

Wet aanpassing bestuursprocesrecht

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

De voorzitter:

Vanmiddag is door de fractie van het CDA gevraagd om een heropening van het debat over de Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Daartoe is de minister van Veiligheid en Justitie uitgenodigd wederom in deze Kamer te verschijnen.

De beraadslaging wordt heropend.



Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):

Voorzitter. Ik voer hier het woord namens de fracties van het CDA, de SGP, de OSF, GroenLinks en de SP.

De minister stelt dat het wetsvoorstel als uitgangspunt heeft dat de rechterlijke procedure gericht moet zijn op het definitief beslechten van het geschil, dus vaststellen waar de burger recht op heeft. Dat uitgangspunt wordt door ons onderschreven. De rechter mag echter niet op de stoel van het bestuur zitten. Hij toetst dan ook slechts de rechtmatigheid van bestuursbesluiten. Art. 6:22 beperkt nu juist deze rechterlijke bevoegdheid door in zijn algemeenheid te stellen dat, als aannemelijk is – het hoeft dus niet eens bewezen te worden – dat belanghebbende niet wordt benadeeld, inhoudelijk onrechtmatige besluiten in stand blijven. De minister schrijft zelf heel iets anders in zijn brief op pag. 3: als evident is dat geen enkele belanghebbende door het beweerde gebrek is benadeeld. Maar zo staat het niet in de wet. De wet spreekt niet van evidentie, maar van aannemelijkheid en het gaat niet om "geen enkele belanghebbende", maar alleen deze belanghebbende die bezwaar of beroep aantekent. Het gaat ook om meer dan het passeren van vormvoorschriften zoals in de brief wordt gesteld, want dat kan nu immers al volgens de huidige formulering van art. 6:22.

In de Crisis- en herstelwet is de werking van het relativiteitsvereiste beperkt in de tijd én tot besluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening. In zijn brief citeert de minister dan ook uitsluitend rechterlijke uitspraken op het terrein van de ruimtelijke ordening. Maar dit wetsvoorstel gaat veel verder. Het breidt zowel de werking van art. 6:22 als het relativiteitsvereiste voor onbepaalde tijd uit én naar alle bestuursbesluiten. In het civiele recht is het relativiteitsvereiste zelf alweer gerelativeerd door de correctie-Langemeijer; ik heb er in de vorige termijn naar gevraagd. Moet deze correctie ook worden toegepast in het bestuursrecht? Graag krijg ik een antwoord van de minister.

De minister stelt dat met de twee genoemde artikelen – bedoeld worden de artikelen 6:22 en 8:69a – slechts wijzigingen van beperkte strekking worden voorgesteld, maar daarvan blijkt niets uit de woorden van de wet. Art. 6:22 is zeer algemeen geformuleerd. Het in stand blijven van onrechtmatige besluiten geldt in zijn algemeenheid, als

maar aannemelijk is dat er voor deze belanghebbende geen nadeel ontstaat. Het is niet nodig dat gebleken is, laat staan dat evident is, dat belanghebbenden door die besluiten niet zijn benadeeld. Met andere woorden, het gaat hier om twee artikelen die fundamentele, inhoudelijke wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht beogen te bewerkstelligen. Het gaat inderdaad om een breuk met tot dusver algemeen aanvaarde uitgangspunten, dus niet om procesrechtelijke vereenvoudigingen, waarvan de consequenties niet zijn doordacht en niet zijn te overzien als daarmee wordt gebroken.

Er is geen sprake van een misverstand tussen ons en de minister, zoals de minister in zijn brief stelt. Wij weten immers heel goed dat een bezwaar ontvankelijk is als het gericht is tegen een inhoudelijk onrechtmatig genomen besluit. Het is dan ook niet voor niets een terecht bezwaar. Het gaat er hierbij om dat een terecht ingesteld bezwaar en/of beroep – klager is immers ontvankelijk – tegen een onrechtmatig besluit desalniettemin ongegrond wordt verklaard als aannemelijk is – daarvoor is niet eens bewijs nodig, laat staan evidentie – dat deze belanghebbende – en niet: geen enkele belanghebbende – daar geen nadeel van ondervindt. Iemand die dus terecht bezwaar en/of beroep heeft ingesteld, krijgt toch zijn griffierechten niet terug, omdat het onrechtmatige besluit in stand blijft. Over benadeling gesproken!

In combinatie met de leer van de formele rechtskracht leidt art. 6:22 er bovendien toe dat het onrechtmatige besluit geacht wordt rechtmatig te zijn als het niet wordt vernietigd. Heeft de minister deze consequentie gezien en, zo ja, vindt hij dit in overeenstemming met het recht? Graag een antwoord, want dat heb ik nog niet gekregen, hoewel eerder wel gevraagd.

Art. 6:22 voegt niets toe aan wat de minister beoogt te bereiken, want dat kan nu al via art. 8:72 lid 3, namelijk dat de gevolgen in stand kunnen blijven, ook als het besluit wordt vernietigd. Het is een overbodig artikel dat het gevaar in zich bergt dat het bestuur onrechtmatige besluiten in stand laat.

In de afgelopen jaren zijn via verschillende deelwijzigingen al wezenlijke verbeteringen aangebracht om het doel te verwezenlijken dat de minister wil bereiken: de bestuurlijke lus. het opleggen van een dwangsom aan een nalatig bestuur, het aanscherpen van het begrip "belanghebbende" enzovoorts; ze zijn alle al genoemd. Deze recente veranderingen zijn nog niet of nauwelijks geëvalueerd. Zij werken in de praktijk bevredigend, waardoor in het bestuursprocesrecht reeds aanmerkelijke verbeteringen zijn opgetreden. De twee gewraakte bepalingen vormen een breuk met de tot dusver algemeen aanvaarde uitgangspunten, zijn overbodig en inadequaaf voor het doel dat de minister voor ogen heeft en perken de rechtsbescherming van de burger op onaanvaardbare wijze in.

In zijn rede voorafgaand aan de aanbidding van de Code Civil zei Portalis: "Moet men de corruptie der wetten nog toevoegen aan de corruptie der mensen? Als de misbruiken slechts het werk van de hartstochten zijn, kunnen zij nog door de wetten gecorrigeerd worden, maar als het misbruik het werk van de wetten is, is het kwaad niet te genezen, omdat zij in het geneesmiddel zelf zit".

Wij doen een beroep op de minister, en wij doen dat op rechtsstatelijke gronden, omdat wij ons als wetgevende macht zelf ook hebben te houden aan het recht, en verzoeken hem om alsnog met een novelle te komen met als inhoud: schrapping van de artikelen 6:22 en 8:69a. Als hij dat toezegt, dan zouden wij, samen met de novelle, als-

Lokin-Sassen

nog voor dit wetsvoorstel kunnen stemmen. Want onze overige bezwaren zijn niet van dusdanig principiële aard dat wij ons koste wat kost hiertegen willen verzetten. Wij zien de antwoorden van de minister met spanning tegemoet.



Minister **Opstelten**:

Voorzitter. Dank aan mevrouw Lokin voor de derde termijn, en haar betoog daarin. We hebben natuurlijk in twee instanties met elkaar heel intensief gedebatteerd. Zwaarwegende argumenten hebben de regeringscommissaris en ik aangegeven, met name op de punten die ook mevrouw Lokin heeft genoemd. Ik doel met name op de verruiming van artikel 6:22 en het relativiteitsvereiste. Het spijt me zeer dat ik de indruk heb dat we haar niet hebben kunnen overtuigen. Het gaat hierbij bepaald niet om een breuk in het bestaande bestuursrecht. Wat in dit wetsvoorstel aan de orde is, ligt heel erg in het verlengde van het bestaande bestuursrecht en de jurisprudentie daarvan. Ik heb gedacht: laat ik dit nu eens helder formuleren in een brief. Het gaat om regels die er voor het eindresultaat niet toe doen. Ik heb daaraan nog een paar concrete voorbeelden toegevoegd die in het debat een rol hebben gespeeld: mandaatgebreken en het niet ter inzage leggen van bepaalde bijlagen. Verder kan de beperking niet worden gebruikt voor serieuze gebreken. We hebben gezegd dat de evaluatie van het relativiteitsvereiste in 2015 zal plaatsvinden. Ik bied mevrouw Lokin aan dat we dat ook voor artikel 6:22 doen, als ik haar daarmee kan helpen.



De heer **Scheltema** (regeringscommissaris):

Voorzitter. Ik begin met de vraag of artikel 6:22 alleen maar geldt wanneer de belanghebbende die in beroep is gegaan geen nadeel ondervindt, of dat het ruimer is. Nee, het is ruimer. Het moet aannemelijk zijn dat geen enkele belanghebbende door het passeren van het gebrek geschaad is. Dat is toch veel minder vaak mogelijk dan mevrouw Lokin voorstelt.

Mevrouw Lokin zegt dat artikel 6:22 ten gevolge heeft dat een onrechtmatig besluit in stand kan blijven. De rechter kijkt naar lang niet alle besluiten, maar het is misschien ook een beetje een woordenspel. Wat is een onrechtmatig besluit? Als er een bepaald besluit is genomen, er is in dat besluit geen voldoende dragende motivering gegeven en het besluit wordt gecorrigeerd door het toevoegen van een voldoende dragende motivering, was het eerste besluit dan onrechtmatig omdat de motivering niet goed was, of is het eindresultaat dat dat besluit rechtmatig is en blijft? Dan kun je verschillen over de vraag, hoe zwaar je procedurele regels die voor het eindresultaat niet relevant zijn, wilt wegen en of je dat altijd onrechtmatig kunt noemen.

Ten slotte de correctie-Langemeijer. Zoals ik al eerder heb gezegd, zie ik niet in waarom die correctie niet ook in bepaalde gevallen in het bestuursrecht kan worden toegepast.



Minister **Opstelten**:

Voorzitter. Ten slotte het voorstel van mevrouw Lokin om een novelle uit te brengen. Het moge duidelijk zijn dat dat

voor mij geen aantrekkelijke oplossing zou zijn, dus daar kan ik niet in meegaan.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Er is stemming gevraagd over het wetsvoorstel. Dat gaan we straks doen. Verder is het goed om over de hele linie moties in stemming te brengen voor de wetsvoorstellen.

De vergadering wordt van 20.30 uur tot 20.45 uur geschorst.