

Vergaderjaar 2022–2023

**35 295**

**EU en de rechtsstaat**

**AI**

## **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 31 januari 2023

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning<sup>1</sup> heeft tijdens haar commissievergadering van 22 november 2022 haar leden gelegenheid gegeven tot het stellen van vragen over de brief van 7 september 2022 over het vervolg van het onderzoek naar hardvochtigheden in wetgeving, de hoofdlijnen van een wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en een visie op hardheidsclausules.<sup>2</sup> De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdD** hebben van de geboden mogelijkheid gebruikgemaakt.

Naar aanleiding hiervan is op 29 november 2022 een brief gestuurd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben op 27 januari 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Bergman

<sup>1</sup> Samenstelling:

Kox (SP), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van den Berg (VVD), Crone (PvdA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (Fractie-Frentrop), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD) (*ondervoorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Talsma (CU) en Dessing (FVD).

<sup>2</sup> *Kamerstukken I 2021/22, 35 295, AF.*

# **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONING**

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 29 november 2022

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning heeft tijdens haar commissievergadering van 22 november 2022 haar leden gelegenheid gegeven tot het stellen van vragen over uw brief van 7 september 2022 over het vervolg van het onderzoek naar hardvochtigheden in wetgeving, de hoofdlijnen van een wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en een visie op hardheidsclausules.<sup>3</sup> De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdD** hebben van de geboden mogelijkheid gebruikgemaakt.

## **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks**

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van uw brief. U beschrijft hierin dat er in het opstellen van wetten en regels meer aandacht gegeven moet worden aan het voorkomen van hardvochtigheden, waarna mogelijk hardheidsclausules moeten worden opgenomen of andere adequate maatregelen moeten worden getroffen. In dit kader achten de leden toezegging T03472 van de Minister voor Rechtsbescherming aan het lid Ganzevoort van belang. Deze toezegging houdt in dat in de aanwijzing voor de regelgeving zal worden opgenomen dat bij nieuwe wetsvoorstellen de vraag zal worden gesteld welk mechanisme voor het voorkomen van hardvochtigheden bij die wet past: een hardheidsclausule of iets anders. De leden zien deze toevoeging aan de aanwijzing voor de regelgeving, en de verplichte onderbouwing van de keuze tussen een hardheidsclausule of een ander mechanisme die deze toezegging impliceert, niet terug in uw brief van 7 september. Waarom is de inhoud van deze toezegging niet opgenomen in de huidige brief, en hoe verhoudt zich dit tot de eenheid van kabinetsbeleid? Zijn er al stappen ondernomen om de toegezegde toevoeging aan de aanwijzing voor de regelgeving door te voeren? Zo nee, waarom niet, en wanneer beoogt het kabinet deze stappen te zetten? Zo ja, welke, en kunt u of de Minister voor Rechtsbescherming de leden informeren over het beoogde proces en tijdsplan?

## **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD**

In paragraaf 4 («Een meer mensgerichte Awb») worden acht aanpassingen besproken van de Awb. Vrijwel alle hebben betrekking op het materiele bestuursrecht en niet op het bestuursprocesrecht.

Bij de behandeling van het beroep door de bestuursrechter ter zitting is het standaard dat aan het bestuursorgaan dat het bestreden besluit genomen had, door de rechter het laatste woord wordt gegeven. Wie in de praktijk van het bestuursprocesrecht werkt, weet dat zo'n laatste woord vaak een beslissende uitwerking kan hebben, zeker als het bestuursorgaan die gelegenheid benut om nog eens heel kort en puntig iets naar voren te brengen in zijn voordeel, waarop de burger dan niet meer kan reageren. Het bestuursorgaan verkeert op dat punt in het voordeel.

---

<sup>3</sup> *Kamerstukken I 2021/22, 35 295, AF.*

Wat vindt u ervan om die setting voortaan om te keren en het voordeel aan de burger te gunnen om in het laatste woord nog eens samen te vatten wat hem is aangedaan? Bent u bereid om het belang van zo'n aanpassing nader te onderzoeken, waarbij ook bij de advocatuur een oordeel over dat punt zou kunnen worden gevraagd?

In het licht van de rechtsbetrekking tussen burger en bestuur is er veel voor zo'n aanpassing te zeggen. Het bestuursrechtelijke geschil begint immers met een aantasting van rechten of belangen van de burger door een bestuursorgaan (de weigering van een vergunning, het opleggen van een last, het toepassen van een sanctie). Het bezwaar en beroep zijn dus middelen waarmee de burger zich verweert. Dus niet het bestuursorgaan is in het proces degene die wordt «aangevallen» en dus het laatste woord zou moeten krijgen, maar in het proces is de «aanvaller» het bestuursorgaan dat immers in het begin de belangen of rechten van de burger aantastte. En dus verdient de burger, als degene die slachtoffer is, dus als «verweerder» in procesrechtelijke zin, het laatste woord te hebben.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koning,  
B.O. Dittrich

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE  
MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRE-  
LATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2023

Hierbij bieden wij u de reactie aan op de inbreng van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning voor het verslag van een schriftelijk overleg over de brief van 7 september 2022 inzake het onderzoek naar hardvochtigheden in wetgeving, de hoofdlijnen van een wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en een visie op hardheidsclausules (Kamerstukken I 2021/22, 35 295, AF).

In de reactie is de volgorde van de inbreng (in cursief) aangehouden en beantwoord.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
F.M. Weerwind

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
H.G.J. Bruins Slot

## **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks**

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van uw brief. U beschrijft hierin dat er in het opstellen van wetten en regels meer aandacht gegeven moet worden aan het voorkomen van hardvochtigheden, waarna mogelijk hardheidsclausules moeten worden opgenomen of andere adequate maatregelen moeten worden getroffen. In dit kader achten de leden toezegging T03472 van de Minister voor Rechtsbescherming aan het lid Ganzevoort van belang. Deze toezegging houdt in dat in de aanwijzing voor de regelgeving zal worden opgenomen dat bij nieuwe wetsvoorstellen de vraag zal worden gesteld welk mechanisme voor het voorkomen van hardvochtigheden bij die wet past: een hardheidsclausule of iets anders. De leden zien deze toevoeging aan de aanwijzing voor de regelgeving, en de verplichte onderbouwing van de keuze tussen een hardheidsclausule of een ander mechanisme die deze toezegging impliceert, niet terug in uw brief van 7 september. Waarom is de inhoud van deze toezegging niet opgenomen in de huidige brief, en hoe verhoudt zich dit tot de eenheid van kabinetsbeleid? Zijn er al stappen ondernomen om de toegezegde toevoeging aan de aanwijzing voor de regelgeving door te voeren? Zo nee, waarom niet, en wanneer beoogt het kabinet deze stappen te zetten? Zo ja, welke, en kunt u of de Minister voor Rechtsbescherming de leden informeren over het beoogde proces en tijdsplan?*

### **Antwoord:**

Het kabinet meent dat hardheidsclausules in wetgeving moeten worden opgenomen indien er aanleiding is om te verwachten dat, gelet op het doel en de strekking van de regeling, de toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorziene gevallen of groepen van gevallen en de normstelling in de regeling mogelijk onvoldoende ruimte zal bieden om dit te voorkomen. Zoals aan het slot van paragraaf 3 van de brief van 7 september 2022 is aangegeven, is het de bedoeling om deze visie op het gebruik van hardheidsclausules vast te leggen in de Aanwijzingen voor de regelgeving.<sup>4</sup> Bovendien wordt gewerkt aan een wijziging van de aanwijzing over het tegengaan van onevenredige gevolgen.<sup>5</sup> De strekking daarvan zal zijn dat wetgeving bestuursorganen voldoende in staat moet stellen om onevenredige besluiten te kunnen voorkomen. Dat resultaat kan primair worden bereikt door meer categorisering in de normstelling toe te passen of door op specifieke onderdelen van de regeling meer beslissruimte aan bestuursorganen toe te kennen. Het opnemen van een algemene hardheidsclausule zou overwogen moeten worden als deze mogelijkheden onvoldoende zouden lijken om onevenredige gevolgen van besluiten te kunnen voorkomen. Het kabinet is voornemens deze aanpassingen deel te laten uitmaken van de eerstvolgende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving die nu in voorbereiding is. Deze twaalfde wijziging zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2023 in werking treden.

## **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD**

*In paragraaf 4 («Een meer mensgerichte Awb») worden acht aanpassingen besproken van de Awb. Vrijwel alle hebben betrekking op het materiele bestuursrecht en niet op het bestuursprocesrecht. Bij de behandeling van het beroep door de bestuursrechter ter zitting is het standaard dat aan het bestuursorgaan dat het bestreden besluit*

<sup>4</sup> Zie thans Aanwijzing 5.25.

<sup>5</sup> Zie thans Aanwijzing 2.11.

*genomen had, door de rechter het laatste woord wordt gegeven. Wie in de praktijk van het bestuursprocesrecht werkt, weet dat zo'n laatste woord vaak een beslissende uitwerking kan hebben, zeker als het bestuursorgaan die gelegenheid benut om nog eens heel kort en puntig iets naar voren te brengen in zijn voordeel, waarop de burger dan niet meer kan reageren. Het bestuursorgaan verkeert op dat punt in het voordeel.*

*Wat vindt u ervan om die setting voortaan om te keren en het voordeel aan de burger te gunnen om in het laatste woord nog eens samen te vatten wat hem is aangedaan? Bent u bereid om het belang van zo'n aanpassing nader te onderzoeken, waarbij ook bij de advocatuur een oordeel over dat punt zou kunnen worden gevraagd?*

*In het licht van de rechtsbetrekking tussen burger en bestuur is er veel voor zo'n aanpassing te zeggen. Het bestuursrechtelijke geschil begint immers met een aantasting van rechten of belangen van de burger door een bestuursorgaan (de weigering van een vergunning, het opleggen van een last, het toepassen van een sanctie). Het bezwaar en beroep zijn dus middelen waarmee de burger zich verweert. Dus niet het bestuursorgaan is in het proces degene die wordt «aangevallen» en dus het laatste woord zou moeten krijgen, maar in het proces is de «aanvaller» het bestuursorgaan dat immers in het begin de belangen of rechten van de burger aantastte. En dus verdient de burger, als degene die slachtoffer is, dus als «verweerder» in procesrechtelijke zin, het laatste woord te hebben.*

Antwoord:

In artikel 8:65, tweede lid, Awb is bepaald dat partijen voor de sluiting van het onderzoek ter zitting het recht hebben voor het laatste woord te voeren. De wet laat het aan de bestuursrechter over om te bepalen in welke volgorde dat gebeurt. Anders dan de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren menen, is het niet zo dat de bestuursrechter standaard als laatste het woord geeft aan het bestuursorgaan. De volgorde hangt af van het verloop en de dynamiek van een zitting. Wij beschikken niet over aanwijzingen dat in gevallen waarin het bestuursorgaan als laatste aan het woord komt, dit ook maar enige invloed heeft op het oordeel van de bestuursrechter. Literatuur, die over dit onderwerp overigens schaars is, geeft hiervoor geen enkele aanwijzing. Evenmin is er empirisch onderzoek waaruit dit naar voren is gekomen. Wij zien onvoldoende redenen om hiervoor een regeling te treffen of hiernaar onderzoek te laten doen.

Het voorgaande neemt overigens niet weg dat de positie van de burger ten opzichte van de overheid (zogeheten ongelijkheidscompensatie) aandacht verdient, ook in de Awb. Het in de brief van 7 september 2022 aangekondigde wetsvoorstel tot wijziging van de Awb, waarover op 19 januari 2023 een preconsultatie is gestart<sup>6</sup>, beoogt op diverse punten dit waarborgkarakter van de Awb te versterken. Een voorbeeld hiervan is de voorgenomen invoering van een burgerlijke lus, waarmee de rechter een belanghebbende expliciet, via een tussenuitspraak, in de gelegenheid kan stellen ingebrachte stellingen aannemelijk te maken. Hiermee wordt invulling gegeven aan de wens om in het bestuursprocesrecht te komen tot een versteviging van de positie van de burger in de procedure bij de bestuursrechter.

---

<sup>6</sup> Zie Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 763 + bijlagen.