

## Voorzitter

De heer **Samsom** (PvdA): Ik verzoek de Kamer mede namens de fractie van GroenLinks, het verslag van het algemeen overleg over duurzame energie van vanochtend op de agenda te plaatsen voor de plenaire vergadering.

De **voorzitter**: Ik stel voor aan dit verzoek van de heer Samsom te voldoen en dit punt toe te voegen aan de agenda van de volgende week.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Duyvendak.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks): Dit gaat om een vooraankondiging van een AO. Morgen vindt waarschijnlijk een extra vergadering plaats van de Europese top. Er was een RAZEB-vergadering gepland tussen 15.00 uur en 17.00 uur. Op dit moment is de vraag wanneer de Kamer met de regering voorafgaand aan die top overlegt. Dat zou dus ook 's ochtends of eerder kunnen zijn. Ik hecht eraan duidelijk te maken dat mijn fractie in ieder geval de mogelijkheid wil, na afloop daarvan en nog voordat de top plaatsvindt, een VAO te houden.

De **voorzitter**: Ik stel u voor, naar aanleiding van deze vooraankondiging te besluiten zoals wij dat in dit soort gevallen altijd doen. Ik vraag u mij te machtigen, akkoord te gaan met het houden van een VAO na het AO dat morgen plaatsvindt, indien er voor dat moment geen regeling voor werkzaamheden meer plaatsvindt.

Het vragen om een VAO over een internationale bijeenkomst die vanaf vrijdag wordt gehouden, kan uiteraard tot gevolg hebben dat stemming nodig is. Daarop kunnen wij niet vooruitlopen, maar het lijkt mij nuttig die opmerking te maken.

Overeenkomstig het voorstel van de voorzitter wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Dijsselbloem.

De heer **Dijsselbloem** (PvdA): Voorzitter. Ik verzoek u het verslag van het algemeen overleg over huwelijksmigratie morgen op de plenaire agenda te plaatsen, omdat de minister van plan is op 1 november aanstaande een nieuw besluit

van kracht te laten worden. Dat betekent dat de Kamer daarover alleen nog morgen een uitspraak kan doen.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aan dat verzoek te voldoen. Als het een termijn is met de grens van 1 november aanstaande, is het redelijk daarover morgen te besluiten. De agenda voor morgen is behoorlijk vol, maar het is mogelijk dit punt kort te behandelen. Wij proberen dat dus morgen in te passen.

Het vragen om een VAO met weer een grens aan de tijd vanwege het te nemen besluit heeft vanzelfsprekend tot gevolg dat een stemming niet is uitgesloten, maar ik neem aan dat wij ook daarop niet vooruit kunnen lopen.

Overeenkomstig het voorstel van de voorzitter wordt besloten.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Aanpassing van diverse wetten aan de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb) (29421).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Wolfsen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. De nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure is reeds in de Tweede Kamer vastgesteld. Deze wet is feitelijk techniek, want die beoogt een aantal andere wetten aan de nieuwe procedure aan te passen. Los van dit detail, zit er wel een nieuw element in deze wet, namelijk dat de actio popularis in het omgevings- en milieurecht wordt afgeschaft. Die actio popularis is het recht van iedereen om zich met besluiten in de voorbereidingsprocedure te bemoeien en vervolgens in beroep te gaan tegen beslissingen, hoewel men geen direct belanghebbende is van dat besluit. Over de actio popularis wordt altijd ten onrechte gesuggereerd dat die iets in zich heeft van misbruik van procesrecht; iedereen procedeert maar tegen besluiten, houdt het bestuur op en dat zou meer onrecht doen dan recht.

Wij hebben de minister gevraagd of het afschaffen daarvan leidt tot minder procedures. Op die vraag antwoordde hij dat dit niet het geval zal zijn en dat er veeleer sprake is van signaalwetgeving. De minister wil het signaal afgeven dat het de regering ernst is met het terugdringen van het aantal onnodige beroepsprocedures. Dat staat letterlijk in de memorie van toelichting. Die gedachte klinkt heel sympathiek. Onnodige beroepsprocedures moeten uiteraard onmiddellijk worden afgeschaft.

Ook mijn fractie is van mening dat het alleen voor daadwerkelijke belanghebbenden ± mensen of organisaties van wie de belangen werkelijk door een bepaald besluit worden geraakt ± mogelijk moet zijn bezwaar te maken of in beroep te gaan. Hier gaat het met name om het beroep. Wij zijn ook van mening dat het in beginsel niet mogelijk moet zijn in beroep te gaan als het tot de mogelijkheid behoorde redelijkerwijs eerder bezwaar te maken of een zienswijze in te dienen. Wij vinden ook dat je in beginsel geen beroep moet kunnen aantekenen als je redelijkerwijze al eerder bezwaar had kunnen maken of een zienswijze had kunnen indienen, maar dat niet hebt gedaan. Wij steunen dus eigenlijk de algemene lijn van dit wetsvoorstel, maar hoe voorkomen wij nu dat het bestuursorgaan het indienen van zienswijzen niet meer serieus neemt? De procedure komt er straks op neer dat er een beslissing wordt voorbereid waarbij iedereen een zienswijze kan indienen, waarbij iedereen kan meedenken. Dan wordt er een beslissing genomen en begint er een tweede fase waarin alleen belanghebbenden in beroep kunnen gaan. Dat is dus een strenger criterium. Maar wij zien natuurlijk allemaal graag dat bijvoorbeeld organisaties uit de milieubeweging meedenken bij het voorbereidingstraject. Hoe meer mensen daarbij betrokken worden, hoe meer mensen er de mogelijkheid van inspraak wordt geboden en hoe beter het besluit is dat er genomen wordt, des te minder beroepsprocedures er alleen al daardoor zullen worden aangespannen. Nu is het mogelijk dat zo'n organisatie wél heeft meegedaan met de besluitvorming in het voorbereidingstraject, maar dat uit het besluit blijkt dat haar argumenten niet serieus zijn genomen. Dan



De heer Luchtenveld (VVD)

© M. Sablerolle ± Gouda

kan die organisatie niet in beroep. Het is dus de vraag hoe je de procedure zo kunt inrichten dat de bijdragen van degenen die hebben meegedacht in het voorbereidings-traject, altijd serieus worden genomen bij de besluitvorming. Formeel kan een bestuur immers zeggen: "Leuke inspraak, maar ik doe er verder niets mee." Dan wordt er een beslissing genomen en dan is de weg naar beroep afgesneden. Mijn vraag is dus, hoe je de belangen van deze mensen kunt waarborgen.

#### Voorzitter: Ten Hoopen

De heer **Luchtenveld** (VVD): Voorzitter. Ik vraag me toch af of er geen sprake is van een misverstand. Als er wordt meegedacht in een inspraakprocedure en als er onvoldoende geluisterd blijkt te zijn naar wat daarbij naar voren is gebracht, dan is er toch altijd nog de mogelijkheid om bedenkingen in te brengen en beroep aan te tekenen? Alleen als je eerst afzijdig blijft en pas later met bezwaren op de proppen komt die veel beter in een eerder stadium beoordeeld hadden kunnen worden, heb je geen beroepsmogelijkheid meer, en terecht.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik begrijp hieruit dat u eigenlijk vindt dat iedereen die zich heeft bemoeid met

het voorbereidingstraject, altijd in beroep moet kunnen gaan als hij of zij het niet met het besluit eens is. Wij hebben een uitgebreide schriftelijke voorbereiding van de behandeling van dit wetsvoorstel gehad en ik begrijp uit de toelichting van de minister dat er bijvoorbeeld door allerlei mensen kan worden meegedacht over de vestiging van een boerderij waarvan zij stank-overlast en dergelijke verwachten, ook door mensen die niet direct belanghebbend zijn. Vervolgens wordt er een beslissing genomen en dan treedt de fase in waarin de zaak naar de rechter gaat. Daarbij mogen alleen degenen in beroep die echt belang bij de zaak hebben. Er zit dus een soort knip in. Maar ik begrijp dat u wilt dat al die mensen ook in beroep moeten kunnen gaan. Wij vinden dat alleen direct belanghebbenden beroep moeten kunnen aantekenen, dus wij vragen de minister, deze procedure nog eens uit te leggen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Het is ook nog mogelijk om het naar voren mogen brengen van zienswijzen te beperken tot de belanghebbenden, dan grens je de zaak aan de voorkant af. Dat zou ook buitengewoon fair zijn. Wat vindt u van dit idee? Ter toelichting kan ik er nog bij zeggen dat ik straks de vraag zal opwerpen, wie nu gaat beoordelen of degene

die een zienswijze naar voren heeft gebracht, uiteindelijk een belanghebbende is.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Exact. Dat is een belangrijke vraag die ik ook heb.

Uw vragen impliceren dat u een andere opvatting hebt dan de heer Luchtenveld.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ja.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik wil eerst een antwoord van de minister. Ik wil wel ± die zorg proef ik ook bij de heer Van de Camp en die deel ik ± dat voor iedereen die heeft kunnen meedenken in de voorbereiding tot het besluit, vervolgens getoetst moet kunnen worden of zijn inspraak serieus wordt genomen. Iemand die in het voortraject heeft meegedaan, kan vinden dat zijn belangen niet serieus zijn genomen. Als hij wordt aangemerkt als een niet direct belanghebbende, mag hij niet in beroep gaan. Daarop kunnen procedures ontstaan over de vraag of men in beroep kan gaan. Daardoor kan het wetsvoorstel eerder een aanjagende werking hebben dan een remmende werking. De minister heeft zelf al gezegd dat het signaalwetgeving is en dat hij wil bereiken dat mensen minder in beroep gaan. Het gevolg kan echter zijn dat juist meer mensen in beroep gaan, die enkel procederen over de vraag of zij al dan niet terecht niet als belanghebbende worden aangemerkt. Ik ben nog niet zover om te zeggen dat dit in het voortraject al beperkt moet worden, dat alleen de mensen die direct belanghebbende zijn bedenkingen en zienswijzen mogen inbrengen. Ik proef dat een beetje in de vraag van de heer Van de Camp. Ik zou er niet voor zijn, omdat je daarmee het maatschappelijke middenveld met al zijn organisaties, zoals Natuurmonumenten en dergelijke, zou weren uit het voortraject. Ik zou dat niet goed vinden. Omdat deze passages oproepen tot misverstanden, hoor ik graag van de minister wat hij precies beoogt met dit wetsvoorstel en bij het probleem dat wij zojuist bespraken.

De heer **Luchtenveld** (VVD): De heer Wolfsen veronderstelt een aantal opvattingen bij mij die ik niet geheel tot de mijne of tot die van de VVD-fractie wil maken. Ik interrum-

## Wolfsen

peerde hem omdat hij het schetste alsof het altijd zo zou zijn dat je niet mee in beroep kunt als belanghebbende, als je in de voorprocedure hebt meegedaan. Als je belanghebbende bent, is het geen enkel probleem. Als je in de voorprocedure meedoet, kun je verder ook meedoen. Daar gaat het om. De heer Wolfsen sprak zojuist ook weer over een belang dat je onvoldoende ziet. Het gaat erom of iemand een reëel belang heeft. Men behoort eerst in de voorprocedure mee te doen, want dat is het beste moment. Men moet zo snel mogelijk meedoen. Later kan men in de beroepsprocedure meedoen. Daarop sloeg mijn interruptie.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat is logisch. Iedereen die in het voortraject meedoet als direct belanghebbende, dus iedereen van wie de belangen direct worden geraakt door het besluit, mag bezwaar en zienswijzen indienen en kan vervolgens in beroep. Dat moeten wij vooral zo houden.

De groep is echter groter. In de aanloopprocedure tot het besluit kunnen meer mensen meedoen, die niet direct belanghebbende zijn.

De heer **Van der Staaij** (SGP): De heer Wolfsen stelde aan de minister de vraag hoe je kunt zien of recht is gedaan aan de zienswijzen van iemand die geen belanghebbende is, voor wie hij het wel van belang vindt dat die zienswijzen moet kunnen geven. Het antwoord is toch vrij eenvoudig: door een beroepsmogelijkheid toe te kennen. Dat gebeurt nu juist niet. Verdient het niet de voorkeur om een heldere lijn te kiezen door of in beide gevallen alleen voor de belanghebbende te kiezen of dat juist niet te doen? Alles ertussen roept toch allerlei vragen op?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat is precies de kern van mijn vraag. Hoe ziet de minister dit? Hoe borgt hij de belangen van de mensen of maatschappelijke organisaties die niet direct belanghebbende zijn, maar die wel mogen meedoen in het voortraject? Hoe borgt hij hun belangen als zij  $\pm$  het slechte scenario  $\pm$  door het bestuursorgaan niet serieus worden genomen, terwijl de weg ogenschijnlijk voor hen wordt afgesloten? Als hierover onduidelijkheid ontstaat en daardoor

allerlei procedures kunnen ontstaan, zou ik ongelukkig zijn met het voorstel. Ik krijg graag een toelichting van de minister, want hierover zijn misverstanden. Dat blijkt ook wel uit onze vragen.

De heer **De Wit** (SP): Zou de heer Wolfsen dan niet heel simpel moeten zeggen dat wij de actio popularis, het recht voor eenieder om door te procederen, moeten handhaven? Is hij al aan die conclusie toe?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik ben nog niet toe aan die conclusie. Als de minister gelijk heeft, is dit een soort symboolwetgeving, wat op zich prima is. Maar als de mensen de pas wordt afgesneden met dit voorstel, zou ik daar zeer ongelukkig mee zijn. Ik sluit daarom af met de volgende vraag. Zou de minister een paar voorbeelden kunnen geven  $\pm$  die zal hij hebben, anders komt hij niet met zo'n wetsvoorstel  $\pm$  waarbij dat probleem heeft gespeeld? Zou de minister het jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel willen volgen, om te zien of het niet aanjaagt tot extra procedures?

□

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter. De getrapte actio popularis, gekoppeld aan de argumentatieve fuik, zou ons wel eens in een bestuurlijke lus kunnen brengen! Dit zijn nog relatief eenvoudige begrippen uit het buitengewoon technische wetsvoorstel dat wij hier bespreken, dat een aanpassing is. Je bent geneigd, vooral als je de enorme hoeveelheid papier ziet, om te denken: dat is een aanpassingswet, dat is technisch, dat zal wel goed behandeld zijn door de minister van Justitie. Maar bij nadere lezing blijkt dat de minister er een aantal materiële punten in heeft gestopt. Ik wil niet zeggen dat het een veegwet is, maar het is meer dan technische aanpassingswetgeving.

De CDA-fractie is op zich positief gestemd over het verder uniformeren van het omgevingsrecht met de Algemene wet bestuursrecht, als het gaat om de actio popularis. Ik was dan ook niet verbaasd dat collega De Wit op het laatste moment een amendement indiende om die materiële kern uit dit wetsvoorstel er weer in te brengen. Maar de "omgeving" van het afschaffen van

de actio popularis brengt wel een aantal vragen met zich mee. Ook dat bleek reeds bij de discussie met collega Wolfsen.

Hoe voorkomen we dat degene die in de voorfase zienswijzen naar voren brengt, in een latere fase belanghebbende wordt? Wie beoordeelt dat? In de literatuur zie je nu al publicaties verschijnen dat de gekozen lijn rond het nieuwe artikel 6:13, waarbij de rechter moet gaan beoordelen of iemand die een zienswijze naar voren heeft gebracht ook belanghebbende is, meer werk voor de rechter met zich kan meebrengen dan de huidige gang van zaken. Ik heb overigens begrepen, ook uit de schriftelijke behandeling, dat de kwestie van de zienswijze in de hoofdwet uniforme openbare aanbesteding is geregeld. Het komt hier nu zijdelings terug.

Ik heb nog een aantal andere vragen. Hoe staat het met de voorbereiding van het wetsvoorstel Aanpassing bestuursprocesrecht? Wanneer kan de Kamer dat verwachten? In deze aanpassingswet wordt namelijk een aantal elementen gekoppeld aan dat wetsvoorstel. Hoe gaan wij verder om met het voorontwerp beroep bij niet tijdig beslissen? Ik heb in de schriftelijke voorbereiding een aantal vragen gesteld over het uitvoeren van de moties-De Krom/Koopmans. Die moties zijn hier aangenomen en die gaan over het introduceren van fatale termijnen. In de brief die wij van de minister van Bestuurlijke vernieuwing hebben gekregen omtrent het afhandelen van emailverkeer, wordt voorgesteld toch eens na te denken over een zogenaamde fictieve positieve beslissing. Dan kan een burger, als hij te lang moet wachten, een fictieve positieve beslissing krijgen. Mijn fractie hecht er namelijk aan dat het bestuur zijn werk op tijd doet. Vandaar dat wij vast willen houden aan de motie over het introduceren van fatale termijnen, uit te leggen in een aantal gevallen als een fictieve positieve beslissing, en die ook bij de onderscheiden dossiers hier naar voren te brengen.

Ik ben een punt vergeten bij de kwestie van de zienswijze en de belanghebbenden. Wat betekent dat voor de zogenaamde Medembliklijn? Die houdt in dat als je een aantal bezwaren niet in de voorfase naar voren hebt gebracht, je die in beroep niet alsnog naar voren mag brengen.

## Van de Camp

Heb ik goed begrepen dat met artikel 6:13 de Medembliklijn wordt verlaten?

Over de brief van de VNG van 11 maart 2004 het volgende. Wij zijn er content mee dat de overlegverplichtingen die nu zijn opgenomen in de planwet verkeer en vervoer, alsnog gehandhaafd blijven. Verder kunnen wij ons ook vinden in de uiteenzetting die de minister geeft bij de brief van de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkelaarsmaatschappijen ± die brief is ook door mijn fractie ingebracht ± over de artikel 19-procedure in de Wet op de ruimtelijke ordening.

□

De heer **Luchtenveld** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie heeft dit wetsvoorstel opgevat als zijnde een technische aanpassing en een uniformering van een voorbereidingsprocedure die al eerder is besproken. Wij vinden het logisch dat de wetgeving meer in één lijn wordt gebracht en dat gekozen wordt voor harmonisatie, uniformering en vereenvoudiging. Daarmee wordt ook nog uitvoering gegeven aan het hoofdlijnenakkoord. Dat ook gaat over meer overzichtelijke regelgeving en het tegengaan van te gedetailleerde regelgeving. Mijn fractie pleit al jaren voor dejuridisering en voor een slagvaardiger overheid. In dat kader past wat ons betreft ook heel goed het afschaffen van de actio popularis. Wij juichen dan ook van harte toe dat dat nu gebeurt, ook voor de terreinen van ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer. Collega De Krom heeft bij andere gelegenheden er steeds voor gewaakt dat bijvoorbeeld bij Europese regelgeving, vanuit Europa het ongedaan maken van de actio popularis zou worden geblokkeerd. Hij heeft de toezegging gekregen dat dit niet onmogelijk is vanuit Europa. Dat blijkt ook uit het feit dat dit wetsvoorstel vandaag plenair kan worden behandeld. Uit Europees perspectief is er dus geen enkel bezwaar om de actio popularis af te voeren.

Misschien willen wij het begrip "belanghebbende" nog wel verder inperken, maar dit is niet de juiste plaats daarvoor, omdat dit slechts een aanpassingswet is. De discussie daarover moet plaatsvinden in het kader van de Algemene wet bestuursrecht. Het is logisch dat

waar staat "eenieder", wordt geschrapt. Het is echter de vraag, mede gelet op de jurisprudentie, hoe precies om moet worden gegaan met het begrip "direct belanghebbende" en in hoeverre voorkomen kan worden dat een organisatie, niet zijnde een direct belanghebbende, dat wel wordt door één vierkante meter grond in de buurt te kopen. Dit speelde bijvoorbeeld bij het Bulderbos bij Schiphol. Dit is niet de bedoeling. Wij willen een slagvaardige, zorgvuldige overheid. Er moeten dus goede inspraakmogelijkheden zijn en zienswijzen ingediend kunnen worden. Als men een direct belang heeft bij een overheidsbeslissing en daar mogelijk ook schade van ondervindt, moet men extra in de gelegenheid worden gesteld om een rechterlijk oordeel te vragen. Nu werpen organisaties of belanghebbenden zich vaak op zonder direct belang, met het doel om een besluit op zijn minst te vertragen zo niet tegen te houden. Het primaat ligt naar onze mening bij het bestuur en de politiek, gericht op de uitvoering van bepaald beleid. Zorgvuldig handelen ten opzichte van burgers is daarbij een vereiste.

Wij zullen het begrip "belanghebbende" dus later onder de loep nemen. Wij kunnen nu instemmen met dit wetsvoorstel, met dien verstande dat ik nog wel benieuwd ben naar het antwoord van de minister op mijn vraag of het risico bestaat dat de invoering van dit wetsvoorstel extra procedures veroorzaakt, want daarmee zouden wij het paard achter de wagen spannen. Wij vernemen graag, dat dit niet het geval is.

De heer **De Wit** (SP): Kan een effect van de door u bepleite afschaffing van de actio popularis zijn dat juist milieuorganisaties die vierkante meter grond wel kopen? Ik hoorde afgelopen zondag toevallig een voorbeeld uit Brabant waar dit exact speelt.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Dat gat willen wij dan ook dichten. Direct belanghebbenden zijn burgers, omwonenden, bedrijven en dergelijke, die direct te maken hebben met de gevolgen van een voorgenomen besluit, zoals de emissie of geluidsoverlast. De bewoner van een stuk grond waar men de bedoeling heeft om er een rijksweg over aan te leggen, kan daar

geluidhinder van ondervinden en zijn woongenot kan daardoor worden aangetast. In dat geval wil je de mogelijkheid hebben om bezwaar te maken. Maar wij zien niet in waarom bijvoorbeeld een inwoner van Zeeland, los van de inspraakmogelijkheid, een beroep moet kunnen doen op de rechter bijvoorbeeld vanwege de aanleg van een vliegveld bij Den Helder.

De heer **De Wit** (SP): Ziet u verschil tussen iemand uit Groningen die bezwaar maakt tegen het verstreken van een vergunning voor een dakkapel in Maastricht en een organisatie die bezwaar maakt tegen het vliegveld in Den Helder omdat het enorme overlast veroorzaakt in de buurt en de nachtrust van omwonenden verstoort? Deze organisatie maakt dus bezwaar op basis van de gedachte dat de natuur, de omgeving zuiver gehouden moet worden.

De heer **Luchtenveld** (VVD): De vereniging van omwonenden in Maastricht kan goed direct belanghebbende zijn, bijvoorbeeld op basis van de doelstelling dat het milieu in Limburg prevaleert boven het vliegen wegverkeer. Het is echter de vraag of een algemene milieuorganisatie op basis van algemene doelstellingen hetzelfde geluid drie, vier, vijf keer moet kunnen laten horen en of toetsing door de rechter mogelijk moet zijn. Die afweging hoort eerder thuis bij politiek-bestuurlijke organen thuis, waarin diezelfde belangen ongetwijfeld ook aan de orde zijn, want deze brieven komen ook daar binnen, vaak met dezelfde stellingen. Het is dus de vraag of die procedure gevolg moet kunnen worden als sprake is van een democratisch genomen besluit. Het bekende voorbeeld is Schiphol met de ruim 400 vergunningen die nodig waren voor de vijfde baan, waardoor de aanleg jaren is vertraagd. Doordat pas veel later met de aanleg kon worden begonnen hadden omwonenden jaren langer last hadden van geluidhinder. Wij zijn van mening dat stroomlijning nodig is. Er moeten minder procedures komen. Misschien moeten wij ook kritisch kijken naar het begrip belanghebbende. Ik wens in ieder geval geen actio popularis.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Besluitvorming vindt over het algemeen plaats

## Luchtenveld

in twee fasen. Er is eerst een inspraakronde waarna een besluit wordt genomen waartegen men eventueel in beroep kan gaan. In die eerste fase van de inspraakronde heeft u er vrede mee dat er meer mensen dan de direct belanghebbenden meedenken en eventueel bezwaar maken. In die tweede fase mogen zij van u niet meer meedoen. Hoe is in uw ogen geborgd dat de bestuursorganen de argumenten van deze mensen serieus nemen? Wat kunnen zij doen als hun argumenten niet serieus genomen worden?

De heer **Luchtenveld** (VVD): Er is niet voor niets een procedure waarin men bedenkingen kan uiten en inspraak heeft. Die bedenkingen komen altijd terecht bij het democratisch orgaan. Het is aan het democratisch orgaan om als het tot een besluit komt, alle zienswijzen en bedenkingen te wegen. Op dat moment dient het besluit zo zorgvuldig mogelijk te worden genomen. Het is de vraag of als deze persoon geen direct belanghebbende is, je een rechterlijke uitspraak als extra waarborg in dat democratische proces moet inbrengen. Als je een slagvaardiger bestuur wenst dat snel op maatschappelijke ontwikkelingen kan inspelen, bijvoorbeeld de behoefte aan meer infrastructuur, dan is het erg vervelend als er enorme vertraging ontstaat, omdat dan en alleman bezwaarschriften of beroepschriften kunnen indienen, al was het maar om de procedure te vertragen en de start van de bouw of de aanleg op te houden. Dat is de afweging die wij maken. Er kan dan best eens iemand tussen zitten met een heel creatief idee, maar zonder direct belang, waardoor het creatieve idee teloor gaat. Het is onzes inziens aan het bestuursorgaan daarop te letten en geen argument dat een extra beroepsprocedure rechtvaardigt.

□

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Ook ik beperk mijn bijdrage tot het afschaffen van de actio popularis, dat wil zeggen de mogelijkheid voor eenieder in ons land, vastgelegd in een aantal wetten om bezwaar te maken, zienswijzen of bedenkingen te uiten tegen voorgenomen besluiten op het terrein van milieu en omgeving.

De heer **Van de Camp** (CDA): Nou loopt u toch iets te hard van stapel! Naar mijn mening biedt de UOV eenieder de mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen.

De heer **De Wit** (SP): Dat klopt.

De heer **Van de Camp** (CDA): Dit luistert erg nauw. U moet niet alles op een hoop vegen.

De heer **De Wit** (SP): U hebt gelijk. In het wetsvoorstel blijft de mogelijkheid bestaan dat eenieder zienswijze en bedenkingen kan uiten, maar vervolgens wordt het beroep op de rechter beperkt tot degene die beschouwd wordt als belanghebbende. Daarover zijn de heer Van de Camp en ik het eens.

Naar de mening van mijn fractie is dit een te drastische beperking van de mogelijkheden van burgers om zich te bemoeien met de besluitvorming op het terrein van het omgevingsrecht. De vraag is welke argumenten de regering aanvoert om deze actio popularis af te schaffen. Volgens de minister zal het afschaffen van de actio popularis leiden tot een omvangrijke daling van het aantal beroepszaken bij de rechter. Je kunt je afvragen of dat zo is. Kun je omgekeerd aannemen dat er nu onzinnige, overbodige procedures door te veel mensen aanhangig worden gemaakt? Het argument daarvoor geeft de minister zelf, omdat hij in de memorie van toelichting verwijst naar een onderzoek van de Universiteit van Utrecht waaruit blijkt dat in de praktijk gemiddeld er niet al te veel onnodig geprocedeerd wordt. De minister ondergraaft het argument dus zelf.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Volgens u heeft de minister dus gezegd dat het tot veel minder procedures leidt. De heer Wolfsen zei daarentegen dat de minister niet heeft gezegd dat het tot veel minder procedures leidt. Waar schrijft de minister volgens u dat het tot veel minder procedures zal leiden?

De heer **De Wit** (SP): Ik vind dat in ieder geval terug in de memorie van toelichting. Ik zal dadelijk kijken of ik de juiste pagina kan vinden. Laat ik het dan anders zeggen. De minister wil een signaal afgeven om onnodige procedures te vermijden. Ik kan mij voorstellen dat de minister

dat argument hanteert, want onnodige procedures zijn ook wat mij betreft onnodig. De vraag is alleen of je dat moet doen door deze actiemogelijkheid, dit recht, voor burgers te beperken. De minister geeft aan dat die vrees niet aanwezig is, omdat uit het onderzoek uit Utrecht blijkt dat in Nederland niet al te veel onnodige procedures worden ingesteld. Wat voor signaal moet daar dan van uitgaan als in de praktijk niet blijkt dat er onnodig en te veel wordt geprocedeerd door mensen die daar eigenlijk nauwelijks belang bij hebben? Wat voor verschil kan dat signaal uitmaken? Vervolgens is de vraag of je het signaal dat de regering van dit wetsvoorstel wil laten uitgaan zo mag gebruiken dat de principiële keuze voor het instellen van de "actio popularis" wordt beperkt.

Ik ben in de wetshistorie van de Wet milieubeheer gedoken en ik ben voor de motivering van de actio popularis uitgekomen bij het wetsvoorstel uit 1976, 1997, dat nota bene nog is ondertekend door minister Vorrink. Ik wil daar twee punten uit voordragen. De ondergetekende ± dat is de minister ± heeft gemeend dat het zowel om principiële als om praktische redenen gewenst is voor wat betreft de categorie van bezwaargerechtigden te kiezen voor "eenieder". Wat de principiële kant van de zaak betreft kan gesteld worden dat bij de problematiek van de milieuhygiëne ± zo heette dat toen nog ± velen, zo niet allen, zijn betrokken. Degenen die bezwaar willen inbrengen, moeten niet reeds bij voorbaat een wettelijke bepaling op hun weg vinden die eisen stelt aan de hoedanigheid waarin zij zich als bezwaarde willen opwerpen.

Volgens dezelfde memorie van toelichting is er ook nog een praktisch argument. Uit praktisch oogpunt gezien heeft het voordelen voor "eenieder" te kiezen. Hierdoor hoeft de overheid niet bij ieder ingediend bezwaar na te gaan of degene die een bezwaar inbrengt daar ook daadwerkelijk belang bij heeft. Dat is de oorspronkelijke motivering. Dat betekent in feite dat er een verschil is met een gemiddeld besluit, want daarvan kan ik mij voorstellen dat je het belanghebbenden criterium invoert. Dat staat tegenover een besluit dat te maken heeft met de inrichting van ons land, de Wet ruimtelijke

## De Wit

ordering, en met het beheer van de natuur, de Wet milieubeheer. Ik kan mij voorstellen dat je de belangen dan anders weegt dan bij een simpele zaak als het aanleggen van een straat of een dakkapel.

De heer **Van de Camp** (CDA): Zijn wij niet juist die uniforme, openbare voorbereidingsprocedure begonnen na de periode van mevrouw Vorrink? Daarna hebben wij het begrip "zienswijze" geïntroduceerd, opdat eenieder met een milieubelang of een omgevingsbelang zijn of haar standpunt naar voren kan brengen. Dat is wat anders dan zo iemand vervolgens als direct belanghebbende aan te merken die in beroep kan gaan. Dat onderscheid hoor ik u niet maken.

De heer **De Wit** (SP): Dat is net het probleem. Volgens dit voorstel moet eenieder de gelegenheid krijgen om zijn zienswijze of bedenkingen naar voren te brengen, maar dat wordt vervolgens beperkt. Dan is de vraag aan de orde wat die zienswijze betekent. Wat betekent dit voor de mensen die dat hebben gedaan, maar vervolgens niet tot en met de rechter hun bedenkingen mogen uiteenzetten en de besluitvorming beïnvloeden? Daar gaat het natuurlijk uiteindelijk om. Dat is volgens mij de meerwaarde die aan deze actie gekoppeld is. Het gaat hierbij dus om een principiële argumentatie: het belang van velen bij het behoud van de natuur en de inrichting van ons land, tegenover de toets of een pure belanghebbende rechtstreeks in zijn belang is geschaad door een bepaald besluit.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Maakt u daarbij nog onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen? Vindt u dat een burger in Limburg moet kunnen procederen tegen de afgifte van een bouwvergunning voor een varkenshouderij in Groningen? Of vindt u dat een natuurlijk persoon dat niet moet kunnen doen, maar een rechtspersoon die deze belangen tot de zijne heeft gemaakt, wél?

De heer **De Wit** (SP): Ik zie dat onderscheid niet. Juist bij de wetten waar wij het nu over hebben ± de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening ± denk ik dat het principiële punt overeind moet worden gehouden. Ik zou dat dan

niet willen beperken tot alleen een rechtspersoon. Wat mij betreft moet dat ruimer gezien worden.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dan kan die burger in Limburg dus altijd in beroep gaan tegen de afgifte van een vergunning voor een varkenshouderij in Groningen.

De heer **De Wit** (SP): Ja, dat kan nu ook. Als dit onderscheid wordt gemaakt, betekent dit dat op voorhand wordt gezegd dat de argumenten die een burger kan aanvoeren tegen het aanleggen van iets of tegen het verlenen van een vergunning, minder juist zijn dan de argumenten van een organisatie. Ook gaat de wetgever dan betuttelend te werk, door in feite de vrijheid van burgers te beperken om hun visie naar voren te brengen en op die manier ook invloed uit te oefenen op de besluitvormingsprocedure.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik denk niet dat wij verder komen door onderscheid te maken tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. Ik vraag de heer De Wit wel, hoe hij het begrip "direct belanghebbende" wil afgrenzen.

De heer **De Wit** (SP): Bij de actio popularis speelt dat in ieder geval niet. Het speelt wel in al die andere wetten waar de actio popularis niet in voorkomt, maar daar wordt precies de rechtspraak op dat punt uiteen gezet. Onze partij heeft vaak proberen te procederen bij de Raad van State of de civiele rechter, maar al jarenlang komen wij dan op dit begrip uit. Het heeft dus geen zin om hier nader over te spreken. Op zichzelf is uw vraag natuurlijk terecht, maar dit punt is al zo uitgekristalliseerd dat wij dit niet ook nog even kunnen veranderen. Daar is het voorliggende wetsvoorstel ook niet voor bedoeld. Dat gaat over de beknotting van de actio popularis in drie wetten, om het zo maar uit te drukken. In alle andere wetten gaat het om het begrip "belanghebbende", waar ik op dit moment niet aan kom.

De heer **Van de Camp** (CDA): Maar ik hoor u zeggen dat iedere milieuorganisatie in het omgevingsrecht per definitie een "direct belanghebbende" is.

De heer **De Wit** (SP): Als u wilt

toetsen of iemand een belanghebbende is, komt u uit bij de jurisprudentie. Als het gaat om zaken die te maken hebben met de Wet milieubeheer of de Wet ruimtelijke ordening, speelt het niet als wij de mogelijkheid van de actio popularis handhaven.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik wil u nog een vraag stellen, om een goed begrip van uw opvatting te krijgen. Stel: er is een bestemmingsplan in de gemeente Maastricht voor veel sociale woningbouw, waar dringende behoefte aan is. Uw partij zal dat aanspreken en de mijne overigens ook, als er behoefte aan is. Daar komt dan één bedenking op van de Kamer van Koophandel in Groningen, die stelt dat het veel beter is als Maastricht meer ruimte maakt voor bedrijventerreinen. Die bedenking wordt door de gemeente afgedaan als niet ter zake doende, en zij houdt vast aan het woningbouwplan. Vindt het u dan logisch dat de Kamer van Koophandel in Groningen in beroep kan gaan bij de rechter, waardoor de procedures in Maastricht vertraagd worden en die sociale woningbouw pas later tot stand komt?

De heer **De Wit** (SP): Dat is de consequentie als je hiervoor eenmaal gekozen hebt. Dit is op basis van het huidige recht de systematiek. De overheid die hierover een besluit neemt, moet zo verstandig zijn om de argumenten te wegen en daar ook een oordeel over te geven. Het betekent niet dat je tegen iemand uit Groningen zegt dat hij in Maastricht niets heeft te zoeken. De politiek moet deze bezwaren serieus nemen om vervolgens snel te beslissen.

Wat mij betreft blijft de mogelijkheid van het doen van verzoeken tot een handhavingsbeslissing bestaan. Hetzelfde geldt voor het doen van verzoeken tot intrekking of wijziging van een eenmaal afgegeven milieuvergunning. Ik hoor hierover graag het oordeel van de minister.

Op het punt van de actio popularis heb ik een amendement ingediend. In de toelichting voer ik zowel principiële als praktische argumenten aan. De burger mag niet de mogelijkheid worden ontnomen om op dit belangrijke punt zijn zienswijze en bedenkingen naar voren te brengen. Hij moet echter ook de gelegenheid hebben om op basis van de huidige regels zijn bezwaren aan de rechter voor te leggen.



De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Een aanpassingswet heeft vaak een technisch karakter en roept veelal weinig politieke discussie op. Dat geldt ook voor dit wetsvoorstel. Mijn fractie kan instemmen met de hoofdlijnen, maar wil toch enkele kanttekeningen maken. Daarbij wordt zij voor een deel geïnspireerd door een artikel over dit wetsvoorstel in het juninummer van het Nederlands Tijdschrift voor bestuursrecht.

Ook ik vraag mij af of afschaffing van de actio popularis ± in bijzonder het omgevingsrecht ± niet moet worden gezien als symboolpolitiek. Voortaan alleen beroepsrecht voor belanghebbenden, klinkt goed en stevig, maar de minister is zelf al zo eerlijk om aan te geven dat niet verwacht kan worden dat het aantal beroepen substantieel zal afnemen. Onderzoek door de Universiteit van Utrecht heeft dit ook aangetoond. Er wordt zeer beperkt gebruik gemaakt van de actio popularis door niet-belanghebbenden. Een andere conclusie was dat de actio popularis in de praktijk niet leidt tot verlenging van de duur van de bestuurlijke procedures. Ten slotte werd erop gewezen dat zich nogal wat problemen kunnen voordoen bij het bepalen van de kring van belanghebbenden. De minister wil echter in ieder geval het signaal afgeven dat het hem ernst is met het terugdringen van het beroep op de rechter en de stroomlijning van procedures. Eerlijk gezegd vind ik dit weinig overtuigend. De minister zegt met andere woorden: het werkt wel niet echt, maar ik laat wel zien wat ik wil. Het lijkt mij dat je daarvoor beter een ander instrument dan een wetsvoorstel kunt gebruiken.

In 1997 waren er nogal wat bestuurders die in het rapport-Van Kemenade "Bestuur in geding" de trom roerden over de weelderige regeling van de actio popularis als een belangrijke oorzaak van juridisering en vertraging. Zij worden door de voorgestelde afschaffing van de actio popularis op hun wenken bediend, maar dat is eerder een tegemoetkoming aan de vox populi dan dat er sprake is van een duidelijke overtuiging. Daarbij komt nog het risico dat de rechter juist meer te doen krijgt. Hij krijgt er immers een ontvankelijkheidsstoets bij. De minister zal weten dat ontvankelijkheidsvragen soms

lastiger zijn dan de feitelijke geschillen. De minister heeft natuurlijk wel een punt als hij zegt: wij trekken de lijn van de Algemene wet bestuursrecht door met betrekking tot het belanghebbendenbegrip. Het is waar dat dit de uniformering is die wij zoeken. Ik herinner echter aan de discussie die wij onlangs hebben gevoerd over de derde fase van de rechterlijke organisatie. De minister zei toen: geen systeemdwang of intellectuele bevrediging; het gaat er wel om of het ook werkt in de praktijk, op de manier die wij beogen. Als wij al overzichtelijkheid en helderheid willen bevorderen, dan ligt het zeer in de rede om ook de kring van de inspraakgerechtigden, dat wil zeggen degenen die een zienswijze mogen leveren, te koppelen aan het belanghebbendenbegrip. Hoe moet je aan de burger uitleggen dat hij wel gerechtigd is een zienswijze te geven, maar niet in beroep mag gaan als hij vindt dat aan die zienswijze onvoldoende recht is gedaan? Wees dan consequent en zeg: het geven van een zienswijze geldt ook alleen voor de belanghebbende. Betrokkene wordt verder niet ontvankelijk verklaard, maar dit neemt niet weg dat het bestuursorgaan wel degelijk ook de bezwaren van een Brabantse milieufederatie tegen iets wat in Friesland speelt, in de besluitvorming kan betrekken, als daar interessante dingen in staan. Het is dan wel helder dat men, als men geen belanghebbende is, niet in beroep kan gaan als men vindt dat aan zijn zienswijze onvoldoende recht is gedaan.

Praktisch gezien vind ik de afschaffing van de actio popularis niet sterk. Als wij het toch doen, laten wij het dan goed doen en de lijn meteen doortrekken naar de voorfase en die ook aan het belanghebbendenbegrip koppelen. Dat lijkt mij de meest logische weg.

De wijziging van artikel 6:13 Awb hangt nauw samen met de afschaffing van de actio popularis. In aanvulling op de huidige bepaling wordt toegang tot de rechter ook ontzegd aan degene aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijze als bedoeld in artikel 6:13 heeft ingediend. De aanvulling van artikel 6:13 is logisch en juist, als de actio popularis wordt afgeschaft. Het is echt een technische aanpassing en tegen de wettekst als zodanig hebben wij dan

ook geen bezwaar. Wij zetten echter wel vraagtekens bij de uitwerking die in de toelichting op dit artikel wordt gegeven. Er staat dat een redelijke uitleg van het nieuwe artikel 6:13 met zich brengt dat bij openbaar voorbereide besluiten van betrokkenen mag worden verlangd dat zij duidelijk maken op welke onderdelen van het ontwerpbesluit de door hen naar voren gebrachte zienswijzen betrekking hebben. Bij deze besluiten zal het beroep op de rechter zich dus niet kunnen richten tegen onderdelen ten aanzien waarvan in die bestuurlijke voorfase in het geheel geen zienswijzen naar voren zijn gebracht. Dat is het eerste dat wordt gezegd. Anderzijds betekent het gewijzigde artikel 6:13 Awb dat de belanghebbende in beroep bij de rechter ter zake van onderdelen van het besluit die ook al in de bestuurlijke fase ter discussie zijn gesteld, in beginsel ook nieuwe gegevens, beroepsgronden of bewijsmiddelen kan inbrengen, tenzij de belanghebbende redelijkerwijs kan worden verweten deze niet eerder te hebben ingebracht. Zo staat het ongeveer in de memorie van toelichting.

In het licht van het commentaar van de juristen Van de Griend en Weggeman in een artikel in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht van juni 2004 plaats ik vraagtekens bij deze passage. Het lijkt erop dat onder de vlag van een redelijke uitleg een bepaalde draai aan dit artikel wordt gegeven, die niet spoort met de bestaande praktijk en ook niet met een gevormde consensus op dit punt ± zonder dat dit overigens in de bewoordingen van de wettekst tot uitdrukking komt. Als ik het goed zie, wordt het al dan niet op het juiste moment komen met een beroepsgrond in een openbaar voorbereid besluit in feite tot een ontvankelijkheidskwestie gemaakt. Als niet de redelijke uitleg van de toelichting op artikel 6:13 wordt gevolgd, handelt men in strijd met dat artikel en dan zou het gevolg niet-ontvankelijkheid moeten zijn. Voor de bezwaarprocedure geldt zo'n regel niet. De toelichting waar ik het zojuist over had, beperkt zich immers tot de openbaar voorbereide besluiten. In de bestaande praktijk is de sanctie op het te laat indienen van stukken in het kader van een beroepsprocedure, na een bezwaarprocedure, het buiten beschouwing laten van bepaalde stukken. De zaak wordt dan niet in de sfeer van de

## Van der Staaij

ontvankelijkheid getrokken, maar in het al dan niet gegrond zijn van het beroep. Wij geven daar de voorkeur aan, juist om juridisering en allerlei ingewikkelde discussies over ontvankelijkheid tegen te gaan. Een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel is uniformiteit. Wordt deze eigenlijk wel bereikt? Als bijvoorbeeld een kapvergunning is voorbereid met een bezwaarprocedure, wordt er anders mee omgegaan dan wanneer deze is voorbereid met een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Een ander bezwaar tegen deze redenering is dat het onderscheid tussen gronden en onderdelen in de praktijk vaak niet scherp te trekken is. Men kan dus wel met nieuwe beroepsgronden komen in een aantal gevallen, maar men kan niet ingaan tegen onderdelen waartegen men niet al eerder is ingegaan, waarop men niet al eerder een zienswijze heeft ingediend. In de praktijk valt echter het onderscheid tussen gronden en onderdelen niet zo makkelijk te maken. Onderdelen van het besluit zijn ook niet een criterium dat wij in de Awb tegenkomen. Dat kan veel discussie geven. Het criterium dat er wordt gegeven over "nieuwe gronden, gegevens en bewijsmiddelen" roept eveneens vragen, onder andere door de gelijkstelling van gegevens, bewijsmiddelen en beroepsgronden. Is dat allemaal op een lijn te stellen? Hoe moet er worden omgegaan met gronden vanuit het EVRM of EG-recht die in een latere fase aan de orde worden gesteld? Soms wordt er immers in recente jurisprudentie wel weer ruimte voor geboden om daar nog op een later moment mee te komen. De minister verwijst naar de commissie-Boukema, de tweede evaluatie Awb, maar ik kan het niet anders zien dan dat de gedragslijn die de regering voorstaat daar toch maar op gespannen voet mee staat. De commissie-Boukema waarschuwt immers voor een juridisering van de voorprocedure die hiervan juist het gevolg zou kunnen zijn.

Kortom, het is inderdaad heel technische en processuele materie. Mijn verzoek is om deze passage uit de memorie van toelichting niet dé vaststaande bedoeling van de wetgever te laten zijn, ook met het oog op de praktijk van wat een ontvankelijkheidskwestie is en wat iets is dat je op een bepaald moment

nog wel of niet in een oordeel kunt betrekken en wat er kan leiden tot al of niet gegrondverklaring van een beroep. Laat deze passage veeleer een richting zijn waarin de regering denkt, een inzet voor de verdere discussie hierover, maar niet iets dat een discussie wil beslechten die in de praktijk mijns inziens nog helemaal niet uitgekristalliseerd is en zeker niet in de richting zoals dat nu in deze passage staat verwoord.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.



**Minister Donner:** Voorzitter. Het voorliggende wetsontwerp is een uitvoerige aanpassing van een groot aantal wetten aan de eerdere wet over de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Deze aanpassing is nodig. Twee jaar geleden zijn de twee voorbereidingsprocedures samengevoegd en nu moeten er ongeveer 70 wetten daarmee in overeenstemming worden gebracht. De lijn daarbij is dat wij af moeten van allerlei verfijningen en details in de bestuursrechtelijke wetgeving. Wat wij niet bewust regelen in de Awb moet ook niet via een omweg terugkomen in allerlei sectorale wetten. In wezen is dat ook de achtergrond van de voorstellen met betrekking tot de actio popularis. Het betreft immers, dat is ook in de discussie duidelijk geworden, een verfijning in twee wetten, namelijk de milieuwetgeving en de ruimtelijkeordeningswetgeving. De rest van de bestuurswetgeving kent die niet. Ik ga daar straks op in. Het betreft een verfijning die, zoals de heer De Wit zei, in de geschiedenis een rol speelde. Sinds de invoering van de Awb en het belanghebbendenbegrip hebben echter die argumenten in hoge mate aan relevantie verloren. Ik ga daar straks nog op in.

Er is door enkelen, onder anderen door de heer Van der Staaij, op gewezen dat er een tweede element in zit, namelijk de wijziging van artikel 6:13. Daarin is de bewoording opgenomen die voorheen in artikel 20.6 Wet milieubeheer stond om niet de basis voor de Medemblik-jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak weg te nemen. Dat zou de consequentie zijn van het zondermeer schrappen. Daarom moet er nu wel worden gekozen. Er

kan niet alleen worden geschrapt want dan vervalt deze basis en zit de rechter met de vraag hoe hij het moet uitleggen. Wij hebben ervoor gekozen om zoveel mogelijk de bewoording die werd gebruikt in artikel 20.6 over te nemen in artikel 6:13 om te voorkomen dat er in een te vroeg stadium van de rechtsontwikkeling wordt ingegrepen. Uit de toelichting blijkt dat het voorstel mede is bedoeld om de lijn van het rapport-Boukema te ondersteunen op dat punt. Dat zit vooral in de toelichting. Wij hebben niet willen proberen om daar in deze fase al via de terminologie van de wet op vooruit te lopen.

De heer De Wit verweet het kabinet dat het dit wetsvoorstel zou verdedigen omdat het zou leiden tot een omvangrijke afname van het beroep bij de rechter. Hij zal zeggen er staat "niet in de eerste plaats", dan is het dus in de tweede plaats. Hij zal echter moeten erkennen dat op de zinsnede "de reden voor de afschaffing van de actio popularis is niet in de eerste plaats ..." in de memorie van toelichting onmiddellijk een verwijzing volgt naar het rapport dat hij heeft genoemd. Hij kan dus niet beweren dat wij vinden dat het in de tweede plaats wel een omvangrijk beroep is. Wij zouden onszelf dan het gras voor de voeten hebben weggemaaid.

Het motief voor de wijziging op het terrein van de actio popularis is primair de signaalwerking. In de tweede plaats is de vraag waarom er in de wetgeving allerlei verfijningen nodig zijn op het terrein van de beroepsprocedures bij de rechter. Er is nu juist voor gekozen om niet de lijn door te trekken die hier ook is bepleit, namelijk om ook eenieder te schrappen in de openbare voorbereidingsprocedure. Dat berust op het gegeven dat in de openbare voorbereidingsprocedure, de eerste fase, de zienswijze voor het bestuur mede een inspraakfunctie heeft. Daarom wordt bij de ingang van de zienswijze gesproken van "eenieder" en regelen wij hier dat het beroep alleen open staat voor belanghebbenden.

De heer Wolfsen vraagt terecht wat de garantie is dat dit er niet toe leidt dat de zienswijzen van personen die geen belanghebbenden zijn zonder meer terzijde zullen worden geschoven. Hij vroeg wat het controlemechanisme is. In de eerste



## Donner

plaats zijn dat juist bij belangen die waren bedoeld bij de actio popularis ± dat zijn algemene belangen die niet ook zijn verdicht tot concrete individuele belangen ± de vertegenwoordigende organen die het bestuur daarover kunnen aanspreken. Zij kunnen vragen aan het bestuur waarom op ingediende bezwaren niet serieus wordt ingegaan.

Er is ook een discussie geweest over de vraag of dit niet juist leidt tot meer procedures. Het bestuur heeft niet op voorhand zekerheid dat eenieder die zienswijzen indient niet vervolgens ook als belanghebbende zal worden aangemerkt. In een aantal gevallen zal dat wel zo zijn, maar er is een derde potentiële mogelijkheid van controle, in de lijn van versoepeling die in het rapport-Boukema wordt bepleit met betrekking tot de Medemblikjurisprudentie. Daarbij is niet meer de strikte eis dat degene die in beroep een bepaald argument aanvoert dat ook al in de bestuurlijke fase heeft aangevoerd, maar dat hij geen aspecten aan de orde kan stellen die hij niet al in de bestuurlijke fase aan de orde heeft gesteld. Wel kan hij eventueel andere argumenten gebruiken. Hij kan dan de argumenten meenemen die eventueel door een niet-belanghebbende zijn aangevoerd in de zienswijzeprocedure, ook als hij die niet zelf heeft aangevoerd.

Langs die drie lijnen is er dus wel degelijk toezicht op de ernst waarmee ook de zienswijzen van niet-belanghebbenden worden meegenomen in de voorbereidingsprocedure.

De heer **De Wit** (SP): Is juist het laatste niet een argument om ons af te vragen waar wij mee bezig zijn? Is dit niet angst voor de burger die mogelijk als niet-belanghebbende een heel belangwekkend argument naar voren brengt, dat dan maar moet worden opgepikt door iemand die wel beantwoord aan het criterium van belanghebbende? Is dat niet betuttelend? Welk signaal moet er dan nog uitgaan van uw voorstel om de actio popularis af te schaffen? Dat zie ik niet in.

Minister **Donner**: De signaalwerking die hiervan uitgaat, is het verschil duidelijk maken tussen wat inspraak is en wat een rechtsbeschermings- en beroepsprocedure is. Daar heb ik een vergunning die wordt verleend,

of een besluit dat wordt genomen. Dat is ook voor de rechter het best hanteerbaar, namelijk dat iemand die een duidelijk belang heeft bij een ander besluit daartegen in beroep komt. Als daar iemand tegen in beroep komt die zelf geen belang heeft bij een ander besluit maar die zich beroept op algemene beleids-overwegingen die door het bestuur niet zouden zijn meegenomen, dient ook de controle daarvan niet primair bij de rechter te liggen. Deze zou dan namelijk algemene uitspraken doen over het beleid in plaats van concrete, op de specifieke zaak toegesneden uitspraken. In de aard van de rechtspraak ligt derhalve al besloten dat de actio popularis zoals die is uitgewerkt minder geschikt is. Als het gaat om argumenten die door niet-belanghebbenden worden aangevoerd, moeten die primair in de politieke fora aan de orde komen en niet in de rechtsfora.

De heer **De Wit** heeft gewezen op de argumenten die in de jaren zeventig door minister Vorrink naar voren zijn gebracht voor de invoering. Inmiddels valt via de Algemene wet bestuursrecht een groot gedeelte van de groeperingen die toen bedoeld waren om te vallen onder de actio popularis nu onder het belanghebbendenbegrip. In die zin moet ik toegeven dat de milieuorganisaties in beginsel als belanghebbende zullen worden aangemerkt als het gaat om besluiten die van invloed zijn op het milieu. Op die basis zullen zij nog steeds een beroep kunnen indienen.

De heer **Wolfsen** heeft mij gevraagd om voorbeelden van gevallen waarin niet-belanghebbenden beroep indienen. Ik weet uit eigen ervaring dat dat vaak bepaalde politieke partijen waren, die als zij hun zin niet hadden gekregen bij de besluitvorming, via de rechter alsnog probeerden de uitvoering van besluiten aan te vechten. Daarvan is de vaste lijn dat een politieke partij niet dient ter bescherming van een specifiek belang.

Een ander geval, zij het veel sporadischer, is dat een burger heeft ontdekt dat hij van een bestuursorgaan dat niet tijdig besluiten kan nemen in tweede instantie soms een dwangsom ten behoeve van hemzelf kan krijgen als dat besluit nog steeds uitblijft, en dat het een bron van inkomsten kan zijn op die wijze bezwaren in te dienen en vervolgens

in beroep te gaan tegen een negatieve beschikking.

Kortom, er zijn verschillende figuren waarin dit voorkomt. Ik geef nu ook voorbeelden van gevallen die ik uit eigen ervaring ken van de Afdeling bestuursrechtspraak, met name bij de milieurechtspraak.

De heer **De Wit** (SP): Ik kom terug op de vraag wat het signaal is dat de regering doet uitgaan. De minister komt in feite terug op de vraag wie belanghebbende is. Dat wil hij door middel van deze wet beperken en dat is het signaal dat hij wil laten uitgaan. De minister noemde een aantal voorbeelden. Iemand kan uit bezorgdheid over het milieu vinden dat een vliegveld of een weg niet mag worden aangelegd omdat dit de natuur schade toebrengt. Het zou dan de vraag zijn of dat te beschouwen is als een belang van iemand die dus meent dat Nederland anders naar de knoppen gaat. Het is dan een beperking van het begrip waarvan de minister zegt dat wij dat vooral naar voren moeten brengen.

Minister **Donner**: De heer **De Wit** geeft nu precies het voorbeeld waarom dat soort argumenten voor de rechter niet hanteerbaar is. Het argument dat Nederland naar de knoppen gaat, behoort hier aan de orde te komen of eventueel in een gemeenteraad. De rechter kan dat niet beoordelen. Hij kan beoordelen of aan de vereisten van de wet wordt voldaan en of conform het beleid wordt gehandeld. De rechter kan echter niet in het algemeen beoordelen of Nederland of het milieu naar de knoppen gaat.

De heer **De Wit** (SP): Het gaat om het geval dat een burger meent dat een bepaald voorstel, besluit of voornemen op grond van wetgeving of desnoods op grond van rechtspraak niet mag doorgaan, omdat Nederland dan naar de knoppen zou gaan. Dan kan men dit toch ook als gewone burger naar voren brengen? Waarom moet de minister dit dan beperken tot het rechtstreekse belang? Dat is naar mijn idee een inperking, die hij niet kan beargumenteren met de opmerking dat daarvan een signaal moet uitgaan. Nee, daarmee perkt men de rechten van de burger in.

Minister **Donner**: Ik herhaal dat het argument dat iets in strijd is met de



De heer De Wit (SP)

© M. Sablerolle ± Gouda

wet doorgaans onmiddellijk wordt overgenomen door anderen die tegen het besluit in beroep gaan. Dat is de zorg dus niet.

Het gaat om beleidsdiscussies en discussies over het punt dat het bestuur een bepaald besluit niet had behoren te nemen. Dat zijn eindeloze discussies over vergunningen voor wijzigingen van agrarische bedrijven. Men is bijvoorbeeld tegen de bio-industrie en vecht dat uit over de geluidshinder en de stankoverlast. De vraag of wij tegen de bio-industrie moeten zijn, is een politiek besluit en behoort in de vertegenwoordigende en bestuurlijke organen aan de orde te komen, niet bij de rechter. De vraag of iets stank- of geluidsoverlast veroorzaakt, dient te worden beantwoord aan de hand van opmerkingen van degenen die daar last van hebben, niet aan de hand van de opmerking van iemand die ergens anders woont en er geen last van heeft maar die meent dat iemand anders daar wel last van zou kunnen hebben. Als het gaat om de serieuze overweging van milieu-belangen, is het enige punt dat de betrokkene zich zal moeten organiseren via een maatschappelijk doel in de vorm van een stichting of vereniging die dat belang behartigt. Hij zal dan vrij snel als belanghebbende worden aangemerkt.

De heer **De Wit** (SP): Voor de burger

uit het verre zuiden die opkomt voor iets dat in het noorden afvalt, wordt een rechtspersoon gecreëerd. Per saldo leidt dit dus niet tot minder procedures, niet tot tijdsbesparing of een capaciteitsreductie.

**Minister Donner:** Dat is ook niet het argument dat is aangevoerd, dus dat het primair is bedoeld om tot een aanzienlijke beperking van de belasting te komen. Het is echter ooit ingevoerd in de tijd dat wij het belanghebbendenbegrip nog niet kenden. In de jaren tachtig en negentig is met de Algemene wet bestuursrecht en de jurisprudentie voor het hele bestuursrecht het belanghebbendenbegrip ingevoerd. De consequentie daarvan is dat datgene wat wij oorspronkelijk deden in de milieu- en de ruimtelijke ordeningswetgeving, nu wordt gesaneerd om ten aanzien van het beroepsrecht het bestuursrecht over de gehele linie gelijk te trekken. Uit een oogpunt van deregulering en het schrappen van bepalingen die geen functie meer hebben, is dat heel zinvol. Het rapport waarnaar u steeds verwijst, geeft juist aan dat deze bepaling op die manier geen zin heeft.

De heer **Van der Staaij** (SGP): De minister zegt dat bij zienswijzen het uit de aard van de voorbereidingsprocedure logisch is dat de kring

ruimer is dan alleen belanghebbenden.

**Minister Donner:** Ja. Dat ligt in de aard van de besluiten waarvoor je een openbare voorbereidingsprocedure volgt. Het is een openbare voorbereidingsprocedure en geen particuliere procedure, omdat je te maken hebt met algemene belangen en terreinen waarop rechtspersonen die bepaalde algemene belangen behartigen, kunnen optreden. In die fase zijn er inspraakprocedures in het bestuursrecht teneinde de kwaliteit van de besluitvorming van het bestuur te verbeteren. Dat brengt mee dat vanouds het beginsel bestaat dat wij zo goed mogelijk willen horen of er steekhoudende bezwaren zijn.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Dat klinkt heel redelijk, maar dan is de minister het in feite niet eens met artikel 3:15. Daarin wordt in het eerste lid vooropgesteld dat belanghebbenden hun zienswijzen kunnen geven. Vervolgens staat in het tweede lid dat bij wettelijk voorschrift of per besluit van bestuursorganen het ook ruimer kan worden getrokken dan alleen belanghebbenden. Wat u zegt, klinkt bijna alsof het in het karakter van de procedure de regel zou zijn. Er zijn nu nog allerlei gevallen waarin het, kennelijk ook volgens deze wet, nog steeds niet de regel is.

**Minister Donner:** Dat hangt sterk af van de bestuursrechtelijke wetgeving. Terreinen van milieu en ruimtelijke ordening zijn juist terreinen die los van de directe omgeving in het algemeen mensen kunnen raken. Er wordt juist heel genuanceerd op ingespeeld. Ik wil het kwaliteitselement houden door mensen in de inspraakprocedure te blijven betrekken. Op het terrein van het beroep bij de administratieve rechter wil ik de zaak recht trekken en de actio popularis daar schrappen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik begrijp dat het niet het karakter van de procedure als zodanig is, maar in relatie met een bepaald soort besluiten dat aan de orde is.

**Minister Donner:** Op dit punt ben ik heb met de heer Van der Staaij eens. Vervolgens is gevraagd of het niet tot meer werk voor de rechter leidt.

## Donner

Men moet zich goed voorstellen hoe het gaat. Nu worden zienswijzen ingediend. Het bestuur gaat daarop in. Een aantal personen die zienswijzen hebben ingediend, of allen, zullen in beroep gaan. De beperking die wij nu aanbrengen, kan niet leiden tot meer procedures. Het zou alleen kunnen gaan om procedures die niets anders tegen een besluit in te brengen hebben dan het enkele feit dat men niet erkend is of wordt, eventueel door de rechter, als belanghebbende. De toetsing of iemand belanghebbende is, ligt niet bij het bestuur maar bij de rechter. Er zullen dus evenveel procedures komen als er nu komen. Alleen sommige ervan zullen vanwege niet-ontvankelijkheid worden afgewezen, omdat men geen belanghebbende is. Om die reden leidt het dus niet tot meer procedures. Potentieel kan het leiden tot meer procedures als er een beroepsmogelijkheid was bij besluitvorming in eerste instantie. Wij praten hier echter over het terrein van de milieuwetgeving en de ruimtelijke ordening en daarop wordt maar in één rechterlijke instantie geprocedeerd. Het argument dat het tot meer procedures leidt, is dus niet steekhoudend.

De heren Van de Camp en Wolfsen hebben gevraagd of het niet ertoe leidt dat sommige belangenorganisaties buiten de boot vallen en wanneer iemand belanghebbende is. Nogmaals, het begrip "belanghebbende" is geleidelijk aan uitgekristalliseerd en is primair een kwestie van rechtspraak. Daarom zie ik met enige huiver voorstellen tegemoet om via de wetgeving het begrip "belanghebbende" nader te gaan definiëren. Meestal breng je daarmee kettingreacties op gang, die meer kwaad dan goed doen. Het is niet zo dat door deze wijziging belangenorganisaties die nu als belanghebbende zouden worden aangemerkt, buiten de boot vallen. De enige belangenorganisaties die bij mijn weten buiten de boot vallen, zijn politieke partijen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Regionaal georganiseerde organisaties vallen daar toch ook buiten? Een kamer van koophandel in Friesland moet toch niet tegen een besluit in Zeeland kunnen gaan protesteren?

Minister **Donner**: Dat soort organisaties valt zonder meer buiten de boot. Het belanghebbendenbegrip

veronderstelt een maatschappelijke organisatie die in haar maatschappelijk doel duidelijk de bescherming van het belang op die plaats waar het besluit wordt genomen heeft opgenomen. De stichting milieubescherming voert door het hele land een groot aantal procedures, met name tegen boerenbedrijven.

De taakverzwaring van de rechter heb ik behandeld.

De heer **Van der Staaij** (SGP): U bent daar voor een deel op ingegaan, waar het ging om meer zaken. Maar de taakbelasting van de rechter kan ertoe leiden dat er nieuwe ontvankelijkheidsvragen aan de orde komen. Wat is uw inschatting daarvan?

Minister **Donner**: De praktijk wijst uit dat er niet veel zaken zijn die onder de actio popularis wel ontvankelijk zijn, en onder het belanghebbendenbegrip niet. In die gevallen zou er dus sprake kunnen zijn van extra werk. Er zal mogelijk iets meer werk in zitten, doordat het bestuur zich er mogelijk vaker op beroept dat de organisatie die beroep heeft aangetekend geen belanghebbende in de zin van de wet is. Nogmaals, de jurisprudentie over het begrip "belanghebbende" is, ook omdat deze op veel andere terreinen bepalend is voor de toegang tot de rechter, geleidelijk aan zo uitgekristalliseerd dat je bij de behandeling van een zaak vrij snel kunt zien of er sprake is van een belanghebbende. Tegenover de beoordeling daarvan staat de besparing dat je de argumenten niet meer hoeft te noemen. Het levert op dat terrein geen wezenlijk nieuwe werkzaamheden op. Dat punt moet worden meegenomen bij de beoordeling. Ik zal dat primair doen in contact met de Raad van State. Ik zal laten bekijken of er een mogelijkheid is om te registreren of deze besluiten in veel gevallen plotseling moeten worden teruggedraaid. Of dat precies over een jaar is, weet ik niet.

De heer Van der Staaij ging in op artikel 6:13, waarnaar ook de heer Van de Camp heeft gevraagd. Artikel 6:13 wordt geïntroduceerd om de basis voor de Medemblijjurisprudentie te handhaven. Tegelijkertijd is ervoor gekozen zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bewoording van artikel 20.6, teneinde niet door een andere bewoording een andere ontwikkeling in gang te zetten. In de

memorie van toelichting is aangegeven dat de bedoeling is om de Medemblij-jurisprudentie, maar dan in de bijgestelde vorm van het rapport-Boukema, zo veel mogelijk als basis aan te bieden. Het betreft hier een doctrine die sterk jurisprudentieel is en die in één hand is vanwege de argumentatie dat het bij de Afdeling bestuursrechtspraak geconcentreerd is. Om die reden heb ik er vertrouwen in dat die lijn voortgezet kan worden, zij het met de bijstelling zoals is voorgesteld in het rapport-Boukema. Dat biedt tegelijkertijd een antwoord op de vraag van de heer Wolfsen hoe wordt toegezien op een serieuze behandeling van bezwaren die zijn ingebracht.

De heer Van de Camp heeft gesproken over de nadere implementatie van de twee moties van de heren Koopmans en De Krom. De eerste motie ging over fatale termijnen. Collega De Graaf heeft de Kamer geïnformeerd over de afhandeling van burgerbrieven en elektronische berichten. Het kabinet wil bezien of de figuur van de fatale termijn, die dan leidt tot een positief besluit, nog meer kan worden gebruikt. Zeker op een terrein als hier aan de orde is, moet u daar niets van verwachten. Het kan namelijk niet zo zijn dat een bedrijf een vergunning krijgt, omdat het bestuursorgaan de termijnen niet heeft kunnen halen. De activiteiten van bedrijven die juist de grootste zorgvuldigheid vergen zijn ook de activiteiten waarover vaak niet binnen de termijnen kan worden besloten. Wij zouden dan de vreemde figuur invoeren dat de duidelijk positieve en de duidelijk negatieve gevallen er wel uitgehaald kunnen worden, maar dat de grensgevallen, die per definitie meer tijd vergen, automatisch een vergunning krijgen. Dat is gevaarlijk. Bestuursorganen is het er niet om te doen termijnen te overschrijden, maar omdat men vaak niet kan plannen op de hoeveelheid vergunningen die worden aangevraagd en de moeilijkheden die zich daarbij voordoen, kan het voorkomen dat termijnen overschreden worden. Het is dan maar de vraag of je dat op een algemene wijze kunt corrigeren.

De tweede motie dringt aan op de invoering van een eenvoudige herstelbaarheid voor administratieve en procedurele fouten. Het is

## Donner

de bedoeling om dat te gaan regelen in het aangekondigde wetsvoorstel Aanpassing bestuursprocesrecht. Het is de bedoeling dat wetsvoorstel begin volgend jaar in te dienen bij de Kamer. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2007.

De heer **Van de Camp** (CDA): Hoe staat het met het voorontwerp Beroep niet tijd beslissen?

Minister **Donner**: Ik bezin mij nog op een dergelijke regeling. Er is een concreet voorstel, dat daar geldelijke boetes op wil zetten. Daar ben ik geen groot voorstander van. Ik weet dat de heer Wolfsen op dat punt nog een verrassing in petto heeft. Ik bezie op het moment wel welke andere mogelijkheden er zijn om daar een oplossing voor te vinden, die de rechter niet te veel belast. Ik weet uit het blote hoofd niet precies wat de verwachting is. Als u daar behoefte aan heeft, kan ik daar bij de behandeling van het volgende wetsvoorstel op terugkomen.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn heldere beantwoording. Hij maakt scherp onderscheid tussen de inspraakronde voordat het besluit wordt genomen en de toets door de rechter. Dat schept een verplichting, ook voor ons en voor partijgenoten die in volksvertegenwoordigende organen zitting hebben. Ik moet het eens zijn met de minister. In de inspraakronde moet royaal ruimte wordt gegeven, ook aan anderen, om mee te denken. Daarbij komen vaak algemene politieke dingen aan de orde en dan ben je als volksvertegenwoordiger de aangewezen persoon om erop toe te zien dat de bestuurders hun werk goed doen en de inspraak ook serieus nemen. Ik ben het eens met die opdracht van de minister. Als wij als volksvertegenwoordigers ons werk niet goed doen, dan kan inspraak minder serieus worden genomen. Dat kan weer leiden tot extra procedures, omdat mensen niet goed bediend worden. Vervolgens kan men procederen over de vraag of men wel of niet belanghebbende is vanwege het feit dat men niet serieus is genomen. Als iedereen zijn werk goed doet, zal het aantal procedures niet toenemen. De minister zegt dat het aantal ook niet zal afnemen. In sommige procedures

kan het beroep sneller worden afgedaan omdat het zich beperkt tot de vraag of men al dan niet belanghebbende is. Ik ben blij met de toezegging van de minister dat gevolgd wordt of er het komend jaar extra procedures zullen zijn vanwege de vraag of men wel of niet belanghebbende is. Als dit het geval is, dan moeten wij alsnog het amendement van de heer De Wit steunen, omdat dan de oude procedure weer moet worden ingevoerd.

De heer **De Wit** (SP): Is dat het enige argument om het te steunen? De principiële vraag is of het moet gaan om eenieder dan wel om een belanghebbende op dit terrein van milieu en ruimtelijke ordening.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Iedereen moet in de inspraakronde royaal het woord krijgen. Wij moeten erop toezien dat onze collega's in de andere vertegenwoordigende organen de inspraakprocedures serieus nemen. De rechtmatigheids-toetsing en dus toetsing in beroep, moeten naar de mening van mijn fractie beperkt worden tot de echt belanghebbenden, zij het dat rechtspersonen, zoals milieu-organisaties enz. die zich de belangen aantrekken van het milieu en ruimtelijke ordening, altijd belanghebbenden zijn. Zij kunnen dus altijd procederen en in beroep gaan.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter. Ik sluit mij aan bij het dankwoord van collega Wolfsen. Wij zullen het amendement-De Wit niet steunen, omdat het een continuering is van de huidige gang van zaken. Het Staatsblad bij de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure dateert van 24 januari 2002. De aanpassingwet is van 7 januari 2004. Wat heeft de minister in die twee jaar gedaan?

De heer **Luchtenveld** (VVD): Voorzitter. Ik constateer met vreugde dat ook de PvdA-fractie ervan overtuigd is geraakt dat het primaat bij het bestuur moet liggen. Het gaat om een slagvaardig bestuur, dat zorgvuldig omgaat met alle inspraakreacties en met alles wat bij

de voorbereiding van het besluit naar voren wordt gebracht, ook door derden, die geen direct belang erbij hebben. In de rechterlijke fase, bij de toetsing van de rechtmatigheid, gaat het echter alleen om de belanghebbenden bij het besluit. Wij realiseren ons goed dat het begrip "belanghebbende" is uitgekristalliseerd in de jurisprudentie. Dat neemt niet weg dat wij de behoefte hebben daar later nog een keer naar te kijken. Daar is het nu niet het juiste moment voor. Nu steunen wij het wetsvoorstel. Het amendement daarentegen steunen wij niet.

Ik sluit mij aan bij de woorden van dank aan de minister voor diens uiteenzetting.

De heer **De Wit** (SP): De minister heeft nog niet geantwoord op mijn vraag aan het slot van mijn bijdrage in eerste termijn. In de huidige Wet milieubeheer bestaat voor eenieder de mogelijkheid een verzoek te doen tot handhaving en/of intrekking dan wel wijziging van een vergunning. In die wet wordt deze ruime formulering gebruikt. Wil de minister daar in zijn tweede termijn alsnog op ingaan?

Wat is het oordeel van de minister over het door mij ingediende amendement? Ik heb inmiddels al wel een vermoeden, maar ik hoor toch nog graag zijn expliciete mening.

Voor mij blijft de vraag: waar praten wij eigenlijk over? Waar gaat het nu over? De minister zegt zelf het eens te zijn met de correctie inzake omvangrijke procedures dan wel meer procedures. Hij verwacht niet veel extra procedures, sterker nog, hij verwacht niet dat er meer procedures zullen zijn dan onder de huidige wetgeving. Is er dan reden om te veronderstellen dat er te veel onnodig wordt geprocedeerd? Uit onderzoek blijkt dat dit niet het geval is. Wat is er dan op tegen als mensen die begaan zijn met het milieu op grond van een bepaald artikel, bepaalde wet of jurisprudentie reden zien om zich als bewoner van een heel andere streek uit te laten over het voornemen om een bepaald plan neer te leggen of een bepaald besluit uit te voeren?

Het gaat om de mondigheid van de burger en de vrees van de overheid voor een burger. Die vrees is volkomen misplaatst, want in de

## De Wit

praktijk blijkt er geen reden voor te zijn. De burger kan een antwoord krijgen als hij een zienswijze heeft ingediend. De burger krijgt ook van de rechter antwoord als hij bezwaar of beroep heeft ingesteld. Daar is op dit moment helemaal niks mis mee, anders dan het begrip stroomlijning. Stroomlijning is inhoudelijk niet te verdedigen. Je kunt namelijk met evenveel reden zeggen dat de burger ook al is hij niet rechtstreeks belanghebbende, toch heel deugdelijke argumenten kan aandragen die de overheid die een beslissing moet nemen tot een ander inzicht kunnen brengen.

Kortom, naar mijn mening is er aanleiding om de actio popularis te handhaven. Om die reden handhaaf ik mijn amendement.

□

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoord. Ik heb in eerste termijn al gezegd dat dit onderdeel van het wetsvoorstel, het afschaffen van de actio popularis en de zienswijze om eenieder wel de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze te bieden, niet echt groot enthousiasme bij ons kan wekken. Ik heb echter ook geen doorslaggevende bezwaren tegen deze benadering. Ik heb de neiging mij daarin te voegen en er op basis van de evaluatie verder over te praten.

Ik houd moeite met het enigszins halfslachtige karakter van het wetsvoorstel. De minister zegt dat juist bij dit type besluiten het in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure nuttig is, eenieder te laten reageren, omdat het belang vaak heel breed is. Als je deze redeneerlijn volgt, zou je in de beroepsfase kunnen zeggen dat het wel eens lastig kan zijn, ook al is het begrip belanghebbende uitgekristalliseerd, bij dit type besluiten een, twee, drie aan te wijzen wie nu wel of niet belanghebbende is. Het zou dus problemen kunnen oproepen. Ook al is het begrip belanghebbende uitgekristalliseerd, het kan nieuwe vragen oproepen in relatie tot dit type besluiten. Naar mijn mening moeten wij die stap maar wagen en bij de evaluatie zien hoe in de praktijk de taakbelasting van de rechter hiermee bezwaard wordt.

De minister is heel in het algemeen ingegaan op artikel 6:13

AWB. Zijn antwoord was niet echt bevredigend. Ik heb wat meer specifieke vragen gesteld in het licht van de uniforme benadering van de bezwaarprocedure, te weten de beslissing op bezwaar en de beslissing na een voorbereidingsprocedure. Wordt het op grond van deze uitleg van artikel 6:13 AWB niet zo dat bij een beroep na een beslissing op bezwaar op een andere manier wordt omgegaan met laat in het proces ingediende gegevens, dan wanneer iets bij een openbare voorbereidingsprocedure is voorbereid? Ik heb nog steeds het idee dat artikel 6:13 door de uitleg ten aanzien van het aanvoeren van gronden of stukken in het kader van de voorbereidingsprocedure als een ontvankelijkheidskwestie wordt gezien, terwijl wij dat in het beroep na de bezwaarprocedure niet doen. Wij kijken dan meer materieel of dit argument moet meewegen of niet omdat het te laat is ingediend. Nogmaals, ik heb het gevoel dat dit verschil nu wel wordt gemaakt, terwijl het in bepaalde gevallen om hetzelfde type beslissingen kan gaan. Het kan een kapvergunning zijn die bij een beslissing op bezwaar is gekomen en een kapvergunning die met een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is voorbereid. Is dat logisch? Is dat de uniformiteit die de minister beoogt? Is dit een beoogde consequentie van deze bepaling?

De minister heeft gezegd dat het in lijn is met de ideeën van de commissie-Boukema, maar daar zet ik eerlijk gezegd grote vraagtekens bij. De leidende gedachte van het advies van de commissie-Boukema is dat ook laat ingebrachte gronden en argumenten niet worden gesanctioneerd met rechterlijke uitsluiting. Dat staat haaks op het voorstel tot wijziging van 6:13. De minister heeft mij op dit punt niet overtuigd, maar het zou al winst zijn als hij zou zeggen dat hij niet heeft beoogd om de rechtsontwikkeling te fixeren. Ik heb geen bezwaar tegen de letter van de wet, maar er moet wel een opening blijven voor andere toepassingsmogelijkheden die een grotere uniformiteit kunnen brengen. Kan de minister uitspreken dat hij niet heeft beoogd een keurslijf op te leggen met alle onbeoogde gevolgen van dien? Als het zo blijft, dan zouden de toepassing en de effecten van artikel 6:13 ook in de evaluatie kunnen worden meegenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de leden die zich ervan hebben laten overtuigen dat er wel degelijk waarborgen zijn dat de inspreker serieus wordt genomen. Er resten nog een paar vragen.

De heer Van de Camp vroeg wat de minister in de tussentijd heeft gedaan. Hij heeft zelf al gewezen op de ingewikkeldheid van deze wetgeving. Het gaat in totaal om zo'n duizend aanpassingen in deze wet. Voor deze aanpassing moest de gehele bestuurswetgeving nagevlooid worden en dat is in die twee jaar gebeurd. Dit is natuurlijk niet het enige wat het departement doet; er zijn ook nog andere wetten. Ik beschik niet over één groot team dat binnen een paar maanden al die wetten kan doornemen. Je moet ook serieus andere departementen vragen hoe het precies zit. Dat vergt zorgvuldigheid en dat kost tijd. Bovendien zijn er in de tussentijd nog twee keer verkiezingen geweest.

De heer **Van de Camp** (CDA): Mijn vraag was bepaald niet bedoeld om een verwijt te maken. Leidt de uitspraak dat er meer dan 1000 aanpassingen moeten worden doorgevoerd, nog tot een fundamenteel debat? Wij maken het zó ingewikkeld met elkaar. Ik weet wel dat u dit nu niet kunt beantwoorden, maar ik zal er het verslag bij de vierde tranche van de Awb wel voor misbruiken. Voor een normaal opgeleid academicus zoals ik is het niet meer te volgen.

Minister **Donner**: De aanpassingswetgeving is ingewikkeld omdat wij in iedere wet afzonderlijk de procedures willen regelen. De andere methode is om in geen enkele bestuurswetgeving meer procedures te regelen en het te houden bij één standaardmodule in de Awb. Dan is er in één keer duidelijkheid. Uit het blad RegelMaat blijkt dat er op het departement ± dat is overigens niet in officiële zin het departement, want het gaat om ideeën van ambtenaren ± wordt nagedacht over de vraag of op het terrein van technische wetten gekomen kan worden tot een vereenvoudigde vorm van wetgeving. Het is de vraag of je bij dit soort aanpassingswetgeving echt de

## Donner

hele parlementaire procedure zou moeten doorlopen; misschien kan daar een wat andere methode voor gekozen worden. Punt is vooral waar je de procedures wilt regelen. De aanpassing is ingewikkeld als je alle afzonderlijke wetten zo duidelijk mogelijk wilt maken, maar als je het alleen in de algemene wetten regelt, maak je weer van de afzonderlijke wetten een enorme puzzel, omdat je dan voor ieder onderdeel weer naar de algemene wetten moet kijken, waar de algemene modules in geregeld zijn. Voor dat dilemma sta je hier.

De **voorzitter**: Ik vind het goed als u nog één vraag stelt, mijnheer Van de Camp, maar dit ligt wel enigszins buiten het onderwerp dat nu aan de orde is.

De heer **Van de Camp** (CDA): Wat ik nu ga vragen, is absoluut buiten de orde. Ik besef heel goed dat ik nu de marge van deze aanpassingswet wat misbruik, maar ik heb altijd begrepen dat wij met de Awb begonnen zijn om meer uniformiteit te bereiken en om het geheel helderder en doorzichtiger te maken. Nu passen wij een afdeling van de Awb aan, en dat leidt dan tot 1000 aanpassingen. Wat hebben wij dan bereikt?

Minister **Donner**: Dat komt omdat de wetgever in iedere afzonderlijke wet de procedure op maat wil snijden. Vaak wordt die variatie bij amendement ingevoerd. Overigens zijn hier in het algemeen natuurlijk geldige argumenten voor te geven. De vraag is dus: wil men de afzonderlijke wetten steeds op maat hebben, of wil men werken met algemene systemen? Dit is echt een vraag van algemene wetgevingstechniek en ik denk dat het meer op zijn plaats is om daar volgende week over te discussiëren.

De heer De Wit vroeg mij hoe het zit met de handhavingsbesluiten. Ik kan hem antwoorden dat ook voor de handhavingsbesluiten de actio popularis wordt afgeschaft. Hier wordt dus een gelijke lijn gevolgd.

Verder vroeg hij mijn oordeel over zijn amendement. Dat amendement strekt tot het behoud van de bestaande actio popularis. Ik zou echter geen voorstel hebben gedaan om de wet te wijzigen als ik niet oprecht van mening was dat de actio popularis beter kan worden afgeschaft. Daarom ontraad ik

aanneming van het amendement. Het argument "baat het niet, het schaadt ook niet" vind ik niet overtuigend tegen de achtergrond van ons streven om de wetgeving te vereenvoudigen. Je moet niet vasthouden aan regels als de problemen waarvoor die regels zijn ingevoerd inmiddels op een andere manier zijn opgelost. Het belanghebbendenconcept is nu het algemene begrip in het bestuursrecht op basis waarvan deze afbakening wordt gemaakt. De logica vergt om wat betreft het beroep tot een zekere sanering te komen. Nogmaals, dat geldt niet voor het inspraakelement.

Voorzitter. Aan het adres van de heer Van der Staaij merk ik nog op dat er kennelijk sprake is van een misverstand. Er is geen onderscheid tussen bezwaarschriften en de gevallen die onder de openbare voorbereidingsprocedure vallen. Het is jurisprudentieel recht en in beide gevallen wordt eerst een oordeel geveld over de ontvankelijkheid en vervolgens wordt ingegaan op het oorspronkelijke geschil.

De heer **Van der Staaij** (SGP): De Medemblik-jurisprudentie slaat op een bepaald type besluiten, maar het wordt nu veel breder gemaakt. Als je in beroep na een bezwaarprocedure komt met gegevens waarmee je eerder had moeten komen, wordt het beroep ongegrond verklaard. Het zal echter nu anders gaan lopen als je in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure op een te laat tijdstip met bepaalde grieven komt. Dan zou je  $\pm$  gelet op de toelichting bij artikel 6:13  $\pm$  niet ontvankelijk worden verklaard.

Minister **Donner**: Men is ook nu niet ontvankelijk.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Misschien bij een bepaald type besluiten, maar niet in een geval waarin een bezwaarschriftenprocedure is gevolgd die eindigt bij de rechter.

Minister **Donner**: Ook dan past de rechter de Medemblik-jurisprudentie toe ...

De heer **Van der Staaij** (SGP): Dat is echt niet het geval.

Minister **Donner**: ...tenzij in de aard van het besluit besloten ligt dat dat niet de bedoeling is. Er is dus geen

sprake van een wezenlijke verandering. Vreest u dat de Medemblik-jurisprudentie te breed wordt toegepast of anders wordt toegepast?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Te breed en te star. De beoogde uniformiteit wordt niet bereikt door de wijze waarop in rechtszaken wordt geopereerd nadat de bezwaarprocedure is gevolgd. In bepaalde gevallen wordt gezegd dat je voor een onderdeel niet ontvankelijk bent, maar de hoofdlijn is dat je helemaal wel of niet ontvankelijk bent.

Minister **Donner**: Ik kan mij niet goed voorstellen welke gevallen u bedoelt. Als de procedure door deze formulering te star wordt, zou daarvan bij de bestaande formulering ook al sprake moeten zijn. Ik denk dat juist voor deze formulering is gekozen om heel duidelijk tot uitdrukking te brengen, ook in de toelichting, dat het niet de bedoeling is om met deze formulering een verandering in de jurisprudentie teweeg te brengen. Als de jurisprudentie niet star is, zal deze het hiermee ook niet worden.

U vreest dat met deze formulering de Medemblik-jurisprudentie wordt ingevoerd op terreinen waarop die nu niet wordt gehanteerd. Ik betwijfel dat, maar misschien moeten wij dat separaat bekijken. De administratieve rechtspraak past het beginsel toe waar het geëigend is voor het besluit. Dat wordt hiermee ook niet veranderd, want in wezen worden dezelfde bewoordingen gebruikt.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik denk dat het inderdaad te ver gaat om dit onderwerp in detail te bespreken in deze mondelinge gedachteswisseling. Het is jammer dat de artikelen waarnaar ik verwees, pas in een late fase naar voren kwamen. Ik wijs er alleen maar op dat ook vanuit de praktijk van de rechtspraak wordt gezegd dat dit niet de uniformiteit is die met het wetsvoorstel wordt beoogd, en dat is ook de analyse vanuit de bestuursrechtelijke hoek. Ik verwijs naar het artikel in het NTB van juni.

Minister **Donner**: Ik heb mijn algemene toelichting op dit punt gegeven. Het is niet de bedoeling om de jurisprudentie en de ontwikkeling daarvan met deze verandering te

## Donner

onderbreken. Dat zou het geval zijn bij schrapping van artikel 20.6 Wet milieubeheer, omdat dan de basis wegvalt onder de ontwikkeling van de jurisprudentie tot dusver. Als ik, met de heer Van der Staaij, zou concluderen dat er inderdaad iets in zit om een en ander nader te preciseren, kom ik daarop terug bij de stemming over het wetsvoorstel.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, over het wetsvoorstel en het ingediende amendement volgende week dinsdag te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten in verband met de regeling van bevoegdheden tot het vorderen van gegevens (bevoegdheden vorderen gegevens) (29441).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Voorzitter. Als er strafbare feiten worden gepleegd, willen wij dat politie en justitie op zoek gaan naar de waarheid, dat wil zeggen dat zij uitzoeken wie het heeft gedaan en waarom, zodat de verantwoordelijken kunnen worden opgepakt en voor de rechter gebracht en zo nodig kunnen worden gestraft. Voor het opsporen geven wij de politie en justitie veel bevoegdheden. Hoe ernstiger het strafbare feit, zo zou je kunnen zeggen, hoe verdergaand de bevoegdheden. Er is nog een andere regel en die zegt: hoe ingrijpender de bevoegdheid, hoe hoger de autoriteit moet zijn die daarvoor toestemming geeft. Huiszoekingen kun je bijvoorbeeld alleen maar doen met toestemming van de rechter.

De heer **Van Fessem** (CDA): Ziet de heer Wolfsen de rechter als een hogere autoriteit?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik

beschouw de rechter als een hogere autoriteit dan de officier van justitie, maar laten wij hier spreken van een andere autoriteit of, om het wat vriendelijker te zeggen, van de rechter als een toetsende autoriteit. Ik zie de opbouw ongeveer als volgt: politieagent, hulpofficier, officier, rechter-commissaris, meervoudige kamer.

Wat is de kern van een opsporingsonderzoek? Dat is informatie verzamelen bij of rond de verdachte of bij of rond anderen dan de verdachte. Bij of rond anderen gebeurt het om de waarheid te kunnen traceren of om een verdachte steviger te kunnen bevragen of om belastend materiaal te kunnen vinden. Wij leven tegenwoordig in een informatiemaatschappij, waarin er steeds meer informatie wordt vastgelegd in bestanden. Dat zou het in het algemeen wat makkelijker moeten maken om strafbare feiten op te lossen en verdachten op te sporen. Veel van die informatie zit in bestanden bij derden, dat wil zeggen bij niet-verdachten of bij nog-niet-verdachten. Die informatie moet dan echter wel beschikbaar komen voor politie en justitie.

Eigenlijk is het op dit moment een beetje vreemd geregeld: er bestaan allerlei typen van bevoegdheden en typen van vorderingen. Je kunt natuurlijk, als je denkt dat ergens informatie ligt, huiszoeking gaan doen, maar dan pas je tegelijkertijd de bijna meest verregaande bevoegdheid toe. Die vorderingen zijn niet overal goed en helder geregeld en wat raar is, is dat soms derden wordt gevraagd om mee te werken gegevens af te geven. Zij doen dit dan feitelijk op vrijwillige basis en moeten zelf de afweging maken of zij gegevens afgeven die tot hun beschikking staan. Dat is raar. Wij vinden het daarom goed dat dit wetsvoorstel er ligt, een heldere regeling geeft. Er is daarbij sprake van een driedeling in gegevens: 1. identificerende gegevens, zoals naam, adres en woonplaats; 2. andere gegevens, en 3. gevoelige gegevens. Bij deze laatste categorie gaat het om de meest intieme informatie die er over mensen beschikbaar is: seksuele voorkeur, geloof, gezondheid enz. Deze laatste categorie informatie mag alleen worden gevraagd, met inbegrip van derden, na een voorafgaande rechterlijke toets,

terwijl er bovendien sprake moet zijn van een dringend onderzoeksbelang. Dat vind ik een goede opbouw. De rechter beoordeelt of deze informatie wel of niet terecht wordt gevraagd.

Wij hebben bij dit wetsvoorstel nog een paar vragen. Dit betreft in de eerste plaats de vrijwillige medewerking die nu al bestaat. Deze blijft in feite bestaan en dat lijkt op het oog een beetje raar, namelijk dat je aan de ene kant mensen kunt vragen om vrijwillig medewerking te verlenen, terwijl je aan de andere kant ook een vordering kunt doen. Ik vraag de minister wat in dezen nu de bedoeling is. Zegt de minister dat in de toekomst zal worden afgezien door opsporingsautoriteiten van het vragen om vrijwillig medewerking verlenen en dat altijd deze wettelijke bepaling zal worden toegepast, waarbij mensen beklagrecht hebben? Betekent het dat de vrijwillige medewerking wel blijft bestaan, maar dat daar geen gebruik meer van wordt gemaakt?

Mevrouw **Griffith** (VVD): Naar aanleiding van deze eerste vraag van de heer Wolfsen heb ik de volgende vraag. Hoe ziet hij zijn vraag in het kader van "Meld misdaad anoniem", waarbij burgers ook vrijwillig informatie en gegevens verstrekken? Pleit hij ervoor dat "Meld misdaad anoniem" dan ook geschrappt wordt?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Nee, dit is de omgekeerde redenering. Dan geven mensen spontaan informatie prijs. Dat doen zij dus vrijwillig. Politieagenten kunnen ook nu aan derden vragen mee te werken aan een opsporingsonderzoek en vervolgens om informatie vragen. In dat geval worden gegevens op verzoek verstrekt. Ik ben het met mevrouw Griffith eens dat in dat geval de informatie vrijwillig wordt verstrekt, maar het type informatieverschaffing is dan anders.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Maar ik begrijp niet wat u wilt. U zegt dat er helderheid moet komen. Deze wet regelt de verplichte verstrekking, maar u meent dat er verwarring is, omdat de mensen ook vrijwillig informatie moeten kunnen geven. Wilt u dat beide mogelijk is of vindt u dat het een moet wijken voor het ander?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik wil gewoon helderheid. Ik wil dat als een