van het maatschappelijk risico zit. Ook dit punt speelt in het bijzonder in het ruimtelijkeordeningsrecht. Volgens mij moeten wij in het kader van de aanpassingswetgeving ook precies bekijken hoe wij dat in de toekomst willen regelen. Dat zal ook goed gebeuren.

Ten slotte is nog gevraagd hoe de rechtsbescherming bij nadeelcompensatie precies in zijn werk gaat. Ik wil nog wel even uitleggen hoe het precies zit op basis van artikel 8:2a, waarvan niet iedereen een voorstander is. Volgens dat artikel wordt nadeelcompensatie toegekend door de bestuursrechter als je bij hem tegen een besluit beroep aantekent. Dat geldt ook voor uitvoeringshandelingen van een besluit. Wat dat betreft is er sprake van een verruiming ten opzichte van de huidige situatie. Je kunt ook naar de bestuursrechter als er beleidsregels van toepassing zijn of als een bestuursorgaan iets voor een specifiek geval regelt. In andere gevallen – het gaat dan vaak om feitelijke handelingen – kun je naar de gewone rechter. Dan is inderdaad de gewone rechter naast de bestuursrechter bevoegd. Ik hoop daarmee alle vragen te hebben beantwoord.

De **voorzitter**: Daarmee zijn wij gekomen aan het einde van de eerste termijn van de zijde van de regering en de beantwoording van de vragen door de regeringscommissaris. Ik constateer dat er behoefte aan een korte tweede termijn bestaat.

De heer **Taverne** (VVD): Voorzitter. Namens de VVD-fractie dank ik de minister en de regeringscommissaris voor hun beantwoording in eerste termijn. Ik denk dat de meeste en belangrijkste vragen beantwoord zijn. Tegelijk zijn een aantal belangwekkende onderwerpen opgebracht. Voor mij resteert een vraag naar aanleiding van het antwoord van de regeringscommissaris over het pingpongkarakter van de bestuursrechtelijke procedures. Professor Scheltema legde duidelijk uit waarin dit zijn oorsprong vindt. Hij gaf, evenals de minister, ook aan dat er initiatieven zijn zoals het plezieriger omgaan met de burger: hoe kunnen bestuursorganen in de bezwaarprocedure in ieder geval proberen om onnodige frustratie bij de rechtzoekende, bij de inwoners en bij de ondernemers, te voorkomen? Echter, hoe nu om te gaan met het steeds vaker de kop opstekende principe van het «piepsysteem»? Bestuursorganen nemen soms, een beetje willens en wetens, minder goede besluiten. Zij denken dan: als het niet deugt en de burger is actief, dan horen we het wel in de bezwaarprocedure. Het gaat mij er niet zozeer om dat er in de afhandeling

van die bezwaarprocedure «klantgerichter» – om dat verschrikkelijke woord te gebruiken – wordt gewerkt. Het gaat mij om het volgende. Hoe kan het bestuur worden aangezet dat het de bezwaarprocedure niet min of meer oneigenlijk gebruikt?

De heer **Bontes** (PVV): Voorzitter. Ik dank de minister voor het beantwoorden van mijn vragen en de regeringscommissaris voor het verschaffen van de achtergrondinformatie. Het is een compleet verhaal geworden. Eén ding is mij echter nog niet helemaal duidelijk. Het betreft de nadeelcompensatie, met name de schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Er is niet alleen sprake van schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen maar ook bij onrechtmatig besluiten. Het wetsvoorstel beoogt ook het vorderen van schade wegens rechtmatig en onrechtmatig overheidshandelen bij de rechter. Echter, de bestuursrechter zal ook mogen gaan oordelen over de schade als gevolg van handelingen ter voorbereiding van een besluit, bijvoorbeeld bij bodemonderzoek. Zullen de kosten daardoor toenemen? Gaat het meer geld kosten, omdat je ook die dimensie mee moet rekenen waarbij men een procedure start op basis van een nog niet genomen schadevergoedingsbesluit? Ik krijg hier graag een antwoord op.

De heer **Recourt** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister en de regeringscommissaris voor hun uitgebreide antwoord. Ook dank ik de minister voor de toezegging om voor het zomerreces niet alleen te reageren op de motie over de knip bij de Raad van State maar ook op de kwestie van de organisatie in de bestuurskolom in haar algemeenheid. De evaluatie van de grote kamer heb ik eveneens als toezegging genoteerd. Dan kom ik op het meest bediscussieerde en wellicht meest relevante aspect en het ankerpunt van deze twee wetsvoorstellen, namelijk het relativiteitsvereiste. De volgende slogan kwam in mij op: bestuursrecht is niet de voortzetting van politieke besluitvorming met andere middelen. Kortom: als een politiek besluit genomen is, is het daarmee klaar. Je kunt nog om juridische bescherming vragen, maar het bestuursrecht is niet bedoeld om «tweedekanspolitiek» te bedrijven. Het relativiteitsvereiste helpt bij het zuiver houden van het bestuursrecht en bij het beschermen van de belangen die mensen direct raken. Dat dit niet heel vaak voorkomt, vind ik ook goed. De uitleg die de minister hierbij gegeven heeft, heeft mijn zorgen weggenomen. Het betreft een ruime uitleg: wij gaan de burger of belangengroeperingen daar niet in beknotten. Als duidelijk is – vandaar het woord «kennelijk» – dat het belang niet getroffen wordt, moet je ook niet bij de rechter zijn.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Voorzitter. Ook ik dank de minister en de regeringscommissaris voor de verduidelijking. Bestuursrecht is altijd ingewikkeld. Zo'n wetgevingsoverleg helpt ook weer voor de wetsgeschiedenis doordat wordt aangegeven hoe wij het als wetgever allemaal hebben bedoeld. Met name ten aanzien van het relativiteitsvereiste, waarover ik nog wat kritische vragen had, is mij een aantal zaken duidelijk geworden, zoals de relatie tussen de bezwaarfase en het relativiteitsvereiste. Het lijkt mij goed als wij dit doorzetten. Dat het volgens het eerder genoemde artikel in het juristenblad niet vaak voorkomt, is misschien juist een heel goed teken. Wij moeten dat de komende jaren bekijken. Ik ben heel blij met de toezegging dat in de aanpassingswet nog eens goed wordt gekeken naar de beginselen om het vast te leggen naast alleen het «égalité». Wat het ambtenarenrecht en de nadeelcompensatie betreft, gaan wij kijken hoe vindingrijk men de komende jaren blijkt te zijn.

De **voorzitter**: Al dan niet na wijziging van de Ambtenarenwet, die morgenavond aan de orde is, maar dat helemaal terzijde!

De heer **Paulus Jansen** (SP): Voorzitter. Ik spreek allereerst mijn genoegen uit dat ik een keer aan tafel heb gezeten met een regeringscommissaris. Dat was mij in mijn vijf jaar als Kamerlid tot dusverre nog niet overkomen. Het is net zoals met Campari: je moet het één keer gedronken hebben in je leven. Maar wellicht ook wel vaker, hoor.

Bij dit soort wetgevingsoverleggen heb je vaak de neiging om het vooral te hebben over zaken waarover je het niet eens bent. Laat ik aan het begin van mijn tweede termijn benadrukken dat de wet aanpassing bestuursprocesrecht een heleboel elementen bevat waarmee mijn fractie het eens kan zijn. Er zit een aantal duidelijke verbeteringen in, die ik al kort in eerste termijn heb genoemd. Dat is zeker een hele stap vooruit.

De pijn zit voor de SP-fractie in het relativiteitsvereiste. Ik moet zeggen dat ik door de beantwoording van zowel de minister als de regeringscommissaris eigenlijk gesterkt ben in mijn argument om daar niet enthousiast over te zijn. Ik weet ook nog niet hoe het stemgedrag van mijn fractie zal zijn; ik denk dat dit afhangt van de stemming over de amendementen die zijn ingediend. De bottomline is het amendement van mevrouw Wiegman dat ik heb medeondertekend. Ik zal in overleg met haar bekijken of wij de termijn verlengen van drie tot vijf jaar. Dat lijkt mij op zich wel plausibel. Het blijft dan natuurlijk toch pikant dat de minister na pak 'm beet twee jaar Crisis- en herstellwet zegt dat er allang voldoende is geëvalueerd en er al voldoende ervaring mee is, terwijl er nog amper een uitspraak is, en in dit geval zegt: neem nu vijf jaar. Dat wringt een klein beetje.

Het is mij ook opgevallen – daar zit ook onze pijn – dat de minister en de regeringscommissaris klaarblijkelijk veel vertrouwen hebben in de alternatieven voor het bestuursprocesrecht inzake de overige argumenten, die niet direct een relatie hebben met het belang van degene die beroep heeft gedaan of bezwaar heeft gemaakt. Woordelijk staat er in de nota naar aanleiding van het verslag: «Natuurlijk moet het bestuur zich aan de wet houden, maar daaruit volgt niet dat iedereen elke schending van de wet aan de rechter moet kunnen voorleggen.» Als ik zeker wist dat er een andere weg naar Rome zou leiden, zou ik ook zeggen: oké, dan is het straight om het zodanig vast te leggen als hier gebeurt. Ik maak echter net iets te vaak mee dat die andere weg dan doodloopt of dat er zelfs helemaal niets gebeurt en de zaak op zijn beloop wordt gelaten. Dat wringt. Ik verzoek de minister dus om nog eens in te gaan op dit aspect, dus op de overige argumenten zoals de brandveiligheid, waar ik persoonlijk geen belang bij heb maar waarvan ik weet dat het zo blijft tot er over vijf jaar eens een keer een flinke brand is. Dan zitten wij met de gebakken peren. Ik denk dat dat onwenselijk is en dat de minister dat ook niet wil. Wij moeten daar dus iets voor regelen.

Ik kom te spreken over de schadevergoedingen ten gevolge van overheidshandelen. Ik dank de minister voor de toezegging om bij de memorie van toelichting op de aanpassingswet met informatie en wellicht ook een standpunt te komen over de financiële effecten en de monitoring. Dat wachten wij af.

Ik begrijp dat huurders in principe inderdaad aanspraak kunnen maken op nadeelcompensatie. Ook hier ben ik benieuwd of dit iets verder kan worden uitgewerkt, dus hoe wij het in concreto moeten zien, met voorbeelden waarbij wij ons iets kunnen voorstellen. Ik heb er eentje genoemd. Dat kan wellicht in de aanpassingswet.

De **voorzitter**: Tot slot van de zijde van de Kamer is het woord aan de heer Dibi.

De heer **Dibi** (GroenLinks): Voorzitter. Dank aan de regeringscommissaris professor Scheltema voor zijn beantwoording. Dank ook aan de minister. Het was een duidelijke beantwoording. De GroenLinks-fractie deelt de wens van het kabinet om te komen tot meer focus in het bestuursprocesrecht. Er is op één punt nog sprake van een verschil van mening, namelijk

ten aanzien van het relativiteitsvereiste. Net als voorgaande sprekers namens de fracties van SP, CDA en PvdA zijn wij daar kritisch op, en wel om twee redenen. De eerste reden is de context. Dit wetsvoorstel volgt op andere voornemens van dit kabinet om de toegang tot het recht te beschadigen. Dat maakt de GroenLinks-fractie alert. Dat geldt ook bij de introductie van dit soort artikelen. Het tweede punt is de inhoud van het relativiteitsvereiste en de kritiek daarop. Er wordt gezegd dat het een averechts effect heeft, dat het niet gaat leiden tot de stroomlijning van procedures, maar tot een sterke juridisering van procedures. Het kan de betrokkenheid van Nederlanders bij hun leefomgeving, bij het democratisch proces bemoeilijken. Dat weegt redelijk zwaar voor de GroenLinks-fractie. Ik zou de minister willen vragen om hier nog één keer op in te gaan, zodat ik mijn fractie positief kan adviseren over de wet. Ik blijf op dit punt terugkomen, omdat de analyse van het bestuurlijk pingpong eenzijdig is. Het ontbreekt aan een goede scherpe analyse, het ontbreekt aan cijfers en ik vind wel dat je je bij welke wet dan ook moet blijven afvragen welk probleem je er precies mee oplost. Als wij niet eens goed kunnen definiëren en afbakenen wat het probleem is en of het voorliggende voorstel daartoe ook het beste middel is, dan vind ik dat je terughoudend moet zijn met het introduceren van dit soort risicovolle vereisten.

De vergadering wordt van 14.55 uur tot 15.00 uur geschorst.

Minister **Opstelten**: Voorzitter. Ik dank de geachte afgevaardigden voor de gestelde vragen en voor de conclusies die zij hebben getrokken. Ik ben daar dankbaar voor. Ik wil graag ingaan op de vragen die nog zijn gesteld. De heer Taverne kwam terug op het belangrijke punt dat hij in eerste termijn ook maakte, namelijk de vraag hoe je omgaat met de kwaliteit van de bestuursorganen bij de voorbereiding van hun besluiten en hoe bestuursorganen anticiperen op situaties die zich gaan voordoen of die zich kunnen voordoen. Ik zou daar een heel betoog over kunnen houden. Ik bespeur bij allerlei vertegenwoordigers uit het bestuur enthousiasme om hiermee aan de slag te gaan. Dat doet men ook. Daarom is het terecht dat dit primair de verantwoordelijkheid is van mijn collega Spies van BZK. Ik wil het niet wegschuiven, dat zou niet passend zijn, maar het is ook niet passend om op haar stoel te gaan zitten. Dat doe ik dus niet. Het is wel mooi om te kunnen zeggen dat er veel aandacht aan wordt besteed, bijvoorbeeld in het kader van het kenniscentrum Prettig contact met de overheid, op het departement. Wat dat betreft wordt de heer Taverne bediend en moet hij gewoon mijn collega erop aanspreken. Dat zal zij op prijs stellen.

De heer **Taverne** (VVD): Ik prijs de collegialiteit van de minister jegens zijn collega van BZK. Toch wil ik iets meer van zijn oordeel horen over de kwestie hoe je het bestuursorgaan aanzet tot betere besluiten. Dat is voor mij namelijk het springende punt. De minister noemt nogmaals projecten om de burger beter te bedienen en te vertellen waarom iets is afgewezen. Bij mij bestaat echter de indruk dat bestuursorganen de bezwaarprocedure oneigenlijk gebruiken, door het er gewoon op aan te laten komen en af te wachten of de burger vervolgens aanklopt. Het is dus veel minder de vraag of de burger gebeld wordt en de overheid zo vriendelijk is om nog eens te vertellen dat het vervelend is. Hoe zorg je dat het daar niet toe komt?

Minister **Opstelten**: Het project dat ik noemde, gaat daarover. Het hanteert beide kanten. Natuurlijk. In het goede contact dat er is tussen collega Spies en bijvoorbeeld de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen is zij daar zeer op gespist en ook al mijn collega's zijn dat in hun verschillende verantwoordelijkheden. Dit gaat om de kwaliteit van de

voorbereiding. Het gaat erom, niet te wachten op het «piepsysteem»; als je weet dat er iets aan de knikker is, dien je daarop in te spelen. Ik zal dit signaal natuurlijk doorgeven aan mijn collega. Laat er geen misverstand over bestaan: het kenniscentrum gaat over beide kanten van de medaille. De vraag van de heer Bontes zal worden beantwoord door de regeringscommissaris. Ik dank de heer Recourt en mevrouw Smilde voor hun reacties en afwegingen.

Ik wil de heer Jansen nog twee dingen zeggen. Hij heeft een goed rekensommetje gemaakt over de evaluatietermijn. Ik heb alleen maar het punt genoemd dat een echte evaluatie betrekking heeft op vijf jaar en dat die termijn naar mijn mening te verkies zou zijn. Echter, ook met een termijn van drie jaar valt te leven. Anders had ik het niet zo gezegd. Dat geef ik nadrukkelijk mee aan de heer Jansen.

Dan kom ik bij het punt van het toezicht. Ik heb er al het nodige over gezegd. Het bestuurlijk toezicht is een ander element. Er is natuurlijk veel over te doen in allerlei situaties. Het bestuurlijk toezicht is heel belangrijk. Dat geldt ook voor de wijze waarop we dat verstevigen, er inhoud aan geven en er de verantwoordelijkheden voor organiseren. Het politieke toezicht is natuurlijk de controle in de gemeenteraad of in de Provinciale Staten waarbij men aandacht heeft voor dit soort kwesties, in welk verband, in welke hoedanigheid en in welke constructie dan ook. Ik denk dat dit heel belangrijk is. Andere wegen leiden dus ook naar Rome.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Ik ben het helemaal met de minister eens dat het toezicht op het gemeentebestuur aan de gemeenteraad is. Dat vinden wij beiden. Het bestuurlijk toezicht is er echter juist voor de situaties waarin dit niet werkt. Dat komt natuurlijk met enige regelmaat voor. De SP-fractie constateert dat er nu ontwikkelingen zijn om het bestuurlijk toezicht nog verder af te slanken. De kaasschaaf gaat er nog eens overheen. Daarom vraag ik de minister of de rechter een soort marginale toets kan uitvoeren, waarbij hij de vrijheid heeft om te zeggen dat hij het argument in dit geval, omdat er geen enkel alternatief zichtbaar is, heel belangrijk vindt en het dus wel wil meenemen.

Minister **Opstelten**: Dit wordt een herhaling van zetten. De regeringscommissaris en ik hebben gezegd dat de rechter moet werken langs de lijnen die zijn ingebracht door de partijen. Daar gaat het om in dit stelsel. Dat is het. De heer Jansen vroeg echter of ik nog eens wilde ingaan op de andere wegen die naar Rome leiden. Dat zijn dus de vormen van bestuurlijk toezicht. Ik zeg niet dat die controletoeren enorm moet toenemen, maar het gaat er wel om dat je ordelijk toezicht houdt. Daarnaast gaat het erom dat je in de politieke verantwoordelijkheid duidelijk bent over dit soort aspecten, ook in relatie tot het punt van de heer Taverne dat er politieke aandacht en scherpheid moet zijn in het verkeer tussen het college van burgemeesters en wethouders en de gemeenteraad of tussen de Gedeputeerde Staten en de Provinciale Staten. De heer Dibi zegt dat de analyse en de cijfers ontbreken. Ik denk dat dit op zichzelf niet helemaal klopt. Ik ben er eerlijk over dat ik de cijfers niet heb, maar het gaat ook om ongelooflijk veel zaken. Het gaat om alle relaties tussen alle overheden en burgers, en tussen alle bestuurscolleges die in het publieke en openbare bestuur verantwoordelijkheid dragen en burgers. Laten we het onszelf niet aandoen om deze langs de meetlat te moeten leggen en om cijfers te moeten hanteren. We zullen natuurlijk wel het hele proces moeten volgen.

Behalve de punten die ik heb aangevoerd met betrekking tot de rechtszekerheid en de rechtsbescherming, is ook het maatschappelijk draagvlak van belang. Iedere burger kan voor zijn eigen belangen opkomen en wordt daarbij niet tegengehouden door de belangen van een ander die niets met de eigen belangen te maken hebben. Ik denk dat daar het maatschappelijk draagvlak voor gaat ontbreken. Bij de rechtsbescherming

en de rechtseenheid moeten wij zeer precies en zorgvuldig zijn. Het is wenselijk om het maatschappelijk draagvlak voor het bestuursrecht te behouden c.q. te versterken. Dat wil ik nog aan de heer Dibi en de zijnen meegeven.

De heer **Recourt** (PvdA): Ik ga ervan uit dat het ook de taak van de bestuursrechter is om een burger die niet helemaal thuis is in het recht, te helpen door hem op zijn recht te wijzen. Als een burger een belang heeft, dan moet hij door de bestuursrechter naar de goede weg geleid worden.

Minister **Opstelten**: Absoluut. Dat is natuurlijk een taak van een orgaan van het openbaar bestuur en ook van de rechter. Dat past zeker in de modernisering van het optreden van de bestuursrechter.

De heer **Dibi** (GroenLinks): De minister voegde zojuist een argument voor deze hele operatie toe en dat was het maatschappelijk draagvlak. Dat speelt een rol naast het bestuurlijk gepingpong. Stel dat wij een top drie van redenen voor de noodzaak van deze aanpassingen moeten maken, zou dan de versobering niet gewoon op nummer één staan? De besparingen in euro's zijn toch uiteindelijk doorslaggevend voor het doorvoeren van deze aanpassingen? Daar zijn argumenten bij gezocht, maar de hoofdreden is de kostenbesparing door de druk op het openbaar bestuur te verminderen.

Minister **Opstelten**: Nee, dit is geen argument dat in ons betoog naar voren is gekomen. De rechtsbescherming van de burger en de rechtseenheid staan in dit voorstel centraal. In antwoord op een vraag van de heer Dibi heb ik het maatschappelijk draagvlak voor het bestuursrecht eraan toegevoegd. Het gaat om de rechtsbescherming van de burger.

De **voorzitter**: Dank u wel, mijnheer de minister. Dan is nu het woord aan de regeringscommissaris, professor Scheltema.

De heer **Scheltema**: Voorzitter. Nog een enkele vraag behoeft beantwoording. In de eerste plaats is dit de vraag van de heer Bontes over de voorbereidingshandelingen bij onrechtmatige besluiten. Hij vroeg zich af of dit extra aansprakelijkheid en dus extra kosten met zich brengt. Dat is niet het geval. Tot nu toe moesten de voorbereidingshandelingen niet bij de bestuursrechter, maar bij de burgerlijk rechter aan de orde worden gesteld. Daar konden zij ook aanleiding tot schadevergoeding geven. De gedachte is nu dat het handiger is om dit te betrekken bij het besluit dat wordt voorbereid. Dan kunnen beide zaken in één procedure aan de orde worden gesteld in plaats van dat dit gesplitst moet gebeuren. Het is dus niet de bedoeling dat er een hogere, verdergaande aansprakelijkheid komt.

De heer Jansen heeft over huurders gesproken. Als wij de aanpassingswetgeving op het punt van het omgevingsrecht en de Wet ruimtelijke ordening maken, zullen wij ook op de positie van huurders ingaan. Voorzitter. Ik meen dat deze vragen waren blijven liggen.

De **voorzitter**: Aan de gezichten van de geachte afgevaardigden te zien lijkt dat te kloppen.

Er zijn drie toezeggingen gedaan.

1. De kabinetsreactie op de motie-Taverne c.s. (33 000 VII, nr. 54) over de Raad van State zal voor het zomerreces per brief naar de Kamer worden gestuurd. Daarin zullen de organisatorische ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak in brede zin worden meegenomen.
2. Er komt een brief over de grote kamer naar de Tweede Kamer. De vraag is even wanneer.

Minister **Opstelten**: Het gaat om de evaluatie. Ik heb daarover het volgende gezegd. Allereerst moet de wet er natuurlijk zijn. Dan moeten de jaarverslagen van de verschillende colleges er zijn. Daarna zal ik in een verbindende brief mijn oordeel daarover geven en kan ik daar met de Kamer over spreken.

De **voorzitter**: Dat is dan over een aantal jaren.

3. In de memorie van toelichting bij de aanpassingswet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten zal aandacht worden besteed aan de cijfers over die nadeelcompensatie en aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

Daarmee zijn wij gekomen aan het einde van dit overleg. De wetsvoorstellen hebben wij hier afdoende behandeld. Ik ga ervan uit dat wij daar niet morgen maar volgende week dinsdag over zullen stemmen. Ik dank eenieder die hierbij betrokken was en sluit de vergadering.

Sluiting 15.19 uur.