

## Wet aanpassing bestuursprocesrecht

Aan de orde is 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:**

Ik heet de minister van Veiligheid en Justitie en de regeringscommissaris Scheltema, die de minister in dit debat bijstaat, van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



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

Voorzitter. Deze inbreng wordt namens het CDA en de SGP uitgesproken. Ook de PVV-fractie sluit zich bij onze inbreng aan, zo vernam ik heden.

Allereerst wens ik de minister van Veiligheid en Justitie geluk met zijn herbenoeming in dit belangrijke ambt. Ook de regeringscommissaris, prof. mr. Michiel Scheltema begroet ik met vreugde. Wij kennen elkaar nog uit onze Groninger tijd, toen hij op het juridisch instituut aldaar de conceptie en de geboorte voorbereidde van de Algemene wet bestuursrecht. Zijn kamer op het instituut werd wel de kraamkamer van de Awb genoemd. Met recht mogen wij hem wel de geestelijke vader van de Algemene wet bestuursrecht noemen!

Het onderhavige voorstel beoogt het bestuurlijk procesrecht te vereenvoudigen, zo wordt in de memorie van toelichting gesteld en er is niemand in deze Kamer, die dit niet zou toejuichen. Maar wordt dit doel met dit voorstel wel bereikt?

Het voorstel is zeer uitgebreid. Na één verbeternota en vervolgens nog vier nota's van wijziging is het uitgedijd van 84 naar maar liefst 110 pagina's en het einde is nog niet in zicht, want inmiddels heeft de Raad van State alweer advies uitgebracht over de veegwet aanpassing bestuursprocesrecht.

Het voorstel is ook complex: naast allerlei technische en redactionele wijzigingen voert het voor het bestuursrecht principieel nieuwe zaken in zoals de permanente invoering van het relativiteitsvereiste, de mogelijkheid van een *onus iudex* in het bestuursrechtelijk hoger beroep, de instelling van een "grote kamer" en de mogelijkheid tot het nemen van conclusies door een collega-rechter, alsmede een nieuw artikel 6:22, waardoor niet alleen fouten tegen de vormvoorschriften in overheidsbesluiten, zoals thans al is erkend, door de vingers worden gezien, maar ook inhoudelijk onrechtmatig genomen bestuursbesluiten niet meer kunnen worden vernietigd als aannemelijk is dat de klager daar geen nadeel van ondervindt. In tegenstelling tot wat de minister stelt, betreft het hier dus wel degelijk een majeure wijziging van de Algemene wet bestuursrecht.

Zonder uitpuddend te zijn, zal ik hierna onze belangrijkste bezwaren puntsgewijs kort uiteenzetten. Het zijn er zeven, te beginnen met de stroperigheid van de procedures. Het voorstel beoogt mede de doelmatigheid van

het bestuur te bevorderen. Uitstekend. De minister erkent echter dat de stroperigheid van de bestuursrechtelijke procedures niet in de eerste plaats, ja zelfs niet in belangrijke mate, te wijten is aan de procesgang bij de (bestuurs)rechters, maar aan de traagheid van het bestuur zélf. Dit is ook in overeenstemming met het onderzoeksresultaat van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, ook wel de commissie-Elverding genoemd. Dit wetsvoorstel verbetert in die toestand niets. Wij krijgen, eerlijk gezegd, de indruk dat dit wetsvoorstel de bevoegdheid van de rechter aan banden legt, omdat het bestuur in gebreke blijft. Zou het niet voor de hand hebben gelegen dat de regering haar krachten concentreert op verbetering van het voorbereidings- en beslissingsproces bij de bestuurlijke overheden, in plaats van de (bestuurs)rechters te beknotten in hun rechtsprekende bevoegdheid, welke beknopping niet alleen niet bijdraagt aan het vloeibaar maken van de stroom, maar een verminderde rechtsbescherming van de burger tot gevolg heeft? Graag een reactie van de minister.

Ons tweede bezwaar betreft artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In het onderhavige voorstel wordt met zoveel woorden in de wet opgenomen dat een besluit "ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel" in stand kan worden gelaten door het orgaan dat op het bezwaar of het beroep beslist, indien "aannemelijk is dat belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld". Dit is voor ons een principieel punt. Een onrechtmatig besluit kan niet in stand blijven, ook niet als belanghebbenden daar niet zelf door benadeeld zouden worden. Overigens zij er hier met nadruk nog eens op gewezen dat artikel 6:22 niet eens bewijs vraagt van niet-benadeling, maar dat de aannemelijkheid ervan voldoende is.

Hier worden naar onze overtuiging de grenzen van de rechtsstaat overschreden. Hier wordt principieel miskend dat het de taak is van de rechter om in concrete gevallen niet alleen de rechten van de burger te beschermen, maar er evenzeer op toe te zien dat het bestuur handelt in overeenstemming met het ongeschreven en geschreven recht. Het is immers zowel in het algemeen belang als in het belang van iedere individuele burger dat het bestuur rechtmatige besluiten neemt. Het bestuur is en blijft gebonden aan het recht en iedere burger heeft er dus per definitie niet alleen belang bij dat het bestuur geen onrechtmatige besluiten neemt en wordt, als het bestuur dat wél doet, altijd benadeeld.

Het is inherent aan iedere macht, ook aan die van het bestuur, om uit te groeien tot een dictatoriale macht. De onderscheiding der machten dient er nu juist voor om deze dictatoriale neigingen te weerstreven. Montesquieu zei het al en ik zeg het hem na: "Que le pouvoir arrête le pouvoir"! Indien het bestuur onrechtmatig handelt, behoort het te worden teruggefloten door een andere macht. Dat is niet alleen in het belang van iedere burger, dat is in het belang van de rechtsstaat als geheel. Instandhouding van een onrechtmatig bestuursbesluit benadeelt dus ook altijd iedere burger.

De burger mag die toetsingsmogelijkheid dus niet worden ontnomen, en al helemaal niet in de bezwaarfase, die toch immers juist bedoeld is om tot een volledige heroverweging van het primaire besluit te komen door de instantie die dat besluit heeft genomen. Het kán niet zo zijn dat het bestuur, eenmaal gewezen op de onrechtmatigheid van het besluit, daaraan voorbij mag gaan. Artikel 6:22 zegt met zoveel woorden dat het besluit ook ná

bezwaar in stand kan worden gelaten door het orgaan dat op het bezwaar beslist, terwijl dat orgaan nu juist de plicht en de bevoegdheid heeft om de onrechtmatigheid teniet te doen en de rechtmatigheid te herstellen. Is de minister het met onze fracties eens dat het bestuur, zeker als daar in bezwaar op is geweest, de plicht heeft een onrechtmatig genomen besluit te herroepen en een rechtmatig besluit daarvoor in de plaats te stellen, en dat het het bezwaar dus niet kan afdoen door te zeggen dat "aan-nemelijk" is dat de belanghebbenden niet worden benadeeld?

De bevoegdheid van de rechterlijke controle in beroep op dit punt inperken, is eveneens in strijd met de fundamentele van de trias politica. Dat is een gevaarlijke ontwikkeling, want het geeft het bestuur in feite een vrijbrief om besluiten te nemen die zowel geschreven als ongeschreven rechtsregels en/of algemene rechtsbeginselen, daaronder de beginselen van behoorlijk bestuur te schenden, zonder dat deze nog kunnen worden aangevochten. Als de wetgever dat in zulke algemene bewoordingen als thans is vermeld toestaat, bevinden wij ons op een hellend vlak, waarop de grenzen van de rechtsstaat gevaarlijk gaan verschuiven en de waarborgen tegen mogelijke willekeur van een toch al machtige bestuurlijke overheid afbrokkelen ten koste van de rechten van de individuele burger.

Het passeren van relatief lichte, procedurele schendingen van het recht is onder omstandigheden nog te verdedigen. Dit wetsvoorstel gaat echter een forse stap verder en lijkt daarmee zijn doel voorbij te schieten door aan bestuur en rechter een zeer algemene bevoegdheid te geven om inhoudelijke schendingen van het recht te passeren indien benadeling niet aannemelijk zou zijn. Dit soort ingrijpende bevoegdheden raakt de rechtsstaat in het hart.

In combinatie met de leer van de formele rechtskracht, waarover ik ter lezing het proefschrift uit 2006 aanbeveel van Tijn Kortmann minor, zoon van de hoogleraar, Onrechtmatige overheidsbesluiten, en het artikel De Toren van Babel in Rechtsgeleerd Magazijn Themis uit 2009, zou deze bepaling tot gevolg hebben dat ook aan eventuele toekomstige belanghebbenden die wel nadeel ondervinden van een dergelijk onrechtmatig genomen besluit geen rechtsgang meer openstaat als hiertegen niet langer bezwaar of beroep mogelijk is. De leer van de formele rechtskracht gaat er namelijk van uit dat als een eiser geen of tevergeefs bezwaar of beroep heeft aange-tekend tegen een besluit, ook de civiele rechter de regel hanteert dat het besluit geacht moet worden rechtmatig te zijn en er dus geen vordering tot schadevergoeding kan ontstaan.

In artikel 8.72, lid 3 van de Algemene wet bestuursrecht hebben wij reeds een instrument waarmee de rechter kan bepalen dat de rechtsgevolgen van een onrechtmatig genomen besluit in stand kunnen worden gelaten, zodat enerzijds wel vast komt te staan dat het besluit onrechtmatig is en dus vernietigd wordt, maar anderzijds de rechtsgevolgen niet teruggedraaid hoeven te worden. Het is echter aan de rechter om hierover in concreto een oordeel te vellen, na afweging van de belangen van het bestuur enerzijds en de burger anderzijds, en niet aan de wetgever om zomaar in het algemeen te bepalen dat inhoudelijk onrechtmatige besluiten in stand blijven.

Artikel 6:22 heeft geen meerwaarde ten opzichte van artikel 8.72, lid 3, of het zou moeten zijn dat men ook in de bezwaarfase voor de burger de mogelijkheid wil afsnijden om tegen inhoudelijk onrechtmatige besluiten op te

komen, maar dat kan toch niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest. Kan de minister ons duidelijk maken welke meerwaarde er volgens hem is gelegen in artikel 6:22 boven artikel 8.72, lid 3?

Artikel 6:22 staat naar ons oordeel ook op gespannen voet met bijvoorbeeld de artikelen 6 en 13 EVRM. Het zal de Straatsburgse toets waarschijnlijk niet kunnen doorstaan, bijvoorbeeld als er sprake is van schending van EVRM-rechten. In dat verband mag ik wijzen op een onlangs gewezen arrest van de Hoge Raad, op 9 november jongstleden met de conclusie van AG L. Timmerman, die daarop wijst.

Meer in het algemeen kan men zich in gemoede afvragen of er nog wel sprake is van een eerlijk proces als de rechter onrechtmatig handelen van het bestuur in het vervolg door de vingers mag zien. Verkeert de Awb met het opnemen van dit artikel niet zo langzamerhand in zijn tegendeel doordat niet langer de rechtsbescherming van de burger wordt gewaarborgd maar juist zodanig wordt ingeperkt dat er praktisch sprake is van een praktisch tenietgaan ervan?

Artikel 6:22 ten slotte geeft geen soelaas met betrekking tot het verkorten van de procedure, omdat de rechter toch nog iedere keer zal moeten onderzoeken of "aan-nemelijk" is dat de belanghebbende al dan niet is benadeeld door het onrechtmatig genomen besluit. Is de minister het met ons eens dat deze bepaling de grenzen van de rechtsstaat overschrijdt en zo ja, waarom heeft hij dit artikel desondanks in het voorstel opgenomen? En is de minister het met ons eens dat dit artikel niet zal leiden tot verkorting van de procedures maar eerder tot verdere juridisering, aangezien de rechter toch nog steeds de al dan niet aannemelijkheid van de benadeling van de belanghebbende moet onderzoeken?

Ik kom aan mijn derde punt inzake het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb. Blijkens de opgave van de minister zelf heeft in de afgelopen periode, waarin in de aanvankelijk als tijdelijk bedoelde Crisis- en herstelwet het relativiteitsvereiste is gehanteerd met betrekking tot het domein van de ruimtelijke ordening, dit slechts in een enkel geval werkelijk geleid tot een andere conclusie dan wanneer dit relativiteitsvereiste niet zou zijn gehanteerd maar het beroep zou zijn afgewezen op het feit dat iemand bijvoorbeeld geen "belanghebbende" is. In één enkel geval heeft de hantering van dit begrip zelfs geleid tot een averechts effect. Ik noem daarbij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 januari 2011, zie rechtsoverweging 2.4.2 en volgende.

Invoering van het relativiteitsvereiste in zijn algemeenheid, dus niet alleen waar het de ruimtelijke ordening betreft, brengt geen verlichting in het aantal zaken dat aanhangig wordt gemaakt en evenmin in de tijd die het kost om in een zaak een uitspraak te doen. Integendeel, uit recente jurisprudentie blijkt dat invoering van dit vereiste juist meer tijd vergt, omdat de rechter ook nog eens moet onderzoeken of de aan het besluit ten grondslag liggende regel is gericht op de rechtsbescherming van de burger. Het Duitse bestuursprocesrecht kent sinds lang een Schutznormvereiste en dat heeft bepaald niet bijgedragen aan het oplossen van de stroperigheid van het beslissingsproces. Bovenal echter, ik kan het niet beter verwoorden dan zoals de Afdeling advisering van de Raad van State het heeft uitgedrukt, betekent opname van dit artikel "een breuk met tot dusverre in het bestuursproces-

recht algemeen aanvaarde uitgangspunten" (zie het advies van de Raad van State, pagina 4).

Dit voorstel gaat dus veel verder dan de beoogde vereenvoudiging en concentratie van de verschillende bestuursprocesrechtelijke regels in de Algemene wet bestuursrecht. Hier is sprake van een breuk met tot dusver algemeen aanvaarde uitgangspunten. Ook hier wordt naar ons oordeel de rechtsbescherming van de burger onaanvaardbaar ingeperkt, terwijl het geen verlichting brengt in de taak van de rechter en het de slagvaardigheid van het bestuur niet verbetert. Integendeel, het leidt tot meer frustratie bij de burgers die niet begrijpen waarom zij in hun, terechte, klacht niet worden ontvangen. Graag vernemen wij de reactie van de minister op dit punt.

Mijn vierde punt betreft de grote kamer. Het gaat, naar ons oordeel, niet aan dat noviteiten in het bestuursrecht als het instellen van een grote kamer worden ingevoerd zonder dat daaraan een visie ten grondslag ligt omtrent de algehele integratie en reorganisatie van de rechterlijke macht. Voor de handhaving van de rechtseenheid is het niet nodig om een "grand chamber" voor bestuursrechtzaken in te stellen. De minister erkent dit met zoveel woorden, nu de rechtseenheid reeds wordt gewaarborgd doordat er zo nu en dan een meervoudige kamer wordt samengesteld uit de diverse bestuursrechters in hoger beroep. De minister erkent evenzeer met zoveel woorden dat het belang van een uitspraak niet is gelegen in de vraag wie de uitspraak doet maar in de gronden waarop de uitspraak is gebaseerd. Daarvoor is dus ook geen grote kamer nodig.

Mijn vijfde punt heeft betrekking op het nemen van conclusies. Wij kennen bij de Hoge Raad dit instituut, maar dat is met allerlei waarborgen omkleed. Zo zijn de conclusienemers onafhankelijk van de Hoge Raad en worden zij ondersteund door een uitgebreide wetenschappelijke staf, het wetenschappelijk bureau. De Hoge Raad oordeelt bovendien slechts over het recht en niet meer over de feiten. Deze situatie is gewoon niet een-op-een over te brengen naar de toestand in het bestuursrecht, waar de hoogste instanties over het algemeen wél over de feiten oordelen, en de conclusienemer, blijkens dit voorstel althans, lid is van het rechtsprekende college zelf. De conclusienemer is daar dan dus niet onafhankelijk van en heeft ook geen wetenschappelijk bureau tot zijn of haar beschikking. De wettelijke invoering is, naar het ons voorkomt, niet goed doordacht, kan niet los worden gezien van een algehele visie op de integratie van de rechterlijke macht en moet op dit moment dus ronduit onwenselijk worden genoemd. Waarom heeft de regering niet in de wet vastgelegd dat de conclusienemer onafhankelijk is van de rechterlijke instantie ten behoeve waarvan hij of zij de conclusie neemt? En hoe moet hij of zij zijn of haar werk doen zonder de steun van een wetenschappelijk bureau?

Dan kom ik op punt zes, het hoger beroep. Het in hoger beroep afdoen van zaken tegen de overheid door een unus iudex zou niet zomaar tussen neus en lippen door even doorgezet moeten worden. Gelet op de praktijk, waarin het niet zelden voorkomt dat op uitspraken van de voorzitter in een schorsingsprocedure later door de meervoudige kamer in hoger beroep anders wordt beslist, is een heroverweging door een meervoudige kamer in het belang van de rechtzoekenden. In ieder geval zou de wetgever ten minste zelf voorwaarden moeten stellen omtrent de vraag welke soort zaken in hoger beroep

door een meervoudige dan wel door een enkelvoudige kamer kunnen worden afgedaan, als men al zou besluiten tot het instellen van een unus iudex in bestuurszaken. Dit zou niet onvoorwaardelijk moeten worden overgelaten aan het oordeel van de meervoudige kamer. In de thans voorgestelde formulering zou de kamer hiertoe bijvoorbeeld ook kunnen overgaan vanwege de werkdruk of gewoon uit gemakzucht of om targets te halen. De laatste lijken mij geen inhoudelijke argumenten om een zaak af te doen door een unus iudex. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om zelf criteria in de wet op te nemen ter bepaling van de vraag welke soort zaken wel en welke niet door een unus iudex kunnen worden afgedaan?

Mijn zevende punt betreft de definitieve afdoening door de rechter en stelt de vraag aan de orde: gaat de rechter niet op de plaats van het bestuur zitten? In het bestuursrecht blijft altijd de spanning bestaan tussen enerzijds het verlangen om boter bij de vis te krijgen, in de vorm van een definitieve beschikking na toetsing door de rechter, en anderzijds het gebod dat de rechter niet op de stoel van het bestuur behoort te gaan zitten. Het komt ons voor dat dit dilemma beter kan worden opgelost, zoals ook al is gebeurd, door het bestuur te verplichten om binnen een redelijke termijn opnieuw een besluit te nemen, bijvoorbeeld door het opleggen van een termijn of een dwangsom. Het gevaar van politisering van de rechterlijke macht doordat deze op de stoel van het bestuur gaat zitten, moet worden voorkomen, want dat zou een bedreiging vormen voor de onpartijdigheid van de rechterlijke macht als geheel. Het evenwicht tussen de machten is een precair evenwicht, maar van cruciale betekenis voor het functioneren van de rechtsstaat.

Is de minister het met ons eens dat het zuiverder en efficiënter is om het bestuur te manen tot voortvarende besluitvorming, dan de rechter de bevoegdheid te geven om feitelijk nieuwe bestuursbesluiten te nemen? Is het niet zo dat juist het "freies Ermessen", de "discretionaire bevoegdheid", de "margin of appreciation" of hoe men het maar wil noemen in welke taal dan ook, de bestuursbeslissing kenmerkt waarbinnen de rechter niet behoort te treden? Is dat niet juist dé reden geweest dat de rechtsgang naar een specifieke bestuursrechter zich heeft ontwikkeld, zij het dat deze zich als een lappendeken heeft ontwikkeld en men thans door de bomen het bos bijna niet meer kan zien? Graag een reactie van de minister.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Wat nu als het bestuur een nieuw besluit niet neemt, ondanks de opdracht daartoe van de rechter? Hoe zit het dan met de individuele rechtsbescherming van de burger?

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

Dan zou een dwangsom moeten kunnen worden opgelegd aan het bestuur.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Dan nog kan het bestuur die natuurlijk naast zich neerleggen. De burger kan dan nog naar een civiele rechter, maar dan blijf je procederen en rechtsbescherming is er niet op dat moment. Wil mevrouw Lokin-Sassen dan niet liever kiezen voor de rechtsbescherming van die burger?

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

Ja, natuurlijk kies ik voor de rechtsbescherming van de burger. Het punt is echter dat wanneer het bestuur in gebreke blijft, er mogelijkheden moeten zijn om dat bestuur

## Lokin-Sassen

te dwingen. Dat hoeft echter niet per se te gebeuren doordat de rechter dan een beslissing neemt; er zijn andere mogelijkheden, bijvoorbeeld dat een hogere bestuurslaag dan wellicht alsnog een besluit kan nemen. Dat zou je moeten bedenken, dat kan ik op dit moment niet zeggen. Er zijn echter andere mogelijkheden dan deze.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

De burger zal die hogere bestuurslaag niet kennen. Althans, die burger weet op een gegeven moment echt niet meer wat hij moet doen.

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

De burger kan in kort geding natuurlijk altijd het bestuur vragen om een besluit alsnog te nemen binnen een bepaalde termijn, met oplegging van een dwangsom voor iedere dag dat het bestuur nalatig is. Dan zal het toch wel gebeuren, neem ik aan.

Ik hoor de voorzitter nu buiten de microfoon zeggen dat we de dwangsom al kennen bij niet-tijdige beslissingen. Inderdaad, het zijn allemaal dingen die al zijn ingevoerd, nog niet zo heel lang geleden, en die waarschijnlijk zullen bijdragen aan de effectiviteit van het bestuur. Dank u, mijnheer de voorzitter. Wij komen uit dezelfde stal.

**De voorzitter:**

Mevrouw de Boer zegt buiten de microfoon om dat niet iedereen mijn opmerking heeft gehoord, ook waarschijnlijk de verslagleggers niet. Het was even een onderonsje, maar ik zei dat we al een dwangsom bij niet-tijdige beslissingen hebben. Dit in verband met de discussie tussen de beide dames. Die wet is nog niet zo lang geleden in werking getreden.

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

Voorzitter. Onze lijst van bedenkingen tegen dit wetsvoorstel is niet uitgeput. Wij hebben in de schriftelijke behandeling nog gewezen op de wijze van betaling aan de raadsman in toevoegingszaken, waarbij de raadsman de cliënt zo veel mogelijk moet schadeloos stellen voor de door deze laatste voldane eigen bijdrage. Daarbij moet de raadsman dan weer een overzicht van de kostenvergoeding door het bestuursorgaan geven aan de Raad voor Rechtsbijstand. Wij vinden dit een onnodige bevoogding van de justitiabelen. Als er al niet direct aan de rechtzoekende wordt uitbetaald, zou het dan niet beter zijn om aan de Raad voor Rechtsbijstand uit te betalen, die vervolgens de vergoedingen aan de raadsman en de cliënt verstrekt? Beide constructies zullen echter geschillen opleveren en in ieder geval meer werk voor de Raad voor Rechtsbijstand. Is de minister niet van oordeel dat de voorgestelde uitbetaling aan de raadsman een onnodige bevoogding van diens cliënt oplevert?

Dit voorstel leidt ook tot aanzienlijke complicering van het appelprocesrecht, ook van het incidenteel beroep et cetera. Ook het systeem van uitvoerige bijlagen, onder meer met betrekking tot de bevoegdheidsregeling, heeft vanuit een oogpunt van wetgevingstechniek kritiek ontvangen. Meer in het algemeen kan men stellen dat het bestuursprocesrecht door een stapeling van diverse aanpassingen, de zogenaamde toolbox-approach, metaalmoeheid gaat vertonen, zoals prof. mr. R. Schlössels mij liet weten. Het systeem is daarmee onder druk komen te staan en het allerergste is nog wel dat het ontbreekt aan visie.

Ik rond af. Naast een aantal cosmetische en technische wijzigingen wil de minister met dit wetsvoorstel een aantal controversiële zaken invoeren. Ik heb al gewezen op artikel 6:22 en artikel 8:69a, die aan de fundamentele van de rechtsstaat raken en waarvan in de praktijk op geen enkele manier vaststaat dat invoering ervan de slagvaardigheid en doelmatigheid van het beslissingsproces van het bestuur zal verstevigen en versnellen. Wat wel hard nodig is, is een visie op de integratie en reorganisatie van de rechterlijke macht, die na de tweede fase is blijven steken in het moeras. Het regeerakkoord zegt daar iets over en doet een stap in de goede richting, waar het in hoofdstuk VIII stelt: "De Raad van State wordt gesplitst in een rechtsprekend deel en een adviserend deel. Het rechtsprekende gedeelte wordt samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven."

Indien het dit kabinet werkelijk ernst is om de integratie en reorganisatie van de rechterlijke macht eens en voorgoed adequaat, efficiënt en rechtvaardig te regelen, zou het de woorden van de Nijmeegse emeritus hoogleraar staatsrecht Tijn Kortmann major ter harte moeten nemen. Hij stelt in een nog te verschijnen redactioneel commentaar voor het Rechtsgeleerd Magazijn Themis: "Bij de rechtspraak in eerste aanleg vond hoofdzakelijk wel integratie plaats, in beroep en cassatie niet. Voor zo'n halfslachtig stelsel zijn nauwelijks dragende argumenten voorhanden; integendeel. Zo is de competentieverdeling tussen de bestuursrechter en de gewone rechter erg complex, wat voert tot hoge kosten en tijdverlies voor de rechtzoekenden. (...) Zou het niet goed zijn nu meteen één stap verder te doen en een volledige integratie van de rechtspraak tot stand te brengen, onder gelijktijdige inperking van de rol van de Raad voor de rechtspraak?" Ik verwijs in dit verband ook naar het behartigenswaardige artikel van prof. Raymond Schlössels, die ik al eerder heb genoemd, verschenen in *Ars Aequi* van oktober 2011 onder de titel "Procesrechtelijke osmose: het bestuursproces en de cassatiefunctie".

Is het inderdaad niet veel zinvoller om tijd en energie te steken in de volledige integratie van de rechterlijke macht, bijvoorbeeld door aan de hoven respectievelijk de Hoge Raad een "bestuurskamer" toe te voegen, zoals bij de rechtbanken al is gebeurd? Als het het kabinet werkelijk ernst is met het verhogen van de doelmatigheid van het bestuursprocesrecht, dan is niet dit wetsvoorstel, maar het ter hand nemen van deze integratie naar ons oordeel het geëigende middel. Daarover zijn praktijk en wetenschap, daarover is iedereen het eens. Integratie zal op korte termijn bovendien tot kostenbesparingen leiden en, last but not least, eindelijk de broodnodige duidelijkheid voor de justitiabelen bewerkstelligen over waar zij terecht kunnen met een klacht tegen de overheid. Graag een reactie van de minister.

□

De heer **Engels** (D66):

Dit voorstel bevat een tiental aanpassingen van het bestuursprocesrecht, waarmee in de kern een binnen de Awb geconcentreerde verdere stroomlijning en bekorting van de procedures bij de geschillenbeslechting wordt beoogd. In de schriftelijke voorbereiding is al het nodige tussen de minister en mijn fractie gewisseld. Graag zeg ik de minister dank voor de wijze waarop hij op de verschillende vragen en opmerkingen is ingegaan. Ik kan ook

## Engels

melden dat het merendeel van de opgeworpen kwesties ons niet langer verdeeld houdt. Op een aantal punten wil ik niettemin nog nader ingaan.

Het eerste punt betreft de slagvaardigheid van bestuur en de rechtsbescherming. Onze democratische rechtsstaat gaat uit van een evenwichtige en naar de hoogste maatstaven van het publieke recht vormgegeven verhouding tussen het openbaar bestuur en de rechtsgenoten. Binnen de constitutionele kaders van rechtsstaat en democratie vraagt de samenleving daarnaast om effectief en efficiënt overheidshandelen. Ook de fractie van D66 hecht grote waarde aan een slagvaardig bestuur. De eis van doelmatigheid vormt immers een wezenlijke bouwsteen voor het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur en kan in die optiek als een beginsel van behoorlijk bestuur worden aangemerkt. Dit uitgangspunt stelt bijzondere eisen aan wetgever en bestuur, maar zeker ook aan de rechtspraak. De rechter is immers medevormgever van de rechtsorde en vervult, vanwege ontwikkelingen als een terugtrekkende wetgever en een groeiend aantal bestuursinterventies, een zeer belangrijke overheidsfunctie. De gevolgen van aanpassingen in het bestuurs- en bestuursprocesrecht moeten om die reden niet alleen worden beoordeeld in het licht van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de rechtsbescherming van de burger, maar ook op de bijdrage aan een meer slagvaardig bestuur en bestuurs(proces)recht.

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering tot een verdere harmonisatie en systematisering van het bestuursprocesrecht te komen. Dat is van belang nu de Awb, die het overheidsoptreden wil binden aan zo eenduidig en herkenbaar mogelijke rechtsregels, een belangrijke bijdrage levert aan de rechtsstatelijkheid en het democratisch gehalte van het overheidshandelen. Het bestuursrecht vervult in dat perspectief een belangrijke functie voor de kwaliteit van de relatie tussen burger en bestuur en daarmee tevens voor het maatschappelijk vertrouwen in het openbaar bestuur.

Mijn fractie heeft in dat licht enige zorg over het evenwicht tussen de noodzaak van slagvaardigheid van bestuur en de waarborg van een goede rechtsbescherming voor de burger. Laat ik vooropstellen dat slagvaardigheid van bestuur geen wezenlijke afbreuk mag doen aan het belang van de waarborging van de rechten van de burger om op te komen tegen besluiten en handelingen van de overheid. Het bestuursrecht is echter in de afgelopen jaren, ondanks de in wetgeving vastgelegde vereenvoudigingen in systematiek en procedures, in kwantitatieve zin verder uitgebreid. Niet voor niets is er, niet in het minst vanuit de uitvoerende macht, geklaagd over een bestuursrechtelijke overregulering met daarmee gepaard gaande verschijnselen als bureaucrativering, formalisering en juridisering. Het vaak gegeven antwoord dat dit evenwicht van slagvaardigheid en rechtsbescherming niet voor eens en altijd gegeven is, brengt ons niet veel verder. Mijn eerste vraag luidt dan ook: hoe beoordeelt de minister naar de huidige stand van zaken deze spanning?

Mijn volgende punt betreft de versnippering van het bestuurs(proces)recht. De gekozen werkwijze van een Awb als aanbouwwet heeft tot dusver een flexibele, op de behoeften van de praktijk gericht vorm van regelgeving mogelijk gemaakt. Zo langzamerhand moet echter worden vastgesteld dat met de in de afgelopen jaren wettelijk vastgestelde aanpassingen van het bestuurs(proces)recht de grenzen van het bevattingvermogen van bestuur en rechter zijn bereikt of zelfs overschreden. Elkaar opvol-

gende wijzigingen als de introductie van de dwangsom, het rechtstreekse beroep bij niet tijdig beslissen, de invoering van de bestuurlijke lus en de zogeheten "lex silencio positivo" maken het moeilijk overzicht te behouden en de rechtseenheid te bewaren. De vraag is of met deze gefragmenteerde aanpassingen de eenheid en samenhang van de Awb nu daadwerkelijk dichterbij zijn gekomen en of de toegankelijkheid en hanteerbaarheid van het bestuursrecht daadwerkelijk zijn bevorderd. Deze vraag wint aan betekenis nu er ook andere wetgeving op stapel staat die van grote betekenis is voor het bestuurs(proces)recht. Ik noem als voorbeelden de voorgestelde aanpassingen van de Crisis- en herstelwet en de Omgevingswet. In de literatuur spreekt men in dit verband inmiddels over de verrommeling van het bestuursprocesrecht. Mijn fractie stelt vast dat daarmee noch de slagvaardigheid van bestuur, noch de rechtsbescherming van de burger is gediend. Graag vraag ik de minister of hij een oordeel wil geven over de ernst van dit spanningsveld en over de vanuit de wetenschap en de praktijk gestelde vraag naar een meer integrale wijze van wetgeving.

Ik kom nu op een algemene visie op het bestuursrecht en het bestuursprocesrecht. Inmiddels is er naar onze mening een terechte behoefte aan een meer algemene visie op de plaats, de functie en de ontwikkeling van het bestuursrecht, mede in de verhouding met het strafrecht en het privaatrecht. Dat is met het oog op de eenheid van het recht bij uitstek een verantwoordelijkheid van de wetgever.

Wij hebben echter de indruk dat de regering een fundamentele discussie over en een herbezinning op de aard en functie van een modern bestuurs- en bestuursprocesrecht uit de weg gaat, hoewel er toch een aantal niet onbelangrijke ontwikkelingen heeft plaatsgevonden. Ik wijs bijvoorbeeld op de vraag naar de afnemende functie van het Awb-procesrecht ten dienste van de handhaving van het objectieve recht, de introductie van meer civiele trekken in het bestuursrecht door bijvoorbeeld meer vanuit het model van procespartijen te werken, de gevolgen van het meer vooropstellen van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en de door dit alles veranderende procespositie van de rechtzoekende burger. Graag vraag ik de minister of hij bereid is te bezien in hoeverre aan deze behoefte aan een fundamentele en systematische reflectie tegemoet gekomen kan worden.

Dan kom ik op het relativiteitsvereiste. Met betrekking tot het wetsvoorstel als zodanig is het mijn fractie niet ontgaan dat er veel aarzelingen bestaan ten aanzien van de codificatie van het relativiteitsvereiste in de Awb. Niet iedereen is overtuigd van de meerwaarde van dit vereiste voor een slagvaardiger bestuur, minder juridisering en een scherper naar belanghebbenden afgebakende rechtsbescherming. Blijkens een door de Groningse universiteit uitgevoerde evaluatie van het in de Crisis- en herstelwet opgenomen relativiteitsvereiste blijkt echter dat de relativiteitseis een weliswaar bescheiden, maar nuttige bijdrage levert aan een meer slagvaardige procedure. Ik was bij dat onderzoek overigens volstrekt niet betrokken. Laat ik dat voor alle helderheid erbij zeggen, want ik zie al bewegingen onder de leden. Bestuursrecht is een heel andere vakgroep, waarmee de vakgroep Staatsrecht al 40 jaar op voet van vijandschap leeft.

Dat onderzoek is een relevant gegeven, al is tot dusver nog niet veel ervaring met dit nieuwe vereiste opgedaan. Er zijn iets meer dan 155 uitspraken geanalyseerd. Door-slaggevend voor mijn fractie is dat aan de kwaliteit van

## Engels

de rechtsbescherming niet wordt afgedaan als de ontvankelijkheidscriteria en daarmee de kring van belanghebbenden doelmatiger worden begrensd. De druk op de rechterlijke macht neemt immers nog voortdurend toe en het is in dat licht van belang dat de wetgever het belang van een beheersbare rechtsorde tot een structurele zorg maakt. Op grond van die afweging kan mijn fractie het opnemen van de relativiteitseis in dit wetsvoorstel billijken.

Het wetsvoorstel bevat enkele voorzieningen om de rechtseenheid te versterken. In de eerste plaats betreft dit de concentratie in de Awb van de procedurele voorschriften over hoger beroep. Dat zal ook naar de mening van mijn fractie de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van het bestuursprocesrecht bevorderen.

In de tweede plaats worden enkele marginale grenscorrecties aangebracht in de bevoegdheidsverdeling tussen de hoogste bestuursrechters – dat zijn de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven – in zaken van hoger beroep. De herverkaveling van de rechtsmacht van deze colleges heeft echter nauwelijks betekenis. Ik kom op dat punt later nog terug.

In de derde plaats betreft het de mogelijkheid om onafhankelijke, zij het niet-bindende conclusies te nemen in voor de rechtsontwikkeling en rechtseenheid belangrijke zaken bij de hoogste bestuursrechters. Deze van de Hoge Raad bekende figuur zal kunnen bijdragen aan een hogere kwaliteit van de uitspraken en daarmee aan de rechtsvormende functie van de rechter. De vraag is wel of met het nemen van deze "interne" conclusies door andere rechters van hetzelfde of belendende colleges de onafhankelijkheid voldoende is gewaarborgd. Graag vraag ik de minister of een doorontwikkeling van deze voorziening in de richting van de Hoge Raad niet meer voor de hand zou hebben gelegen.

In de vierde plaats zal een zogenaamde "grote kamer" worden ingesteld voor belangrijke richtinggevende uitspraken in hoogste instantie bij een meervoudige kamer van een andere bestuursrechter dan de rechtbank of het gerechtshof. Ook deze constructie zal binnen de hoogste bestuursrechters moeten bijdragen aan een consistente rechtsontwikkeling en meer rechtseenheid. De Raad van State heeft op dit punt naar mijn mening hout snijdende aarzelingen geuit, die vervolgens in de vakliteratuur zijn onderschreven. In de memorie van antwoord geeft de minister zelf aan dat voor de bevordering van de rechtseenheid een grote kamer niet noodzakelijk is. Mijn vraag aan de minister is of de betekenis van een uitspraak voor de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid in wezen ook niet primair het gevolg is van de inhoud van een uitspraak in plaats van het feit dat een bijzondere instantie de uitspraak heeft gedaan.

Dan kom ik bij de rechtseenheid ten principale. De hoofdvraag op het punt van de rechtseenheid, en daarmee in de kern ook ten aanzien van dit wetsvoorstel, is voor de fractie van D66 of wij als onderdeel van het wetgevend orgaan met dit voorstel onze verantwoordelijkheid in voldoende mate nemen. Het zal de minister na mijn opmerkingen over de hiervoor besproken maatregelen niet verbazen dat de regering zich met dit wetsvoorstel naar mijn smaak te voorzichtig heeft opgesteld. De voorstellen voor het bevorderen van meer rechtseenheid bevatten te weinig ambitie en zijn op zichzelf genomen vatbaar voor de nodige kritiek. Met een beetje goede wil zou men hooguit kunnen spreken van enkele stappen in

de goede richting. Maar de vraag is wat de goede richting is en of we ook werkelijk daarnaar op weg zijn.

De geschiedenis van de administratieve rechtspraak illustreert het Nederlandse politieke onvermogen om tijdig en systeemconform tot institutionele aanpassingen te komen. Op de klassieke vraag van Struycken, "Administratie of rechter" – dit verwijst naar de titel van zijn bekende brochure uit 1910 – hebben wij tot op de dag van vandaag geen eenduidig en samenhangend antwoord kunnen geven. Het gevolg is dat wij, ondanks ingezette trajecten naar integratie binnen de rechterlijke organisatie, nog steeds met een versnipperd en daardoor complex systeem van rechtsbescherming tegen de overheid zitten. De gevolgen daarvan zijn evident. Er is nog steeds sprake van onoverzichtelijkheid in procedures en instituties, die belemmerend werkt op de toegang tot de rechter en het bewaken van de rechtseenheid. Om niet in te leveren op de kwaliteit van de rechtspraak is een onverminderde inspanning nodig om tot een meer evenwichtige structuur binnen de rechterlijke organisatie en de verschillende rechtsbeschermingsprocedures te komen.

In dat licht blijft het zeer teleurstellend dat de regering er in de afgelopen jaren bewust van heeft afgezien om de herziening van de voorgenomen en deels gerealiseerde herinrichting van de rechterlijke organisatie te voltooien.

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

Ik beluister zo veel kritiek op dit wetsvoorstel dat ik eigenlijk niet meer zie waarom de heer Engels toch voor dit wetsvoorstel is. Kan hij aangeven op welke punten hij dit een zodanig goed wetsvoorstel vindt en een zodanige verbetering in verhouding tot het huidige systeem, dat wij dit maar moeten aannemen?

**De heer Engels (D66):**

Deze vraag komt vrij vroeg in het debat. Ik geloof niet dat ik al een oordeel heb gegeven over wat mijn fractie van het wetsvoorstel gaat vinden. Nu er ook iemand van mijn fractie zit, moet ik helemaal oppassen. Ik kom inderdaad hoog aanvliegen, maar de minister komt nog aan bod. Dat is een. Namens mijn fractie heb ik kritiek op het wetsvoorstel. Ik zie er ook een aantal goede punten in, dus de minister zal een reactie moeten geven op die kritiek.

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

Ja, maar u begon met te zeggen dat er geen meningsverschil was tussen de minister en u.

**De heer Engels (D66):**

Nou, de minister zou graag willen dat ik dat zo had gezegd. Ik heb gezegd dat een aantal van de in de schriftelijke behandeling door mijn fractie aangedragen punten ons niet meer verdeeld houdt en dat over andere punten – daar ben ik net ook op ingegaan – nog duchtig gediscussieerd moet worden. Het zou niet hoffelijk zijn als ik tegenover mijn fractiegenoten nu al een eindoordeel zou geven.

Voorzitter. De afronding van die zogeheten derde fase van de integratie van de rechterlijke macht zou veel sterker dan met wat nu wordt voorgesteld de zo gewenste rechtseenheid kunnen bevorderen. Het onderbrengen van het hoger beroep bij de gerechtshoven, de invoering van een vorm van cassatierechtspraak in het bestuursprocesrecht, de uitbouw van de Awb en de toenemende invloed van privaatrechtelijke en strafrechtelijke leerstukken in het bestuursrecht onderstrepen de noodzaak om op

## Engels

dit punt wezenlijke stappen te zetten. Met de in 2010 aangevraagde moties van mevrouw Duthler en mij heeft deze Kamer de roep om institutionele aanpassingen ter bevordering van de rechtseenheid, onafhankelijkheid en professionaliteit politiek gemarkeerd. Ik herinner eraan dat in dat debat de waarde en betekenis van artikel 6 EVRM – dat handelt over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters en het beginsel van een eerlijk proces – en de op die grond gedane uitspraken van het EHRM een belangrijke rol hebben gespeeld. De regering geeft in de memorie van antwoord echter aan niet over indicaties te beschikken dat de rechtseenheid en de rechtsbescherming in gevaar zouden zijn. Voor fundamentele wijzigingen in de rechterlijke organisatie zou op dit moment om die reden geen aanleiding zijn.

Mijn fractie heeft met weinig vreugde kennis genomen van deze afhoudende opstelling. Gelet op de op dat moment demissionaire status van het vorige kabinet kan in politieke zin enig begrip worden opgebracht voor deze terughoudendheid. Maar nu de minister weer in de volle omvang van zijn politieke verantwoordelijkheid is teruggekeerd, moet hij die verantwoordelijkheid in mijn ogen alsnog nemen. Het is in dat opzicht stimulerend dat in het regeerakkoord een concrete stap is aangekondigd in het voornemen om de drie hoogste bestuursrechtelijke rechtscolleges te integreren. Graag vraag ik de minister of hij niet alleen in het strafrecht, maar ook in het bestuursrecht zijn inmiddels legendarische politieke gewicht en bestuurlijke daadkracht wil aanwenden om ook hierin een substantiële stap te zetten.

Het zou wat mijn fractie betreft overigens nog wel wat scherper mogen: waarom is er niet voor gekozen om de bestuursrechtspraak ook in hoogste instantie onder te brengen bij de gewone rechterlijke macht, en uiteindelijk dus ook bij de Hoge Raad? Ik vraag dit overigens zonder dat ik het komende nummer van Rechtsgeleerd Magazijn Themis heb gelezen. We lossen dan in één keer enkele belangrijke staatsrechtelijke problemen op. Ik geef een paar voorbeelden. Alle rechters zullen weer tot de rechterlijke macht behoren, met alle grondwettelijke waarborgen van dien. Wij zullen beschikken over een eenduidig en consistent stelsel van rechtsbescherming. Door een samenbalancing van expertise zullen wij de kwaliteit van de rechtspleging verhogen. Bovendien zullen wij eindelijk af zijn van het kritisch volgen van de Raad van State door de Raad van Europa. Ik vraag met enige nadruk of de minister op deze gedachtegang wil reageren.

□

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Voorzitter. Het wetsvoorstel tot aanpassing van het bestuursprocesrecht betreft onder meer een herverdeling van de bevoegdheden tussen de hoogste bestuursrechters, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Met dit onderwerp is college Engels zijn betoog geëindigd.

Het voorstel betreft een uitwerking van het kabinetsstandpunt over de tweede evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht, "Naar een slagvaardiger bestuursrecht". Reeds in het voorlopige verslag hebben de leden van de VVD-fractie laten blijken dat het wetsvoorstel voor de organisatie van de bestuursrechtspraak een stuk ambitieuzer had gemogen. Dat zou ook recht hebben gedaan aan de moties die in de Tweede Kamer en in deze Kamer zijn

aangenomen bij de behandeling van de Wet herstructurering Raad van State. Deze moties spoorden de regering aan om de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie op te pakken. U ziet, collega Engels en ik hebben onze inbrengen niet op elkaar afgestemd. Daarnaast werd de regering in de motie-Duthler c.s. aangespoord om de verdere organisatorische ontwikkeling van de bestuursrechtspraak ter hand te nemen en daarbij een mogelijk samengaan tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en gespecialiseerde hoogste bestuursrechters als uitgangspunt te nemen.

Het regeerakkoord doet het nodige beloven. Daarin staat met zoveel woorden dat de Raad van State gesplitst wordt in een rechtsprekend deel en een adviserend deel. Het rechtsprekende deel wordt samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De leden van de VVD-fractie zijn verheugd over dit voornemen en beschouwen dit wetsvoorstel voor de organisatie van de bestuursrechtspraak dan ook als een tussenstap op weg naar een volledig samengaan van de hoogste bestuursrechters.

Wel vragen zij zich af waarom de regering ervoor lijkt te kiezen de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven samen te voegen met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, terwijl de hoogste bestuursrechter voor administratieve verkeersboetes nog steeds bij het Gerechtshof Leeuwarden blijft en de hoogste bestuursrechter voor fiscale zaken nog steeds bij de Hoge Raad blijft. Waarom kiest de regering er niet voor ook deze hoogste bestuursrechters samen te voegen met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State? Wil de regering ook deze hoogste bestuursrechters betrekken bij de samenvoeging van de andere genoemde bestuursrechters bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State? De leden van de VVD-fractie zien graag dat dit in het voorgenoemde wetsvoorstel meteen wordt meegenomen; graag een reactie hierop van de regering. Op welke termijn denkt de regering met een wetsvoorstel te komen?

Verder vraagt mijn fractie zich af of de hervorkaveling van rechtsmacht tussen het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep nog wel zin heeft, nu de regering het voornemen heeft de PBO, de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, af te schaffen. De regering zal uitvoering geven aan de motie-Aptroot die vorig jaar in de Tweede Kamer is aangenomen, waarin een opheffing van de product- en bedrijfschappen werd bepleit. Een wetsvoorstel daartoe is inmiddels aan het einde van de vorige maand bij de Tweede Kamer ingediend. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven was destijds ingesteld als rechter voor de meeste besluiten en feitelijke handelingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Hoewel dit college inmiddels vele andere bevoegdheden heeft gekregen en het aandeel van uitspraken dat betrekking heeft op besluiten en handelingen van product- en bedrijfschappen beperkt is, krijgt het er met dit wetsvoorstel wel verschillende andere bevoegdheden bij. Het is de vraag hoe zinvol dat nog is, als het College van Beroep voor het bedrijfsleven straks opgaat in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een ander belangrijk onderwerp dat in het wetsvoorstel tot aanpassing van het bestuursprocesrecht wordt geregeld, is de invoering van het relativiteitsvereiste. Hierover is al veel gezegd en geschreven. Het is niet de bedoeling dat nog een keer over te doen. De VVD-fractie heeft nog wel een paar vragen.

## Duthler

De regering schrijft in de memorie van toelichting dat het relativiteitsvereiste strikt is bedoeld. In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie om die strikte bedoeling nader toe te lichten, schrijft de regering dat dit betekent dat de rechter niet alleen het globale doel van een regelcomplex in ogenschouw moet nemen, maar ook moet nagaan of de concrete norm die wordt ingeroepen mede strekt tot bescherming van het belang van degene die zich op de norm beroept. De strikte variant van het relativiteitsvereiste in combinatie met het woord "kenmerklijk" laat ruimte voor maatwerk en dwingt niet steeds tot het strikt scheiden van algemene en individuele belangen. Individuele belangen die parallel lopen met het door een norm beschermde belang, kunnen dus binnen het beschermingsbereik van de norm vallen als zij daarmee nauw verweven zijn. Dit kunnen de leden van de VVD-fractie goed volgen.

De effectiviteit van het relativiteitsvereiste hangt onder meer af van het moment waarop de rechter toetst of door de belanghebbende aan het relativiteitsvereiste wordt voldaan. Heeft de regering inderdaad een vast moment voor ogen, namelijk eerst inhoudelijke bespreking van de ingeroepen regel en daarna relativiteit? Of acht de regering het omgekeerde ook mogelijk, dus eerst relativiteit en daarna inhoudelijke bespreking van de ingeroepen regel? In de literatuur verschillen de meningen hierover. Graag horen wij hierop een reactie van de regering.

De regering schrijft in de memorie van antwoord verder nog het volgende: "De overheid kan echter de handhaving van de rechtmatigheid van het bestuur niet laten afhangen van de vraag of er een belanghebbende is die een procedure aanspant." En iets verder schrijft zij: "De overheid moet zich onverminderd aan de wet houden, maar het is niet doelmatig dat via de bestuursrechtelijke procedure wettelijke voorschriften ook kunnen worden gehandhaafd door diegenen voor wie die voorschriften niet zijn geschreven." De vraag die zich dan voordoet is: welke bestuursrechtelijke of andere mechanismes zorgen ervoor dat eventueel onrechtmatig handelen van het bestuur wél wordt gecorrigeerd? Kan de regering daarvan voorbeelden geven?

De leden van de VVD-fractie wachten de antwoorden van de regering met belangstelling af. Verder zien zij met veel belangstelling uit naar de tekst en behandeling van het wetsvoorstel waarin het samengaan van de genoemde hoogste bestuursrechtelijke met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geregeld zal worden.

□

**Mevrouw De Boer** (GroenLinks):

Voorzitter. De Wet aanpassing bestuursprocesrecht brengt een ingrijpende verandering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met zich. Nieuwe besluiten worden "mee geveegd" in een lopende procedure, het relativiteitsvereiste uit de Crisis- en herstelwet wordt geïntroduceerd en de mogelijkheden om schendingen van het recht "te passeren" worden verruimd. Het doel hiervan is: stroomlijning van het bestuursprocesrecht en grotere overzichtelijkheid voor de rechtspraktijk.

Dit wetsvoorstel had aanleiding mogen en moeten zijn voor een herbezinning op de grondslagen van het bestuursprocesrecht. De Algemene wet bestuursrecht is op de kop af twintig jaar oud. Dat is een mooie gelegenheid om te onderzoeken of de huidige verhoudingen tussen overheden, burgers en de rechter zich nog laten vereni-

gen met het huidige bestuurs(proces)recht of aanpassing behoeven. Die bezinning is nodig. Zo maakt de Nijmeegse hoogleraar staats- en bestuursrecht Raymond Schlössels zich in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht grote zorgen over de rechtstatelijke erosie van het bestuursprocesrecht. Hij constateert een verwaterde aandacht voor de dragende beginselen van het bestuursproces.

Voor zover de wetgever zich met dit wetsvoorstel al herbezint, doet hij dit wel erg eenzijdig. Alle veranderingen lijken er op gericht om de barrières die het bestuursrecht kan opwerpen voor overheden die handelend willen optreden, zo veel mogelijk uit de weg te ruimen. Dit dient te geschieden door een effectievere geschillenbeslechting en door het opwerpen van barrières voor burgers om te procederen of door te procederen. Op een effectievere geschillenbeslechting kan niemand iets tegen hebben. Er is nu sprake van "gingpong" waarbij na een vernietiging een nieuw besluit moet worden genomen, waartegen weer beroep wordt ingesteld, waarna et cetera. Wij vinden het positief dat dit voorstel erop is gericht dat bestuursrechtelijke geschillen na één bestuursrechtelijke procedure, eventueel in meerdere instanties, zijn beslecht. Daarbij vragen wij ons overigens wel af hoe met name de zogenaamde judiciële lus zich verhoudt tot het beginsel dat een justitiabele in ons rechtssysteem altijd bestuurlijke én rechterlijke herbeoordeling moet kunnen vragen. Van de minister horen wij graag of met de judiciële lus alleen de beroepsmogelijkheid van het bestuursorgaan wordt beperkt, of ook die van de burger. Hoe absoluut is de judiciële lus? Is het denkbaar dat er een nieuw besluit moet worden genomen dat een zodanig nieuwe afweging vraagt dat de bestuursrechter in hoger beroep oordeelt dat er nadien wel in twee instanties getoetst kan worden?

Er zit echter ook een meer principieel punt aan het leggen van de focus bij de geschillenbeslechting in plaats van bij de rechterlijke toets van overheidshandelen aan objectieve maatstaven. Is de functie van het bestuursrecht beperkt tot het voorkomen en beslechten van conflicten met de burger? Of dient hiermee ook te worden bewerkstelligd dat de overheid rechtmatige en zorgvuldige besluiten neemt? Met de keuze voor de beslechting van geschillen kunnen belangen die niet liggen bij de door het besluit geadresseerde burger, in het gedrang komen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om belangen van natuur en milieu of van de algemene volksgezondheid. De fractie van GroenLinks is van oordeel dat het bestuursrecht ook die belangen beschermt, en dat het bestuursprocesrecht zo moet zijn ingericht dat de bestuursrechter ook de rechtmatigheid moet kunnen toetsen van besluiten waarmee deze belangen worden geschonden. Wij horen graag of de minister dit met ons eens is. Hoe kan dat dan worden bewerkstelligd?

Het voorliggende wetsvoorstel lijkt gebaseerd op de veronderstelling dat de overheid altijd het juiste doet, altijd het algemeen belang dient, en dat er een oplossing moet worden gevonden voor het probleem dat burgers en hun organisaties krachtadig bestuur in de weg zitten. Die opstelling zien we ook terug bij projecten zoals de Blankenburgtunnel en de snelwegverbreding bij Amelisseweerd. De burger wordt voorgesteld als rancuneuze, nootiere querulant, die zich al snel bezondigt aan het oneigenlijke gebruik van de bestuursrechtelijke rechtsgang. Het mensbeeld dat ten grondslag lijkt te liggen aan dit wetsvoorstel is niet het onze. Het kan natuurlijk zijn dat



wij bij GroenLinks een te positief mensbeeld hebben. Ik hoor het dan ook graag wanneer de minister over feiten beschikt die aantonen dat er op grote schaal oneigenlijk gebruikgemaakt wordt van het bestuursprocesrecht.

Is de procederende burger wel verantwoordelijk voor de trage voortgang van procedures? Vertragingen in overheidsbesluitvorming en uitvoering kunnen ook veroorzaakt worden door de wijze waarop overheidsorganen hun besluitprocessen inrichten en de wijze waarop ze hierover communiceren of door niet communiceren? Zou er niet veel minder geprocedeerd worden als besluiten zorgvuldiger genomen zouden worden en er beter met burgers gecommuniceerd zou worden? Graag wil ik op dit punt een analyse.

Het grootste bezwaar van de GroenLinksfractie tegen het wetsvoorstel ligt bij de beperking van de rechtsbescherming van de burger. Dat gebeurt door de verruiming van de mogelijkheid gebreken in een besluit te passeren, en door het relativiteitsvereiste, dat regelt dat belanghebbenden zich bij de bestuursrechter alleen nog met succes kunnen beroepen op voorschriften die tot doel hebben hun belangen te beschermen. Het relativiteitsvereiste is eerder geïntroduceerd in de Crisis- en herstelwet. Bij GroenLinks is die ook bekend als de "Stoom-en-kokend-waterwet" of de "Wet tot behoud van alle ellende".

Onze welgemeende verontschuldigingen aan de minister, maar bij nagenoeg iedereen die er écht verstand van heeft, bestaan gerede twijfels over de wenselijkheid van de invoering van de relativiteitseis in het algemene bestuursrecht. In de consultatiefase gaven bestuursrechters er al blijk van niets in de toepassing van de relativiteitseis te zien. Invoering van deze eis heeft een sterk juridiserende werking, zo stellen de Raad van State, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak. Niet uitgesloten mag worden dat de juridische strijd over wat het geschonden voorschrift nu precies beoogt te beschermen, een effectieve geschilbeslechting juist in de weg zal staan. Dat deze problemen zich in de gevallen die zijn geëvalueerd onder de Crisis- en herstelwet nog niet evident hebben voorgedaan, overtuigt ons niet. Temeer omdat daarbij niet duidelijk is gemaakt wat nu precies de voordelen zijn van het relativiteitsvereiste.

Het relativiteitsbeginsel is naar ons oordeel ook volstrekt onnodig. Met het huidige, in 2005 aangescherpte, belanghebbendenbegrip zijn al enorme barrières opgeworpen. Belangenorganisaties zijn allang niet meer generiek in staat tegen van alles en nog wat door te procederen. De bestuursrechter oordeelt al strikt of de procespartij een belang heeft bij de procedure. Is er in de rechtspraktijk eigenlijk wel een probleem dat met de invoering van het relativiteitsvereiste wordt opgelost?

Het relativiteitsvereiste kan daarenboven schadelijk zijn. Het kan betekenen dat een besluit dat niet rechtmatig is, in stand blijft omdat de geschonden norm niet strekt ter bescherming van degene die een procedure is gestart. Dit lijkt ons geen goede zaak voor het algemeen belang. Burgers die hun verantwoordelijkheid willen nemen voor natuur, milieu of volksgezondheid, zullen een extra dremmel moeten nemen. Ze zullen moeten beredeneren waarom de geschonden norm ook hen persoonlijk beoogt te beschermen, wat nog best ingewikkeld kan zijn als het bijvoorbeeld om rugstreeppadden gaat, of ze moeten op zoek naar een belangenorganisatie met het juiste doel in haar statuten. Vergelijkbare bezwaren gelden ten aanzien

van de verruiming van de mogelijkheid om gebreken in een besluit te passeren.

Volgens de GroenLinksfractie is er geen enkele reden om in het bestuursrecht verdere barrières op te werpen tegen burgers en belangenorganisaties die hun verantwoordelijkheid willen nemen voor belangen die het strikte privébelang overstijgen. Integendeel, er is alle reden om, vooruitlopend op een werkelijke herbezinning, eens grondig te bezien hoe het nu eigenlijk is gesteld met de rechtsbescherming van de burger in en door het bestuursrecht en het bestuursprocesrecht. Is de minister bereid om daarnaar een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten?

Ik rond af. Positief aan het wetsvoorstel is de versterking van de rechtseenheid. Die voorziet in een behoefte. Het instellen van een grote kamer met vijf leden, het mogelijk maken van het nemen van een onafhankelijke conclusie in de bestuursrechtspraak en de in het wetsvoorstel bepaalde grenscorrecties, zorgen ervoor dat er een logischer en praktischer afbakening wordt gegeven tussen de verschillende bestuursrechters. Daardoor wordt de rechtseenheid structureel bevorderd. Dat is een verdiende. Eens te meer jammer dat dit wetsvoorstel ontsierd wordt door de verruiming van de mogelijkheid gebreken te passeren en door het relativiteitsvereiste. Deze liggen erg zwaar op de maag, en het is jammer dat de onmiskenbare voordelen van de wet daardoor overschaduwd worden.



**Mevrouw Beuving (PvdA):**

Voorzitter. Het wetsvoorstel dat wij hier vandaag bespreken, beoogt nagenoeg het gehele bestuursprocesrecht te concentreren in de Algemene wet bestuursrecht. De PvdA-fractie is ingenomen met dit onderdeel van het wetsvoorstel en heeft daarover geen vragen aan de regering. Het voorstel bevat echter ook onderdelen die, in het kader van het streven van de regering om het bestuursprocesrecht slagvaardiger te maken en een effectievere geschillenbeslechting mogelijk te maken, van meer principiële aard zijn. Zoals de verruiming van de mogelijkheid om gebreken in een besluit te passeren, de invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht, de invoering van de mogelijkheid een grote kamer in te stellen en de mogelijkheid om te gaan werken met interne conclusies. Deze onderdelen van het wetsvoorstel roepen bij de PvdA-fractie wel vragen op.

Het huidige artikel 6:22 Awb bepaalt dat een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, ondanks schending van een vormvoorschrift in stand kan worden gelaten indien blijkt dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. Het voorstel beoogt artikel 6:22 in die zin te verruimen dat niet meer de beperking tot schending van vormvoorschriften geldt. In alle gevallen van schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, zal het mogelijk zijn om gebreken in een besluit te passeren, mits aanneemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. Volgens het huidige artikel 6:22 dient te blijken dat belanghebbenden niet zijn benadeeld. Onder het voorgestelde artikel 6:22 zal het voldoende zijn als aanneemelijk is dat belanghebbenden niet zijn benadeeld. Ook op dit onderdeel levert het voorgestelde artikel 6:22 Awb een verruiming op. In het voorstel kunnen dus zelfs serieuze inhoudelijke gebreken worden gepasseerd, mits aanneemelijk is dat belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

## Beuving

deeld. De PvdA-fractie vraagt de minister of hiermee niet een verkeerd signaal wordt afgegeven. Enerzijds aan het bestuur, dat met het voorgestelde artikel 6:22 minder de kans loopt door de rechter op de vingers te worden getikt indien het een besluit heeft genomen waarmee het recht is geschonden. Anderzijds aan de burger die gezien de gang van zaken op basis van artikel 6:22 de indruk zou kunnen krijgen dat de rechter aan de kant van het bestuur staat. Graag verneemt de PvdA-fractie van de regering of het voorgestelde artikel 6:22 Awb niet strijdig is met het voor de rechtsstaat zo wezenlijke beginsel dat ook de overheid zich aan het recht heeft te houden.

Het voorgestelde artikel 8:69a Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. In de memorie van toelichting verwijst de regering naar het relativiteitsbeginsel in het civiele recht. In de literatuur is wel gesproken van de civilisatie van het bestuursproces. De leden van de PvdA-fractie vragen de minister of hiermee niet miskend wordt dat de relatie overheid-burger een geheel andere is dan de relatie tussen burgers onderling. Anders gezegd: miskent het invoeren van het relativiteitsvereiste niet de specifieke rol en verantwoordelijkheid van de overheid? En hoe zit het met de controlefunctie van het bestuursproces? Waarom heeft de regering zich niet ontvankelijk getoond voor de kritiek die in de literatuur, maar ook door de Raad van State is geuit? De Raad van State wijst er terecht op dat bestuursorganen rechtmatige, ik zeg nogmaals "rechtmatige", besluiten behoren te nemen en adviseert de regering het voorgestelde artikel 8:69a Awb te heroverwegen en te zoeken naar een lichter en voor de rechtspraktijk gemakkelijker te hanteren middel. Artikel 8:69a tast, evenals artikel 6:22, de rechtsbescherming voor de burger aan en het is maar zeer de vraag of het zal leiden tot een doelmatiger bestuursproces, aangezien de beoordeling of de geschonden rechtsregel wel of niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept, in menig geval gecompliceerd zal zijn. Waarom heeft de regering het advies van de Raad van State om te zoeken naar een lichter en voor de rechtspraktijk gemakkelijker te hanteren middel, niet opgevolgd?

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de mogelijkheid te creëren een grote kamer in te stellen. Het belangrijkste doel van de grote kamer is niet alleen het bewaken van de rechtseenheid binnen het college, maar ook het bewaken van de rechtseenheid tussen de verschillende hoogste bestuursrechters in ons land. In het regeerakkoord is echter opgenomen dat de Raad van State zal worden gesplitst in een rechtsprekend deel en een adviserend deel. Het rechtsprekende deel zal worden samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, aldus het regeerakkoord. De leden van de PvdA-fractie wensen van de minister te vernemen wat deze voornemens uit het regeerakkoord betekenen voor het thans voorliggende voorstel om de mogelijkheid te creëren een grote kamer in te stellen. In de literatuur zijn de introductie van grote kamers waarin ook leden van de andere hoogste bestuursrechtelijke colleges zitting kunnen nemen, alsmede de introductie van de interne conclusie in het bestuursproces, wel gekwalificeerd als lapmiddelen. Zijn deze lapmiddelen nu nodig nu met het regeer-

akkoord een fundamentele reorganisatie van de hoogste bestuursrechtelijke colleges is voorzien?

Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.



De heer **Ruers** (SP):

Voorzitter. De centrale doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel is de verbetering en vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht. Om dat doel te realiseren, legt de regering aan het parlement een reeks voorstellen voor van uiteenlopend karakter, verdeeld in vier groepen. De eerste en meest omvangrijke groep telt niet minder dan tien onderdelen. Overziet men het geheel, dan is het helder dat er sprake is van een groot aantal ingrijpende wijzigingen. Tegelijk wijst de regering er in de memorie van toelichting van ruim twee jaar geleden op dat er naast het voorliggende wetsvoorstel nog vier andere wetsvoorstellen onderweg zijn die voor het bestuursprocesrecht van belang zijn. Daar is onlangs nog bijgekomen het in het regeerakkoord opgenomen plan om de Raad van State te splitsen in een rechtsprekend deel en een adviserend deel. Het rechtsprekend deel wordt samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, maar die op zich ingrijpende stap valt nog buiten het bereik van het onderhavige wetsvoorstel. Ten slotte staat ons ook nog een Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht te wachten.

Dit alles is bedoeld om het bestuursprocesrecht in ons land te verbeteren en te vereenvoudigen. Dat is volgens de regering ook hard nodig, omdat het bestuursprocesrecht vaak traag, ingewikkeld, ondoorzichtig en voor de gewone burger nauwelijks te volgen is. Daarbij moet wel aangetekend worden dat de regering erkent dat de beperkingen van het bestuursprocesrecht niet zozeer het gevolg zijn van het procesrecht zelf, maar veeleer veroorzaakt worden door zwak bestuur. Wie zou denken dat het wetsvoorstel daarom ook gericht is op het verbeteren en het vereenvoudigen van het bestuur, komt echter bedrogen uit, zo stel ik vast. Daarom wil ik de regering graag de vraag voorleggen of zij het niet wenselijk acht dat de hoofdoorzaak van het onvoldoende functioneren van het bestuursprocesrecht, namelijk het functioneren van het bestuur zelf, wordt aangepakt en, zo ja, of de regering al plannen in die richting heeft. Mochten die plannen er niet zijn, is de regering dan bereid om daar serieus werk van te maken?

In het verlengde van het voorgaande ligt naar onze mening de al vaak aan de orde gestelde kwestie van de competentieconflicten in het procesrecht tussen enerzijds het burgerlijk recht en anderzijds het bestuursrecht. Ook anderen hebben daar vandaag al op gewezen. Is de regering het met ons eens dat het om verschillende redenen een stap vooruit zou zijn indien die problematiek zou worden aangepakt? Als de regering die mening deelt, is zij dan bereid om op korte termijn te laten onderzoeken op welke manier die conflicten kunnen worden opgeheven? Is de regering in dat kader ook bereid om een brede en vooral integrale visie te ontwikkelen op het gehele bestuursprocesrecht, mede in relatie tot de overige vormen van procesrecht? Ik verwijs naar de suggesties, gedaan door sprekers voor mij, om het gehele bestuursprocesrecht onder de top van de Hoge Raad te brengen en binnen de Hoge Raad een bestuurssectie in het leven te roepen. Graag hoor ik hoe de regering daarover denkt.

## Ruers

Ik kom nu toe aan het wetsvoorstel zelf en enkele opmerkelijke onderdelen daarvan. Het mag best gezegd worden dat het wetsvoorstel op zich een aantal nuttige en voor de praktijk wenselijke aanpassingen bevat. Ik denk bijvoorbeeld aan het overbrengen van de procesrechtelijke bepalingen uit verschillende andere wetten naar de Awb, het opheffen van het zogenaamde "bestuurlijke pingpongen" – in de praktijk inderdaad een vreselijk gebeuren – en de mogelijkheid van incidenteel beroep op basis van de artikelen 8:110 tot en met 8:112. Er is echter ook een aantal wijzigingen voorgesteld dat naar onze mening weinig verbetering oplevert of zelfs negatief uitwerkt.

Voor die laatste categorie verwijs ik in de eerste plaats naar de invoering van het relativiteitsvereiste, zoals opgenomen in artikel 8:69a. Ook anderen hebben dit artikel al genoemd. Mijn partijgenoot Jansen heeft in de Tweede Kamer uitvoerig betoogd waarom dit artikel niet wenselijk is. Helaas is het mede door hem ingediende amendement ter zake in de Tweede Kamer niet aangenomen. Ook hier in de Eerste Kamer is dit onderwerp uitvoerig aan de orde geweest, zo blijkt uit de stukken. De daarbij door de regering gehanteerde argumentatie heeft ons niet kunnen overtuigen. Wij blijven van mening dat het niet wenselijk en ook niet nodig is om de relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht in te voeren.

Een ander manco in het wetsvoorstel betreft artikel 6:22, dat eveneens al meer genoemd is vandaag. Kort gezegd wordt in dit artikel bepaald dat een besluit, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, toch in stand kan worden gelaten door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist. De fundamentele kritiek daarop, die met name door de CDA-fractie is verwoord, snijdt volgens ons hout. Dit artikel dient naar onze mening in de voorgestelde vorm niet te worden opgenomen in het wetsvoorstel.

Een derde voorbeeld dat ons inziens niet getuigt van een gelukkige keuze door de regering, betreft het fenomeen van de "conclusie" in de bestuursrechtspraak. Ik verwijs naar artikel 8:12a. De regering heeft voor dit voorstel leentjebuurt gespeeld bij de andere vormen van procesrecht, maar daarbij half werk geleverd. De onderbouwing van de noodzaak van een dergelijke "conclusie" hebben wij niet gezien. Bovendien wijkt de regering in het voorstel af van de gangbare praktijk bij de Hoge Raad. Bijvoorbeeld ontbreekt het noodzakelijke wetenschappelijke bureau. Ook is de regering niet bereid gebleken om de nodige structuur in het voorstel aan te brengen en voor de financiële middelen te zorgen. Het lijkt veel op plak- en knipwerk, en dat hoort toch niet als het om een wetsvoorstel gaat.

Ten slotte heb ik nog een vraag over de vergoeding van de kosten van de rechtsbijstand. De voorgestelde regeling is volgens ons geen verbetering, eerder een verslechtering. De regering heeft aangegeven dat zij bij de nieuwe opzet een besparing verwacht van meer dan 1 miljoen euro. Graag hoor ik van de regering waarop deze berekening is gebaseerd. Ook hoor ik graag van de regering of dit financiële voordeel voor de overheid niet het doorslaggevende argument voor de regering is geweest om deze wijziging voor te stellen.

Samenvattend stel ik vast dat de SP-fractie nog veel vragen over en bezwaren bij het wetsvoorstel heeft. Zij kijkt dan ook met veel belangstelling uit naar de reactie van de regering.

De beraadslaging wordt geschorst.