

Vergaderjaar 2000–2001

26 523

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele aanverwante wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Eerste evaluatiewet Awb)

27 023

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb)

27 024

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot de kosten van bezwaar en administratief beroep (kosten bestuurlijke voorprocedures)

Nr. 11

VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG

Vastgesteld 6 december 2000

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 4 december 2000 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over **enkele wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht c.a.**

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (RPF/GPV), O.P.G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks) Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP) en Wijn (CDA).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Schutte (RPF/GPV), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66) en Eurlings (CDA).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe

Stenografisch verslag van een wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Justitie

Maandag 4 december 2000

Aanvang 11.15 uur

Voorzitter: Swildens-Rozendaal

Aanwezig zijn 9 leden der Kamer, te weten:

Dittrich, Rabbae, Santi, Schutte, Van der Staaij, O.P.G. Vos, Van Wijmen, De Wit, en Swildens-Rozendaal,

alsmede de heren Korthals, minister van Justitie, en Scheltema, regeringscommissaris.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele aanverwante wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Eerste evaluatiewet Awb) (26523);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb) (27023);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot de kosten van bezwaar en administratief beroep (kosten bestuurlijke voorprocedures) (27024);**
- **de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 27 oktober 2000 met overzicht van de activiteiten Algemene wet bestuursrecht (26360, nr. 4).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister, de regeringscommissaris en de

overige medewerkers van de minister welkom.

Het is de bedoeling dat de fracties alle stukken in één keer in hun inbreng betrekken. Het lijkt erop dat wij ruim de tijd hebben. Dit algemeen overleg zou namelijk rond 18.00 uur moeten zijn afgelopen. Dat houdt echter niet in dat u onbepert spreektijd hebt. Ik vraag u daar rekening mee te houden, al kan ik niemand iets opleggen. Gezien het grote aantal sprekers, lijkt mij dat een spreektijd van acht tot negen minuten per spreker tot een nette afhandeling zou kunnen leiden.

Eerste termijn van de zijde van de commissie

De heer **Santi** (PvdA): Voorzitter! Ik zal de drie wetsvoorstellen in één keer behandelen. Mijn fractie heeft niet veel opmerkingen over de evaluatiewet, want het gaat daarbij om kleine technische wijzigingen en aanvullingen. Wetsvoorstellen als deze zouden eigenlijk schriftelijk kunnen worden afgedaan, als hamerstuk, als de beantwoording in de schriftelijke ronde wat minder afhoudend zou zijn geweest van de kant van de regering. Ik wil nog twee puntjes naar voren brengen. Eerst iets over de tijdigheid. Dat was één van de kritiekpunten. Ik wijs wat dat betreft nog eens naar het debat met de minister van Binnenlandse Zaken van twee weken geleden. Toen ging het ook over termijnen. Daar wordt nog op teruggekomen via regelgeving. Ik merk nu alvast op dat er toen ook is gesproken over bijvoorbeeld sancties wanneer termijnen worden overschreden. Het lijkt mij van belang dat dit wordt meegenomen. Dan de verhoging van de griffierechten. Dit sluit aan bij eerder aangeno-

men wetgeving. Reeds eerder is de minister geadviseerd om te onderzoeken in hoeverre de hoogte van de griffierechten drempelverhogend werkt. Dat is ook nog aangegeven in het rapport Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht van de commissie Evaluatiewet Awb. Dat onderzoek heeft bij mijn weten nog niet plaatsgevonden. Mijn fractie dringt erop aan dat dit onderzoek op korte termijn gaat plaatsvinden. Dat is van belang, ook gelet op het wetsvoorstel met betrekking tot de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Daarin wordt de bezwaarprocedure overgeslagen. Dat leidt eerder tot de weg naar de rechter in een beroepsprocedure. Dat zie je ook bij andere procedures, waarbij de weg naar de rechter al gauw wordt ingeslagen. De betaling van de griffierechten speelt daar een rol bij. De vraag of dit wel of niet drempelverhogend werkt, is dan van belang. Dan het wetsvoorstel uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb. In de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie daar positief op gereageerd. De combinatie van twee voorbereidingsprocedures naar één voorbereidingsprocedure is absoluut een verrijking. Dit bevordert de duidelijkheid en komt de lengte van de procedures ten goede. Zes maanden voor een kapvergunning is overigens wel lang, maar daar kom ik nog op terug. De bezwaarprocedure blijft alleen van toepassing op de zogenaamde normale gevallen. Het gaat dan om hoofdstuk 4 van de Awb. Het schrappen van de bezwaarprocedure na een lange voorbereidingsprocedure is alleszins redelijk, ervan uitgaand dat het desbetreffende overheidsorgaan een open opstelling hanteert bij de

verwerking van de vele zienswijzen. Het hanteren van het systeem van een ontwerpbeschikking kan zeer wel de flexibiliteit ten goede komen, in die zin dat de kans wordt geboden om alle zienswijzen mee te wegen. Vraag blijft of dit wetsvoorstel zal leiden tot minder besluiten en de daarmee samenhangende formulieren en gegevensstromen. Ook het effect op dejuridiseren zal niet perse voordelig uitpakken. De zeefwerking van de bezwaarprocedure komt te vervallen. De kans is groot dat dit leidt tot een grotere toestroom bij de rechtbanken. Tot aan de rechtbanken hebben rechthebbende en klager nog geen onafhankelijk orgaan gezien. Ik hoor graag het commentaar van de minister op dit punt.

In de schriftelijke voorbereiding wordt mededeling gedaan over het indienen van de aanpassingswet aan het eind van dit jaar. Het is, aangezien wij de wet nu al behandelen, van belang dat er snel zicht komt op de aanpassingswet. Ik wil er daarom bij de minister op aandringen dat die zeker dit jaar nog komt, want anders moeten wij nog langer wachten met de afhandeling van deze wet.

Minister **Korthals**: Wat bedoelt u met "dit jaar"? Dit kalenderjaar of dit parlementaire jaar?

De heer **Santi** (PvdA): In de stukken wordt gesproken over dit kalenderjaar.

Voorzitter! Ik zal nu ingaan op de artikelen. Met betrekking tot artikel 3:10, lid 1, heb ik de volgende vraag. Dat kan ook van belang zijn bij het volgende wetsvoorstel. In hoeverre hebben de overheidsorganen nog de vrijheid om te bepalen welke procedure bij welke gevallen wordt gehanteerd? Hetgeen in de wet staat, is duidelijk. Dan is ook bekend welke procedure moet worden gevolgd. Is de vrijheid van die overheden echter zo groot dat zij in hun eigen regelgeving kunnen bepalen welke procedure gevolgd wordt? Dit kan van belang zijn als het gaat om een goede rechtsbescherming, maar ook als het gaat om toepassing van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedure.

In artikel 3:11, lid 2, wordt, als het gaat om gegevens, verwezen naar de Wet openbaarheid bestuur. Dan blijft toch de vraag of dat wel sluitend is als het gaat om privacygevoelige

gegevens. Als je een bepaalde vergunning aanvraagt, kan het wellicht van belang zijn dat je kunt aantonen dat je ergens voor in aanmerking komt. Als je daarvoor inkomensgegevens moet verstrekken, is die WOB dan zo sluitend dat derden geen zicht hebben op die privacygevoelige gegevens, die op zichzelf niet van belang zijn voor de zaak zelf en voor de beoordeling van zo'n besluit? Ik kan mij wel in de formulering vinden, maar die moet dan wel zo sluitend zijn, dat wij niet te maken krijgen met vrees van burgers om alle gegevens te vermelden die misschien van belang zijn voor de zaak, omdat dat een inbreuk is op hun privacy. Zelfs bonnetjes van ministers zijn al niet veilig en als het om burgers gaat, hebben wij te maken met andere gegevens.

Ten aanzien van artikel 3:13 dank ik de minister voor zijn antwoord op de vraag van mijn fractie over per e-mail berichten in de procedure. Wij zien dan ook vol verwachting uit naar het wetsvoorstel elektronisch verkeer, dat een rol zal gaan spelen als het gaat om het gebruik van moderne technieken.

In artikel 3:15 staat dat bij fictieve weigering beroep mogelijk is. Ik heb al vermeld dat wij in het AO met de minister van BZK hebben gesproken over sancties bij benadeling. In dat overleg heb ik ook verwezen naar belastingzaken, waarbij rente vergoed wordt. Ik neem aan dat dat is geregeld via de invorderingswet. Als er, los van de fictieve weigering, niet binnen de termijn wordt beslist, welke andere sancties zouden dan nog van toepassing kunnen zijn? Met betrekking tot artikel 3:18 is ons niet duidelijk welke termijnen er gelden als er geen zienswijzen worden ingediend. Is er dan een verplichting voor het bestuursorgaan om kort na de termijn van terinzagelegging een besluit te nemen? Waarom zou het bestuursorgaan, als er geen zienswijzen worden ingediend, nog zes maanden moeten wachten? Ik heb kennis genomen van het amendement van mijn geachte collega Vos. Daarin speelt die vraag ook, vandaar dat het amendement wel ingediend zal zijn. Waarom moet er zo lang gewacht worden als er geen zienswijze is ingediend? Waarom kunnen er dan geen andere termijnen genoemd worden? Daarbij heb ik nog een volgende vraag. Moet er zo lang

gewacht worden als het geen complex besluit is en als er geen zienswijze wordt ingediend? Moet er dan geen strakkere termijn gehanteerd worden?

Het laatste punt van dit wetsvoorstel is 4:10. De fractie van D66 heeft gevraagd of dat artikel geschrapt kan worden. Dat is wat mijn fractie betreft akkoord.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Collega Santi zei over het schrappen van de mogelijkheid tot bezwaar bij de nieuwe voorbereidingsprocedure dat zijn fractie dat een goede zaak vindt. Nu weten wij dat de nieuwe procedure een mix is van twee oude, van de gewone en de uitgebreide. De gewone procedure had wel een mogelijkheid van bezwaar. Vindt de heer Santi het wel terecht dat het schrappen van het bezwaar in de nieuwe constructie minder substantieel is dan in beide oude procedures? Het gaat tenslotte om de rechtsbescherming van de burger.

De heer **Santi** (PvdA): Het wetsvoorstel beoogt het juist duidelijker te maken. Die twee procedures leidden in de praktijk tot onduidelijkheden. Het schrappen van de bezwaarprocedure wil niet zeggen dat de burger geen mogelijkheden meer heeft om te laten weten wat zijn zienswijzen zijn. Hij heeft nog wel een weg te gaan en hij kan zijn zienswijzen naar voren brengen. Ik zeg niet dat dit in de plaats kan komen van de bezwaarprocedure, maar het compenseert terdege het laten vervallen van de bezwaarprocedure. Daarom kan mijn fractie akkoord gaan met het schrappen van de bezwaarprocedure.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Het belang van de bezwaarprocedure voor de burger is dat hij of zij gemotiveerd van het bestuursorgaan te horen krijgt waarom is afgeweken van het besluit dat hij of zij had verwacht. Die mogelijkheid vervalt nu. De enige mogelijkheid die de burger nog heeft is de stap naar de rechter. Dat is, dunkt mij, in strijd met het dejuridiseren van deze procedures.

De heer **Santi** (PvdA): Ik heb daar in mijn inleiding wat kanttekeningen bij geplaatst. Je gaat ervan uit dat de burger door deze procedure beter bediend zal worden, niet alleen door de termijnen, maar ook doordat hij

zijn zienswijzen bekend kan maken. Hij krijgt alle gelegenheid om daarop in te gaan. Dan ga je wel uit van een overheid die daar goed en serieus mee zal omgaan. Ik ga er tenminste niet van uit dat het allemaal heel gemakkelijk of pro forma wordt afgedaan. Ik verwacht wel dat deze procedure zal leiden tot een betere behandeling van de burger. Met het indienen van zienswijzen zal dat net zo goed gaan als wanneer hij een procedure aanspant.

Het derde en laatste wetsvoorstel betreft de kosten van de voorprocedure. Het is duidelijk dat dit wetsvoorstel heeft geleid tot heel wat verhitte reacties van zowel juristen als niet-juristen. Ik verwijs in dit verband naar de reactie in het Nederlands Juristenblad van Hartlief en ook naar Leenders in het Juristenblad van dit jaar. Ook kan worden verwezen naar de welbekende commentaren van Forum in Utrecht en van de Nederlandse orde van belastingadviseurs. De kritiek is niet mals. Ik haal Hartlief aan die zegt dat de overheid niet tegen haar verlies kan. De overheid zorgt goed voor zichzelf en let zelf op de kleintjes. Is het niet vreemd dat juist de overheid de mogelijkheden voor vergoeding van kosten van de bestuurlijke voorprocedure beperkt? Daarmee benadeelt zij wel de burger. Is dit niet een inbreuk op de waarborgen voor rechtsbescherming van de burger?

In de memorie van toelichting maakt de regering duidelijk waar zij voor kiest. Gezien de onduidelijkheid in de jurisprudentie is er, aldus de regering, aanleiding om tot een wettelijke regeling te komen. Tot zover kan ik de regering volgen. Nu de jurisprudentie leidt tot verschillende wegen, is het niet slecht om te proberen daar duidelijkheid in te scheppen door een wettelijke regeling. Daarna wordt aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van de bestuursrechter. Voorgesteld wordt vergoeding te laten plaatsvinden indien het besluit onrechtmatig is en het bestuursorgaan in ernstige mate onzorgvuldig heeft gehandeld. In de memorie van toelichting wordt dat gemotiveerd: een verdergaande aansprakelijkheid van bestuursorganen voor de kosten van de bestuurlijke voorprocedure zou tot een ongewenste juridisering van deze voorprocedure leiden. De vraag is dan wat de minister met deze motivering bedoelt. Bedoelt hij

daarmee dat de overheid de burger moet laten zitten met de door hem gemaakte kosten, ook al zijn er door het bestuursorgaan fouten gemaakt, alleen met het doel om juridisering tegen te gaan? Is dit nog wel uit te leggen en past dit in het beeld van de betrouwbare overheid? Hoe is dit te rijmen met de van toepassing zijnde regelgeving en jurisprudentie op het terrein van het civiele recht en het strafrecht? Wanneer in het civiele recht en het strafrecht fouten zijn gemaakt door de overheid, is er in beginsel wel kans op vergoeding, alleen bij uitzondering niet. In het voorliggende wetsvoorstel geldt echter dat slechts bij hoge uitzondering schade wordt vergoed. Regel is derhalve: geen schadevergoeding, tenzij...

In de memorie van toelichting worden op de bladzijden 3 en 4 beschouwingen gewijd aan het karakter van de bezwaarschriftprocedure. Het is niet alleen een vorm van rechtsbescherming, maar ook een vorm van verlengde besluitvorming. Is dat nu werkelijk een reden om de burger met zijn schade te laten zitten? Bovendien: als de burger geen bezwaar maakt, gaat de overheid dan vrijwillig het besluit intrekken of wijzigen? Ook kan de vraag worden gesteld of de door de regering genoemde verruiming tot vergoeding van kosten bij een onrechtmatig besluit inderdaad wel zal leiden tot een verdere juridisering van de voorprocedure. Is dit gebaseerd op onderzoek? Ik verwijs ten overvloede naar het debat in de Kamer over juridisering, op 6 september jl. Toen is onder andere gesproken over de kwaliteit van de juridische diensten van de lokale overheden. De minister van BZK heeft toen gesteld dat er nu en in de toekomst veel zal worden geïnvesteerd in de kwaliteit van lokale overheden, in het bijzonder de juridische diensten. De verwachting is dat, wanneer de kwaliteit van de besluitvorming beter is, dit de juridisering tegen zal gaan. De vraag is nu of de overheid het, afgezien van juridische overwegingen, wel kan maken om – met als doel het tegengaan van juridisering – voor de burger de weg af te sluiten om de door hem gemaakte kosten vergoed te krijgen. In het civiele recht geldt toch in algemene zin dat schade moet worden vergoed als er fouten worden gemaakt. De conclusie van mijn fractie kan niet

anders zijn dan dat niet ingestemd kan worden met het wetsvoorstel over de kosten van de bestuurlijke voorprocedure.

Ingaande op de artikelen 7:15 en 7:28 herhaal ik dat naar de mening van mijn fractie de kosten dienen te worden vergoed indien sprake is van onrechtmatig handelen van de overheid welke haar kan worden toegerekend. Wij gaan dan ook niet akkoord met de betreffende formulering die ik zojuist al noemde. Mijn fractie kan zich wel vinden in de forfaitaire vergoeding zoals die is verwoord in het besluit inzake proceskosten bestuursrecht. Ik merk daarbij wel op dat het mogelijk is om in bepaalde gevallen af te wijken van de forfaitaire regeling, hetgeen betekent dat in bepaalde gevallen meer kan worden vergoed. Dit staat overigens ook in het besluit en kan dus al worden toegepast. Ik ga er verder van uit dat als eenmaal een besluit hierover is genomen, dit besluit aan de Kamer zal worden voorgelegd.

Voorzitter! Mijn fractie hecht er zeer aan dat de burger op de hoogte is van de mogelijkheid om een vergoeding voor de kosten te vorderen, temeer omdat hem daartoe de mogelijkheid wordt ontnomen op het moment dat door het bestuursorgaan of de rechter een besluit is genomen. Mijn fractie heeft daarom een amendement ingediend dat ertoe strekt dat de burger in het besluit duidelijk wordt gemaakt dat hij om vergoeding van de kosten moet vragen op het moment dat hij bezwaar maakt omdat hij anders zijn recht hierop verspeelt.

De heer **Dittrich** (D66): Ik ben zeer benieuwd naar het amendement dat de heer Santi heeft ingediend. Ik heb dit amendement echter niet mogen ontvangen. Wellicht kan het alsnog rondgedeeld worden?

De heer **Santi** (PvdA): Ik meende dat dit amendement al verspreid was.

De **voorzitter**: Als de heer Santi zijn eigen exemplaar ter beschikking stelt, zal ik het laten kopiëren en ronddelen.

De heer **Santi** (PvdA): Over artikel 8:75, tweede lid, heb ik een simpele vraag. Waarom wordt de kostenveroordeling aan de griffier en niet aan de advocaat betaald? Een advocaat verrekent die kosten

immers toch met de toevoeging, conform het besluit op de toevoegingen.

Voorzitter! Mijn laatste vraag betreft de overgangsbepaling en wel of de oude gevallen onder het oude regiem blijven vallen. Dit wordt noch uit de stukken noch uit de nadere beantwoording duidelijk.

De heer **Dittrich** (D66): Mevrouw de voorzitter! Ik zal mij in mijn bijdrage vooral richten op het wetsvoorstel inzake de kosten voor bestuurlijke voorprocedures. Omdat dit een nogal abstract onderwerp is, zal ik beginnen met een concreet voorbeeld.

Een echtpaar met een gehandicapt kind vraagt subsidie aan in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten om de eigen woning aan te passen. Daarbij valt te denken aan het weghalen van drempels, het laten plaatsen van handgrepen enzovoort. Deze wet zit echter nogal ingewikkeld in elkaar. Deze ouders waren dan ook gedwongen om, nadat de gemeente de aanvraag had afgewezen, een advocaat in de arm te nemen. Deze advocaat heeft een bezwaarschrift ingediend en voor de bezwaarschriftencommissie toegelicht. Ondanks dit bezwaar bleef de gemeente bij haar beslissing, hetgeen aanleiding was om administratief beroep in te stellen. Dezelfde advocaat heeft hiervoor zorggedragen. Uiteindelijk is de gemeente toch nog akkoord gegaan. Uit dit voorbeeld blijkt dat mensen kosten moeten maken, bijvoorbeeld voor een advocaat, om de ingewikkelde regelgeving te kunnen doorgronden en hun belangen te kunnen verdedigen. Een en ander roept de vraag op wie binnen dit wetsvoorstel de kosten van een advocaat moet betalen als een gemeente een verkeerde beslissing blijkt te hebben genomen. Is dat het echtpaar of is dat de gemeente? De fractie van D66 is het fundamenteel oneens met de zienswijze van de regering. De regering wil namelijk af van de jurisprudentie van de Hoge Raad. Daarom stelt zij in artikel 7:15, tweede lid, dat de kosten die een belanghebbende in verband met de behandeling van zijn bezwaarschrift redelijkerwijs heeft moeten maken, worden vergoed door het bestuursorgaan voorzover het bestreden besluit door ernstige onzorgvuldigheid in strijd met het recht is genomen. In artikel 7:28 wordt dit

ook voor het administratief beroep bepaald. Mijn fractie is het daar niet mee eens en ik zal onze redenen daarvoor geven aan de hand van de argumenten die de regering in de stukken naar voren heeft gebracht. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de overheid aansprakelijk kan zijn voor de kosten die de burger redelijkerwijs heeft moeten maken als het besluit onjuist was. Wij zijn het daarom niet eens met die beperking van de aansprakelijkheid van de overheidsorganen. Alleen als het besluit door ernstige onzorgvuldigheid in strijd met het recht is genomen, kan de burger zijn kosten vergoed krijgen. Daarbij moet worden gedacht aan de kosten voor een advocaat, getuigen, deskundigen, de reis, het verblijf, het verlet enzovoort. Al deze kosten kunnen binnen het wetsvoorstel alleen maar worden vergoed als er sprake is van ernstige onzorgvuldigheid. Wij menen dat sommige burgers die niet voor gefinancierde rechtshulp in aanmerking komen, monddood worden gemaakt. Bestuursrecht is op die manier niet meer voor alle burgers toegankelijk. Ik leg dat naast de begroting van Justitie die als motto kende – heel idealistisch –: Wij bouwen verder aan de rechtsstaat. In die begroting staan ook prachtige teksten, dat de burger de overheid moet kunnen vertrouwen en dat de verhouding tussen de burger en de overheid aan het rechtsgevoel van de burger tegemoet moet komen. Ik vind die mooie wervende teksten in schril contrast staan met de artikelen die ik zo-even noemde. De opbouw van de Hoge Raad in de jurisprudentie aan rechtsbescherming voor burgers wordt afgebroken. Ik vind het niet juist dat de regering niet de Orde van advocaten om advies heeft gevraagd. Ook is geen advies gevraagd aan de Vereniging voor rechtshulp of andere rechtshulpverlenende instellingen. Dat is toch een goed gebruik bij dergelijke onderwerpen.

De heer **Vos** (VVD): Wij spreken over de bezwaarschriftenprocedure in het kader van de Algemene wet bestuursrecht. Vindt hij dat bij iedere bezwaarschriftenronde een advocaat aanwezig behoort te zijn? Of kan hij meegaan in de gedachte, dat die procedure juist zo informeel behoort te zijn en dat de overheid zich zo actief hoort op te stellen ten opzichte

van de bezwaarde, dat de advocaat niet meer nodig is?

De heer **Dittrich** (D66): Het is een van de argumenten van de regering dat het de bedoeling van de Algemene wet bestuursrecht is om het heel eenvoudig te maken zodat de burger voor zijn eigen belangen kan pleiten. Op zich zelf is dat een mooie gedachte. Je ziet dat door regelgeving van ons sommige onderwerpen zo complex zijn geworden dat het voor burgers noodzakelijk is om een rechtshulpverlener in te schakelen. Ik zeg daarmee niet dat zij dat altijd moeten doen.

Minister **Korthals**: Heeft de heer Dittrich berekend wat het gaat kosten?

De heer **Dittrich** (D66): Ik kom daar nog op. Het karakter van de bestuurlijke voorprocedure is een vorm van verlengde besluitvorming. Het bestuur moet in vrijheid de kans krijgen om gemaakte fouten in de bezwaarfase en in de administratiefberoepsfase te herstellen. Deze redenering – ik sluit aan bij de kritiek van allerlei instellingen – doet vermoeden dat de minister van Justitie de bestuurlijke voorprocedure toch een beetje als een proeftuin ziet voor het bestuur om besluiten uit te proberen. Hiermee misken je dat vanuit het gezichtspunt van de burger een besluit dat voorligt, die burger moet beschermen. Als de overheid een beslissing heeft genomen en die belanghebbende is het er niet mee eens, dan moet die belanghebbende in het geweer komen. Soms zal die daarvoor kosten moeten maken. Wordt zijn bezwaar gehonoreerd, dan is het redelijk dat de gemaakte kosten niet voor zijn rekening komen, tenzij die kosten of het inroepen van de bijstand onredelijk zijn. De redenering van de regering, dat er eigenlijk nog geen echt besluit is genomen, omdat de heroverweging van de bezwaarfase ook deel uitmaakt van de besluitvorming komt op mij als een woordenspel over. Het is voor de belanghebbende niet interessant. Hij moet kosten maken om het bestuursorgaan op andere gedachten te brengen. De regering zegt dat in het financiële bestuursrecht overheidsorganen als bezwaarschriftenfabrieken werken en

dat fouten onvermijdelijk zijn. Ook dat argument kan niet tegen belanghebbende worden gebruikt. Wij missen in de voorbereiding het besef bij de regering dat ook primaire besluiten zorgvuldig moeten zijn. Als ze niet goed tot stand zijn gekomen, dan moet de rekening niet aan de burger worden gepresenteerd. Collega Santi zei net, dat de minister van Binnenlandse Zaken in de Kamer heeft betoogd dat ook de kwaliteit van besluitvorming zal worden verbeterd. Ik sluit mij daar graag bij aan. Hierop missen wij in de stukken een reactie van de minister van Justitie.

Dan het derde argument: de bereidheid van het bestuursorgaan om een gemaakte fout te erkennen, neemt af als dit vergoeding van de kosten van de voorprocedure inhoudt. Dat vind ik een slap argument. Wij kennen allen het gezegde: van gemaakte fouten leert men. Welnu, dat zou ook voor bestuursorganen van de overheid moeten gelden. Als is gebleken dat het maken van fouten kan leiden tot het betalen van kosten, zal het betrokken bestuursorgaan in de toekomst wel degelijk betere besluiten nemen. Op dit punt valt mij de afwijking van het civiele recht op. Daar is de hoofdregel dat de in het ongelijk gestelde partij ook tot de proceskosten van de tegenpartij kan worden veroordeeld. Buitengerechterlijke kosten kunnen daarbij als vermogensschade worden geëist. De rechter kan die overigens matigen. Waarom zou de overheid die in het kader van het bestuursrecht een verkeerde beslissing neemt, anders moeten worden behandeld dan burgers onderling in het kader van het civiele recht? Zet het voorstel van de regering eigenlijk geen premie op onzorgvuldige primaire beslissingen?

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Kunt u nader uiteenzetten waarom volgens u in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures dezelfde benadering moet worden gekozen als het gaat om de kosten? In bestuursrechtelijke procedures zijn mijns inziens allerhande tussenvormen mogelijk. Zo kan het eindresultaat van een bezwaarschriftenprocedure voor een betrokkene bevredigender zijn dan het aanvankelijke resultaat, zonder dat je zou kunnen spreken over een onjuist besluit. Het overleg kan tot een conclusie leiden die voor beide partijen bevredigender is.

De heer **Dittrich** (D66): Daar ben ik het zeer mee eens en ik vind ook dat dit soort mogelijkheden goed moet worden benut. Dat is ook in het voordeel van de belanghebbenden. Mij gaat het erom dat moet worden bezien voor wiens rekening gemaakte kosten komen. Ik ben het eens met de stelling van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag dat het voor de belanghebbende vaak helemaal geen kosten met zich mee zal brengen. Daarom vind ik het hele kostenargument van de regering niet zo duidelijk. Ik geef dit aan, omdat wij vinden dat de lijn moet worden gevolgd die de Hoge Raad in zijn jurisprudentie duidelijk aangeeft. Dat betreft zaken waarin sprake is van een onjuist besluit dat schade heeft berokkend aan een belanghebbende en ten aanzien waarvan is vastgesteld dat die schade redelijk is en dat het inroepen van rechtsbijstand redelijk was.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Uit uw amendement en de toelichting daarop begrijp ik dat u één lijn wilt trekken. Wat in het civiele recht geldt, behoort volgens u ook in het bestuursrecht te gelden. Mijn vraag blijft dan of daarmee recht wordt gedaan aan het karakter van het bestuursrecht. Een begrip als "onrechtmatige daad", zoals gedefinieerd in de jurisprudentie van de Hoge Raad, kun je niet zonder meer toepassen in het bestuursrecht.

De heer **Dittrich** (D66): In mijn amendement staat ook niet dat ik dat onverkort zou willen overnemen. Dat is ook niet wat ik hier betoog. Het bestuursrecht heeft namelijk een heel eigen karakter. Dat wil echter nog niet zeggen dat de rekening altijd bij de burger moet worden gepresenteerd als een bestuursorgaan een beslissing heeft genomen die wordt teruggedraaid in de bezwaar- of administratiefberoepfase. Voorzitter! Ik vervolg mijn betoog. Volgens de regering zou een verdergaande aansprakelijkheid dan de gevallen waarin het bestuursorgaan in ernstige mate onzorgvuldig heeft gehandeld, tot een ongewenste juridisering van de voorprocedures leiden. Mijn fractie vindt dat geen overtuigend argument, omdat dit gevaar wordt verkleind wanneer de primaire beslissingen kwalitatief goed zijn. Hiermee wordt niet geheel terecht de beschuldigende vinger geheven

tegen belanghebbenden die in het geweer komen tegen een primaire beslissing. Als die beslissing goed was geweest, zouden veel minder bezwaarschriften worden ingediend. De minister vroeg mij naar de aanzienlijke kosten. Wij menen dat de kostenpost bescheiden kan blijven naarmate betere besluiten worden genomen. Ik wijs op pagina 7 van de nota naar aanleiding van het verslag waarin de minister schrijft dat er bij het voeren van bestuurlijke voorprocedures vaak geen kosten zijn. De minister heeft hier gelijk in, maar dit geeft tevens weer dat het kostenargument dat de regering aanvoert er met de haren is bijgesleept. Op grond van artikel 8:75 kan de rechter een belanghebbende in de kosten van het overheidsorgaan veroordelen, ook wat betreft de gemaakte kosten in de bestuurlijke voorprocedure. De minister stelt in de nota naar aanleiding van het verslag dat dit alleen in uitzonderlijke situaties kan plaatsvinden. Overigens blijkt dit niet uit de wetstekst van artikel 8:75. Dit argument kan gebruikt worden, omdat belanghebbenden zich goed moeten afvragen of ze een bezwaarschrift zullen indienen of administratief in beroep gaan. Het is dus mogelijk dat de belanghebbenden in kosten veroordeeld worden. Dat is dus een rem op het kostenargument dat de regering aan de orde stelt.

De **voorzitter**: Ik neem aan dat u nog op de andere punten wilt ingaan. Ik vraag u of dit kort kan. Wellicht kunt u zich bij de voorgaande spreker aansluiten.

De heer **Dittrich** (D66): Per interruptie merkte ik al op dat bestuursrecht een eigen karakter heeft. Mensen kunnen zonder advocaat e.d. voor hun belangen opkomen. Dit kan echter niet als het ingewikkelde regelgeving betreft. Het is dan ook redelijk dat mensen, als ze gelijk krijgen, die kosten vergoed krijgen. Anders zullen zij geen rechtshulp inschakelen en mijn fractie vindt dit een slechte zaak. Wij wijzen erop dat de Nationale ombudsman met instemming de brief van de staatssecretaris van Financiën heeft begroet. Daarin staat dat de kosten van de bezwaarfase vergoed worden als de rechter later de belastingdienst in het ongelijk heeft gesteld. In de brief van 18 juli 2000 schrijft de Nationale ombuds-

man aan de staatssecretaris van Financiën dat hij bedenkingen heeft bij de terminologie "ernstige onzorgvuldigheid" die wij in dit wetsvoorstel terugvinden. De Nationale ombudsman voorspelt toekomstige meningsverschillen tussen dit instituut en de regering wat betreft de ernstige onzorgvuldigheid. Mijn fractie vindt dit ongewenst en wijst daar met nadruk op. Uit de stukken, en het advies van de Raad van State, blijkt dat de terminologie "ernstige onzorgvuldigheid" onvoldoende is uitgekristalliseerd en tot allerlei procedures kan leiden. Om deze redenen heeft mijn fractie twee amendementen ingediend, waarin de terminologie "door ernstige onzorgvuldigheid" wordt geschrapt en vervangen door "een vergoedingsplicht van redelijkerwijs gemaakte kosten, voorzover het besluit in strijd met het recht is genomen". Die amendementen zijn gebaseerd op de jurisprudentie van de Hoge Raad. Kortheidshalve merk ik op dat mijn fractie het eens is met het forfaitaire tarief. Ook zijn wij het eens met de dubbele redelijkheidstoets. Wij menen dat het goed is dat de geschillen over de vergoeding van de kosten van de bestuurlijke voorprocedure in handen van de bestuursrechter worden gelegd, met uitsluiting van de civiele rechter. Ik heb het amendement van de heer Santi nog niet gezien, maar ik ondersteun zijn punt dat de burger moet worden geïnformeerd over het feit dat hij om een kostenveroordeling moet vragen. Wij zijn het ook eens met de regering over het overgangsrecht. Ik maak geen problemen over dat soort aspecten in het wetsvoorstel. Het ging om de twee artikelen die ik zojuist noemde.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! Zie ik het juist, dat de door de heer Dittrich aangehaalde formulering "in strijd met het recht" betrekking heeft op besluiten die in strijd zijn met de wet in formele zin, met wetten in materiële zin en met de jurisprudentie, bijvoorbeeld de jurisprudentie van de Hoge Raad op dit punt? Het zou daarmee een heel aantrekkelijke formulering zijn, als het daarbij zou blijven. De heer Dittrich voegt daar echter de zinsnede aan toe "tenzij die onrechtmatige besluiten te maken hebben met toerekenbaar gedrag van de belanghebbende". Als hij zich aansluit bij het recht sluit hij

zich ook aan bij de jurisprudentie van de Hoge Raad over toerekenbaar onrechtmatig handelen van de overheid. Hij formuleert met die toevoeging een spiegelbeeld door de toerekenbaarheid naar te leggen bij de belanghebbende. Is de toevoeging dan wel zo slim?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Rekent de heer Dittrich tot de formulering "in strijd met het recht" ook die gevallen, waarin een primair besluit onvoldoende is gemotiveerd en dus niet is voldaan aan de artikelen 3:46 en 3:47 maar het besluit inhoudelijk wel in stand blijft bij de beslissing op bezwaar?

De heer **Dittrich** (D66): "In strijd met het recht" heeft natuurlijk niet alleen betrekking op een wet in formele zin maar ook op een wet in materiële zin. Ik heb de toevoeging nodig omdat het nog wel eens voorkomt, dat belanghebbenden veel te weinig informatie verstrekken waardoor het overheidsorgaan op het verkeerde been wordt gezet en later, als het dossier gecompeteerd wordt, blijkt dat het allemaal anders heeft gelegen. Het valt ook onder de jurisprudentie van de Hoge Raad om te zeggen, dat een en ander, als de belanghebbende een kostenveroordeling wil krijgen, hem ook te verwijten is. Wat dat betreft, is het een rem op een algemene kostenveroordeling.

De heer **De Wit** (SP): Maar als er sprake is van toerekenbaar handelen of nalaten door de belanghebbende, is de toevoeging van het criterium dat de overheid aansprakelijk is voor de kosten wanneer er sprake is van toerekenbaar onrechtmatig handelen door de overheid niet nodig, omdat dit al in het eerste criterium – de toevoeging – ligt besloten. Als er inderdaad sprake blijkt te zijn van toerekenbaar nalaten of handelen door de belanghebbende, hoeft de overheid de kosten dan ook niet te betalen.

De heer **Dittrich** (D66): Als een beslissing in strijd met het recht is genomen en wordt teruggedraaid, is de hoofdregel dat de belanghebbende recht heeft op een vergoeding van in redelijkheid gemaakte kosten, tenzij hij het aan zichzelf te wijten heeft. Dat is een soort codificatie van de rechtspraak van de Hoge Raad.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Vooropgesteld dat de redenering van de heer Dittrich in hoofdlijnen mijn steun heeft, vraag ik hem toch wat er gebeurt ingeval het besluit van een bestuursorgaan a priori niet onrechtmatig is maar de correctie van het besluit in een bezwaarfase ook niet aan de belanghebbende is toe te delen. Kortom, wat gebeurt er als beiden niet "schuldig" zijn maar de betrokkene in de bezwaarfase wel kosten heeft gemaakt?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter! Misschien wil de heer Dittrich ook mijn vraag van zojuist nog beantwoorden?

De heer **Dittrich** (D66): Het antwoord op beide vragen is dat het uiteindelijk neerkomt op de vraag wie de rekening betaalt. Daar begon mijn verhaal ook mee. Mijn fractie is dan van mening, dat die rekening niet bij de belanghebbende hoort te liggen die, omdat de overheid een bepaalde beslissing heeft genomen, in het geweer moest komen. Zou hij namelijk niets gedaan hebben, dan zou de overheid zijn doorgegaan met die besluitvorming. Dat zou ten nadele kunnen zijn van de belanghebbende. Wij vinden dat de rekening niet moet liggen bij degene die de kosten heeft gemaakt. Dat is een politieke keuze. Er zit al een rem op, want als het onredelijk hoge kosten zijn, gaat het natuurlijk niet door. Als er een dure advocaat wordt ingeroepen voor een zeer eenvoudig iets, zegt de jurisprudentie ook nu al dat dit soort kosten niet in rekening kan worden gebracht. Die kosten kun je dan immers niet ten laste van de gemeenschap laten komen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Het besluit van het bestuursorgaan is dus niet onrechtmatig. Omdat de burger is doorgegaan met procederen in een de bezwaarfase, is het besluit gunstig voor hem geworden. Hij heeft echter kosten gemaakt en u wilt dat in dat geval de kosten van verder procederen voor rekening van het bestuursorgaan komen?

De heer **Dittrich** (D66): Ik heb in mijn amendement uitdrukkelijk verwoord, dat het bestreden besluit in strijd met het recht is genomen. Daaronder vallen voor een groot deel onrechtmatige besluiten. De heer Schutte zei heel terecht dat het bestuursrecht ook een ander karakter

heeft. Het is ook mogelijk dat men door middel van gesprekken en dergelijke tot elkaar komt in die fase en dan is het nog maar de vraag of de daar gemaakte kosten redelijk zijn. Dat moet dan beoordeeld worden, maar dat gebeurt nu ook al.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Als ik het goed begrijp, is het amendement in uw visie niet verdergaand dan de jurisprudentie van de civiele rechter, als u ook in het geval van rechtmatigheidsgebreken, bijvoorbeeld een motivering die niet helemaal correct is of een gebrek aan een mandaat voorafgaand aan een primair besluit, vindt dat er schadevergoeding moet zijn? Zou de burgerlijke rechter in zo'n geval wel een onrechtmatig primair besluit aannemen?

De heer **Dittrich** (D66): Het gaat erom dat het primair besluit goed in elkaar zit, om het even simpel te zeggen. Als dat onzorgvuldig tot stand is gekomen, moet dat hersteld worden. Soms heeft de burger daarvoor kosten moeten maken en is het de vraag wie die rekening betaalt. Het is echter niet mijn bedoeling om verder te gaan dan de Hoge Raad in de jurisprudentie naar voren heeft gebracht. Voorzitter! De regering heeft met betrekking tot het wetsvoorstel inzake de uniforme openbare voorbereidingsprocedure een nota van wijziging voorgesteld naar aanleiding van de bezwaren die wij hadden ingediend. Wij zijn de regering daarvoor erkentelijk en wij zijn het eens met het wetsvoorstel.

De heer **Vos** (VVD): Het doet mij deugd dat de diverse wetsvoorstellen gebundeld behandeld worden. Ik zal de wetsvoorstellen zoveel mogelijk puntsgewijs aan de orde stellen. Het wetsvoorstel inzake kosten bestuurlijke voorprocedures behandelt drie verschillende onderwerpen: de vergoeding van de kosten van bestuurlijke procedures door de overheid dient alleen open te staan bij ernstige onzorgvuldigheid; de exclusieve bevoegdheid van de bestuursrechter en de forfaitaire bedragen voor de kosten van de bestuurlijke procedures. Ik heb een amendement ingediend op het punt van de kosten bestuurlijke voorprocedures. Het wetsvoorstel houdt, kort gezegd, in dat, indien het openbaar bestuur in de

bezwaarfase een besluit herroept, de kosten die de burger heeft gemaakt niet meer worden vergoed. Dat geldt volgens het wetsvoorstel altijd, tenzij het openbaar bestuur ernstig onzorgvuldig heeft gehandeld. Dat kan ertoe leiden dat de burger in het overgrote deel van de gevallen moet opdraaien voor foute beslissingen van het openbaar bestuur. In de ogen van mijn fractie is dat niet behoorlijk. Daarom heb ik een amendement ingediend dat erop neerkomt dat de kosten moeten worden vergoed indien het bestuur onmiskenbaar in strijd met het recht heeft gehandeld. Dat wil zeggen, dat de kosten bij eenvoudige vergissingen niet hoeven te worden vergoed, maar wel bij fouten waarbij de overheid wist of had moeten weten dat zij in strijd met het recht handelde. Dat amendement staat tegenover het amendement van D66, die wil vastleggen dat de kosten van het bezwaar altijd dienen te worden vergoed. Dat gaat mij een slag te ver omdat daarmee het informele karakter van de bezwaarschriftenprocedure verloren dreigt te gaan. Er dient ruimte te blijven bestaan voor het onbezoldigd corrigeren van eventuele foutjes in de besluitvorming. Bestuursorganen dienen niet ontmoedigd te worden om vergissingen in heroverweging te nemen. Voorkomen dient te worden, dat zaken onnodig voor de rechter worden uitgevochten. De vergelijking tussen het civiele recht en het bestuursrecht leert, dat sprake is van verschillen. Als je in het civiele recht met iemand ruzie krijgt, gaat steggelen over een onderwerp, kun je hem opbellen of heftige brieven schrijven, en dan moet je naar de rechter toe als je er niet uitkomt. Het bestuursrecht kent een groot pluspunt: de bezwaarschriftenfase, waarbij de overheid gehouden is om op informele wijze, "met de benen op tafel", zich ontvankelijk te verklaren om naar de zaak te kijken en een heroverweging te maken. Het betekent ook dat een volledige vergelijking met het civiele recht niet mogelijk is.

De heer **De Wit** (SP): Even terug naar de formulering in uw amendement. Levert het begrip "onmiskenbaar" dat u neerlegt niet hetzelfde probleem op, namelijk een interpretatieprobleem? Wat moeten wij verstaan onder dat begrip? Levert het verder niet nog een probleem op

in vergelijking met de formulering van de regering, namelijk dat het bestuursorgaan waar je te biecht gaat, zelf bepaalt dat iets een onmiskenbaar foute besluitvorming is?

De **voorzitter**: Sluit de vraag van de heer Van der Staaij daarop aan?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Mijn vraag sluit daarop aan, maar is net iets anders.

De **voorzitter**: Dat kan de heer Vos wel verwerken!

De heer **Van der Staaij** (SGP): Wordt "onmiskenbaar" niet ten onrechte gekoppeld aan een makkelijke signalering? Heeft dat niet als probleem dat je ook heel ernstige gebreken, die moeilijk te signaleren zijn, buiten de schadevergoeding houdt, terwijl fouten die heel makkelijk te signaleren zijn, over punten van ondergeschikte aard, bijvoorbeeld mandaatsgebrek, wel opvallen?

De heer **Vos** (VVD): De term "onmiskenbaar" betekent volgens het woordenboek "duidelijk merkbaar, onloochenbaar". Als je aanknopingspunten in het recht zoekt, moet volgens mij worden gekeken naar het begrip "kennelijk", dat nog een ietsje zwaarder is, en in de Algemene wet bestuursrecht op diverse plekken wordt gebruikt. Van een kennelijk ongegrond bezwaarschrift, in de zin van artikel 7:3 van de Awb is sprake, wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over de conclusie. Van een kennelijk ongegrond beroep in de zin van artikel 8:54 Awb is sprake, indien daarover in redelijkheid geen twijfel mogelijk is. Van een kennelijk onredelijke belangenafweging in de zin van afdeling 3.4 Awb is sprake indien het bestuursorgaan onder afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid niet tot zijn beslissing heeft kunnen komen. Voorzitter! Nog een uitstapje naar het civiele recht. Het begrip "kennelijk" in artikel VII, 6.81 van het Burgerlijk Wetboek, handelend over arbeidsrecht: kennelijk onredelijke opzegging betekent dat de onredelijkheid voor eenieder duidelijk is. De

rechter is dan vrij in zijn beoordeling van de kennelijke onredelijkheid.

De **voorzitter**: Mij valt op dat u zich op deze vraag had voorbereid!

De heer **Vos** (VVD): Blijft de vraag van de heer Van der Staaij nog over. Het is natuurlijk aan de overheid om daarvan in eerste instantie een beoordeling te geven. Je stelt dat je recht hebt op schadevergoeding omdat een kennelijk onredelijk besluit is genomen, wat dan weer door de rechter gecontroleerd kan worden.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het gaat mij erom dat een onloochenbaar klein foutje volgens uw amendement wel tot schadevergoeding aanleiding kan geven, terwijl het besluit dat inhoudelijk helemaal niet deugt, zij het dat dat niet evident valt vast te stellen, erbuiten wordt gehouden. Is dat wel redelijk?

De heer **Vos** (VVD): U heeft zelf al heel goede voorbeelden genoemd: een eenvoudig motiveringsgebrek, dat niet afdoet aan een inhoudelijke beoordeling, is geen fout die leidt tot betaling van de kosten. Wanneer bijvoorbeeld een bestemmingsplan een dag te vroeg of te laat ter inzage is gelegd, is dat geen fout die reeds leidt tot betaling van bijzondere kosten. Het gaat om kleine fouten, die in de eenvoudige informele bezwaarschriftenprocedure kunnen worden hersteld, terwijl duidelijk waarneembare fouten daarvoor niet in aanmerking komen. Die moeten worden vergoed.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Het is nu heel eenvoudig geworden: dan is het voorstel van de regering natuurlijk beter.

De heer **Vos** (VVD): Helaas ontgaat uw vraag mij enigszins. Ik vind namelijk dat wij een heel helder onderscheid hebben gemaakt. De essentie is dat de bezwaarschriftenprocedure een groot goed is, waarin de overheid niet moet verstarren. Er treedt echter wel verstarren op wanneer er altijd kosten moeten worden betaald voor een heroverweging.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Dat is iets heel anders.

De heer **Vos** (VVD): Misschien kunt u het even toelichten.

De heer **Van Wijmen** (CDA): De heer Vos zegt dat, als iets één dag te kort ter visie heeft gelegen, dit een klein foutje is. Dat is echter wel heel kennelijk. Dat is het punt. Daarom zei ik dat het dan beter is het criterium van de regering te gebruiken, hoewel ik daar ook nog wel iets over heb te zeggen.

De heer **Vos** (VVD): Kennelijk is weer wat anders dan ernstig. Wij hebben hier een wetsvoorstel op tafel liggen, waarvan wij waarschijnlijk allemaal vinden dat het begrip "ernstig" dat erin wordt gebruikt niet helemaal juist is. Om een en ander toch nog in goede banen te leiden, heb ik gezocht naar een term die tegemoetkomt aan datgene wat de VVD met de bezwaarschriftenprocedure wil bereiken, namelijk een informele dejuridische procedure, waarin de overheid snel de vrijheid voelt een fout te herstellen. Grote fouten betalen, kleine foutjes niet. Als de heer Van Wijmen een betere term heeft voor "onmiskenbaar", dan houd ik mij aanbevolen, maar ik heb vooralsnog voor deze term gekozen, omdat die het best aangeeft wat ik wil bereiken.

De **voorzitter**: Is de vraag van de heer Dittrich daarmee overbodig geworden?

De heer **Dittrich** (D66): De vraag is ook door anderen gesteld. Het antwoord bevredigt mij niet, maar ik kom er in tweede termijn op terug.

De heer **Vos** (VVD): Voorzitter! Er is wat de fractie betreft wel een goede weg ingeslagen met de keuze voor de expliciete bevoegdheid van de bestuursrechter. In de jurisprudentie van de Hoge Raad is immers een niet wenselijke lijn uitgezet, die erop neerkomt dat de burger in principe altijd naar de civiele rechter zal gaan om de kosten van de bezwaarschriftenprocedure terug te halen. Sinds het arrest-Groningen/Raadtgever eind vorig jaar hanteert de civiele rechter immers ruimere criteria voor de toekenning van de kosten dan de bestuursrechter. Het is wel goed dat er nu duidelijkheid is gekomen over de afstemming van de bestuurlijke op de civiele procedures. Ook wat betreft de forfaitaire vergoeding is het goed dat er een

regeling is gekomen die aansluit bij de regeling die ook in het civiele recht van toepassing is.

Ik stap over op mijn amendement over de inschuiving van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb. In het huidige wetsvoorstel kunnen er wel zes maanden overheen gaan, voordat een besluit eindelijk rechtskracht krijgt. Met een simpele ingreep probeer ik via een amendement te bewerkstelligen dat, indien er geen zienswijzen worden ingediend, de termijn voor het nemen van het definitieve besluit aanzienlijk kan worden bekort. Indien er geen redenen is de voorbereidingsprocedure geheel te doorlopen, is het immers niet nodig de uitvoering van het besluit vertraging te laten oplopen. Een ander punt handelt over de Awb-commissies. Deze commissies worden in de bezwaarschriftenfase met succes toegepast. Een Awb-commissie is in staat het bestuur via zorgvuldige adviezen tot een grondige heroverweging aan te zetten. De fractie vraagt zich af of de minister geen mogelijkheid ziet tot het vragen van een zodanig advies in de toekomstige voorbereidingsprocedure. Hoe gaan wij om met die Awb-commissies? Met het oog op het terugdringen van de juridisering is het immers wenselijk dat het voorkomen van onnodige belasting van de rechter ook in de nieuwe voorbereidingsprocedure wordt gerealiseerd. De fractie zou graag van de minister vernemen of hij een rol ziet weggelegd voor de Awb-commissies en, zo ja, welke rol. Zou men niet kunnen bepalen dat een Awb-commissie advies kan uitbrengen naar aanleiding van de schriftelijke zienswijze en het verslag van het mondeling overleg? De Awb-commissie kan dan een frisse heroverweging tot stand brengen die het bestuur kan steunen als het gaat om zorgvuldige besluitvorming.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Kan de heer Vos mij uitleggen dat het verdwijnen van de bezwaarschriftenprocedure een positieve stap is in de richting van dejuridisering?

De heer **Vos** (VVD): Er blijft nog een heel belangrijke procedure over, waarbij de zienswijzen ter discussie kunnen worden gesteld. In de huidige situatie heb je twee afzonderlijke rondes. Die geven de burger misschien het gevoel dat hij

twee keer niet scoort. Nu kun je je pijlen echter richten op de zienswijzenprocedure. Ik vind het wel wenselijk als dan, net zoals bij de bezwaarschriftenprocedure gebruikelijk is, een Awb-commissie actief kan zijn. Die moet de zienswijzen horen en het bestuursorgaan vervolgens adviseren. Eigenlijk houd je dan een soort van bezwaarschriftenprocedure over.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): De heer Vos zei zojuist dat de bezwaarschriftenprocedure een belangrijke component is in dit geheel. Waarom vindt hij deze in dit geval niet van fundamenteel belang?

De heer **Vos** (VVD): Ik heb ook gezegd dat je de burger niet twee keer hetzelfde moet laten doen. Een bezwaarschriftenprocedure naast een zienswijzenprocedure is dubbelop. Dat mat de burger af en dat geeft de burger het idee dat het twee keer niets oplevert. Het focusmoment voor de burger om te reageren, zoals dat nu wordt voorgesteld, vind ik prima. Dan kan men er in een keer met alle kracht in, maar dan wel in combinatie met een Awb-commissie die de zaak vanuit een ander oogpunt beziet en het bestuursorgaan adviseert.

De heer **Santi** (PvdA): Ik kom nog even terug op het amendement van de heer Vos. Daarin staat dat er zo spoedig mogelijk moet worden beslist als er geen zienswijzen zijn ingediend en dat het vierde lid niet van toepassing is, indien toepassing is gegeven aan het tweede lid. Wat zou erop tegen zijn om het vierde lid, zoals dat nu is geamendeerd, aan te houden, ook als toepassing is gegeven aan het tweede lid? Ook als het om een complexe of omstreden zaak gaat, zou de snelle werkwijze gevolgd kunnen worden als er geen zienswijzen zijn.

De heer **Vos** (VVD): Ik moet bekennen dat ik uw vraag niet helemaal helder vind. De essentie van mijn betoog is dat als er geen zienswijzen ingediend worden, het voor het bestuur mogelijk moet zijn om snel besluiten te nemen. Ik wil de reactie van de regering afwachten, voordat ik over uw suggestie na zal denken. Voorzitter! Met betrekking tot de eerste Evaluatiewet Awb wil ik aanstippen dat het kabinet misschien

weinig oog heeft voor de differentiatie. Dat wil zeggen dat er weinig onderscheid wordt gemaakt tussen de rol van de bezwaarschriftenprocedure bij de beschikkingen uit de zogenaamde beschikkingfabrieken en bij het ruimtelijke ordeningsrecht. Wordt bij de meeste beschikkingen de bezwaarschriftenprocedure als nuttig ervaren om vergissingen en misstanden uit de wereld te helpen, bij grote ruimtelijke ordeningskwesties wordt de procedure juist gezien als een overbodige uitwisseling van standpunten. Dat leidt tot een onnodige belasting van de bestuursorganen. Naar de mening van mijn fractie dient met die constatering wel wat te worden gedaan.

Het kabinetsstandpunt aangaande de eerste Algemene wet bestuursrecht is inhoudelijk een goed stuk, waarin vele ontwikkelingen worden gevolgd die de VVD toejuicht. Zo wordt bijvoorbeeld kritisch gekeken naar de werking van de bezwaarschriftenprocedure in de praktijk. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de beschikkingfabrieken en de situatie op het gebied van het ruimtelijk bestuursrecht. Het nut van de bezwaarschriftenprocedure bij beschikkingen bewijst zich vooral als correctie voor de kleine fouten. Het bezwaar dient een soort van herstellend vermogen van het bestuur te bevorderen. Directe gang naar de rechter zonder herstel in de bezwaarschriftenprocedure zou inefficiënt zijn. Het is dan ook logisch dat het kabinet geen voorstander is van de facultatieve bezwaarschriftenprocedure.

De door de commissie voorgestelde varianten die neerkomen op een facultatieve bezwaarschriftenprocedure wil het kabinet niet verder onderzoeken. Ook de variant die inhoudt dat de burger de vrijheid krijgt om hetzij een bezwaarschrift in te dienen, hetzij in beroep te gaan bij de rechter, heeft niet de steun van het kabinet gekregen. Voor de besluitvorming op het gebied van het ruimtelijk bestuursrecht ligt het echter anders. De commissie merkt op dat de bezwaarschriftenprocedure bij zulke besluiten niet de herstellfunctie heeft die zij bij andere besluiten wel heeft. Dat komt doordat bestuur en burger in zulke zaken veel meer tegenover elkaar staan en de standpunten na afloop van het besluitvormingsproces vaak al vastliggen. De herstellfunctie is

hier volgens de commissie minder aan de orde, daar deze doorgaans wordt overschaduwd door het grote verschil in inzicht. Juist door dit grote verschil in inzicht leidt de bezwaarschriftenprocedure meestal niet tot een fundamentele wijziging van het genomen besluit. De commissie signaleert dat de procedure door de burgers slechts als een herhaling van zetten kan worden ervaren, hetgeen onnodig frustrerend kan werken. Het kabinet maakt ook melding van deze ontwikkeling.

Opmerkelijk is echter dat het kabinet vervolgens niet ingaat op het verschil tussen bezwaar op de ruimtelijke ordeningsbesluiten en beschikkingen, maar alle besluiten over een kam scheert. Er is immers een wezenlijk onderscheid tussen bezwaar op een beschikking, waarbij een fout kan worden hersteld, en een bezwaar op een besluit ten aanzien van een ruimtelijke bestuursrechtelijke kwestie, waarbij een fundamenteel verschil van mening bestaat. In het eerste geval is de bezwaarschriftenprocedure nuttig, maar in het laatste geval is het met name tijdsverlies. Het kabinet richt zich slechts op het standpunt uit de bezwaarschriftenprocedure dat kan komen te vervallen indien er reeds een openbare voorbereidingsprocedure heeft plaatsgevonden. De VVD vraagt zich echter af waarom het kabinet zo terughoudend is met verdere aanpassingen, ook in het ruimtelijk bestuursrecht. Is er, gezien het feit dat de commissie van mening is dat in het ruimtelijk bestuursrecht de herstellfunctie minder van belang is, dan geen grond voor aanpassing van de bezwaarschriftenprocedure speciaal op dit gebied? Meer met het oog op het tijdsverlies is de vraag of de bezwaarschriftenprocedure kan komen te vervallen indien de standpunten op voorhand al vaststaan. Er is dan geen beletsel om de zaak meteen aan de rechter voor te leggen.

De VVD-fractie is ook voorstander van de door de Nederlandse orde van advocaten voorgestelde mogelijkheid van prorogatie. Indien beide partijen de bezwaarfase overbodig vinden en willen overslaan, is er volgens de VVD-fractie geen reden om partijen de bezwaarfase toch op te dringen. Daarbij dient de wetgever in die mogelijkheid te voorzien. Het

overslaan van de bezwaarprocedure kan in gevallen waarin reeds veel overleg heeft plaatsgevonden positieve gevolgen hebben. In het evaluatieverslag van de Awb wordt vermeld dat er ook nadelen aan prorogatie kleven. Door aan de burger mede te delen dat een bezwaarschriftenprocedure geen nut heeft, zou het bestuursorgaan zich er immers te gemakkelijk van af kunnen maken.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Ik heb uit een algemeen overleg dat kortgeleden heeft plaatsgevonden begrepen dat prorogatie in een andere procedurelijn zit en dat die hier helemaal niet aan de orde is. Ik vind het ook een zinnige zaak, maar wij zouden tijdswinst kunnen boeken door dat hier achterwege te laten.

De **voorzitter**: Wat is nu uw punt? Vraagt u nu de heer Vos of hij die mening deelt?

De heer **Van Wijmen** (CDA): Dat punt is vandaag helemaal niet aan de orde. Dat komt straks. Er is een brief van de regering.

De **voorzitter**: De heer Vos kan een goede reden hebben om het aan elkaar te knopen, maar dat zal hij dan wel duidelijk maken. Wil de heer Vos dat dan wel kort duidelijk maken en vervolgens snel afronden? Anders gaat het weer fout.

De heer **Vos** (VVD): Voorzitter! Ik heb het aan elkaar geknoopt omdat de orde van advocaten hier een dringende brief over geschreven heeft. Ik kan inhoudelijk geheel instemmen met deze brief. Prorogatie kan soms een enorme tijdswinst opleveren. Ik weet dat de regering hiermee bezig is, maar ik kan mij slecht voorstellen waarom het zo moeilijk is om dat te introduceren. Voorzitter! Aan de tijdigheid wil ik nog enkele woorden wijden en dan sluit ik af. De commissie vraagt aandacht voor de veelvuldige termijnoverschrijdingen bij de behandeling van bezwaarschriften. Het kabinet neemt de aanbevelingen van de commissie in algemene zin over en roept de bestuurders op de aanbevelingen van de commissie ter harte te nemen. Dat juicht de VVD-fractie toe. De VVD-fractie vindt dat met name de communicatie tussen de bestuursorganen onderling voor verbetering vatbaar is.

Individuele burgers mogen niet de dupe worden van een gebrekkige communicatie. Dat is een factor waarop zij geen vat hebben. Dat geldt des te sterker omdat de burger zich wel heeft te houden aan strikte termijnen, waarvan de overschrijding in beginsel vaak fataal is voor de bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Ook een positieve uitwerking op de tijdigheid verwacht de VVD-fractie van het weglaten van overbodige formaliteiten, het standaard horen van alle belanghebbenden, terwijl een deel van de appellanten daar geen behoefte aan heeft. Als een van de oorzaken van de termijnoverschrijdingen noemt de commissie dat de prioriteit van bestuursorganen vaak niet ligt bij de behandeling van bezwaarschriften. Naar de mening van de VVD-fractie dient dit absoluut te veranderen en kan dat ook veranderen. De bestuursorganen dienen ervan doordrongen te worden dat een van de belangrijkste aspecten van behoorlijk bestuur is het naar behoren en tijdig afwikkelen van klachten. Dit komt in het kabinetsstandpunt mijns inziens nog te weinig aan de orde. Het kabinet constateert dat de afhandeling van klachten geen voorrang heeft, maar zoekt niet expliciet naar wegen om daar iets aan te doen. De VVD-fractie vindt het de moeite waard om de mogelijkheden te onderzoeken van een sanctie op termijnoverschrijdingen door het bestuur, waarbij de flexibiliteit van de bezwaarschriftenprocedure niet in het gedrang komt. Is de regering bereid daar nader aandacht aan te besteden?

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! Over de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht heb ik geen opmerkingen. Daar kan ik dus kort over zijn. Over wetsvoorstel 27023, de voorbereidingsprocedure, heb ik twee vragen aan de minister. Ik realiseer mij dat ik indertijd geen inbreng heb geleverd bij dat wetsvoorstel, maar in de rubriek Bestuursrecht van het Advocatenblad van afgelopen weekeinde heb ik het volgende gelezen. Er wordt aangesloten bij wetsvoorstel 27024, over de kosten van de bestuurlijke voorprocedure. Met betrekking tot wetsvoorstel 27023 wordt opgemerkt dat de kosten die een burger in dit soort procedures maakt waarschijnlijk niet voor vergoeding in aanmer-

king komen. De Afdeling bestuursrecht en de Hoge Raad zitten wat dat betreft op één lijn. Denkbaar is dat het bestuur mede om die reden de aanstaande uniforme voorbereidingsprocedure meer dan eens zal prefereren boven de bezwaarschriftenprocedure van artikel 7. Er zal dus als het ware een soort verschuiving ontstaan omdat in die voorbereidingsprocedure geen kosten verschuldigd zijn. Ik hoor daar graag het oordeel van de minister over.

In de tweede plaats het punt van de actio popularis. Het gaat hier, ongenueanceerd uitgedrukt, om de mogelijkheid dat iedere burger in het kader van het bestuursrecht zou kunnen gaan procederen. In een artikel van Verschure in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht van juni van dit jaar is aangegeven, dat in Utrecht onderzoek is gedaan naar het gebruik van de actio popularis. Uit dat onderzoek blijkt dat het met dit gebruik heel erg meevalt. Die mogelijkheid wordt niet zo gretig en ruim gebruikt als vaak wordt voorgesteld. De vraag is dan ook of het, in het licht van dat onderzoek, nodig is om de actio popularis te schrappen. Over het karakter van de bestuurlijke voorprocedure verschil ik zeer sterk van mening met de minister. In de praktijk en ook in de rechtspraak gaat de bezwarenprocedure steeds meer in de richting van het civiele recht, in die zin dat het steeds belangrijker wordt dat alle bezwaren die een burger of een belanghebbende heeft, ook in de bezwarenprocedure naar voren worden gebracht. De rechter neigt er namelijk toe om later, dus in beroep, geen aanvulling van bezwaren of gronden meer toe te staan: de zgn. trechterwerking. Als die tendens er is – en ik signaleer dat zelf – is de bezwarenprocedure dus niet meer zo vrijblijvend als de heer Vos het heeft geformuleerd: met de voeten op het bureau eens met een burger praten. Die “softe benadering” is, zo blijkt uit de praktijk, steeds minder aan de orde. Er is dus voor de burger alle reden, ook gezien de ingewikkeldheid van de materie waar hij mee te maken heeft – het recht wordt steeds ingewikkelder – om al in een vroeg stadium een beroep te doen op deskundige hulp van een advocaat of een jurist.

De heer **Vos** (VVD): Gaat het hier niet om het verschil tussen hetgeen

burgers en hetgeen advocaten op hun hart hebben? Wat de burgers op hun hart hebben, kan bij de "voeten op tafel"-procedure naar voren komen. Wat advocaten op hun hart hebben, kan wel eens een nuance anders zijn dan dat van de burgers.

De heer **De Wit** (SP): Ik ben geneigd om hetgeen de advocaat op zijn hart heeft, belangrijker te vinden voor de procedure, gezien de deskundigheid van de advocaat. Ik wil daarmee niet zeggen dat hetgeen de burger op zijn hart heeft onbelangrijk is, maar de juridische vertaling daarvan is buitengewoon belangrijk en blijkt in het bestuursrecht steeds belangrijker te worden. Ook de heer Vos heeft ongetwijfeld dossiers van mensen die Kamerfracties aanschrijven, mensen die zelf hebben zitten "modderen" omdat ze dachten dat ze zelf wel in beroep konden gaan, maar die het volkomen verkeerd hebben gedaan, waarna een advocaat op het laatste moment moet constateren dat er geen eer meer aan te behalen is. Het was de bedoeling van de Awb dat de burger het zelf zou kunnen doen, in het kader van informeel overleg, maar inmiddels moeten wij daar de burger voor waarschuwen en hem adviseren om op tijd deskundig advies in te winnen.

Nu dit deskundig advies belangrijker wordt, betekent het ook dat de kosten die de burger daarvoor moet maken, verhaald moeten kunnen worden. Ik heb het dan niet eens zozeer over mensen die een beroep op gefinancierde rechtshulp kunnen doen. Mensen willen weten of het zin heeft om bezwaar te maken tegen bijvoorbeeld een bestemmingsplanwijziging of tegen een milieuvergunning. De burger heeft daar deskundig advies voor nodig en dat kost geld. Over die kosten praten wij nu en die mogen niet worden weggevlakt.

In de memorie van toelichting wordt op zichzelf terecht gesteld dat de bezwarenprocedure de mogelijkheid zou bieden om gemaakte fouten snel en eenvoudig te herstellen. Die procedure is daar als zodanig inderdaad geschikt voor. Hiermee wordt echter het karakter van de bezwarenprocedure niet goed omschreven. Fouten moeten in die procedure juridisch geduid kunnen worden en fouten moeten dan ook leiden tot vergoeding van kosten. Hartlief zegt uitdrukkelijk dat de

bestuurlijke voorprocedure geen proeftuin is. Hij voegt daaraan toe dat het primaire besluit een besluit is en blijft, dat in zijn tijdelijke bestaan zeer wel schade kan veroorzaken. Dit besluit vormt, aldus verder Hartlief, in de genoemde gevallen een onrechtmatige daad die weliswaar kan worden weggenomen, hetgeen echter niet wegneemt dat er in eerste instantie een onrechtmatige daad is geweest die tot schade heeft geleid, bijvoorbeeld kosten van rechtsbijstand. Die schade wordt normaal gesproken vergoed.

De minister sluit in zijn toelichting aan op de massaliteit van bepaalde beschikkingen, de zogenaamde beschikkingenfabrieken. Het kenmerk van productaansprakelijkheid bij massaproductie is dat eerder wordt gekozen voor risicoaansprakelijkheid. Hier kan dus zeer goed een parallel met het civiele recht worden getrokken, want als er inderdaad sprake is van beschikkingenfabrieken, mag dat niet betekenen dat de aansprakelijkheid van de overheid minder wordt. Al met al ben ik van mening dat de bezwaarschriftenprocedure steeds belangrijker wordt en dat die niet mag worden gezien als een proeftuin. Sterker nog, ik ben van mening dat de bezwaarschriftenprocedure de basis legt voor het verloop van een procedure en de kansen van de belanghebbende om in een geschil met de overheid overeind te blijven.

Het belang van de bezwaarschriftenprocedure blijkt ook uit hetgeen de Nationale ombudsman hierover heeft gezegd. In zijn jaarverslag over 1999 geeft hij namelijk aan dat bijna de helft van de klachten die aan hem zijn voorgelegd, betrekking hebben op het optreden van de overheid, zoals de manier waarop een brief, een verzoek of een bezwaarschrift is behandeld. Deelt de minister de analyse dat juist de bezwaarschriftenfase belangrijk is en dat dit blijkt uit het jaarverslag van de ombudsman?

Voorzitter! Het wetsvoorstel is mijns inziens in strijd met het gelijkheidsbeginsel. In Nederland wordt ervan uit gegaan dat een burger die optreedt tegen de overheid, over dezelfde middelen en positie moet beschikken als de overheid, de zogenaamde "equality of arms". Door dit wetsvoorstel ontstaat er echter een ongelijke relatie, omdat een extra eis aan de burger wordt

gesteld. Slechts dan wanneer er sprake is van ernstige onzorgvuldigheid is er volgens het wetsvoorstel immers nog maar reden om de kosten van de burger te vergoeden. Hiervoor wordt gekozen, ondanks het feit dat een burger die tegen zijn buurman procedeeert, aansprakelijk is voor een normale onrechtmatige daad.

Juist door de formulering "ernstige onzorgvuldigheid" wordt er in de wet een drempel opgeworpen voor burgers die willen procederen. De materie en het recht worden steeds ingewikkelder en daarom moet de burger recht hebben op rechtsbijstand en een vergoeding voor de kosten. Hij moet immers in alle vrijheid de afweging kunnen maken of hij wel of niet een proces begint. Als er een gerede kans bestaat dat hij zijn kosten niet langer vergoed krijgt door de verzwarende in dit wetsvoorstel, zal dat een drempel opwerpen voor burgers. Een en ander staat overigens volgens mij ook op gespannen voet met het beginsel dat iedereen toegang tot de rechter moet hebben dat in de Grondwet en het EVRM is neergelegd.

Het wetsvoorstel is bedoeld om de juridisering tegen te gaan, maar door de formulering "ernstige onzorgvuldigheid" zal het leiden tot de nodige jurisprudentie. De minister heeft in de schriftelijke beantwoording aangegeven dat het een op zichzelf helder begrip is, maar dat het ook tot de nodige geschillen en procedures aanleiding zal geven. Een en ander geldt ook voor de keuze voor de bestuursrechter. Deze rechter hanteert immers het zogenaamde "tegen beter weten in"-criterium dat volgens de Raad van State niet zodanig in de jurisprudentie is uitgewerkt dat het zomaar kan worden overgenomen. Voorzitter! Ik heb een onderzoek gehouden onder advocaten en instellingen als Greenpeace en Amnesty International. Ik heb ongeveer 2700 brieven verstuurd en daarop zo'n 540 reacties ontvangen. Onder die 540 reacties bevond zich slechts één advocaat die zich een voorstander toonde van het wetsvoorstel.

Minister **Korthals**: Dat had ik de heer De Wit zonder die enquête ook wel kunnen vertellen.

De heer **De Wit** (SP): Het ging mij

niet om het aantal reacties. Ik wilde de beroepsgroep polsen. De reacties zijn heel erg interessant en geven aan waar het om gaat. Het gaat erom dat de burger het zelf aanpakt. In de reacties zat het voorbeeld van iemand van Turkse origine die een auto had gekocht en over een vrijwaringsbewijs beschikte. Hij moest toch gaan procederen tegen de belastingdienst omdat die als uitgangspunt had: alle Turken rotzooien met kentekenregistraties, dus zult u dat ook gedaan hebben en zit u dus fout. Dankzij de inschakeling van een advocaat is dat rechtgetrokken.

De heer **Vos** (VVD): Ik begrijp dat ik behoor tot het selecte gezelschap van 2700 advocaten die een brief hebben ontvangen. Ik heb die ook ontvangen. Was daarvoor een speciale reden?

De heer **De Wit** (SP): Nee. Ik heb de advocatenkantoren in dit land aangeschreven. Die hebben zelf uitgezocht wie zij een antwoord lieten geven. Voorzitter! Ik kom te spreken over het amendement op stuk nr. 9. Het gaat om de toerekenbaarheid van het onrechtmatig optreden van het bestuursorgaan. Ik vind dat de Hoge Raad – zeker gelet op het laatste arrest van december verleden jaar – duidelijk is. Het biedt ook houvast in het kader van de onrechtmatigheids-jurisprudentie. Je hebt er meer houvast aan dan aan het begrip dat de regering hanteert. Als het gaat over de vraag welke kosten vergoed moeten worden, moet de dubbele redelijkheidstoets worden gehanteerd. In principe moet je ervan uitgaan, dat alle kosten in de voorfase vergoed worden. Het gaat niet alleen om de kosten van een advocaat, maar ook om kosten van deskundigen of rente. De bestuurs-rechter mag de uitsluitende bevoegdheid behouden om hierover te oordelen, maar dan wel aan de hand van de criteria van de Hoge Raad en de dubbele redelijkheidstoets. Je moet er niet vanuit gaan dat de belanghebbende zelf moet verzoeken om vergoeding van de kosten. Het moet ambtshalve gebeuren. Dat is van belang omdat in de voorfase niet altijd even duidelijk is dat zij het moeten doen. Het gebeurt vaak dat er niet eens een mondelinge zitting tot stand komt om partijen te horen. Vaak wordt er

dan niet om gevraagd. Bij geschillen rond sociale verzekeringen vraagt de uitvoeringsinstelling direct wat de kosten zijn. Die worden heel gemakkelijk vergoed.

De heer **Dittrich** (D66): Wat bedoelt u met: voorzover het bestreden besluit toerekenbaar onrechtmatig is genomen?

De heer **De Wit** (SP): De rechtspraak van de Hoge Raad. Niet ieder besluit dat hersteld wordt door het bestuursorgaan is een onrechtmatig besluit. Je moet kunnen uitsluiten dat beleidswijzigingen of fouten van de belanghebbende zelf leiden tot onrechtmatige handelen van de overheid. Het gaat om onrechtmatig handelen: de schuld ligt bij het bestuursorgaan.

De heer **Dittrich** (D66): Is het het bestuursorgaan zelf dat moet beslissen of het toerekenbaar onrechtmatig heeft gehandeld?

De heer **De Wit** (SP): Ja, in eerste instantie wel.

De heer **Van Wijmen** (CDA): De heer De Wit zegt dat beleidswijzigingen niet altijd onrechtmatig hoeven te zijn. Dat is ook zo. Wij weten dat al twintig jaar. Maar als je het beleid ombuigt, kan wel degelijk onrechtmatigheid ontstaan.

De heer **De Wit** (SP): Door te spreken van "toerekenbaar" sluit je beleidswijzigingen uit die de overheid niet kunnen worden verweten. Die zou je wat mij betreft niet moeten rangschikken onder toerekenbare onrechtmatigheid. Niet iedere wijziging in het kader van een bezwaarschriftenprocedure behoeft wat mij betreft te leiden tot het aannemen van onrechtmatigheid.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): De heer De Wit meent dat de burger recht heeft op een kostenvergoeding uit hoofde van het procederen, behalve als die kosten een gevolg zijn van eigen toedoen. Hiervan uitgaande, denk ik dat het amendement van de heer De Wit geen oplossing biedt voor gevallen waarin er geen sprake is van besluiten in strijd met het recht.

De heer **De Wit** (SP): Gelet op de jurisprudentie van de Hoge Raad betekent "in strijd met het recht" dat

er sprake is van een onrechtmatig besluit, en dat die onrechtmatigheid moet worden toegerekend aan de overheid zelf. In die gevallen moet er volgens mij sprake zijn van een kostenveroordeling.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Het is mogelijk dat er geen sprake is van strijdigheid met het recht, maar dat een burger toch kosten heeft gemaakt. In zo'n geval is er volgens u dus geen recht op vergoeding.

De heer **De Wit** (SP): Inderdaad, niet in alle gevallen waarin kosten zijn gemaakt, zullen die ook worden vergoed. Het maken van kosten op zich is geen argument. Het gaat erom of terecht gebruik is gemaakt van de procedure om aan te tonen dat er sprake is van een toerekenbaar onrechtmatig besluit. Voorzitter! Ik rond mijn betoog af. In mijn ogen leidt dit wetsvoorstel tot een toename van het aantal procedures, in plaats van te leiden tot dejuridisering. In wezen heeft het nog verdergaande gevolgen, doordat het raakt aan het gelijkheidsbeginsel en het ook de toegang tot de rechter moeilijker maakt.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Mevrouw de voorzitter! Wij bespreken vandaag een drietal wetsvoorstellen die met elkaar gemeen hebben dat zij een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) beogen. Dat toont wel aan dat er rondom deze wet nog heel wat werk in uitvoering is. Dat zal nog wel even zo blijven ook, want er zijn nog volop aanbouwwerkzaamheden gaande en ook de bestaande delen van de wet zijn niet onaantastbaar. Evaluatie van de wet en de discussies over juridisering hebben geleid tot een aantal wijzigingsvoorstellen. In het licht van die discussie over juridisering zou ik overigens willen beklemtonen dat de Awb bepaald niet als een boosdoener in het juridiseringsproces moet worden gezien. Ik denk dat de wet juist door de vereenvoudiging, systematisering en uniformering een belangrijke stap vooruit is geweest. Ik kom dan nu tot mijn opmerkingen over de drie afzonderlijke wetsvoorstellen. Laat ik beginnen met het wetsvoorstel betreffende de kosten van de bestuurlijke voorprocedure. Van de drie voorstellen die wij vandaag bespreken, heeft dit wetsvoorstel zonder meer het

meeste stof doen opwaaien. Vooral uit de civielrechtelijke hoek was de kritiek niet mals. Geluiden waren te horen als: een overheid die slecht tegen haar verlies kan, een fundamentele wijziging van het recht, enz. Heeft die toch wel brede kritiek de regering geleid tot heroverweging van het voorstel, of wil zij het onverkort voor haar rekening nemen? Wat de inhoud van het voorstel betreft, wil ik positief beginnen. In de eerste plaats is het, gelet op het uiteenlopen van jurisprudentie van de civiele rechter en de bestuursrechter, goed dat er nu knopen worden doorgehakt. In de tweede plaats vind ik het ook een duidelijke verbetering ten opzichte van de bestaande situatie, dat de bevoegdheid exclusief bij de bestuursrechter terechtkomt. In de derde plaats steunen wij de in het voorstel vervatte forfaitaire regeling. Dan nog een relativerende opmerking. De benadering dat alleen in uitzonderlijke gevallen ruimte bestaat voor vergoeding van de kosten in de bezwaarfase, is in die zin bepaald niet revolutionair, dat bij de totstandkoming van artikel 8:75 van de Awb ook van die benadering is uitgegaan. De bestuursrechters hebben, overigens met onderlinge nuances, die benadering ook gevolgd. De Centrale raad van beroep heeft met het "tegen beter weten in"-criterium voor de meest restrictieve benadering gekozen. In die zin is dit wetsvoorstel dus bepaald niet revolutionair. De keerzijde is wel, dat de jurisprudentie van de bestuursrechter moeilijk als een inhoudelijke rechtvaardiging voor de gemaakte keuze kan gelden. Het maakt het wetsvoorstel op zichzelf niet aanvaardbaarder dat de bestuursrechter zich gericht heeft naar de wetgeschiedenis. Van de regering mag een adequate inhoudelijke rechtvaardiging worden verwacht, temeer nu de beoogde wetgeving de ruimhartige benadering van de civiele rechter wil blokkeren. Ook de SGP-fractie heeft twijfels over de gekozen benadering. Als bestuursrechtelijk afgestudeerd jurist had ik in eerste instantie sympathie voor de benadering van het wetsvoorstel. Ik zag met enig wantrouwen de commentaren uit de civielrechtelijke hoek komen, omdat ik dacht dat dit zou berusten op een onvoldoende begrijpen van de eigen aard van het bestuursrecht. Ik moet u echter eerlijk bekennen dat een

nadere kennisname van de inhoudelijke argumentatie twijfels geeft over de juistheid van de door de regering gekozen benadering. Overigens is de kritiek vanuit de juridische pers niet beperkt tot civilisten. Het viel mij in de laatste NJB-kroniek bijvoorbeeld op dat de kritiek ook werd onderschreven door de heer Brenninkmeijer, de vice-president van de Centrale raad van beroep. De principiële vraag die nu aan de orde is, luidt of met dit wetsvoorstel terecht wordt gebroken met de algemeen aanvaarde en door de civiele rechter gehanteerde principes van aansprakelijkheid waarop ook in het bestuursrecht wordt aangesloten. Natuurlijk moet er oog voor de eigenstandige positie van het openbaar bestuur zijn, maar tegelijkertijd moet het uitgangspunt zijn dat plegers van onrechtmatige daden in beginsel niet ongelijk worden behandeld. Ik zeg uitdrukkelijk "plegers van onrechtmatige daden". Dat is dus beperkter dan elk handelen in strijd met de wet c.q. de Algemene wet bestuursrecht. Ook in de benadering van de burgerlijke rechter levert niet elk foutje een onrechtmatige daad op en een grond voor kostenveroordeling. De kritiek op de gekozen benadering is dat de overheid met het criterium van de ernstige zorgvuldigheid, de aansprakelijkheid wil beperken tot "onrechtmatigheid met stip", om het in civielrechtelijke taal te zeggen. Is die karakterisering juist? Het komt ons voor dat dit niet te rechtvaardigen valt vanuit het karakter van de bezwaarschriftenprocedure. Dat karakter rechtvaardigt wel de beperking in de vergoeding van de proceskosten tot die gevallen waarin in strijd met het recht is gehandeld. Een heroverweging op doelmatigheidsgronden of gewijzigde omstandigheden blijft daarbij buiten schot. Het is echter niet aanvaardbaar als de overheid voor zichzelf ruimte claimt om een juridisch gebrekkig primair besluit af te leveren, omdat dit desnoods in de bezwaarprocedure wel hersteld kan worden. De regeling mag, met andere woorden, niet zo werken dat nieuwe drempels worden opgeworpen die afdoen aan de rechtsbescherming waartoe de bezwaarprocedure immers ook dient. Dat blijft toch een onderdeel van die bezwaarprocedure. Een deel van de argumentatie van de regering komt erop neer dat de aansprakelijkheid

van het bestuur voor gemaakte fouten moet worden beperkt om het gemakkelijker voor het bestuur te maken om die fouten te erkennen. Dat kan als een valide argument worden aangemerkt. De extra eis van de ernstige zorgvuldigheid wekt niet alleen gemakkelijk het misverstand dat het om het al dan niet voldoen van zorgvuldigheidseisen gaat, maar ook dat het een aanmoediging van het bestuur betekent om zich minder te bekommeren over minder ernstige onzorgvuldigheden. Dat past bepaald niet bij het tegengaan van de juridisering door verhoging van de kwaliteit van besluitvorming. Aansprakelijkheid kan toch ook een preventieve werking hebben? De SGP-fractie vindt dat er ruimte moet blijven voor bijvoorbeeld het aanvullen van een motivering bij de beslissing op bezwaar, zonder dat dit betekent dat onmiddellijk een proceskostenvergoedingsplicht in het leven wordt geroepen. Dat roept de vraag op of de beperking met "in strijd met het recht", zoals in het amendement van de heer Dittrich wordt voorgesteld, geen ruimte schept voor vergoeding van gevallen waarin de civiele rechter geen onrechtmatigheid aanneemt. Met andere woorden: slaat dit amendement niet door naar de andere kant? De oplossing die collega Vos op dit punt voorstelt vind ik ook niet bevredigend. In dit verband wil ik een alternatieve formulering onder de aandacht brengen die in het Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht door Koeman is gedaan. Hij doet in dit verband de suggestie om uitdrukkelijk de koppeling te maken met de herroeping van het besluit, waarover in artikel 7:11 wordt gesproken. Zijn voorstel was om de kostenvergoeding te beperken tot gevallen waarin de beslissing op bezwaar de herroeping van het bestreden besluit inhoudt, omdat dit in strijd met het recht was genomen. Ik krijg graag een reactie op dit alternatieve voorstel. Ook krijg ik graag een reactie op de stelling van Koeman die, als wij spreken over het schatkistargument, interessant is. Zijn kritiek is dat in ander opzicht de bestuursrechtelijke schadevergoedingspraktijk te ruim genoemd kan worden als zonder meer ook de gegrondverklaring van een beroep tot een proceskostenveroordeling leidt. De burgerlijke

rechter zou met veel meer materieel bezien wie als winnaar uit de rechtsstrijd naar voren komt. Met andere woorden: is ook in de beroepsfase niet te gemakkelijk een koppeling met een schadevergoedingsplicht gelegd als het besluit gegrond is, ook in die gevallen waarin het evident is dat appelland materieel geen gelijk heeft? Het argument van de schatkist is overigens voor onze fractie geen doorslaggevend argument voor de voorgestelde aansprakelijkheidsbeperking. Het gaat hier om de vergoeding van reële kosten die inderdaad gemaakt zijn en de hamvraag is of het billijk is, dat die ten laste van de belanghebbende moeten blijven terwijl hij in het gelijk gesteld is en een onjuist primair besluit is genomen. Het is wel van belang om bij de vergelijking met het civiele recht dan ook het totaalplaatje naar voren te brengen en dat betekent ook, dat in artikel 8:75 het algemene uitgangspunt wordt gehanteerd dat natuurlijke personen nooit in de proceskosten kunnen worden veroordeeld. In dat opzicht vind ik de kritiek, dat de overheid nu wel erg goed voor zichzelf zorgt, weer al te gemakkelijk. Op andere punten zie je als het ware ten nadele van de overheid, dat niet zonder meer wordt uitgegaan van het uitgangspunt dat de partij die geen gelijk heeft voor de proceskosten moet opdraaien. Die dimensie mag er dan ook bij betrokken worden als wij voor de vraag staan of het eigen karakter van het bestuursrecht rechtvaardigt, dat wat betreft de aansprakelijkheid een andere benadering wordt gekozen. Op grond van de argumentatie in de stukken zijn wij daar niet van overtuigd maar ik hoor graag een uitvoeriger en gedegener argumentatie van de regering voor deze keuze, ook omdat die in de vakpers nog niet duidelijk naar voren komt.

De heer **Dittrich** (D66): Voorzitter! Is het wel juist wat de heer Van der Staaij nu zegt? Uit artikel 8:75 blijkt toch niet, dat een belanghebbende niet in de kosten kan worden veroordeeld? Heeft de regering dat juist niet op de vragen van de heer Van der Staaij in de nota naar aanleiding van het verslag naar voren gebracht?

De heer **Van der Staaij** (SGP): In artikel 8:75 staat, dat een natuurlijk

persoon slechts in de kosten kan worden veroordeeld ingeval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Dat lijkt mij toch een duidelijke beperking. Ook de burger die gebruik maakt van zijn procesrecht maar volstrekt ongelijk heeft, kan toch niet in de proceskosten worden veroordeeld. Dat lijkt mij toch een belangrijk verschil met het civiele recht. In die zin is de overheid behoorlijk coulant. Dat is wel te rechtvaardigen vanuit de toegankelijkheid van de procedures maar het maakt wel een verschil uit.

De heer **Dittrich** (D66): Maar hij kan dus onder omstandigheden wel veroordeeld worden, maar dat zijn uitzonderlijke omstandigheden.

De heer **Van der Staaij** (SGP): In beginsel kan hij niet veroordeeld worden, alleen in heel bijzondere en uitzonderlijke situaties.

De heer **Dittrich** (D66): U zei namelijk dat het niet kon, maar het kan dus wel, zij het dat het uitzonderlijke situaties zijn.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het kan inderdaad alleen in uitzonderlijke situaties.

Voorzitter! Wat betreft de procedure voor het verkrijgen van schadevergoeding van kosten in de voorfase blijven ook nog wat vragen bestaan. Is er geen discrepantie als men, zoals het voorstel doet, de beoordeling of er in ernstige mate onzorgvuldig is gehandeld aan het bestuursorgaan laat terwijl men anderzijds bepaalt, dat de kosten slechts vergoed kunnen worden indien daarom in de bestuurlijke voorprocedure is verzocht. In dat verband nog de vraag hoe de nota naar aanleiding van het verslag moet worden verstaan dat, indien geconstateerd wordt dat van ernstige onzorgvuldigheid sprake is geweest, het voor de hand ligt dat het bestuursorgaan zelf tot vergoeding van de kosten kan overgaan?

Ik heb nog een laatste vraag over de samenhang met het wetsvoorstel over de uniforme voorbereidingsprocedure. Kan een meer uitgebreide kostenveroordelingsmogelijkheid in de bezwaarprocedure niet leiden tot een risicomijdende keuze voor een openbare voorbereidingsprocedure? In hoeverre kan dat straks ook – collega Vos heeft al even gesproken over het toekomstige sprongberoep –

niet worden ingegeven door het motief van kostenbeperking? Voorzitter! Ik kom op de Wet uniforme voorbereidingsprocedure. De SGP-fractie kan zich vinden in de keuze voor het ineenschuiven van beide voorbereidingsprocedures. Het klinkt op het eerste gezicht zonder meer als een toe te juichen vereenvoudiging. We hebben toch wat kritische vragen in het verslag daarover gesteld, omdat nog niet zo lang geleden de bewuste keuze voor twee procedures is gemaakt. De regering gaat er uitgebreid op in en al met al menen wij, dat een bevredigende argumentatie is gegeven voor de wenselijkheid van het tot stand brengen van één procedure. Minder duidelijk is ons nog steeds waarom die procedure een uniforme procedure moet heten, gegeven het feit dat het slechts één openbare voorbereidingsprocedure zal zijn. De antwoorden daarop vonden wij niet erg begrijpelijk. Het viel mij op dat in de stukken bij dit wetsvoorstel met enige regelmaat naar het regeerakkoord werd verwezen. Ik heb nog niet zo'n grote parlementaire ervaring maar mijn indruk is tot nu toe, dat er nog wel eens een tekort aan inhoudelijke argumentatie wordt verhuld als er erg veel in een wetsvoorstel van Justitie naar het regeerakkoord wordt verwezen. Daarvan lijkt in elk geval op één onderdeel ook sprake, namelijk wanneer de regering de stelling betreft, dat van deze procedure niet meer kan worden afgeweken in bijzondere wetten. Dit geeft hooguit de intentie van de wetgever weer. Op zichzelf ben ik het ook zeker eens met de stelling, dat gelet op het karakter van de Algemene wet bestuursrecht niet gemakkelijk daarvan moet worden afgeweken, maar dat alles neemt niet weg dat het de bijzondere wetgever in juridische zin toch geheel vrij blijft staan om wel degelijk van het algemene bestuursrecht af te wijken. De toevoeging van het woord "uniform" kan aan die bevoegdheid toch niets afdoen. In dit verband merk ik nog op, dat in artikel 3:10 de openbare voorbereidingsprocedure nog steeds tot een facultatieve procedure wordt gemaakt. Heeft de regering inzicht in de omvang van afwijkende voorbereidingsprocedures in bijzondere wetgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van bestemmingsplannen in de Wet op de ruimtelijke ordening? Voor de beslissing op

beschikking geldt als regel de in titel 4.1 beschreven procedure. Zou niet een uitgebreide motivering op haar plaats zijn, als in een geval van beschikkingen toch voor de openbare voorbereidingsprocedure wordt gekozen, mede gelet op de verlenging van de besluitvormingsduur die van die keuze het gevolg kan zijn? Over de besluitvormingsduur rijzen nog enige vragen. In de huidige 3.4-procedure is er in beginsel binnen acht weken een besluit dat rechtskracht heeft. In de nieuwe procedure is alleen een maximale beslistermijn van zes maanden gegeven ten aanzien van het definitieve besluit. Er is geen maximumtermijn gesteld aan het tot stand komen van een ontwerpbesluit. Waarom is hiervan afgezien? Zou het niet alsnog wenselijk zijn de termijn conform artikel 3:19 nú te stellen op uiterlijk 12 weken na ontvangst van de aanvraag? Dan heb ik nog een procedurele vraag. Is naar aanleiding van zienswijzen een hernieuwde ontwerpbeschikking mogelijk? De SGP-fractie deelt de gedachte die aan het amendement op stuk nr. 7 van collega Vos ten grondslag ligt, namelijk dat in het algemeen veel eerder tot besluitvorming kan worden gekomen als geen zienswijzen zijn ingediend. Het amendement lijkt mij echter als nadeel te hebben dat de regeling van artikel 3:18 weer ingewikkelder wordt gemaakt. Zou niet eenvoudiger kunnen worden aangesloten bij artikel 3:18, derde lid – uiterlijk 12 weken – zodat tevens voldoende tijd beschikbaar blijft voor de afdoening van gecompliceerde aanvragen waarop geen zienswijzen zijn binnengekomen? Natuurlijk blijft vooropstaan dat zo spoedig mogelijk beslist moet worden! Bij de toepassing van de nieuwe voorbereidingsprocedure vervalt de bezwaarprocedure. De vraag is, in hoeverre hier daadwerkelijk dejuridisering wordt bereikt nu de zienswijzenprocedure aan het nemen van het besluit voorafgaat. Die winst is dus betrekkelijk. Het ontbreken van de bezwaarschriftenprocedure betekent dan wel dat de gebruikelijke advisering door de externe Awb-commissie hiermee ook vervalt. De vraag is of dit geen afbreuk kan doen aan de kwaliteit van de besluitvorming en kan leiden tot méér beroep bij de rechter. Welke mogelijkheden zijn er voor externe advisering in het

kader van de uniforme voorbereidingsprocedure? Het verzenden van een ontvangstbevestiging wordt “uiteraard vaak zinvol” genoemd. Is dat niet wat te mager uitgedrukt? Zeker als er binnen bepaalde wettelijke termijnen gereageerd moet worden, zou een ontvangstbevestiging toch zonder meer normaal moeten zijn! Kan de anonimiteit van degene die zienswijzen indient zonder meer worden gewaarborgd, of wordt het afhankelijk gesteld van bestuurlijke afweging? Ik meen dat handhaving van de bestaande praktijk wenselijk is, opdat burens bijvoorbeeld niet wegens onduidelijkheid of die anonimiteit kan worden gewaarborgd, zouden afzien van het indienen van zienswijzen. Voorzitter! Bij de eerste Evaluatiewet Awb gaat het om relatief technische wijzigingen. Ik wil terugkomen op drie onderdelen. In de eerste plaats de versoepeling van de hoorplicht. Ik ben het eens met de gedachte dat het horen voorafgaand aan het nemen van een besluit ook achterwege kan blijven als dit feitelijk al in het voortraject heeft plaatsgevonden. Dekt het nieuwe lid b zonder meer de situaties die nu onder het bestaande lid b vallen? De regering gaat er terecht van uit dat in de voorfase wel inhoudelijk voldaan moet zijn aan de strekking van de hoorplicht, maar is dat in de praktijk wel zo gemakkelijk vast te stellen? De hoorplicht vervalt niet als zich na het eerdere overleg nieuwe feiten hebben voorgedaan. Kan het bestuursorgaan dat echter wel vaststellen zonder betrokkene te horen? Zou niet beter geformuleerd kunnen worden, dat het hier uitsluitend gaat om de vraag of het bestuursorgaan bekend is of kan zijn met nieuwe feiten of omstandigheden? Artikel 6:15 betreft de doorzendplicht. Die doorzendplicht bewerkstelligt een vereenvoudiging ten opzichte van de bestaande bepaling waarin voor de vraag of termijnverlies optreedt, in aanmerking wordt genomen of al dan niet juiste rechtsmiddelen-voorlichting is gegeven. Samenvattend, vraag ik mij af of deze vereenvoudiging per saldo toch niet wat is doorgeslagen. Wordt hierdoor degene die verwijtbaar bij het verkeerde orgaan een bezwaar- of beroepschrift indient, niet te veel in bescherming genomen? Kunnen derden belanghebbenden daarvan

niet de dupe gaan worden, als zij alsnog met een ontvankelijk bezwaarschrift worden geconfronteerd, als dat bijvoorbeeld evident verkeerd bij de minister van VROM is ingediend, omdat men van het gemeentebestuur toch niets verwachtte? Voorzitter! Ik kom ten slotte toe aan de nieuwe formulering van artikel 8:81, vijfde lid, dat een waardevolle aanvulling biedt, die aansluit bij de praktijk voor gevallen waarin een voorlopige voorziening wordt gevraagd, ten aanzien van besluiten waartegen bezwaar is gemaakt en op het bezwaar wordt beslist voordat de zitting over het verzoek om voorlopige voorziening heeft plaatsgevonden. De verzoeker wordt alsdan in de gelegenheid gesteld om beroep bij de rechtbank in te stellen. Volgens de nota naar aanleiding van het verslag kan dit zowel mondeling als schriftelijk plaatsvinden. Maar het komt mij voor dat de letter van de wet toch thans geen ruimte biedt om het mondeling instellen van beroep toe te staan. Artikel 6:4 zegt immers dat het indienen van het beroep schriftelijk moet plaatsvinden. Als het ook mondeling kan, zou dat dan niet expliciet vermeld moeten worden? Hoe zit het dan overigens met de gronden van het beroep, die ingevolge artikel 6:5 deel uit moeten maken van het beroepschrift? Is de regeling voor griffierechten wel voldoende toegesneden op het mondelinge beroep, nu volgens artikel 8:41 ook het griffierecht wordt geheven bij de indiener van het beroepschrift, zodat wordt uitgegaan van een schriftelijk beroep?

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Voorzitter! Het is een goede zaak om enkele voorstellen tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tegelijk te behandelen. Het biedt namelijk de gelegenheid om wat explicieter stil te staan bij de ontwikkelingen in het bestuursrecht en de vertaling daarvan in de wetgeving. Duidelijk is wel, dat ook deze drie wetsvoorstellen nog maar een klein deel bestrijken van de onderwerpen die met betrekking tot het algemeen bestuursrecht de aandacht vragen. Ze maken uit van een lijst van 17 wetsvoorstellen, voorontwerpen en notities, die in een meer of minder gevorderd stadium van voorbereiding of behandeling verkeren.

Een rode draad door deze plannen wordt gevormd door het streven, de juridisering van het openbaar bestuur terug te dringen. Tot op zekere hoogte vormt de totstandkoming van de Awb al een product van dit streven. Nu zijn we echter in het stadium van de dejuridisering binnen de Awb. Nu zijn vragen aan de orde als: moet de wetgever gedetailleerde regels stellen, of kan zij beter de concretisering overlaten aan de rechtspraak? Het laatste kan ertoe leiden dat de rechtspraak weer een wat grotere variatie laat zien. Interessant is in dit verband wat in het regeerakkoord wordt vermeld over de relatie tussen de Awb en bijzondere wetten. Teneinde procedures te versnellen en te vereenvoudigen, zullen de verschillende in de Awb en elders opgenomen openbare voorbereidingsprocedures worden vervangen door één enkele, niet-gedetailleerde procedure in de Awb. Van deze procedure zal dan niet meer kunnen worden afgeweken in bijzondere wetten. Bij deze pretentie wil ik de vinger leggen. Ik stem in met het streven zoveel mogelijk te komen tot één procedure op hoofdlijnen. Maar de Awb is een wet als alle andere. Zij kan de huidige, noch de toekomstige wetgever dwingen zich te houden aan de regels aan de regels van de Awb. Regering en wetgever kunnen niet verder gaan dan het uitspreken van de intentie die in de Awb opgenomen procedure te beschouwen als procedures die voor alle bijzondere wetgeving van toepassing zullen zijn. In dit verband is interessant te zien, hoe de regering omgaat met de aanpassing van bijzondere wetten aan de Awb. Er ligt nu een wetsvoorstel bij de Kamer tot aanpassing van de onderwijswetgeving aan de derde tranche Awb. In de zojuist verschenen nota naar aanleiding van het verslag zegt de minister van OCW het standpunt te onderschrijven dat de Grondwet en het privaatrecht zich verzetten tegen een zekere suprematie van de Awb op het terrein van het onderwijsrecht. Hij voegt daaraan toe, dat de Awb-systematiek erin voorziet, dat ook van dwingend-rechtelijk geformuleerde bepalingen gemotiveerd kan worden afgeweken, mits dit uitdrukkelijk in de bijzondere wet tot uitdrukking komt. Ik sta hier zo expliciet bij stil, niet om af te doen aan de waarde van uniformiteit

waar dat mogelijk is, maar om de Awb de plaats te geven die haar toekomt: belangrijk, maar van gelijke orde als elke formele wet. Het wetsvoorstel om te komen tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure brengt ons in feite terug naar de situatie aan het begin van het wetgevingsproces, dat leidde tot de totstandkoming van de Awb. Toen was het de Kamer die twijfels uitsprak over de juistheid van één zo'n procedure. Nu is het de regering die, in afwijking van de evaluatiecommissie, de knoop wil doorhakken en de twee procedures weer tot één wil maken. Op zichzelf is dat een goede benadering. Het onderscheid tussen beide procedures, dat afgaande op de omvang van de beide afdelingen 3.4 en 3.5 van die wet groot blijkt te zijn, blijkt in de praktijk heel wat minder helder. Bovendien doen zich problemen voor als er voor één en dezelfde activiteit verschillende besluiten nodig zijn, waarvoor verschillende procedures worden toegepast. Er moeten dan wel bijzondere redenen zijn toch te blijven bij twee verschillende wettelijke regelingen. Ik denk dat de regering terecht constateert dat dergelijke redenen er niet zijn. De volgende vraag is wat de inhoud van die ene wettelijke procedure moet zijn. Terecht heeft de regering geen keuze gemaakt uit de beide bestaande regelingen, Er is een mix toegepast. In de meeste keuzen kan ik mij wel vinden, ook als er wordt gekozen voor meer ruimte voor invulling door de rechtspraak. Een minpunt doet zich voor bij het uitsluiten van de bezwaarschriftenprocedure. Ik vind met andere sprekers dat de regering wel erg gemakkelijk concludeert dat zo'n procedure doorgaans niet veel meer zal zijn dan wat al bekend is. Dus zal dit ook niet snel tot heroverweging leiden. Gaat de regering er hierbij niet aan voorbij dat de waarde van een bezwaarschriftenprocedure juist zit in de heroverweging, met inschakeling van onafhankelijke derden? Een ander bezwaar tegen het voorstel van de regering is dat de nieuwe procedure in veel gevallen meer tijd in beslag zal nemen dan thans het geval is als de gewone voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 wordt gevolgd. De regering wijst er zelf op dat in de praktijk over heel wat aanvragen om een beschikking weinig of geen

discussie plaatsvindt. Nu worden al deze zaken onderworpen aan een procedure in twee fasen, die van de ontwerpbeschikking en die van de beschikking. Kan deze onnodige vertraging in voorkomende gevallen niet worden voorkomen? De meeste discussie is ontstaan over het wetsvoorstel inzake de kosten van de bestuurlijke voorprocedures. Dat is ook niet zo vreemd, nu de regering een keuze maakt uit twee verschillende benaderingen in de jurisprudentie, die van de civiele rechter en van de bestuursrechter. Als het standpunt van de bestuursrechter voor de overheid gunstiger uitpakt dan dat van de burgerlijke rechter, dan ligt het verwijt op de loer dat de regering heeft gekozen ten voordele van de overheid en ten nadele van de burger. Zo'n verwijt doet mijns inziens echter onvolgende recht aan het eigen karakter van het bestuursrecht dat niet zelden wordt gekenmerkt door meer of minder ruime beleidsmarges. Afweging van belangen is dan een taak van het bestuur dat wordt geconfronteerd met de noodzaak besluiten te nemen. Zelden is een goed besluit uitsluitend positief of uitsluitend negatief. Daarom vormt heroverweging een wezenlijk element in de besluitvormingsprocedure. Daarom is een bestuursbesluit dat via bezwaar en beroep uiteindelijk gunstiger uitpakt voor betrokkene achteraf niet zonder meer op één lijn te stellen met een onrechtmatige daad van de overheid. Daarom is er wat voor te zeggen als de rechter de kosten van voorprocedures niet al te gemakkelijk voor rekening van de overheid kan brengen. Zou dat wel het geval zijn, dan zou het ook de vraag zijn of de burgers hier werkelijk mee gediend zouden zijn. De kans zou immers bestaan dat een bestuursorgaan bij heroverweging niet op een besluit zou terugkomen, omdat alleen daaraan al een kostenfactor verbonden zou zijn. Ik ben het dus in principe eens met de hoofdlijn van het wetsvoorstel, maar daarmee is nog niet de vraag beantwoord onder welke omstandigheden de overheid dan wel de kosten voor haar rekening dient te nemen. Het wetsvoorstel hanteert het zware criterium dat de overheid "door ernstige onzorgvuldigheid in strijd met het recht is genomen". Het amendement-Vos op stuk nr. 10 zwakt dit iets af door te spreken over

een besluit dat "onmiskbaar in strijd met het recht is genomen, tenzij dat aan de belanghebbende is toe te rekenen". De amendementen van de heren Dittrich en De Wit spreken mij geen van beide aan, omdat die in feite onvoldoende recht doen aan het onderscheid tussen de overheid die beleid voert en burgers die een civiel conflict met elkaar of met de overheid hebben.

Ik ben benieuwd naar de reactie op het amendement-Vos, omdat ik mij afvraag of de regering met haar strenge criterium niet te ver doorschiet. De vele voorbeelden die de regering noemt om aan te geven wanneer haars inziens geen sprake is van kostentoekening aan de overheid geven te denken, zeker als daarbij ook nog een subtiel verschil wordt gemaakt tussen oude en nieuwe wetgeving en jurisprudentie. Ik heb mij ook afgevraagd of het wel juist is dat het bestuursorgaan zelf beslist over de toekenning van een vergoeding. In het algemeen is dit immers geen taak van een bestuursorgaan dat zelf betrokken is. Als ik het wetsvoorstel op dit punt goed begrijp, dan gaat het echter niet zozeer om een zelfstandige taak van het bestuursorgaan, maar om een taak in het perspectief van een mogelijke rechterlijke uitspraak. Dan kan het een voordeel zijn als het bestuursorgaan zelf beslist tot toekenning en daarmee voorkomt dat alleen of voornamelijk met het oog op de vergoeding van kosten in beroep wordt gegaan.

Ten slotte wil ik graag absolute duidelijkheid over de kosten die eventueel voor vergoeding in aanmerking komen. Mag ik ervan uitgaan dat het hierbij niet alleen gaat om de kosten in verband met rechtsbijstand, maar om alle kosten die in artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht worden genoemd, ook in de bezwaarfase?

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Collega Schutte heeft bezwaren tegen de amendementen van de heren Dittrich, De Wit en Vos op dit punt. Anderzijds vindt hij niet helemaal onbillijk dat burgers een vergoeding krijgen voor gemaakte kosten. Hij wil ook niet dat burgers in alle gevallen moeten dokken. Wat mij interesseert en intrigeert, is of u aan kunt geven in welke gevallen de burger in aanmerking moet komen voor een vergunning.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): U heeft het goed ingeschat. Ik zoek naar een vorm die de mogelijkheid biedt om het kostenverhaal richting burgers minder stringent te laten zijn, dan de regering voorstelt. Ik vind dat de regering, zeker in het licht van de voorbeelden die zij zelf in de memorie van toelichting noemt, te ver gaat. Daarom heb ik gekeken naar het amendement van de heer Vos, die zelf in de toelichting zegt dat hij minder stringent wil zijn. Ik wil alleen graag weten wat ik aan moet met de feitelijke betekenis van dat amendement. Ik ben het eens met de strekking van het amendement, maar ik wil graag van de regering horen of dat een hanteerbare vorm is die minder ver gaat dan de regering wil.

De heer **Van Wijnen** (CDA): Voorzitter! Met wetsvoorstel 26523 hebben wij geen problemen. Over wetsvoorstel 27023 wil ik een aantal opmerkingen maken. De actio popularis wordt er via artikel 3:15, lid 2, uitgehaald. Op pagina 11 van de nota naar aanleiding van het verslag staat: "In legitieme opzicht krijgt een en ander zijn beslag doordat via aanpassingswetgeving in de desbetreffende bepalingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer met toepassing van artikel 3:15, tweede lid, uitdrukkelijk zal worden bepaald dat eenieder het recht heeft zijn zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren te brengen". De regering bevestigt dus uitdrukkelijk dat in die nieuwe procedures geen belemmeringen bestaan voor inspraak door eenieder bij het nemen van het besluit om die procedures toe te passen. Ik hoop dat dat onderlijnd wordt, want de actio popularis is uit de Awb gehaald. Ik wijs op een artikel van Gilhuis in Milieu en Recht van september 2000.

Het rapport van Utrecht is in wezen positief. De actio popularis doet geen kwaad. Je kunt het kwaad langs de achterdeur binnenhalen als je geschillen gaat veroorzaken over wie er nu wel of geen direct belanghebbende is. Je zou dan ongewenste juridisering krijgen.

De heer Alders heeft in NJB van 25 augustus een stuk geschreven over dit wetsvoorstel. Uit de aanbevelingen blijkt dan dat het amendement-Vos op dit punt wel eens heel zinnig zou kunnen zijn, omdat je het verlies dat optreedt bij beschikking op aanvraag, in de procedureterminj

kunt afdekken als er op de ontwerpbesluitfase geen zienswijzen zijn binnengekomen. In dat licht bezien zou ik het amendement-Vos in uw welwillende aandacht willen aanbevelen. Het verlies van de Awb-commissie is jammer, maar onvermijdelijk, omdat je de bezwarenprocedure nu eenmaal kwijtraakt in deze fase.

Het pièce de résistance van hetgeen wij vandaag aan het doen zijn, is wetsvoorstel 27024. Ik vind dat mijn fractie een aardige gedachte heeft geopperd door te zeggen dat een bestuursorgaan verplicht is om de kosten van de bestuurlijke voorprocedure te vergoeden, indien de belanghebbende door het onrechtmatige besluit in zijn belang is geschaad. Op bladzijde 10 van de nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op het zogenaamde "tegen beter weten in"-criterium, dat op verzoek van de SP wordt toegelicht aan de hand van jurisprudentie. Wij zijn dan dicht in de buurt van de doctrine. U merkt aan het hele debat dat hier een worsteling plaatsvindt. Het is geen geweldig spectaculair onderwerp, maar het is juridisch wel degelijk wonderlijk wat hier gebeurt. Iedereen worstelt er op zijn manier mee. De argumenten verschillen van toon en inzet. Ik hoop dat de regering straks in wil gaan op de vraag wat wij nu eigenlijk aan het doen zijn. Het "tegen beter weten in"-criterium kun je vergelijken met het opzetcriterium in het strafrecht. Dan doe je iets expres fout. Dan zijn wij natuurlijk zo onrechtmatig als de pest, maar de vraag is of wij ermee gediend zijn om het expres fout te doen. Daar breng ik de jurisprudentie van de civiele rechter tegenin. Ik denk aan Drieszen en Groenewoud tegen Sint-Oedenrode en andere arresten. Als de overheid de jurisprudentie niet kent, dan is het fout. Dat komt door de risicoaansprakelijkheid. Dan kun je wel zeggen dat je daarvan af wilt, maar dan krijg je het spel op de wagen. Ik zal er dadelijk verder op ingaan. Je kunt je ook voorstellen dat je kiest voor een voorwaardelijke opzetcriterium, een culpa in causa of een culpa eligendo. Je kunt uitgaan van een schuld criterium en je kunt uitgaan van de risicoaansprakelijkheid. Dat is in feite langs de civiele kant gebeurd en daar willen wij, zo lijkt het, vanaf. Als wij, wat hier gebeurt, de overheid een anders gearde norm

voor onrechtmatigheid willen toeschrijven, moeten wij eerst een debat voeren over de vraag of wij dat überhaupt kunnen doen. Dan heb ik het over het begrip "ernstig onzorgvuldig". Ik denk dan aan het bekende "een beetje zwanger". Ik zeg het maar omdat het zo gemakkelijk klinkt, maar ik heb het ook in de stukken gezien. Je moet eerst de vraag beantwoorden of je dat wilt. Wil je de overheid anders normeren? Dat zoek je dan terug in de bestuursrechttheorieën van de afgelopen decennia. Uitgangspunt is dat de overheid alleen in het algemeen belang handelt. Zij moet per se zuiver van oogmerk zijn. De overheid kan nooit het eigen belang dienen of nastreven. Als er al verschil zou moeten worden gemaakt, dan zou de lat voor de overheid hoger moeten liggen. De overheid staat in functie van ons allemaal. Wij zijn zelf de overheid. De overheid is toch voor ons? Nu gaan wij de lat lager leggen. Wij stellen een lagere norm. Dat is heel merkwaardig en ik wil daar echt even op ingaan.

Bij het kostencriterium moet je ernstig onzorgvuldig handelen om in de sfeer van de onrechtmatige daad te komen. Dan ontstaat er een verschil met het gewone criterium van onrechtmatige daad. Ik geef een voorbeeld van een termijn. Het kan een besluit zijn dat een dag tekort ter inzage is gelegd. Dat is formeel onrechtmatig, maar valt het niet onder het criterium. Dan kom ik terug bij de discussie die wij heden gehad hebben over de kwestie dat iets onmiskenbaar onrechtmatig is, maar niet ernstig. Het probleem is dat ik daar civiel schade door kan leiden, bijvoorbeeld omdat de termijn verlopen is, waardoor ik uit een subsidiecontingent val. Dan zit je wel degelijk met een claim. Als de rechter dat moet beoordelen, zegt hij dan dat de bestuursrechter het handelen bij het kostenvergoedingbesluit niet onrechtmatig heeft gevonden, want niet ernstig onzorgvuldig? Ik vind dat hoogst merkwaardig.

Ik kijk even naar ons "oude" bestuursrecht. Dan begin ik eind negentiende eeuw en begin twintigste eeuw. Ik zal geen namenreeks afvuren. Er zitten allerlei schotten in. Het bestuursrecht is geconcipieerd door onze oude regenten- en kooplieden. De rechter moest op afstand blijven. Van

Kemenade is daar de laatste krachtige nawee van. In het recht zie je op het punt van de kosten- en de schadevergoeding een ontwikkeling naar de burger toe. Ik geef dadelijk wat voorbeelden. Die schotten zijn voor een deel kunstmatig en voor een deel zijn ze weggehaald door de rechtspraak of de wetgever. Ik noem het schot tussen volle toetsing en marginale toetsing. Je kunt er uren over theoretiseren wat dat nu eigenlijk is. Ik noem het schot tussen de doelmatigheid en de rechtmatigheid. Ik heb eens betoogd dat een kennelijk ondoelmatige daad ook een onrechtmatige daad is. Dan noem ik de waarborgnorm – dat kan helemaal niet, want een norm waarborgt altijd – en de instructienorm. Een instructie is nooit een norm; een instructie is een regel van interne orde. Voor de burgers is er een fatale termijn. Als je niet op tijd bent, krijg je geen vergunning. Voor de overheid is het een termijn van orde. Wij spreken over kennelijk onredelijk, kennelijk onbehoorlijk en kennelijk onzorgvuldig. Blijkbaar is onzorgvuldig nog niet genoeg om er te komen. Het moet kennelijk onzorgvuldig zijn. Het moet openbaar blijken, objectief blijken of objectiveerbaar blijken. Dan denk ik nog aan materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de formele beginselen van behoorlijk bestuur. Dat is ook zo'n onderscheid. Dan is er nog toetsing aan het recht en toetsing aan de wet: rechtmatigheidstoetsing en wetmatigheidstoetsing. Er zijn vroeger tal van schotten aangebracht in de wet en in het denken om het bestuur maar een beetje uit de wind te houden.

Waarom behandel ik dit zo uitvoerig? Dat doe ik omdat hier weer zoiets blijkt. Wij zijn weer zo bezig. Het bestuur moet toch iets meer ruimte krijgen. Dan gaat het natuurlijk niet om meer ruimte om onrechtmatig te handelen – dat zou niemand uit zijn mond krijgen – maar dat gaat wel op bij die ernstige onzorgvuldigheid. Ik denk overigens dat je wel kunt zeggen dat er bij het onderscheid tussen vrije en gebonden beschikkingen iets aan de hand is. Dat is moeilijk, want dat onderscheid is er nu eenmaal. Hier in de discussie is ook naar voren gekomen dat er beleidsvrijheid moet zijn. Je kunt toch in het traject van een voorontwerp tot een ander besluit komen en dat is dan toch niet per se onrechtmatig?

Ik vind dan ook dat wij van al die onderscheidingen terug moeten naar de grondlijn. De bereidheid om een fout te erkennen, moet altijd aanwezig zijn. Je moet dan niet afgeremd worden door een kostenvoordeel of kostennadeel. Een redelijk handelend bestuursorgaan zal dat, zo denk ik, ook nooit een rol laten spelen. Verder geldt natuurlijk dat het beter is om ten halve te keren dan ten hele te dwalen.

Ook bij het karakter van de bezwarenprocedure wordt op twee benen gehinkt: is het verlengde besluitvorming, of is het ook rechtsbescherming? Als het verlengde besluitvorming is, kan men nauwelijks in de sfeer van de onrechtmatige daad komen. Rechtsbescherming is het in ieder geval zeker niet, want rechtsbescherming gebeurt door een rechter. Daarom zonder ik administratief beroep altijd uit van de rechtsbeschermingscategorieën. De bezwarenprocedure is dus geen rechtsbescherming, maar verlengde besluitvorming. Dat geldt zeker in de fase van een voorontwerp met zienswijzen.

Bij de amendementen zien wij weer de worsteling. Wij hebben allemaal moeite met de term "ernstige onzorgvuldigheid", maar ik denk dat de heer Dittrich met zijn amendement het dichtst komt bij de gemene leer, namelijk dat schadevergoeding verschuldigd is als er sprake is van een onrechtmatige daad. Er moet dan overigens wel schade zijn, dus een belang aan de kant van de gelaedeerde. Als wij de hoofdlijn volgen, hoeft er geen probleem te ontstaan. Als bijvoorbeeld een besluit een dag te kort ter visie heeft gelegen, maar daardoor geen belangen zijn geschaad, omdat iedereen zijn bezwaar heeft ingediend, zal ook geen kostenveroordeling uitgesproken te hoeven worden als het besluit alsnog goed in procedure wordt gebracht. Het bestuursorgaan is – dat is een groot probleem – bij het punt van de ernstige onzorgvuldigheid rechter in eigen zaak. Er komen extra criteria, zoals ernstig onzorgvuldig en onmiskenbaar in strijd met het recht, in plaats van gewoon "in strijd met het recht". Daar ligt ook het verschil tussen het amendement van de heer Vos en dat van de heer Dittrich. Ik ben geneigd om voor het amendement van de heer Dittrich te kiezen die in feite het hele complex weer

wat ontdoet van extra criteria waar ik wars van ben, die ik dogmatisch en doctrinair onjuist vind en die enorm juridiseren en geschillen bij het leven opleveren. Laten wij in vredesnaam ook niet denken dat de advocatuur juichend aan de kant staat om processen te gaan voeren. Een behoorlijk handelend advocaat – en wij hebben de dubbele redelijkheids-toets van de Hoge Raad – zal geen kostbare rechtshulp gaan verlenen als iemand het zelf kan, of als iemand geen redelijk belang heeft. Wel geldt dat veel besluitvorming berust op buitengewoon gecompliceerde wetgeving. Ik heb eens een boekje geschreven over de Wet voorkeursrecht gemeenten en daarin gesteld dat men zo geen rechtskundige, dan toch in ieder geval psychiatrische hulp nodig heeft om die wet te kunnen toepassen. Zo moeilijk en ingewikkeld zit die wet in elkaar, met bijvoorbeeld verwijzingen door vijf of zes artikelen heen naar het begin van de wet. De advocatuur en andere rechtshulpverleners zullen in ieder geval zelf filteren op de noodzaak van bijstand; de Hoge Raad heeft dat duidelijk afgedekt. De kostenlijn is al ontwikkeld in het recht. Al zeer lang geleden is er de uitspraak Londen Lancashire/Drent geweest, waarin is gezegd dat de perceptiekosten onder het onrechtmatigedaadcomplex vallen. Daarna is het arrest-Gemeente Velsen/De Waard van de Hoge Raad gekomen dat ook in de stukken wordt genoemd, en vervolgens nog een hele rij van arresten in het onteigeningsrecht, in het civiele onrechtmatigedaadrecht e.d. Geleidelijkaan zijn wij afgegaan van het “vermoeden van rechtmatigheid”, inhoudend dat de overheid per definitie juist zou handelen. De overheid handelt immers helaas soms onjuist en geleidelijk aan is er een ontwikkeling gegroeid naar de burger toe. De burger heeft recht op schadevergoeding als de overheid de fout in gaat. Dat voor de kosten een forfait wordt gesteld door middel van een algemene maatregel van bestuur, vind ik alleszins redelijk. Zelf zou ik er de voorkeur aan geven – maar dat zal geen haalbare optie zijn – als dit voorstel zou worden teruggenomen en nog eens zou worden bekeken of het niet geregeld kan worden binnen het commune onrechtmatigedaadcomplex. Overigens vind ik het uitstekend om het voordeel toe te delen aan de

bestuursrechter. Als het voorstel niet wordt teruggenomen, denk ik dat het het beste is om het amendement-Dittrich te volgen, om te voorkomen dat de overheid in een eigenaardig gunstige positie terecht komt. De “equality of arms” wordt hierdoor zwaar verstoord en daarmee zijn wij op een heilloze weg.

De heer **Vos** (VVD): U sprak over de worsteling waar wij allemaal mee bezig zijn. Wellicht bent u zelf ook een voorbeeld van die worsteling, want ik heb u horen zeggen dat u mijn amendement warm zou aanbevelen of in ieder geval in de aandacht zou brengen.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Ja, in de aandacht zou brengen.

De heer **Vos** (VVD): Ik heb dus goed begrepen dat u dit amendement onder de aandacht zou brengen. De heer Van Wijmen heeft uiteindelijk gekozen voor de benadering van de heer Dittrich.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Ik sla liever een andere weg in, maar min of meer noodgedwongen kies ik voor het amendement van de heer Dittrich. Ik kies daarvoor, omdat hij stelt dat er geen grond voor een kostenvergoeding is als het toerekenbaar is aan de belanghebbende. Ik wijs er wel op dat de toerekenbaarheid van eigen schuld aan de gelaedeerde behoort tot het gemene recht. Als iemand op basis van een onrechtmatige daad in conflict raakt met een medeburger of de overheid en de onrechtmatige daad kan niet aan de dader worden toegerekend, wordt dat namelijk vanuit het gemene recht gecorrigeerd.

De heer **Vos** (VVD): Mag ik uit de interessante bijdrage van de heer Van Wijmen de conclusie trekken dat het civiele recht volgens hem in zijn geheel kan worden getransponeerd naar het bestuursrecht? Ik vraag dat, omdat het bestuursrecht de relatie tussen burger en overheid regelt.

Minister **Korthals**: De heer Van Wijmen zegt bij voorkeur een andere koers in te slaan. Kan hij preciseren welke koers hij eigenlijk voorstaat?

De heer **Van Wijmen** (CDA): Ik zal de vragen van de heer Vos en Korthals

in één keer beantwoorden, want deze vragen liggen in elkaars verlengde. Het recht dat betrekking heeft op de onrechtmatige daad door de overheid is gevormd door de civiele rechter. De heer Scheltema begeleidt de minister en hij heeft een heel complex aan arresten geannoteerd dat hiermee verband houdt. Daarmee heeft hij een belangrijke bijdrage geleverd aan de rechtsvorming in de jaren tachtig en negentig. Een en ander speelt overigens al veel langer, want de eerste rechterlijke uitspraken stammen uit 1926.

Met het oog op deze geschiedenis durf ik te stellen dat de vraagstukken die wij nu proberen te regelen, voor een deel zijn veroorzaakt door de dubbele rechtskolom waaronder dit recht viel. Ik doel dan met name op de theorie over het zuivere schadebesluit, waar wij waarschijnlijk allemaal mee bekend zijn. De Hoge Raad heeft dit geheel wat bijgeschaafd, maar inmiddels is er consensus dat deze dubbele kolom moet verdwijnen. Ik kan daar zelf ook mee instemmen, want het is natuurlijk alleszins aanbevelenswaardig uit het oogpunt van het beginsel van de meest gereede rechter dat deze rechtsspraak in zijn geheel bij de bestuursrechter wordt ondergebracht. Ik verwijs daarvoor naar de uitspraak van de Hoge Raad van 16 mei 1986 inzake gemeente Heesch/Van den Akker.

Ik wil de heer Vos dan ook antwoorden door erop te wijzen dat het civiele recht dit complex heeft gevormd. Aangezien de onrechtmatige daad een leerstuk van het civiele recht is, moet hiermee ook kunnen worden gewerkt als er sprake is van schuld, schade, causaliteit en toerekenbaarheid. De relativiteitsnorm en de Schütznormtheorie kunnen daarbij worden gebruikt. Overigens gebeurt dat nu al in het “tegen beter weten in”-criterium, want daar heeft de rechter de doorslaggevende stem en is het het bestuursorgaan niet toegestaan om in een eigen zaak te oordelen.

De heer Vos vroeg mij waarom ik zijn amendement niet steun. Ik doe dat niet, om redenen die de heer Van der Staaij in een interventie zijnerzijds naar voren heeft gebracht. Als een daad immers onmiskenbaar onrechtmatig moet zijn, valt die nog niet in zijn geheel onder het leerstuk van de onrechtmatige daad. Het is immers denkbaar dat besluiten niet onmiskenbaar onredelijk zijn, maar

wel onredelijk uitwerken. Uit de jurisprudentie blijkt wel dat dit haast dagelijks voorkomt. Als deze gevallen buiten dit amendement blijven, leidt dat alsnog tot nieuwe jurisdisering. De norm "in strijd met het recht" is een tamelijk vage open norm, maar die norm is beter dan niets. De beste oplossing is echter om het in zijn geheel aan de ontwikkelingen binnen de rechtspraak zelf over te laten. Ten slotte wijs ik erop dat het mogelijk moet zijn dat de burger in de kosten wordt veroordeeld als er sprake is van kennelijk misbruik van het procesrecht of van querulantisisme. Overigens is dat nu ook al het geval.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! De Algemene wet bestuursrecht is een belangrijke mijlpaal geweest in het versterken van de rechtsstaat, het creëren van een beter evenwicht tussen de staat en de burger. De regering wil de jurisdisering terugdringen. Wij dreigen hier door te schieten naar de overkant. Er is sprake van een aantal kenmerken die daarin niet passen. Het evenwicht tussen de staat en de burger dreigt te wankelen ten nadele van de burger. De kwaliteit van de besluitvorming wordt aan het eigen lot overgelaten. De toegankelijkheid van de rechter is er voor degenen die niet kapitaalachtig zijn. Dat dreigt moeilijk te worden. Indirect krijgen wij te maken met een soort van klassenjustitie. Ik zeg het met de nodige relativering. Terzake van de openbare voorbereidingsprocedure constateer ik dat de regering de uitgebreide en de gewone procedure wil combineren. De gewone krijgt een plusje en de uitgebreide een minnetje. Het wordt een soort van mix. De burger denkt dat hij te maken krijgt met een substantiële voorbereidingsprocedure, waarbij de bezwaarprocedure niet nodig is. Hij krijgt in feite met een soort van halfproduct te maken. De bezwaarprocedure is verdwenen. Dat is geen goed gebaar naar de burger. Het verdwijnen van de artikelen 3:25 en 3:20 geeft de uitgebreide procedure veel meer handen en voeten dan in de voorstellen van het kabinet. De bezwaarprocedure moet overeind blijven. Als dat niet het geval is, maak ik mij zorgen over de vermindering van de kwaliteit van de besluitvorming en de toename van

de jurisdisering. Als de burgers geen mogelijkheden meer hebben tot het aantekenen van bezwaar, dan fietsen zij rechtstreeks naar de rechter. Dat is niet de bedoeling. Graag een reactie van de minister.

Ik kom te spreken over de kosten van de bestuurlijke voorprocedures. Andere collega's hebben er uitgebreid over gesproken. De regering zegt: behalve in het geval van ernstige onzorgvuldigheid. Dat doet mij denken aan de zwangerschap van de vrouw. De vrouw is zwanger of niet. Het is niet helemaal of minder. Het is of onzorgvuldig of niet. Het is niet te verkopen aan de burger als daarin gradaties worden aangebracht. Het betaamt een betrouwbare overheid om zorgvuldig te handelen. Wij moeten er geen schepje bovenop doen. De bestuursorganen moeten bij gebleken onzorgvuldigheid de burger een vergoeding geven. Het moet een redelijke vergoeding zijn; zie de uitspraak van de Hoge Raad. Dan de vraag wanneer een burger de kosten wel voor zijn of haar rekening kan nemen. Dat lijkt mij het geval te zijn in een bezwaarprocedure, wanneer blijkt dat de burger nieuwe feiten aandraagt die het bestuur tot een andere beslissing zouden hebben gebracht, als die tijdig bekend waren geweest. In dat geval vind ik het billijk dat de burger zijn kosten draagt. In andere gevallen wil het er bij mij niet in dat de burger voor de – redelijke – kosten moet opdraaien. Collega Vos suggereerde dat de burgers zo langzamerhand met beide benen op tafel kunnen onderhandelen met bestuursorganen om te komen tot een besluitvorming die in hun belang is. Hij heeft waarschijnlijk assertieve mensen op het oog, maar daar tegenover staan miljoenen burgers van dit land die niet eens het bestuursorgaan kunnen vinden, laat staan dat zij met beide benen op tafel kunnen onderhandelen over een eigen positie. Uit eigen ervaring weet ik van burgers die f 50 tot f 100 betalen om een briefje aan een gemeente te laten schrijven. Niet door advocaten, maar gewoon door geletterde burgers die van dit gebrek aan kennis profiteren. Tellen wij al deze mensen bij elkaar, dan gaat de suggestie van de heer Vos zeker niet op.

Ik kom nu te spreken over het administratief beroep. Mij is iets niet duidelijk in de amendementen van de collega's Dittrich, De Wit en

waarschijnlijk ook Vos. Voorzover ik het kan overzien, is er bij een beroep dat ten gunste van de burger uitpakt, nooit sprake van een fout die aan de burger zelf kan worden toegerekend en uit hoofde waarvan hij de kosten eigenlijk voor zijn rekening zou moeten nemen. Om het plat te zeggen: als een beroepsrechter een bestuursorgaan terugfluit, ligt de fout altijd bij het bestuursorgaan. De beroepsrechter toetst namelijk op basis van hetzelfde dossier, van dezelfde gegevens en feiten.

De heer **Vos** (VVD): Het is toch mogelijk dat de burger verkeerde informatie heeft verstrekt? Daardoor kan de burger debet zijn aan een verkeerde beslissing.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat geldt voor bezwaar. Daarbij kan een burger nieuwe feiten aandragen, waardoor een bestuursorgaan een nieuw besluit neemt dat in het voordeel van de burger uitvalt. In dat geval zou ik het ook niet billijk vinden als het bestuursorgaan de kosten voor zijn rekening zou moeten nemen. Echter, in beroep wordt geoordeeld op basis van het voorliggende dossier. Dan is het toerekenen van foutief gedrag aan de burger niet aan de orde. In dat licht zou ik collega Dittrich willen vragen zijn amendement aan te passen. Ik wil het graag steunen, maar dan moet het wel een consistent geheel zijn. Mocht ik mij vergissen – ik ben namelijk geen jurist – dan moeten de collega's mij maar corrigeren. Voorzitter! In stuk 26523 onder A komt de hoorplicht te vervallen, indien het bestuursorgaan van mening is dat betrokkene al voldoende aan zijn trekken is gekomen. Stel nu dat dit opgaat op een bepaald moment, maar dat een burger, vóór het nemen van een beslissing, nog aanvullend materiaal naar voren wil brengen? Dan is het toch niet wijs om te zeggen dat de burger al voldoende aan zijn trekken is gekomen en dat hij dat maar naar voren moet brengen in een bezwaarprocedure? Dan worden mensen gedwongen tot het voeren van een bezwaarprocedure, terwijl dat eigenlijk niet nodig is. Daarbij komt dan nog de vraag wie de kosten van zo'n procedure moet dragen. Mij dunk, dat het wijs en correct is als alles wat de burger inbrengt voordat het eerste besluit genomen is welkom is voor het

stelsel van het bestuursorgaan, zodat tot een kwalitatief goede besluitvorming kan worden gekomen. In die zin wil ik graag dat dit teruggedraaid wordt.

Ik wil nog een opmerking maken over de termijnoverschrijding bij het nemen van besluiten door het bestuursorgaan. Mijn fractie deelt de opvatting van collega Santi die opmerkte dat in dat geval de burger gewezen moet kunnen worden op de mogelijkheid tot bezwaar en beroep tegen het niet tijdig beslissen door het bestuursorgaan.

De vergadering wordt van 13.40 uur tot 14.30 uur geschorst.

Eerste termijn van de zijde van de regering

De **voorzitter**: Aangezien de minister heeft aangekondigd de wetsvoorstellen apart te behandelen, stel ik voor dat de minister zijn betoog zoveel mogelijk kan afronden. Daarna is er gelegenheid om daarop in te gaan. Ik verzoek de leden de beantwoording secuur af te wachten.

Minister **Korthals**: Mag ik hieraan toevoegen dat ik na de behandeling van elk wetsvoorstel graag het woord geef aan de regeringscommissaris, de heer Scheltema, tot het maken van enkele opmerkingen. Voorzitter! We bespreken vandaag drie belangrijke wetsvoorstellen, die alle gemeen hebben dat zij wijzigingen met betrekking tot de Algemene wet bestuursrecht betreffen. Zij hebben ook gemeen, dat zij in het teken staan van de dejuridisering. Het eerste voorstel is de Evaluatiewet Awb, die vooral wijzigingen behelst voortvloeiend uit de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht. Deze wijzigingen zijn over het algemeen technisch van aard, zoals ook door de leden van de Kamer is gesteld. Niettemin heeft met name de heer Santi enkele vragen gesteld naar aanleiding van dit voorstel. Zo vroeg hij naar het onderzoek naar het griffierecht. Inderdaad is er een onderzoek naar de griffierechten gedaan, maar dat heeft betrekking op de griffierechten in de civiele procedure en niet wat betreft de griffierechten in het bestuursprocesrecht. De heer Santi vroeg mij ook om nader in te gaan op de mogelijke sancties wanneer termijnen door het bestuur worden overschreven. In de notitie Termijnen

voor bestuur en rechter, die door mij en mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken onlangs naar de Kamer is gestuurd, wordt uitgebreid op deze problematiek ingegaan. De notitie is op 23 november jl. door mijn collega van Binnenlandse Zaken met de Kamer besproken. In die notitie worden vooral oplossingen in organisatorische zin vastgesteld, zoals de inrichting van de bezwaarschriftprocedure. Slechts op een enkel punt worden wetgevende maatregelen overwogen, in het bijzonder in de Algemene wet bestuursrecht. De commissie-Scheltema is in dit verband om advies gevraagd over mogelijke verbeteringen van artikel 6:2, het beroep tegen het niet tijdig beslissen. In de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht zal hierop uitvoerig worden ingegaan. Daarbij gaat het met name over de regeling van renteschade. In de notitie hebben mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en ik overwogen geen voorstander te zijn van verdere wettelijke maatregelen zoals de financiële sancties. Zoals gezegd, komen wij daarop verder terug bij de vierde tranche van de Awb. Voorzitter! De heer Vos heeft gevraagd of de regering voldoende rekening houdt met onderscheid in de functie van het bezwaar bij de beschikkingfabrieken en de situatie op het gebied van de ruimtelijk ordening. Juist daarom willen wij het bezwaar schrappen in de nieuwe voorbereidingsprocedure. Straks komt ook nog het wetsvoorstel rechtstreeks beroep. Dat wetsvoorstel is inmiddels in de ministerraad besproken en komt een dezer dagen naar de Tweede Kamer.

De heer **Scheltema**: Er resteren nog twee vragen. Allereerst de vraag van de heer Van der Staaij over artikel 6:15. Deze vraag heeft betrekking op de doorzendplicht. Als iemand bij de verkeerde plaats een bezwaar- of beroepschrift indient, wordt het doorgezonden naar de bevoegde instantie. Vroeger golden er bijzondere regelingen ten aanzien van de vraag of het geschrift op tijd binnengekomen was. Nu is het uitgangspunt dat het tijdstip van indiening bij het orgaan waar het het eerste terechtkomt, beslissend is voor de vraag of het tijdig is ingekomen of niet. De regeling is nu wat minder ingewikkeld dan vroeger. Vroeger hing dat af van de vraag of

men voldoende zorgvuldig was geweest. De heer Van der Staaij vraagt zich af, of het nu niet te veel naar de andere kant doorslaat, omdat iemand het dan express bij het verkeerde orgaan kan indienen en derde belanghebbende daartegen bezwaar kunnen hebben. Dat bezwaar van de heer Van der Staaij ligt een beetje voor de hand. Daarom wilden wij het oorspronkelijk op dezelfde manier regelen als vroeger het geval was, maar uit de evaluatie is gebleken dat het eigenlijk niet voorkomt dat het verkeerd wordt ingediend of dat men probeert het op een verkeerde manier te doen. Door het op de nu voorgestelde manier te doen, wordt de regeling eenvoudiger. Voor die gevallen waarin men het express verkeerd doet, is een vangnetclausule opgenomen. Als er sprake is van misbruik van procesrecht, geldt die eerste datum van indiening bij een onbevoegd orgaan niet. Dan geldt de regeling dat het op tijd op de goede plaats binnen moet zijn. Op die manier kan misbruik worden voorkomen en wordt de regeling veel eenvoudiger en meer burgervriendelijk.

Verder was er nog een vraag naar het nieuwe artikel 8:81. Dat heeft te maken met de situatie waarin men tijdens de bezwaarschriftprocedure een voorlopige voorziening heeft gevraagd. Dat kan alleen maar wanneer er een bezwaarschriftprocedure aanhangig is. Nu kan het voorkomen dat kort voordat iemand naar de zitting gaat waar de voorlopige voorziening wordt behandeld, het bezwaarschrift is afgehandeld zodat iemand eigenlijk een beetje in de lucht komt te hangen omdat hij een beroepschrift moet hebben ingediend wil de voorlopige voorziening ontvankelijk zijn.

In het nieuwe artikel 8:81 wordt eigenlijk de huidige praktijk goed gevonden, namelijk dat de rechtbank bij, tijdens of kort voor de zitting de indiener van het verzoek om een voorlopige voorziening in de gelegenheid stelt om alsnog een beroepschrift in te dienen. Dat kan op verschillende manieren. Soms gebeurt het mondeling tijdens de zitting. Er wordt natuurlijk wel proces-verbaal van gemaakt. Soms gebeurt het ook omdat de rechtbank of de voorzitter de gelegenheid geeft om alsnog de zaak op schrift te stellen en een paar dagen later in te

dienen. Het artikel is ruim geformuleerd om de huidige bestaande, efficiënte praktijken te sauveren.

De heer **Van der Staaij** (SGP): De regeling was mij op zich in haar bedoeling duidelijk. De vraag was echter, of het met de nieuwe formuleringen mogelijk wordt gemaakt dat ook mondeling beroep kan worden ingesteld. Immers, de wettekst zegt toch dat men in de gelegenheid wordt gesteld beroep in te stellen. Maar het instellen van beroep is volgens artikel 6:4 toch altijd iets wat schriftelijk moet gebeuren? Dus als daadwerkelijk wordt beoogd om dat mondeling toe te staan, zou dat dan niet expliciet moeten worden geregeld?

De heer **Scheltema**: De gedachte was dat, als het mondeling wordt gedaan, het in ieder geval in het proces-verbaal van de zitting wordt vastgelegd, en dat dat op zichzelf voldoende is. Daarbij speelt een rol dat de voorlopige voorzieningsprocedure en de bodemprocedure soms tegelijkertijd worden afgehandeld, het zogenaamde "kortsluiten". Als het op die manier tijdens de zitting gebeurt en er reden is om dat kortsluiten toe te passen, hoeft er verder niets meer te gebeuren. Dan is het mondeling indienen plus wat op de zitting volgt, voldoende. Bovendien moet worden bedacht dat er altijd wel een schriftelijk verzoek voor voorlopige voorziening bestaat, waarin de gronden voor het beroep of de voorlopige voorziening zijn vermeld. Er is dus altijd een schriftelijk stuk waarin de gronden voor bezwaren zijn uiteengezet.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Dat ben ik met u eens. Maar het verzoek voor een voorlopige voorziening dat er ligt, wordt omgezet ten opzichte van het nieuwe genomen besluit. Maar het beroepschrift heeft daarmee nog geen zelfstandige motivering. Zegt u daarmee dat dat dan impliciet al aanwezig is, gelet op wat in het verzoek om een voorlopige voorziening is vervat, zodat het al voldoende gemotiveerd is?

De heer **Scheltema**: De gedachte is dat de voorzitter tijdens de zitting kan beslissen, wat nu de beste gang van zaken is. Als het bezwaarschrift precies de herhaling is van de primaire beslissing, zijn de gronden wel bekend; als de beslissing op

bezwaar er anders uitziet, kan dat de reden zijn om ook als voorzitter te adviseren een en ander op schrift te stellen, waarvoor dan nog enige dagen de gelegenheid wordt gegeven. Het is eigenlijk de bedoeling om het vooral zo soepel mogelijk te regelen, en het te laten afhangen van datgene wat de voorzitter in overleg met de indiener van het verzoekschrift het beste vindt.

De heer **Vos** (VVD): Ik wil nog even de helderheid van de antwoorden proeven. Ik heb onderscheid gemaakt tussen beschikkingenfabrieken en de situatie op het gebied van het ruimtelijk bestuursrecht. Ik heb het kabinet opgeroepen, daarmee iets te gaan doen. Ook het kabinet heeft dat onderscheid namelijk gesignaleerd. Ik heb begrepen dat de minister antwoordt dat rechtstreeks beroep zal worden ingevoerd. Maar ik denk dat dat betrekking heeft op de prorogatie. Ik begrijp daarom niet wat hij doet met het ampel gesignaleerde onderscheid tussen beschikkingenfabrieken en de beschikkingen op het gebied van het ruimtelijk bestuursrecht, waar de bezwaarschriftenprocedure vaak geen enkele zin meer heeft, omdat de standpunten zo zijn uitgehard, dat het feitelijk een overbodige verdragende fase wordt. Ik heb vastgesteld dat binnen bestuurlijk Nederland wat weinig prioriteit wordt gegeven aan het snel afhandelen van bezwaarschriftenprocedures. Ik heb de minister horen verwijzen naar de vierde tranche van de Awb. Maar ik kan mij voorstellen dat in afwachting daarvan meer wordt gedaan om de snelheid te prioriteren. Daar kan ik mij wel maatregelen bij voorstellen.

Minister **Korthals**: Voorzitter! De mogelijkheid om de bezwaarschriften over te slaan, komt bij de prorogatie aan de orde. Overigens is op het wetsvoorstel redelijk wat kritiek gekomen van de Raad van State. Niettemin is het kabinet voornemens dit wetsvoorstel voort te zetten, en komt het binnenkort naar de Kamer. Over het algemeen vind ook ik dat de termijnen nogal lang zijn. Wij hebben kunnen vaststellen dat er veel wordt geklaagd over de juridisering van procedures, waardoor alles zo lang duurt. Bij nader onderzoek bleek dat dit vaak ligt aan de bestuursorganen zelf. Er

wordt overleg gepleegd met de bestuursorganen om te komen tot kortere termijnen. Wij doen dat ook door middel van actie richting de VNG en het IPO. Tot dusverre ligt de verantwoordelijkheid daarvoor echter bij de bestuursorganen zelf.

De heer **Vos** (VVD): Wil de minister toezeggen dat hij daarover met VNG en IPO gaat praten – op die manier kan hij wellicht suggesties aanboren om de zaak te versnellen – waarna hij de Kamer bericht over het resultaat van het overleg? Dit is een belangrijk punt.

Minister **Korthals**: Dat is waar. Het lijkt mij echter beter, als je hier veel mee wilt bereiken, om gewoon te overleggen met VNG en IPO en om te proberen de termijnen op die manier te bekorten, dan om hier vervolgens weer terug te rapporteren. Dan zou de bereidheid tot besluitvorming daarover wel eens kunnen afnemen.

De heer **Vos** (VVD): De minister overlegt met VNG en IPO namens de Kamer. Ik ga ervan uit dat hij dan wel uitdraagt dat hier belang aan wordt gehecht.

Minister **Korthals**: Het is volstrekt helder dat de Kamer dat vindt. De regering vindt dat ook. Het wonderlijke is dat VNG en IPO dat ook vinden, maar dat er toch sprake is van een wirwar van problemen. Dat leidt er niet gemakkelijk toe dat de termijnen worden verkort. Het feit dat de juridische kwaliteit op lagere niveaus op sommige onderdelen ook nog moet verbeteren, heeft er ook mee te maken. Ook daar wordt aan gewerkt. Dat heeft mijn collega van Binnenlandse Zaken ook al aangegeven.

De **voorzitter**: Ik stel vast dat de beantwoording door de regering met betrekking tot het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (26523) hiermee voor dit moment naar tevredenheid heeft plaatsgevonden. De Kamer heeft echter nog een plenaire sessie.

De heer **Van der Staaij** (SGP): ik dacht dat deze behandeling in de plaats komt van de plenaire sessie.

De **voorzitter**: Wij kunnen een en ander heel kort plenair afronden, maar het zal dan minder om

technische zaken gaan, als wel om de politieke afronding, als men daar althans behoefte aan heeft. Als wij aan het eind van deze dag concluderen dat dit niet het geval is, dan zal dit de Kameragenda ontlasten, maar ook onszelf. Vandaar dat ik per behandeld onderwerp even wil natrekken of men vindt dat men naar tevredenheid is beantwoord.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Kan er nog worden ingegaan op mijn vraag over het nieuwe artikel 4:11? Valt het bestaande lid b nu ook geheel onder het nieuwe lid b? Valt de oude situatie zonder meer onder de nieuwe formulering?

Minister **Korthals**: Ja.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Dan nog de kwestie van de doorzendplicht. Wat betreft mogelijk misbruik is de tegenwerping: daar hebben wij toch die veiligheidsklep voor? Ik heb het dan over gevallen van misbruik, gevallen van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Mijn vraag was of het afdoende is als je het, anders dan de huidige situatie, mogelijk maakt dat de indiening bij het onbevoegde orgaan bepalend is, ook al is er heel heldere voorlichting verschaft over procesrechtsmiddelen.

De heer **Scheltema**: Voorzitter! Onze verwachting is, gebaseerd op het evaluatieonderzoek dat naar aanleiding van de huidige bepalingen is uitgevoerd, dat van die bepaling bijna geen misbruik of verkeerd gebruik wordt gemaakt. De regeling, zoals die nu luidt, was opgenomen in de verwachting dat er met enige regelmaat dingen verkeerd zouden gaan. Dat gebeurt in de praktijk echter nooit, zo is de ervaring. Wij verwachten dat dit niet meer zal gebeuren, want de mensen hebben er weinig belang bij dit te doen. In die zin kan deze bepaling eenvoudig worden geredigeerd.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik heb de minister voorgehouden dat het niet wijs zou zijn om in het kader van het wegvallen van de hoorplicht, eventuele aanvullende informatie van de kant van de burger voor het nemen van het besluit niet meer mogelijk te maken. Dat komt de kwaliteit van de besluitvorming niet ten goede.

Minister **Korthals**: Dat betreft het

herhaald horen dat veelal achterwege kan blijven. Wanneer de nieuwe feiten die daaromtrent naar voren worden gebracht, relevant zijn, behoort er natuurlijk opnieuw gehoord te worden.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Maar wanneer weet je dat, als betrokkene niet meteen gehoord wordt? De bepaling is namelijk dat het bestuursorgaan op een gegeven moment zelfstandig bepaalt dat het horen gesloten is.

Minister **Korthals**: Er ligt dan een zekere activiteitsplicht bij betrokkene. Hij moet aangeven dat er nieuwe relevante feiten zijn, op grond waarvan hij gehoord kan worden.

De **voorzitter**: Naar mij blijkt, is dit punt nu naar tevredenheid afgesloten en is dit wetsvoorstel nu een hamerstuk.

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik kom nu op wetsvoorstel 27023, dat handelt over de samenvoeging van de voorbereidingsprocedures. Ik heb vast kunnen stellen dat vrijwel alle leden zich daar in beginsel in kunnen vinden. De heer Santi heeft gevraagd hoe het staat met de aanpassingswet op dit punt. Ik moet hem nageven dat het de bedoeling was om die aanpassingswet op 1 januari 2001 in werking te laten treden. Dat kan echter niet, omdat deze wetsvoorstel nog niet zijn vastgesteld. Wij kunnen niet tot een definitieve vormgeving van die aanpassingswet overgaan voordat deze wetten definitief zijn vastgesteld, want dan weten wij pas wat er precies in die aanpassingswet moet komen te staan. Dat neemt niet weg dat inmiddels alle voorbereidingshandelingen worden getroffen. Zodra deze wetten zijn vastgesteld, kan die aanpassingswet er ook komen. De verwachting is dat die aanpassingswet per 1 januari 2002 van kracht zal zijn.

Er zijn nog andere redenen waarom met het opstellen van de aanpassingswet enige tijd is gemoeid. Het is namelijk niet louter een wetstechnische operatie. Er moeten beleidsinhoudelijke keuzen worden gemaakt over aanpassing van de procedures die nu niet het systeem van de afdeling 3.4 of 3.5 volgen. Verder moeten er wettelijke beslistermijnen worden aangepast. Dat zijn keuzen die niet alleen het

ministerie van Justitie regarderden, maar ook andere ministeries. Dat betekent dat er enig overleg moet worden gevoerd en dat kost tijd. Dat zijn de redenen waarom die aanpassingswet nog enige tijd op zich laat wachten.

Er is verder gevraagd of de nieuwe procedure tot langere doorlooptijden leidt. Sommigen hebben gesteld dat door de nieuwe procedure het nemen van besluiten langer gaat duren dan nu het geval is. Dat zou komen omdat voor besluiten die nu vallen onder de afdeling 3.4 de gewone Awb-beslistermijn zou gelden van 8 weken, terwijl het wetsvoorstel daar zes maanden van maakt. Hier lijkt mij sprake te zijn van een optisch bedrog. Immers, het merendeel van de besluiten die nu vallen onder afdeling 3.4 zijn ambtshalve besluiten. Daarvoor geldt noch nu noch straks een beslistermijn. Het wetsvoorstel regelt immers alleen een beslistermijn voor beschikkingen op aanvraag. Verder is de Awb-beslistermijn van 8 weken alleen maar een vangnetbepaling. Voor de meeste beschikkingen geldt een andere beslistermijn die in de desbetreffende wet zelf is vastgelegd. De derde reden is dat het wetsvoorstel als beslistermijn "zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes maanden" geeft. Soms betekent "zo spoedig mogelijk" dat er veel eerder dan na zes maanden een beslissing kan worden genomen. De heer Van der Staaij vroeg naar de termijnstelling voor een ontwerpbesluit. Het organiseren van deeltermijnen vind ik eigenlijk geen goede gedachte. Om onnodige bureaucratisering te voorkomen, is uitdrukkelijk gekozen voor één vaste algemene beslistermijn, waarbinnen de hele procedure moet worden afgewikkeld. Het kan heel wel aan bestuursorganen zelf worden overgelaten wanneer zij afkomen met een ontwerpbesluit, als zij de algemene beslistermijn van zes maanden maar halen. Dat is in ieder geval een voorwaarde. Verder heeft het regelen van deeltermijnen nauwelijks betekenis. Er kan immers geen sanctie worden gesteld op overschrijding van zo'n termijn. Kortom, een deeltermijn heeft nauwelijks nut en maakt de procedure naar mijn opvatting alleen maar ingewikkelder. Dan heeft de heer Vos nog iets gevraagd wat hij ook in een amendement heeft vastgelegd. Hij

stelt dat een bestuursorgaan binnen vier weken een besluit moet nemen als er geen zienswijzen worden ingebracht. Als er helemaal geen zienswijzen naar voren worden gebracht, dan ligt het voor de hand dat het bestuursorgaan snel een definitief standpunt zal innemen en dus ook een besluit zal nemen. Bij een besluit op aanvraag zal het bestuur dan niet de volle termijn van zes maanden gaan gebruiken. Nu stelt de heer Vos in zijn amendement voor om te bepalen dat het definitieve besluit in zo'n geval snel moet volgen, namelijk binnen vier weken na afloop van de inspraak-termijn. De gedachte van sneller werken vind ik uiteraard sympathiek, maar ik vind het opnemen van zo'n bijzondere beslistermijn niet echt nodig. Artikel 3:18, lid 1, van het wetsvoorstel bepaalt al dat het besluit zo spoedig mogelijk moet worden genomen. De termijn van zes maanden is een maximum. Dit zeg ik ook in reactie op de vraag die de heer Santi hierover stelde. Bovendien wordt de procedure er niet eenvoudiger op. Er is in het amendement op zichzelf terecht ook geregeld dat belanghebbenden op de hoogte raken van het feit dat er geen zienswijzen zijn ingebracht. Al met al wordt het dan wel een tamelijk ingewikkelde regeling. Het zou mijn voorkeur hebben om de procedure zo eenvoudig mogelijk te houden. Het amendement-Vos handhaaft de uitzondering voor ingewikkelde of omstreden besluiten en dat lijkt mij terecht. Ook als er geen zienswijzen zijn, moet er in deze gevallen wat meer tijd beschikbaar zijn om tot een definitief besluit te komen. Dat hoeven echter geen maanden te zijn.

De heer **Vos** (VVD): Wij hebben het net over de termijnen gehad. De termijnen als zodanig kunnen tot problemen aanleiding geven. Ik voeg hieraan toe dat er binnen vier weken, dus een vaste termijn, een beslissing genomen behoort te worden wanneer er geen zienswijzen ingediend zijn. Wat is daar eigenlijk op tegen? Het bevordert toch alleen maar de snelheid? Ik hoor de minister zeggen dat het ingewikkelder wordt, maar daar kan ik eigenlijk geen touw aan vastknopen.

Minister **Korthals**: Ik heb duidelijk gesteld dat er op zichzelf niet altijd zes maanden gewacht moet worden. Dat is een maximumtermijn. Artikel

3:18 geeft ook aan dat er zo spoedig mogelijk een beslissing moet komen. Gesteld nu dat die termijn van vier weken niet gehaald wordt, dan krijg je daar weer procedures over. Dat is de kwestie. Daardoor wordt het ingewikkelder gemaakt. Ik kan de heer Vos geruststellen. Ik heb al aangegeven dat ik deze voorziening niet echt nodig vind, maar voor het overige wil ik het oordeel over dit amendement best aan de Kamer overlaten. Nogmaals, ik geef er dus de voorkeur aan om het niet te doen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Op zichzelf bepleit de minister dit dus niet, maar in het nieuwe artikel 3:18, derde lid, zijn wel voor andere gevallen, zoals intrekking en wijziging van een besluit, kortere termijnen genoemd. Kan niet op dat artikel worden aangesloten, ook voor de categorie gevallen die de heer Vos bedoelt?

Minister **Korthals**: Dat zou betekenen dat u mij voorstelt om een nota van wijziging in te dienen. Primair vind ik het echter niet zo noodzakelijk. Als ik zeker zou weten dat het amendement het zou halen, zou een nota van wijziging in de zin zoals nu genoemd een mogelijkheid zijn, maar vooralsnog ga ik ervan uit dat het amendement het net niet haalt in de Kamer.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Maar als het geregeld zou worden, zou u dan de manier van het amendement-Vos verkiezen, of een aanvulling van de regeling in het derde lid van artikel 3:18?

Minister **Korthals**: Naar mijn gevoel maakt het niet zoveel uit, maar nu het zo wettelijk wordt, lijkt het mij beter dat de heer Scheltema hier iets over zegt.

De heer **Santi** (PvdA): Ik heb nog een opmerking over hetzelfde onderwerp, voorzitter. De minister vraagt zich af of het amendement-Vos een meerderheid haalt, maar ik heb mij zeer positief over dat amendement uitgelaten. Bovendien heb ik nog een vraag gesteld over de ingewikkeldheid in het tweede lid. Daar is wel op geantwoord door de minister, maar nog niet in voldoende mate. Als het gaat om een ingewikkeld onderwerp, maar er geen zienswijzen zijn, lijkt mij een termijn

zoals die in het amendement-Vos ook wel voldoende.

De **voorzitter**: Ik krijg het gevoel dat, anders dan de minister, het enthousiasme voor de gedachte van de heer Vos op dit punt groot is.

Minister **Korthals**: Ik was wat overmoedig door al te zeggen dat de gedachte van de heer Vos mij sympathiek voorkwam. Ik begrijp dat de Kamer het nu zo sympathiek vindt dat zij graag het amendement wil steunen. Dan komen wij inderdaad op de vraag van de heer Van der Staaij, namelijk of het wetstechnisch fraaier is om het bij nota van wijziging te regelen en onder te brengen in het derde lid van artikel 3:18.

De **voorzitter**: Dat verlossende woord gaan wij aan de heer Scheltema vragen, ook in het licht van de opmerking van de minister dat het wellicht allemaal in een nota van wijziging ondergebracht kan worden.

De heer **Scheltema**: Als wij toch in de richting van het amendement van de heer Vos gaan, lijkt mij dat amendement op zichzelf voldoende duidelijk. Er zijn volgens mij geen sterke redenen om te stellen dat het op een andere manier geregeld zou moeten worden.

Minister **Korthals**: Dat betekent dat wij de heer Vos gaarne de eer gunnen van dit aan te nemen amendement.

De heer **Santi** (PvdA): De heer Scheltema is nog niet ingegaan op mijn stelling dat de termijn van het amendement-Vos ook zou kunnen gelden voor ingewikkelde zaken waar geen zienswijzen zijn ingediend.

De heer **Scheltema**: Als het bestuursorgaan zelf al een ontwerpbesluit heeft gemaakt over een ingewikkeld onderwerp, is er dus een mogelijkheid gevonden om een ontwerpbesluit te maken in die ingewikkelde zaak. Als er dan geen zienswijzen naar voren komen, zie ik niet direct in waarom in dat geval een langere termijn nodig zou zijn.

Minister **Korthals**: De heer Schutte heeft de vraag gesteld of de waarde van de bezwaarschriftprocedure niet juist de heroverweging door

onafhankelijke derden is. Een bezwaarschriftenprocedure is geen heroverweging door onafhankelijke derden, maar een heroverweging door het bestuursorgaan zelf. Dit kan dus geen argument zijn om de bezwaarschriftenprocedure te handhaven. Wel zijn er soms onafhankelijke adviescommissies, maar die geven alleen een advies.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Ja, zo heb ik het ook gezegd. De vraag blijft dan, of de waarde niet zit in de mogelijkheid van het inschakelen van onafhankelijke derden in het kader van de heroverweging.

Minister **Korthals**: Ik kom hierover nog te spreken. Deze beslissing is primair aan het bestuur zelve. Het is verder de vraag of het nodig is om in alle gevallen een adviescommissie in te schakelen. Dat zou namelijk tot een tijdrovende procedure leiden. Vooral nog ben ik hiervan dus geen voorstander.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Is het met het oog op het evenwicht tussen de burger en het bestuursorgaan wel verstandig om de bezwaarprocedure te laten verdwijnen, zeker nu de uitgebreide voorbereidingsprocedure is uitgekleed?

Minister **Korthals**: Het is niet wenselijk dat beide mogelijkheden naast elkaar blijven bestaan. Het is het een of het ander: of een voorbereidingsprocedure of een bezwaarschriftenprocedure. Het is onjuist om de regeling zodanig te veranderen dat op een voorbereidingsprocedure ook nog eens bezwaarschriftenprocedure volgt. Dat is namelijk precies wat de regering met dit wetsvoorstel beoogt te voorkomen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat is een begrijpelijk standpunt. De minister moet dan wel de criteria van de huidige uitgebreide procedure handhaven, wil zijn beslissing om de bezwarenprocedure te schrappen, legitiem zijn. De minister stelt nu voor om de huidige uitgebreide procedure te verzwakken en tegelijkertijd de bezwaarschriftenprocedure te laten verdwijnen. Het gevolg daarvan is dat de burgers in de toekomst over noch de ene noch de andere mogelijkheid beschikken. Waarom wordt er niet voor gekozen om de inhoud van de huidige

uitgebreide procedure te handhaven? Doet de minister dat, dan kan ik zijn wetsvoorstel wellicht steunen.

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik denk dat de heer Scheltema het veel mooier kan zeggen dan ik. Ik verzoek u dan ook hem het woord te geven.

De heer **Scheltema**: Voorzitter! Ik durf dat niet eens te veronderstellen. In de huidige procedure van afdeling 3.4 is voorzien in de mogelijkheid van een bezwaarschriftenprocedure. In dit artikel is echter niet voorgeschreven dat de procedure moet beginnen met een ontwerp van het besluit dat genomen moet worden. De procedure kan dus al beginnen met het ter inzage leggen van de stukken. De betrokkenen weten dan echter nog helemaal niet in welke richting het bestuursorgaan denkt. De nieuwe procedure verloopt conform de huidige uitgebreide voorbereidingsprocedure, waarin is voorgeschreven dat het bestuur aan het begin van de procedure al moet aangeven wat voor besluit het voornemens is te nemen. Men weet dan wat het bestuur van plan is en kan op basis daarvan inspreken. Omdat vanaf het begin vaststaat in welke richting het bestuursorgaan denkt, lijkt deze procedure zozeer op de procedure van afdeling 3.5 dat de bezwaarschriftenprocedure doorgaans niet meer nodig is.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Is het bezwaarlijk om een aantal elementen van de huidige uitgebreide voorbereidingsprocedure mee te nemen naar de nieuwe procedure? Als daarvoor wordt gekozen, kunnen de burgers over voldoende informatie beschikken over de inhoud van het te nemen besluit.

Minister **Korthals**: Uit de evaluatie is nu juist gebleken dat hieraan geen behoefte bestaat. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd tot een vereenvoudiging te komen en de juridisering te verminderen. Dat is de reden waarom ervoor is gekozen de uitgebreide voorbereidingsprocedure te laten vervallen. Voorzitter! De heer Vos vroeg waarom de bezwaarschriftenprocedure op het terrein van de ruimtelijke ordening niet wordt geschrapt. In feite gebeurt dit in het wetsvoorstel inzake samenvoeging van de voorbereidingsprocedures. Veel besluiten op het terrein van de

ruimtelijke ordening zullen onder het regiem van de nieuwe openbare voorbereidingsprocedure vallen. Dat betekent dat er geen sprake is van een bezwaarschriftenprocedure. Door het overslaan van de bezwaarschriftenprocedure verwacht ik geen grotere toeloop naar de rechter, zo zeg ik tot de heer Santi. De voorbereidingsprocedure voorziet in ruime inspraak van belanghebbende. Het wordt allemaal zeer zorgvuldig voorbereid. Een bezwaarschriftenprocedure is dan echt overbodig om als zeef voor beroep op de rechter te functioneren. De heer Van Wijmen komt met de actio popularis. Ik kan hem bevestigen dat de wetgever de inspraak voor eenieder handhaaft. Dat is iets anders dan het beroep bij de rechter. Wij hebben het onderzoek van de Utrechtse universiteit gehad terzake van de actio popularis. In de praktijk wordt niet veel van dit middel gebruik gemaakt. De discussie over de actio popularis doet er in deze fase niet toe. Later komen wij daarop terug.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Dat zou wel eens bij een ander departement kunnen zijn.

Minister **Korthals**: Dat is inderdaad mijn probleem. Het zou gaan gebeuren bij de wetgeving inzake ruimtelijke ordening en milieu. Bij de rijksprojectenprocedure komt het aan de orde.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Kan de minister er zich in het kabinet sterk voor maken dat daar de bal niet wordt weggespeeld? Daar lopen heel andere hazen door het veld.

Minister **Korthals**: Voor welk standpunt moet ik mij sterk maken?

De heer **Van Wijmen** (CDA): Voor het standpunt van de Utrechtse universiteit. De AP heeft daar geen kwaad gedaan, integendeel. In het nieuwe voorstel staat dat het bij bijzondere wet kan worden geregeld. Wij maken ons er sterk voor dat dit gebeurt in wetgeving betreffende ruimtelijke ordening en milieu.

Minister **Korthals**: Waar ik mij sterk voor maak zal blijken in de minister-raad. Het zal tot uiting worden gebracht bij de beantwoording die mijn collega van VROM zal geven.

De heer **Van Wijmen** (CDA): De vraag is of u zich sterk wilt maken voor het behoud van de AP in die procedures.

Minister **Korthals**: U zoudt mijn vroegere standpunt moeten kennen. Ik heb nogal wat aarzelingen bij de actio popularis.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Dan is de vraag des te prangender.

De heer **De Wit** (SP): Voor een volkspartij is het afschaffen van de actio popularis wat twijfelachtig. In het milieurecht wil men het handhaven. Ik heb uit de voorstellen begrepen dat niet uitgesloten wordt dat het ook weer in andere wetten mogelijk wordt gemaakt. Moet wij het dan niet in de Algemene wet bestuursrecht houden? Je hebt daar dan het algemene uitgangspunt. Je hoeft het dan niet elke keer precies te regelen bij afzonderlijke wet.

Minister **Korthals**: Voor degene die belanghebbende is in de zin van de Awb wordt het zeer ruim uitgelegd. Het leidt niet tot problemen. Ik kom over de Awb-commissie te spreken. In de literatuur is wel beweerd dat in het wetsvoorstel de zogenaamde Awb-commissie terzijde wordt geschoven. Dat betreft de heer Alders in NJB van 2000, aflevering nr. 29. Dat is niet het geval. De Awb biedt de mogelijkheid – dus niet de verplichting – om bij bezwaarschriftenprocedures een bezwaarschriftcommissie, ook wel de Awb-commissie genoemd, de beslissing op bezwaar te laten voorbereiden. Die regeling is met name opgenomen omdat in zo'n geval de beslistermijn langer moet zijn dan normaal. Het lijkt mij niet nodig en wenselijk om hierover iets te gaan regelen. Het onderhavige wetsvoorstel sluit helemaal niet uit, dat adviseurs op enigerlei wijze bij de besluitvorming of het organiseren van hoorzittingen worden betrokken. Of dit gebeurt en hoe, en wat voor soort commissie dat precies moet zijn, kan beter van geval tot geval worden bekeken. Een aparte bepaling lijkt mij daarvoor niet nodig. Zo'n bepaling is ook niet wenselijk. In de bezwaarschriftprocedure zien wij al de tendens dat de inschakeling van een commissie de procedure soms te veel formaliseert en verengt tot een strikt juridische toetsing. Bij een inspraak-

procedure – en daar gaat het in dit wetsvoorstel om – zou dit een ongewenste ontwikkeling zijn. Een inspraakprocedure moet primair gaan over de vraag of het ontwerp-besluit wenselijk is en of er wellicht alternatieven zijn. Dat vergt niet primair een juridische beoordeling. Als toch uitdrukkelijk in het wetsvoorstel de mogelijkheid van een commissie zou worden opgenomen, dan is een logisch gevolg dat de wettelijke maximum beslistermijn wordt verlengd. Zo is dat ook geregeld met de Awb-commissie in de bezwaarschriftprocedure. Er moet immers eerst nog een adviescommissie aan het werk voordat het bestuursorgaan een besluit kan nemen. Zoiets maakt het wetsvoorstel meteen een stuk ingewikkelder. Omdat ik de wettelijke procedure graag zo eenvoudig mogelijk wil houden, ben ik niet voor zo'n Awb-commissie.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Zegt de minister hiermee eigenlijk dat de nu gestelde termijnen geen ruimte bieden voor het inschakelen van een externe commissie?

Minister **Korthals**: Dat hangt een beetje af van de aard van de problematiek, maar de praktijk tot nu toe geeft aan dat het kan betekenen dat verplichte instelling van een Awb-commissie ertoe leidt dat de termijnen te kort zijn. Voorzitter! Gevraagd is of het ontbreken van een kostenvergoedingsregeling bij de openbare voorbereidingsprocedure betekent dat bestuursorganen die procedure oneigenlijk zullen toepassen in plaats van een bezwaarschriftprocedure. Dat gevaar zie ik niet. De openbare voorbereidingsprocedure heeft een ander karakter dan de bezwaarschriftprocedure. Er is geen sprake van rechterlijke elementen en ook zijn er andere beslistermijnen. Beide procedures zijn zo verschillend dat ze niet zomaar uitwisselbaar zijn. De heer Santi vroeg of bestuursorganen zelf kunnen bepalen of ze de procedure toepassen. Het antwoord daarop is bevestigend. Dat is overigens nu ook zo. Er verandert derhalve niets. Voorzover de wet toepassing niet heeft voorgeschreven, is het bestuursorgaan vrij te beslissen afdeling 3.4 toe te passen. De heer Van der Staaij vroeg een motivering van het besluit om ex artikel 3:10 een voorbereidings-

procedure toe te passen, vooral als het gaat om beschikkingen. Net als nu bij toepassing van de afdelingen 3.4 en 3.5, is dit een besluit waarbij het bestuursorgaan veel beleidsvrijheid heeft. Ook bij zo'n besluit geldt de motiveringsplicht van artikel 3:46 van de Awb.

Waarom is gekozen voor een uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zo werd gevraagd. Kan de bijzondere wetgever afwijken? Deze laatste vraag beantwoord ik bevestigend. Wat dit betreft was ik het volledig eens met het betoog van de heer Schutte. Het woord "uniforme" geeft duidelijk de intentie aan. Er moet één eenvormige procedure zijn. Natuurlijk kan formeel gesproken, de formele wetgever afwijken van de Awb. Daarover mag geen misverstand bestaan. Ook de Awb is een formele wet op hetzelfde niveau als de andere wetten. Het is, gelet op de doelstellingen van de Awb, de bedoeling dat de bijzondere wetgever de Awb zoveel mogelijk volgt. Met dit antwoord ben ik volgens mij geheel in lijn met het betoog van de heer Schutte.

De heer Van der Staaij wil dat wij wat positiever zijn over de ontvangstbevestiging. Daar ben ik het volledig mee eens. De ontvangstbevestiging is zonder meer nuttig. Zij wordt daarom vrijwel altijd verzonden. Wettelijke regeling ervan lijkt mij overbodig. Dit heeft ook te maken met het behoorlijk functioneren van het bestuur. Zoals u weet, is in vele gevallen de Nationale ombudsman ook bevoegd voor lagere overheden. Dat instituut kan de behoorlijkheidsvraag beantwoorden. Ik zei echter al dat dit vrijwel altijd gebeurt.

De heer Santi stelde een vraag over de zienswijze per e-mail. Dit moet worden geregeld in het wetsvoorstel elektronische besluiten. De commissie-Scheltema komt begin 2001 met het voorontwerp. Daarna zal snel een definitief wetsvoorstel verschijnen. U ziet hoe druk de commissie-Scheltema het heeft.

De heer **Scheltema**: De heren Santi en Van der Staaij vroegen of men in de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure ook anoniem zienswijzen naar voren kan brengen, zoals dat onder de oude regeling voor milieugeschillen het geval is. De nu voorgestelde regeling sluit aan bij wat altijd geldt, ook bij

de huidige gewone openbare voorbereidingsprocedure en de bezwaarschriftenprocedure. In beginsel kan men niet anoniem stukken indienen. In de Wet openbaarheid van bestuur wordt een afweging gemaakt tussen privacy-bescherming en het nut van openbaarheid of terinzagelegging. Deze afweging moet ook hier worden gemaakt en daarom wordt verwezen naar artikel 10 van de WOB. Ik herhaal dat die afweging gemaakt wordt volgens de beginselen van de WOB.

De heer Van der Staaij vroeg of het bestuursorgaan wanneer zienswijzen naar voren zijn gebracht op basis van een ontwerp voor een besluit, een nieuw ontwerp kan indienen en het opnieuw in de procedure kan brengen. Daarover staat in de regeling niets vermeld. Het zal niet de gewone procedure zijn. Als naar aanleiding van wat naar voren is gebracht het bestuursorgaan het toch prettig vindt om opnieuw die slag te maken, dan heeft het in beginsel daar de gelegenheid toe.

De **voorzitter**: Wij volgen dezelfde procedure als bij het vorige onderwerp.

De heer **Santi** (PvdA): In verband met het ter inzage leggen van stukken wordt verwezen naar de WOB. Worden privacygevoelige onderwerpen altijd door de WOB gedekt?

De heer **Scheltema**: In beginsel wordt dit geregeld in de WOB. In dat geval gaat deze wet uit van een afweging van het belang van de privacy van de betrokkene tegenover het belang dat anderen de stukken kunnen inzien. Een dergelijke afweging is hier aan de orde en zal op deze manier moeten worden gemaakt.

De heer **Santi** (PvdA): Men kan denken dat de WOB op dit punt sluitend is, maar achteraf blijkt dat zaken die privacygevoelig zijn op een gegeven moment kunnen worden vrijgegeven. In sommige gevallen kan dit riskant zijn.

De heer **Scheltema**: Hier staat het belang van de openbaarheid tegenover het belang van de privacy. In het algemeen geldt dat, als je stukken aan de overheid stuurt of ter inzage geeft, de overheid onder het

regime van de WOB valt en dus niet altijd de stukken geheim kan houden indien daarom gevraagd wordt. Dat is nu eenmaal het regime van die wet.

De heer **Santi** (PvdA): De minister antwoordde op mijn vraag of het bestuursorgaan zelf kan bepalen of het de zaken onder deze procedure plaatst. Ik verwachtte dit antwoord al. Ik heb echter speciaal gevraagd of dan niet toch het risico aanwezig is dat het bestuursorgaan, met een verhoogde kans op claims als het amendement-Dittrich wordt aangenomen, een andere procedure kiest terwijl dat normaal gesproken niet zou gebeuren. Wat kan de minister dan nog doen om dat niet te laten gebeuren, te meer daar die bepaling het bestuursorgaan de vrijheid geeft om dat te doen?

Minister **Korthals**: In de eerste plaats zijn het twee zulke verschillende procedures dat het over het algemeen voor de hand ligt welke procedure gekozen moet worden. Alleen al om die reden kan er eigenlijk niet gesjoemeld worden. In de tweede plaats moeten we er toch altijd van uitgaan, dat onze bestuursorganen te goeder trouw werken. Ik heb daar ook vertrouwen in. Ik geloof niet dat men zich zal richten op de voorbereidingsprocedure om die kostenveroordeling van de heer Dittrich te voorkomen. Misschien is het een argument om tegen het amendement van de heer Dittrich te stemmen!

De heer **Van Wijnen** (CDA): Voorzitter! Ik denk trouwens, dat die openbare voorbereidingsprocedure veel meer kost!

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Voorzitter! Volgens de minister hoeft er in vergelijking met de huidige procedure van afdeling 3.4 in de praktijk veelal geen sprake te zijn van langere doorlooptijden. Mijn vraag spitste zich echter toe op het feit, dat je nu te maken krijgt met een gefaseerde voorbereidingsprocedure, te weten de fase van een ontwerpbeschikking en de vervolgens de fase van de beschikking zelf. Kan dat er dan niet toe leiden, dat je vergeleken met de huidige procedure een langere doorlooptijd zal krijgen?

Minister **Korthals**: Voorzitter! Mij wordt ingefluisterd, dat dit niet het

geval zal zijn. Ook in de oude procedure werkte men vaak met een ontwerpbesluit, waardoor het allemaal lang duurde.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Maar dat was dan de eigen keuze van het bestuursorgaan. Nu wordt het voorgeschreven, terwijl het eerst niet was voorgeschreven. Dwing je daarmee niet tot een procedure die noodzakelijkerwijze langer duurt dan in het verleden nodig was?

Minister **Korthals**: "Behoeftede te duren" is misschien in theorie het geval, behalve dat het in de praktijk weinig voorkwam.

De **voorzitter**: Voordat de minister verdergaat met het volgende onderwerp, stel ik vast dat niemand van de leden over wetsvoorstel 27023 nog het woord wil voeren. Ik stel dan ook voor, dit voorstel als behandeld te beschouwen. Een hamerstuk zal het niet kunnen zijn, want er moet over het amendement van de heer Vos op stuk nr. 7 gestemd worden.

Ik heb ook begrepen, dat de heer Rabbae een amendement heeft aangekondigd. Ik vind het heel treurig, nu een hele dag over de inhoud van het amendement had kunnen worden gesproken, dat het er nog niet is. Is het mogelijk dat het amendement wordt rondgedeeld? Anders moeten we speciaal een plenaire behandeling entameren om de minister de gelegenheid te geven op het amendement te reageren. Dat lijkt mij alleen al vergadereconomisch niet echt handig.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Ik begrijp dat, maar aan de andere kant heeft het ook te maken met het antwoord van de minister vanmiddag. Ik ben namelijk niet overtuigd door de argumenten van de minister en de heer Scheltema. Overigens wordt er nu wel aan het amendement gewerkt. Het ligt nu bij Bureau wetgeving.

De **voorzitter**: Laten we praktisch met elkaar omgaan. We zitten bij elkaar om over dit soort technische dingen te spreken. Wij kunnen dit even stallen en het volgende onderwerp behandelen, opdat de heer Rabbae er zorg voor kan dragen dat het amendement zo spoedig mogelijk hier wordt rondgedeeld en de minister daarop kan reageren.

Aan het einde van de vergadering kunnen wij vervolgens vaststellen of er sprake zal zijn van alleen stemming over dit voorstel dan wel of nog een plenaire behandeling moet plaatsvinden. Ik stel voor, het verbinden van conclusies aan wetsvoorstel 27023 nog even op te schorten. Ik geef de minister graag het woord voor de beantwoording van de vragen met betrekking tot wetsvoorstel 27024.

Minister **Korthals**: Voorzitter!

Daarover zal ik het meest uitvoerig zijn en ook de heer Scheltema zal daarover enkele opmerkingen maken. Dit wetsvoorstel houdt in dat de kosten die een burger of bedrijf maakt voor het voeren van een bezwaarschriftprocedure of een procedure van administratief beroep alleen worden vergoed als het bestreden besluit door ernstige onzorgvuldigheid in strijd met het recht is genomen. De eis van een gekwalificeerde onrechtmatigheid betekent dat een belanghebbende zijn eventuele kosten in de regel voor eigen rekening moet nemen. Op dit element van het wetsvoorstel is kritiek geuit in de literatuur. Er werd verwezen naar prof. Hartlief. Bekend is intussen dat ook bij de Tweede Kamer aarzelingen leven zoals uit de door sommige fracties ingediende amendementen blijkt. Dat bleek overigens ook al bij een uitzending van het televisieprogramma Netwerk op 24 augustus 2000, waarin het onderwerp aan de orde is geweest. Dat ik met de inhoud van die uitzending niet bepaald gelukkig was, kunt u zich wellicht indenken. Er worden nogal wat misverstanden gecreëerd. Aangezien de Awb zich betrekkelijk zelden in mediabelangstelling mag verheugen, was de gebeurtenis zelf op zijn minst opmerkelijk en verheugend te noemen. Voorzitter! Dit gezegd hebbende, wil ik gaarne nogmaals uiteenzetten wat de regering tot dit wetsvoorstel heeft gedreven. Het is bepaald te simpel om te zeggen – zoals de critici doen – dat de overheid hiermee goed voor zichzelf heeft gezorgd. Men doelt dan op de beperking van de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad. Ik deel de kritiek vanzelfsprekend niet, zoals hopelijk zal blijken uit het vervolg van mijn betoog. Overigens hecht ik eraan op te merken dat het

wetsvoorstel niet gaat over vergoeding van de proceskosten in rechtszaken. Onder een rechtszaak verstaat men een procedure bij de rechter. Als de burger een rechtszaak tegen de overheid wint, moet de overheid de proceskosten betalen. Dat was zo en dat blijft zo! Dit wetsvoorstel behandelt de proceskosten in de bestuurlijke voorprocedure, meestal een bezwaarschriftprocedure. Deze procedure gaat aan de procedure bij de rechter vooraf en heeft juist als doel die procedure in veel gevallen overbodig te maken omdat het geschil door het bestuur zelf kan worden opgelost. Voor een goed begrip geef ik allereerst een korte schets van de context waarin dit wetsvoorstel moet worden gezien. De Algemene wet bestuursrecht bepaalt uitdrukkelijk dat behandeling van een bezwaar of administratief beroepschrift gratis is. Deze herkansing kost de burger niets, geen griffierecht, geen leges. Omdat wij in het bestuursrecht geen verplichte procesvertegenwoordiging kennen, hoeft de burger ook geen advocaat in te schakelen. Een bezwaar tegen een beslissing van een bestuursorgaan kan met een eenvoudig briefje kenbaar worden gemaakt. Het bestuur is dan verplicht zo'n bezwaar zorgvuldig te behandelen en de beslissing in volle omvang te heroverwegen. Uiteraard kan niet ontkend worden, dat een belanghebbende er in sommige gevallen verstandig aan doet zich van deskundige bijstand te voorzien. Datzelfde geldt soms ook in de fase van de aanvraag. Wij zien bijvoorbeeld dat veel belastingplichtigen bij hun belastingaangifte de hulp inroepen van een adviseur. Ik kom direct nog op de kosten. U moet zich namelijk realiseren dat die kosten ook wel eens zouden moeten worden vergoed als het amendement van de heer Dittrich wordt aangenomen. Zoals bekend bevat de huidige Awb geen regeling voor de proceskosten in de bezwaarfase. Hiervan is bij de totstandkoming van de wet bewust afgezien. De regering heeft bij de parlementaire behandeling uitdrukkelijk gesteld dat voor vergoeding van deze kosten doorgaans ook geen aanleiding zou bestaan, gezien het karakter van de bestuurlijke voorprocedure: verlengde besluitvorming en een eenvoudige informele vorm van rechtsbescherming. In de jurisprudentie van de bestuursrechter

heeft deze opvatting weerklank gevonden, maar inderdaad is dat bij de Hoge Raad niet gebeurd. De Hoge Raad acht in veel gevallen een kostenveroordeling in de bestuurlijke voorfase juist wel op zijn plaats. Een kostenveroordeling ten gunste van de burgers, wel te verstaan. Een kostenveroordeling ten nadele van de burgers moet in het systeem van de Awb uitgesloten worden geacht. Twee aspecten van de bestuurlijke voorprocedure wil ik hier nog eens benadrukken. Ten eerste dat het in de bestuurlijke voorfase om meer gaat dan alleen een juridische toetsing. Van de overheid wordt ook een bestuurlijke heroverweging verwacht. Die combinatie is voor de bestuurspraktijk niet altijd even gemakkelijk. Onder andere bij de evaluatie van de Awb is gebleken, dat het element van de bestuurlijke heroverweging minder goed uit de verf komt en dat de neiging bestaat, de voorprocedure te juridiseren. Juist voor de burger is dat een slechte zaak, omdat zijn kans op een oplossing van het geschil daardoor kleiner wordt. Een verdere juridisering van de bestuurlijke voorprocedure baart de regering dan ook de nodige zorgen. In de tweede plaats merk ik op dat de eenvoud en laagdrempeligheid van de bestuurlijke voorprocedure vooral schuilt in het feit, dat zij kosteloos is. Dat wil zeggen: geen griffierecht, geen kostenveroordeling en geen verplichte bijstand van een advocaat. Als gevolg daarvan kent de procedure weinig formaliteiten, en is het procesrisico voor de burger beperkt. Omgekeerd loopt ook de overheid, als zij de burger tegemoet wil komen, niet het risico dat zij aansprakelijk wordt voor de proceskosten van de burger. De regering hecht grote waarde aan de bestuurlijke voorprocedure. Bestuurlijke heroverweging en de rechtsbescherming zijn nog steeds de essentie van deze procedure. Voor kostenvergoeding is naar ons oordeel in beginsel geen plaats. Ons hoofdargument daarvoor is, dat kostenvergoeding tot verdere juridisering van de bestuurlijke voorfase zal leiden. Kostenvergoeding betekent immers, dat in elke zaak moet worden vastgesteld wie het juridisch gelijk aan zijn kant heeft, ook als het geschil langs bestuurlijke weg uit de weg kan worden geruimd. Door het juridisch gelijk nog meer centraal te stellen,

neemt de bereidheid om naar een bestuurlijke oplossing van een conflict te zoeken, eerder af dan toe, zo is althans onze verwachting. Dat lijkt ons juist voor de burger een slechte zaak. In het regeringsvoorstel is kostenvergoeding daarom uitzondering. Slechts wanneer aan de eis van de gekwalificeerde onrechtmatigheid is voldaan, moeten de door de burger gemaakte kosten worden vergoed. Voor de individuele burger lijkt deze regeling wellicht minder gunstig, maar dat is in mijn ogen slechts schijn, omdat men zich dan blind staart op het financiële resultaat. Deze invalshoek gaat voorbij aan de essentie van de bestuurlijke voorprocedure en de daarin voor de burger gelegen bescherming. Die bescherming houdt overigens ook in dat de burger bij verlies niet tot betaling van de kosten kan worden veroordeeld.

De heer **De Wit** (SP): Erkent de minister nu dat zich in de praktijk toch steeds meer een andere situatie voordoet, bijvoorbeeld als het gaat om bijstandsuitkeringen en de WVG? Er wordt al heel snel op basis van uitspraken van de Hoge Raad door het beslisorgaan gevraagd om een opgave van de kosten. In de praktijk wordt er dus al van uitgegaan dat er wel alle redenen zijn om de gemaakte kosten te vergoeden.

Minister **Korthals**: Ik heb de indruk dat de heer De Wit wat dit betreft een overdreven voorstelling van zaken geeft. Ik ben nog bereid om dat in al zijn juistheid na te gaan. Maar wat hij zegt, namelijk dat er een tendens is om tot vergoeding over te gaan, is mij niet bekend. Uiteindelijk is dat overigens wel belangrijk voor de vraag, wat een eventuele aanneming van het amendement-Dittrich zal kosten. Voor ons gevoel gaat het daarbij om vele, vele miljoenen.

De heer **Dittrich** (D66): Heeft de minister nu al zijn argumenten gegeven? Of is dit maar een deel? Een heleboel argumenten die de regering in de schriftelijke voorbereiding heeft gegeven, worden nu niet meer genoemd. Mag ik daaruit afleiden dat die geen gelding meer hebben?

Minister **Korthals**: Neen, integendeel. Dit komt boven op de argumenten die al zijn genoemd in

de schriftelijke voorbereiding. De heer Dittrich is daar al uitvoerig op ingegaan.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Erkent de minister dat er burgers zijn die niet in staat zijn een brief te schrijven, laat staan dat ze een debat met het bestuursorgaan kunnen aangaan? Zij kunnen te maken krijgen met kosten die echt noodzakelijk zijn, die onontbeerlijk zijn voor een dialoog met het bestuursorgaan.

Minister **Korthals**: Als dat het geval is, dan lijkt het mij dat de burgerzin bij mensen nog wel zo groot is dat degenen die geen brief kunnen schrijven, worden geholpen door een ander. Ik weet dat het in de gevangenis gebeurt bij gratieverzoeken door gevangenen. Die verzoeken worden ook wel door anderen gedaan. Hetzelfde gebeurt als er klachten worden ingediend. Daar wordt dus ook bij geholpen. In andere omstandigheden gebeurt het ook. Neem de militaire dienst. Je hielp elkaar over en weer als het ging over het schrijven van een informeel briefje. Wat de heer Rabbae overigens zegt, gaat nog verder, in die zin dat degene die helpt bij het opstellen van zo'n briefje, de geleerde oom van betrokkene, ook nog voor een kostenvergoeding in aanmerking zou komen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik ben het met de minister eens dat men elkaar zoveel mogelijk moet helpen, gratis. Dit is helaas echter niet representatief voor de situatie waarin sommige mensen zitten. Als het om billijke kosten gaat, dan vind ik het zeer ten onrechte als de overheid zou zeggen dat die kosten volledig voor rekening van de mensen komen.

Minister **Korthals**: De overheid komt met een bepaald besluit. Vervolgens kan betrokkene aangeven wat hij of zij daarvan vindt. Dat kan mondeling. Men kan aangeven of men het er al dan niet mee eens is. Er wordt ook een argument bij gegeven, want dat weet men over het algemeen best. Dan moet de overheid alles weer zorgvuldig heroverwegen. Als wij echter bepalen dat er moet worden betaald, dan leidt dat tot een geweldige juridisering. Ik heb al aangegeven dat de overheid het doel van haar beslissing kan heroverwegen, maar op een gegeven ogenblik

is zij niet meer geneigd om dat te doen, omdat de volgende fase is dat zij ook nog in de kosten wordt veroordeeld. Dan span je naar mijn gevoel het paard achter de wagen.

De heer **Dittrich** (D66): Is de minister het met mij eens dat, als één van de amendementen wordt aangenomen, dit een stimulans kan zijn voor overheidslichamen om hun besluitvorming te verbeteren en dat men dus lering trekt uit fouten die in het verleden zijn gemaakt? Dan wordt de kwaliteit van overheidsbeslissingen beter. Dat is een kritiekpunt dat in veel juridische verhandelingen naar voren wordt gebracht.

Minister **Korthals**: Het is in theorie mogelijk dat, wanneer bepaalde dingen je geld gaan kosten, je die nog zorgvuldiger gaat bekijken. Ik vind dat overigens niet terecht. Ik vind dat de overheid een bepaalde kwestie altijd zorgvuldig moet bekijken. Het betekent wel dat alle procedures nog langer duren.

De heer **Dittrich** (D66): Waarom?

Minister **Korthals**: Omdat je je geen enkele fout meer kunt permitteren. Je moet je dus wel drie keer bedenken, alvorens je een besluit neemt. Anders krijgt je misschien wel een kostenveroordeling.

De heer **Dittrich** (D66): Daarmee geeft de minister toch aan dat dit een soort proeftuin is, in die zin dat je een beslissing kunt nemen om vervolgens af te wachten hoe die landt? Als mensen piepen, dan kun je het beter doen.

Minister **Korthals**: Het is niet zo dat wij zeggen: wij zien wel hoe het landt. In de wet staat namelijk dat wanneer er sprake is van ernstige onzorgvuldigheid, er wel degelijk moet worden betaald. Maar dat een bestuur ook gewoon kan besturen en snelle beslissingen kan nemen, is voor mij alleen maar een prettig vooruitzicht. Dat er bij die beslissing soms iets niet helemaal goed gaat, moet er niet toe leiden dat de kosten die gemaakt zijn door degene die daartegen op is gekomen, altijd moeten worden vergoed. Dan krijgt de overheid namelijk inderdaad de angst om toe te geven dat zij fout is geweest.

De heer **Dittrich** (D66): Dat past toch niet in het beeld dat uw collega De Vries hier heeft geschetst, namelijk dat de kwaliteit van de beslissingen van de overheid en de ambtenaren verbeterd moet worden, zodat dat soort "mechanische" reacties tot het verleden gaan behoren?

Minister **Korthals**: Dat past precies in het beeld. Wij willen namelijk dat ieder besluit zo zorgvuldig mogelijk wordt genomen en dat dat besluit berust op een goede juridische grondslag. Vandaar dat wij meer en betere juristen nodig hebben, ook bij de lagere overheidsorganen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik wil nog even terugkomen op het argument van de juridisering dat de minister naar voren heeft gebracht. Keert dat argument zich niet tegen het voorstel van de regering zelf? Op grond van het voorstel van de regering moet toch beoordeeld gaan worden of er sprake is van ernstige onzorgvuldigheid. Bovendien moet dat verzoek al worden gedaan tijdens de bezwaarschriftenprocedure zelf, want als je te laat bent, kun je geen aanspraak meer maken op de proceskosten. Leiden die tweede zaken niet evengoed tot juridisering in het voorstel van de regering?

Minister **Korthals**: Natuurlijk heeft het vaststellen of het sprake is van ernstige onzorgvuldigheid te maken met juridisering. Dat doet zich echter minder snel voor dan in alle andere gevallen. Ik denk dan ook er bij ernstige onzorgvuldigheid minder gejuridiseerd wordt, dan bij het voorstel van de heer Dittrich.

Misschien is het goed dat ik eerst een reactie geef op de amendementen, want dit is een gevoelig en moeilijk punt. De amendementen van de heer Dittrich op de stukken nrs. 7 en 8 gaan mij te ver. Daarmee zou namelijk de lijn van de Hoge Raad worden gecodificeerd, terwijl wij in het wetsvoorstel de lijn van de bestuursrechter hebben gevolgd. Als ieder juridisch foutje, hoe gering ook, ertoe leidt dat de overheid de proceskosten van de burger moet vergoeden, komt in de bezwaarschriftprocedure het juridisch gelijk centraal te staan, in plaats van de vraag of aan het probleem van de burger kan worden tegemoetgekomen. Dat zou juist voor de burgers een slechte ontwikkeling zijn.

Daarom ontraad ik deze amendementen krachtig.

De heer **Dittrich** (D66): Nu hoor ik de minister zeggen dat de overheid dan voor ieder foutje zou moeten gaan betalen. In de amendementen staat echter duidelijk dat het redelijkerwijze de kosten moeten zijn die de belanghebbende heeft gemaakt. Dus niet ieder foutje dat door een peperdure advocaat is opgespoord, valt daar onder. Hier zit dus ook de dubbele redelijkheids-toets in.

Minister **Korthals**: Dat betekent wel dat je de vraag moet stellen of er sprake is van redelijkheid. Dat betekent toch dat er sprake is van een vorm van juridisering.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Naar analogie van de stelling: een vrouw is zwanger, maar niet te veel of te weinig...

Minister **Korthals**: Daar heb ik geen verstand van, vandaar dat de heer Scheltema hierop in zal gaan.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Een overheid is onzorgvuldig of niet. Kunt u, om u te kunnen begrijpen en voor de wetgeschiedenis, een voorbeeld geven van wanneer de overheid ernstig onzorgvuldig is geweest en een voorbeeld van waarbij de overheid slechts onzorgvuldig is geweest?

Minister **Korthals**: Op dit plastische onderwerp zal de heer Scheltema ingaan.

De heer **Scheltema**: Voorzitter! Ik wil twee gedachtelijnen naar voren brengen in verband met de amendementen die op dit punt zijn ingediend. In de eerste plaats is er aangesloten bij de ontwikkeling in het civiele recht en is de vraag gesteld in hoeverre van daaruit argumenten voor deze regeling kunnen worden geput. Het is interessant om te horen hoe de heer Van Wijmen de ontwikkeling van de Hoge Raad, de civiele rechter van de overheidsaansprakelijkheid, heeft geschetst. Je ziet dat die overheidsaansprakelijkheid door de civiele rechter snel en op een fraaie wijze is ontwikkeld en daar kun je een bewonderaar van zijn. Dat heeft tot gevolg gehad dat de overheidsaansprakelijkheid, die 25 jaar geleden

nog duidelijk achterbleef bij wat je in het gewone civiele recht als aansprakelijkheid zou aanvaarden, op het ogenblik duidelijk verdergaat dan wat je gewoon in het civiele recht zou hebben. Je ziet dus een duidelijke omschakeling. Je ziet ook dat het overheidsaansprakelijkheidsrecht niet hetzelfde is als het gewone privaatrecht, maar een eigen onderdeel van het recht is geworden. Het is door de gewone rechter ontwikkeld, maar in het algemeen verdergaand dan voor het civiele recht geldt. Je ziet ook dat het overheidsaansprakelijkheidsrecht specifieke eigenschappen heeft die bij de rechtshulp, honorering en bij de beroepsprocedure bij de rechter aan de orde is. Daar is de regeling veel gunstiger voor de wederpartij van de overheid dan normaal is in het civiele recht. Wij hebben het daar net ook al over gehad. Als je een internationale vergelijking maakt, dan zie je ook dat het overheidsaansprakelijkheidsrecht in Nederland duidelijk verdergaat dan wat bijvoorbeeld uit Europees recht voor overheidsaansprakelijkheid zou voortvloeien.

Dat betekent dat je met een speciaal stuk recht te maken hebt. Een vergelijking tussen hetgeen in het algemeen in het privaatrecht geldt en wat je voor het bestuursrecht moet laten gelden is dan ook niet zo heel gemakkelijk. Wij hebben nu wel een vergelijking met de jurisprudentie voor onrechtmatige daad gehad. Als je echter kijkt naar wat hier aan de hand is, dan zou je ook kunnen denken aan een vergelijking met de ingebrekestelling. Ik denk aan de gevallen in het privaatrecht, waarin iemand niet aan de verplichting heeft voldaan die uit een rechtsverhouding voortvloeit. In het algemeen is er dan een ingebrekestelling nodig voordat je kunt zeggen dat er sprake is van onrechtmatigheid. Is de ingebrekestelling niet heel goed te vergelijken met het indienen van een bezwaarschrift? Daarin breng je ook tot uitdrukking dat de overheid nog niet gepresteerd heeft zoals verwacht mag worden. Ik zie niet in waarom je die vergelijking niet zou maken. Als je die vergelijking maakt, dan is de praktijk die in het wetsvoorstel is neergelegd en die door de bestuursrechter is ontwikkeld met betrekking tot de aansprakelijkheid voor het primaire besluit waar nog een bezwaarschriftprocedure op volgt eigenlijk heel erg in lijn met wat je

civielrechtelijk zou kunnen verdedigen. Ik wijs er ook op dat de bezwaarschriftprocedure in beginsel ontwikkeld is omdat de bevoegdheid van de burger om nog een keer bezwaar te maken tegen het besluit voordat hij naar de rechter gaat, oorspronkelijk een mogelijkheid om de termijn op te rekken, is uitgegroeid uit een oogpunt van goede procedures en zorgvuldigheid van de overheid. De overheid moest een heel stuk procedure toevoegen aan wat er op een bezwaarschrift volgt. Vanuit deze gedachtegang zou ik zeggen dat de vergelijking met het civiele recht iets minder voor de hand ligt.

Je moet erkennen dat het bestuursrecht eigen regels heeft die een eigen benadering vergen. Naar aanleiding van de vraag wat er concreet in een bezwaarschriftprocedure gaat gebeuren heeft de minister al aangegeven wat het probleem zou kunnen zijn. Daar bestaat duidelijk een angst voor. De bezwaarschriftprocedure is bedoeld om te kijken of er een gunstig besluit voor de burger uit de bus kan rollen. Daarbij kunnen onregelmatigheden van de overheid en van de burger worden hersteld. Ook de burger kan met gegevens komen die hij eerder niet had aangedragen. De gedachte is dan dat er op basis van hetgeen in een bezwaarschriftprocedure gebeurt gekeken kan worden of aan de bezwaren van de burger tegemoet kan worden gekomen. Daar is de bezwaarschriftprocedure voor ingericht. De vraag is of je het gelijk krijgen van de burger moet laten volgen door een procedure waarin wordt uitgemaakt of dat betekent dat het primaire besluit onrechtmatig was. Dat betekent dat je in al die gevallen waarin de burger gelijk krijgt die vervolgvraag krijgt. Dan krijg je een juridisch verlengstuk aan die procedure waarin specifiek die vraag aan de orde wordt gesteld. Het voordeel van het nogal strenge criterium dat nu in de wet is opgenomen is, dat dit niet altijd het geval is. In een groot aantal gevallen kan gezegd worden: wat er ook precies gebeurd is, bijvoorbeeld dat de belastinginspecteur niet zorgvuldig genoeg is geweest, er is geen sprake van een ernstige onzorgvuldigheid. In de meeste gevallen zal zo'n extra procedure bij dat strenge criterium niet nodig zijn. Als het criterium van het amendement van de heer Dittrich wordt gevolgd, zal in

beginsel in ieder geval waarin de burger gelijk krijgt en rechtshulpverlening aanwezig was, ook bekeken moeten worden of het primaire besluit onrechtmatig was. Het is natuurlijk een kwestie van inschatten wat de gevolgen daarvan precies zullen zijn, dus of het al dan niet de procedure zal verlengen. Onze vrees is nadrukkelijk dat dit een verzwaring en juridisering van de procedure zal betekenen. Uit de brief van de VNG hebben wij bovendien begrepen, dat aansprakelijkheidsverzekeraars er eerst in gekend willen worden voordat eventueel een dergelijke uitspraak zou worden gedaan. Onze inschatting is dus dat een verlenging en een juridisering van de procedure het gevolg zal zijn van het amendement van de heer Dittrich. Daarmee worden de mogelijkheden minder groot om snel positief te beslissen in een bezwaarschriftenprocedure.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Denkt u niet dat ook het hanteren van het begrip "ernstig" kan leiden tot verdere procedures?

De heer **Scheltema**: Ja, ook het criterium "ernstig onzorgvuldig" kan tot procedures leiden. Tegelijkertijd geldt toch dat, bij hantering van dat criterium, in veel gevallen direct kan worden gezegd dat dit niet aan de orde is, zodat daar verder niet over heen en weer gepraat hoeft te worden in de procedure. In het beperkte aantal gevallen waarin dit criterium wel aan de orde is, zal er zeker ook jurisprudentie ontstaan, maar er zullen veel minder geschillen over komen dan in het geval dat iedere keer wanneer een bezwaar gegrond wordt verklaard, ook nog moet worden bekeken of het besluit al dan niet onrechtmatig was.

De heer **Santi** (PvdA): Uw uitleg is zeer boeiend, maar geeft ook aan hoe moeilijk het is. Verder was het niet helemaal nieuw, want ook in de nota naar aanleiding van het verslag zijn de bezwaren van de kant van de minister tegen eventuele amendementen uitvoerig opgenomen. U maakt nu een vergelijking met de ingebrekestelling in het civiele recht. Anderzijds kunnen in het civiele recht ook de kosten van buitengerechtelijke werkzaamheden gevorderd worden. Die moeten uiteraard in redelijkheid worden gedaan, want

die kosten worden niet zo maar vergoed door de burgerlijke rechter. Het kan dan, zo meen ik, even goed van de andere kant af worden bekeken.

Daarnaast blijft er het punt van juridisering. Dat blijft een prachtig woord, maar de vraag is wat wij er precies mee bedoelen. Zijn wij bang dat er meer procedures komen en dat mensen zich gaan ingraven in allerlei juridisch gesteggel? Ik hoorde de minister zeggen dat hij dit verwacht, maar dat is ook niet echt sterk. Ik verwijs hierbij naar de Nota claimcultuur van twee jaar geleden, waarin de regering juist zegt dat het met de claimcultuur in ons land gelukkig wel meevalt in vergelijking met de Verenigde Staten.

Minister **Korthals**: Ja, omdat wij tot nu toe dit soort amendementen weten tegen te houden.

De heer **Santi** (PvdA): Als meer advocaten zich erop gooien, is de kans op juridisering natuurlijk groter, maar in de meeste gevallen zal het niet gaan om zeer ingewikkelde zaken en ik kan mij niet voorstellen dat iedereen voor eenvoudige dingen een advocaat in de arm neemt. Verder is er nog het punt van de dubbele redelijkheidstoets, al genoemd door de heer Dittrich, terwijl er bovendien nog het besluit bestuurskosten is, waar al die zaken in punten gewaardeerd zijn.

De **voorzitter**: Het begint te lijken op een tweede termijn, maar de minister is nog bezig met zijn commentaar op de amendementen. Ik wil graag meewerken aan alles dat verheldering brengt, maar wij moeten er wel voor zorgen dat wij vandaag alles kunnen bespreken.

De heer **Dittrich** (D66): De regering stelt op bladzijde 7 van de nota naar aanleiding van het verslag dat het voeren van een bestuurlijke voorprocedure meestal geen kosten met zich brengt, omdat dit zo'n eenvoudige procedure is waarin op een informele manier iets kan worden rechtgezet. Is dit echter niet tegelijkertijd een argument tegen de stelling van de regering dat een en ander met heel veel kosten gepaard zal gaan? Ik denk dat het vooral veel kosten met zich zal brengen als de regelgeving zo ingewikkeld is dat burgers niet uit de voeten kunnen met het theoretische betoog van de

minister over de bedoeling van de Algemene wet bestuursrecht. Burgers die met dergelijke ingewikkelde regelgeving worden geconfronteerd, zien soms door de bomen het bos niet meer en hebben dan bij het opstellen van hun verweer of het formuleren van hun bezwaren wel degelijk bijstand nodig. Kortom, is dat theoretische concept niet enigszins losgezongen van de praktijk van alledag?

Minister **Korthals**: Buitengerechtere kosten kunnen natuurlijk niet in rekening worden gebracht zonder notificatie van de inhoud van de vordering. Naar mijn stellige oordeel is daarvoor een ingebrekestelling noodzakelijk.

Als de mogelijkheid wordt geïntroduceerd dat mensen de kosten van juridische bijstand vergoed kunnen krijgen, zal men eerder en hoger inzetten. Een gevolg daarvan is wederom juridisering, want de normale eenvoudige bestuurlijke voorprocedure zal dan worden overgeslagen, omdat het zo gemakkelijk is om een advocaat in de arm te nemen.

De heer **Dittrich** (D66): De minister gaat er nu aan voorbij dat een dergelijke gang van zaken de dubbele redelijkheidstoets niet doorstaat.

Minister **Korthals**: Het is echter wel mogelijk om zaken heel ingewikkeld te maken.

Over het algemeen weet men heel goed voor welk belang men wil opkomen en is men ook heel goed in staat om een en ander op papier te zetten. Het is daarvoor niet nodig dat iemand de hele wet kan doorgronden. Dat het bestuursorgaan de noodzakelijke informatie ter beschikking stelt en bereid is om een gesprek te voeren met de betrokkene, is de beste manier om problemen op te lossen. De ervaring leert immers dat men scherper tegenover elkaar komt te staan als er eenmaal advocaten worden ingeschakeld. Het is dan onmogelijk om in een rustige en informele sfeer tot een oplossing te komen.

De heer **Scheltema**: Het is waar dat ingewikkelde regelingen burgers ertoe kunnen brengen om rechtsbijstand in te roepen. Wij zijn echter van de gedachte uitgegaan dat het bestuursorgaan de belangen van de

burger in de gaten moet houden totdat de burger zich tot de rechter wendt. Het bestuursorgaan moet er verder voor zorgen dat in de besluiten rekening wordt gehouden met de belangen van de burger. Een consequentie van deze gedachtegang is dat ook bij het indienen van een aanvraag of bij het overleg dat aan de voorbereiding van de beschikking voorafgaat, rechtshulp nodig kan zijn. Soms is dat ook wel gewenst. Je ziet in belastingzaken dat mensen zich regelmatig van dat soort hulp voorzien. De gedachte die achter de inrichting van het bestuursrecht ligt, is betrekkelijk helder. Tot het moment waarop je bij de rechter komt, waar de rechtshulpverlening in royale mate wordt vergoed, ook in verhouding tot het privaatrecht, is het consequent om te zeggen: dan wordt in beginsel rechtshulpverlening niet vergoed. Dan moet je ook een heldere grens trekken. In de bezwaarschriftprocedure zou je het anders beoordelen dan in de uniforme voorbereidingsprocedure, waarbij voor een deel uitwisselbare dingen gebeuren. Dat is een uitdrukking van het feit, dat je daar niet met een logisch systeem komt.

De **voorzitter**: Ik begrijp het wel. Het is niet meer vragen naar extra argumenten, het gaat lijken op het proberen de bewindspersoon te overtuigen van het gelijk. Dat mag, maar daarvoor hebben wij een andere termijn.

De heer **De Wit** (SP): De beantwoording van de minister en de heer Scheltema wekken bij mij de indruk dat het los staat van de praktijk. Er wordt een ideaal beeld geschetst van de bezwaarfase. Ik ben tien jaar lid geweest van de commissie voor de beroepschrijven in de stad waar ik vandaan komt. De mensen zijn doodsbenauid, als zij voor een hoorcommissie moeten verschijnen. De voorzitter van de commissie vraagt: had u nog iets toe te voegen aan hetgeen u op papier – vaak één regel – heeft gezet? Nee, mijnheer. Wegwezen hier. Vervolgens wordt geconstateerd in de beslissing op het bezwaar dat belanghebbende geen nadere bezwaren heeft toe te lichten. Het bezwaar wordt dan afgewezen. Ik vind dat de minister veel te benauid is voor die bezwaarfase. Het gaat erom de burger toe te rusten dat hij zijn bezwaar kan toelichten. Bij gebleken onrechtmatigheid van de

beslissing is reden tot een kostenvergoeding.

Minister **Korthals**: Ik heb de indruk dat de heer De Wit een karikatuur maakt van de commissies. Misschien is het zo gegaan in de commissie van de heer De Wit. Wij hebben de indruk dat mensen wel degelijk de mogelijkheid hebben om hun verhaal te doen. Soms kunnen dat redelijk langdurige verhalen zijn. Bovendien is het bestuur erbij gebaat. Als je mensen op deze manier behandelt – ik geloof dat niet – dan weet je vrijwel zeker dat zij in beroep komen tegen de daarna te nemen beslissing. Het bestuur heeft er geen voordeel bij.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Stelt de heer Scheltema een primair besluit niet te veel op één lijn met een ontwerpbesluit? Een primair besluit is toch ook een volwaardig besluit, gericht op rechtsgevolgen? Zit daar niet een verschil met een ontwerpbesluit?

In de bezwaarschriftprocedure is toch niet alleen verlengde besluitvorming aan de orde. Er zitten ook elementen van rechtsbescherming in. Is ook niet een verschil met de ingebrekestelling dat hier de burger zich genoodzaakt kan zien om ook rechtshulp in te roepen om een ondeugdelijk besluit hersteld te krijgen? Geeft dat geen bijzondere dimensie aan wat er in de bezwaarschriftprocedure gebeurt?

De heer **Scheltema**: Een primair besluit waartegen het bezwaar zich richt, is in beginsel een definitief besluit. In dat opzicht verschilt het van een ontwerpbesluit dat in de uniforme voorbereidingsprocedure aan de orde is. In dat opzicht is het juridisch gezien duidelijk verschillend. Feitelijk gezien kan het in beide gevallen betekenen dat men bezwaren wil aanvoeren tegen het standpunt dat het bestuur heeft ingenomen. In het ene geval behoeven die bezwaren niet ingewikkelder te zijn dan in het andere geval. De mate waarin men behoefte heeft aan bijstand, kan in beide gevallen hetzelfde zijn. Met het betoog over de ingebrekestelling heb ik ook willen aangeven dat het niet zo eenvoudig is om één op één leerstukken die in het privaatrecht zijn ontwikkeld, op het bestuursrecht toe te passen. Er zijn een aantal verschillen tussen beide rechtssystemen waar wij goed rekening

mee moeten houden. Een betoog in de trant van: laten wij gewoon het privaatrecht op het bestuursrecht toepassen, is op zichzelf te eenvoudig.

De heer **Van Wijmen** (CDA): De overheidsaansprakelijkheid is gevormd langs de weg van de civiele rechtspraak. Dat is zo, omdat de (bestuurs)wetgever het bewust liet liggen. De vraag is nu of wij bereid zijn om in de verhouding tussen burger en overheid de lat voor de overheid lager te leggen dan in de verhouding tussen burger en burger.

Minister **Korthals**: Neen.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Dan moet u te term "ernstige onzorgvuldigheid" niet blijven voeren. Daarin zit het verschil.

Minister **Korthals**: Neen, want wij spreken nu over de bezwaarschrift-procedure. Die is informeel. Die wordt voor een belangrijk deel vergeleken met civiele procedures. Ten aanzien daarvan zegt de heer Scheltema dat die vergelijking niet mag worden gemaakt. Wanneer er procedures zijn, gaat het om procedures voor de rechter, waarbij heel andere regels gelden. Dan krijg je te maken met het betalen van griffierechten en rechtsbijstand die vergoed kan worden. Dat krijg je in het bestuursrecht ook, zodra er een beroep wordt ingesteld. Het antwoord is derhalve "neen". Sterker nog, ik vind dat de overheid in beginsel zelfs nog zorgvuldiger moet optreden. Daar mag geen misverstand over bestaan.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Met die uitspraak ben ik blij, dank u.

De heer **Dittrich** (D66): Ik heb nog een vraag over de uitspraak van de heer Scheltema, die zei dat het bestuursorgaan er bij het nemen van een zo goed mogelijke beslissing belang bij heeft om ook rekening te houden met de belangen van de burger. Hoe kijkt hij dan aan tegen de kritische kanttekeningen die de Nationale Ombudsman plaats bij allerlei overheidsbeslissingen en de wijze waarop daarin in de bezwaar-fase niet rekening is gehouden met de belangen van de burger?

De heer **Scheltema**: De Nationale ombudsman vervult een buitenge-

woon belangrijke functie in het signaleren van gevallen waarin de overheid niet op de goede manier te werk is gegaan. Daar is hij ook voor. Ter gelegenheid van zijn afscheid klaagde de vorige Nationale ombudsman er tijdens een symposium over dat te weinig systematisch wordt nagegaan wat er met zijn opmerkingen gebeurde. De Nationale ombudsman is bij uitstek een geschikt instituut om systematisch problemen en onjuistheden bij de overheid op te sporen. Daarvoor is hij in zekere zin in een veel betere positie dan de individuele burger die een zaak aan de orde stelt. Het zou veel beter zijn wanneer langs die weg werd gezorgd voor een zorgvuldig functionerende overheid. Ik denk dat de burgers daar in het algemeen meer aan zouden hebben.

De heer **Dittrich** (D66): Blijkt niet uit de grote toevloed van klachten...

De **voorzitter**: Neen, ik verzoek de minister nu door te gaan met de behandeling van de diverse amendementen. Dan komen de diverse kanten van deze zaak vanzelf aan bod.

Minister **Korthals**: Ik ga nu in op het amendement van de heer De Wit op stuk nr. 9. Dat amendement gaat naar mijn gevoel nog verder. Ik doel dan niet op het feit dat het ook om andere kosten dan kosten van de rechtsbijstand kan gaan, zoals de kosten van een deskundige. In dat opzicht is er geen verschil met het wetsvoorstel in tegenstelling tot wat de toelichting op het amendement suggereert. Het amendement van de heer De Wit schrapte niet alleen het begrip "ernstige onzorgvuldigheid", maar ook het forfaitaire tarief. Hij stelt voor, alle redelijkerwijs gemaakte kosten integraal te vergoeden. Ik hecht echter zeer aan de keuze voor een forfaitair tarief, allereerst omdat daarmee wordt aangesloten op zowel de regeling voor vergoeding van kosten van het beroep bij de bestuursrechter als op de regeling voor de kosten van civiele procedures. In de tweede plaats is een dergelijke regeling eenvoudig toepasbaar en leidt tot minder geschillen over de hoogte van de kosten. Dat het bestuursorgaan steeds ambtshalve een beslissing over kostenvergoeding moet geven, dus ook als er geen kosten zijn gemaakt, komt mij

onnodig juridiserend voor. Om deze redenen ontraad ik aanvaarding van het amendement.

Ook de heer Vos heeft een amendement ingediend. Ik heb zo langzamerhand de indruk dat ik iets moet ondernemen. In zekere zin ben ik niet voor dat amendement, maar in vergelijking met de andere is het gunstiger. Positief daaraan is dat vergoeding van kosten in ieder geval beperkt blijft tot gevallen waarover redelijkerwijze niet valt te twisten, zodat men niet onnodig in allerlei juridische subtiliteiten hoeft te vervallen. Uit een oogpunt van dejuridisering zou dat enige winst zijn. Ik geef nog niet mijn definitieve oordeel over het amendement. Voorzitter! Komt er een tweede termijn of niet?

De **voorzitter**: Dat hangt helemaal van het antwoord af.

Minister **Korthals**: Dan laat ik het oordeel over dit amendement aan de Kamer over. Ik kan mij echter voorstellen dat wij, de Kamer gehoord hebbend, gaan denken over een manier waarop wij hieruit komen. Als de heer Dittrich zijn amendementen intrekt en steun geeft aan het amendement...

De heer **Dittrich** (D66): Het antwoord daarop is neen.

Minister **Korthals**: Dat verwachtte ik ook. Het gevoelen van de Kamer ligt anders dan dat van de regering. Op enigerlei wijze ben ik bereid, daaraan tegemoet te komen. Een mogelijkheid daartoe is het amendement van de heer Vos. Het is ook mogelijk dat wij gezamenlijk nog eens bezien hoe wij hieruit komen. Dit kan betekenen dat voor dit wetsvoorstel aanhouding voor de stemming moet plaatsvinden.

De **voorzitter**: Dat concluderen wij straks als u alle antwoorden met betrekking tot dit wetsvoorstel hebt gegeven.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Mag ik dan nu, of later, een reactie krijgen op het voorstel van Koeman in het NTB van 1988 dat ik niet direct in de vorm van een amendement heb willen gieten, omdat ik er niet onmiddellijk van overtuigd ben dat dit dé oplossing is? Het concrete voorstel is dat de kosten die de belanghebbende in verband met de

behandeling van een bezwaar redelijkerwijze heeft moeten maken, vergoed worden indien de beslissing op bezwaar inhoudt de herroeping van het bestreden besluit omdat dit in strijd met het recht is genomen. Koeman kijkt nadrukkelijk naar het eindresultaat.

Minister **Korthals**: Daar komen wij nog op. Eerst kom ik bij het amendement van de heer Santi op stuk nr. 11. Het houdt een aanvulling van de zogenoemde rechtsgangverwijzing in artikel 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht in. Dit is een wettelijk verplichte verwijzing onder het primaire besluit waarin het bestuursorgaan aangeeft of er bezwaar of beroep tegen het besluit kan worden ingesteld en, zo ja, door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan. De heer Santi stelt voor om daaraan toe te voegen dat, als er bezwaar of administratief beroep mogelijk is, het bestuursorgaan de burger er tevens op attendeert dat het mogelijk is om in die procedure om een kostenvergoeding te vragen. Ik heb daar moeite mee. In de eerste plaats is dat, omdat de strekking van het wetsvoorstel nu juist is om alleen in bijzondere gevallen over te gaan tot vergoeding van eventueel gemaakte kosten in de bezwaar- of administratiefberoepsprocedure. Een verplichte mededeling onder ieder besluit, dat de burger zijn kosten vergoed kan krijgen, wekt mijns inziens, hoe goed ook bedoeld, een verkeerde suggestie. In de tweede plaats gaat het voornamelijk om de kosten van rechtsbijstand. Van een professionele rechtsbijstandverlener mag verwacht worden, dat hij alert is op de mogelijkheid van een kostenvergoeding. Ik wijs er bovendien op, dat die kostenvergoeding niet per se in het bezwaar- of beroepschrift behoeft te worden gedaan. Dat kan ook mondeling op de hoorzitting of zelfs na afloop daarvan, mits dat maar gedaan wordt voordat het bestuursorgaan op het bezwaar of het administratief beroep heeft beslist. Iets anders is, dat veel bestuursorganen algemene folders hebben met informatie over de gang van zaken, het verloop van de bezwaarschriftprocedures en alles daaromheen. Zo kan de burger ook in spoedeisende gevallen gelijktijdig met het bezwaar- of beroepschrift ook een verzoek om een voorlopige voorziening bij de rechtbank

indienen. Zulke folders plegen meegezonden te worden bij de ontvangstbevestiging van een bezwaar- of beroepschrift. Vanzelfsprekend zal in die algemene folders in de toekomst ook aandacht moeten worden besteed aan de wettelijke mogelijkheid van kostenvergoeding. Die weg lijkt veruit te prefereren boven een wettelijk verplichte clausele in het besluit zelf. De heer Santi heeft gevraagd of de aanvulling van het Besluit proceskosten aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. Ik zeg dat graag toe. De heer Santi vroeg verder of het niet praktischer is dat het bestuursorgaan de kostenvergoeding overmaakt aan de advocaat in plaats van de griffier als er sprake is van een toevoeging. Het antwoord daarop is "ja", waarmee inderdaad een verrekening met de eigen bijdrage kan plaatsvinden. Ik heb begrepen dat dit anders in de wet is geformuleerd.

De heer **Santi** (PvdA): Het staat anders dan in het voorstel is geformuleerd, namelijk aan de griffier.

Minister **Korthals**: Ik zal dat nog even laten nagaan. Voorzitter! Oude gevallen blijven inderdaad onder het oude regime vallen. De heer Dittrich heeft erop gewezen dat artikel 8:75 niet uitsluit dat de burger in de kosten van de bezwaarfase wordt veroordeeld. De tekst sluit dat in beginsel niet uit, maar de praktijk is echter dat dit vrijwel nooit gebeurt. Daar moeten we dus echt niet te veel hoop op vestigen. Wat mij betreft, zou het namelijk best wat vaker mogen gebeuren. Zeker daar waar sommige procedures gewoon maar vanwege het traineren worden ingesteld, zou het een goede zaak zijn als dat vaker zou voorkomen.

De heer **Dittrich** (D66): Maar bij dergelijke querulanten kan dat een argument zijn om er niet zo bang voor te zijn dat zij die procedure maar uitmelken, want zij zullen het wel uit hun hoofd laten als zij tot de kosten kunnen worden veroordeeld. Dat is hetzelfde argument dat ik nu tegen de regering gebruik.

Minister **Korthals**: Maar dan kom ik weer met mijn argument, dat het in de praktijk helaas zo weinig voorkomt! Dan zijn we weer rond.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Maar dat het zo weinig voorkomt, heeft er natuurlijk wel mee te maken dat in de wet staat, dat het alleen bij een kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht kan. Dat is wel een heel hoge norm. Komt het pleidooi van de minister er dan op neer, dat hij een soepeler norm wil stellen?

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik wil erop wijzen dat dit geen tekst is geweest die wij zelf bedacht hebben maar die er bij wijze van amendement van de Kamer is ingevlochten. Het is dus een uitstekende formulering! Ik hoor zelfs dat het een amendement van D66 is geweest! De heer Dittrich vroeg waarom de NOVA en de NVVR niet om advies waren gevraagd. De NOVA is wel om advies gevraagd.

De heer **Dittrich** (D66): Maar wat raar dan, dat ze zelf schrijven dat het niet zo is!

Minister **Korthals**: Die zijn wel om advies gevraagd. Ik zal het voor de zekerheid nog eens na laten gaan. De heer De Wit sprak over de tendens tot trechterwerking omdat de rechter zou eisen dat alle argumenten reeds in bezwaar moeten worden aangevoerd. Mij is zo'n stringente jurisprudentie niet bekend. Zij zou mij overigens ook verbazen omdat dit in elk geval niet blijkt uit de Awb. Die ontwikkeling zou ook haaks op de gedachte van de Awb staan.

De heer **De Wit** (SP): Ik heb alleen de tendens gesignaleerd. Waar zie je het met name heel sterk opkomen? In het milieurecht, in de procedures rondom bestemmingsplannen, aanleg van wegen, enzovoorts, enzovoorts. Daar is buiten de bezwaarfase al bijna geen ruimte meer.

Minister **Korthals**: Dat kan waar zijn, maar in het milieurecht is geen bezwaarfase. Daar heb je over het algemeen voorprocedures.

De heer **Van Wijnen** (CDA): Zienswijze, bedenkingen, beroep bij de Raad van State in eerste en enige aanleg en daarover is vaste jurisprudentie. Als je in eerste instantie hebt gesproken over de hoogte van een gebouw, moet je in beroep niet komen praten over de

breedte van het gebouw. Dat luistert heel nauw.

Minister **Korthals**: Maar dan hebben wij het over de beroepsfase en niet over de bezwaarfase.

Voorzitter! Ik weet niet wat de budgettaire gevolgen zullen zijn van het door de heer Dittrich ingediende amendement. Er is ooit wel eens een berekening gemaakt. Die wil ik echter niet noemen omdat er anders misschien foute getallen gaan circuleren, maar het was een hoog bedrag. Als wij willen doorgaan in de richting van zijn amendement, moeten wij daarover meer zekerheid en duidelijkheid krijgen.

De heer De Wit vroeg, of het wetsvoorstel geen ongelijkheid creëert omdat er aan de kant van de burger een extra eis wordt gesteld om de overheid voor onrechtmatig handelen aansprakelijk te stellen. Zowel de overheid als de burger heeft over en weer de mogelijkheid om eerder gemaakte fouten in de bezwaarfase te herstellen. In mijn optiek is het dan ook niet logisch om de overheid tegenover de burger aansprakelijk te doen zijn voor de aanvankelijke beslissing.

De heer Van der Staaij vraagt of het vergoedingscriterium te duiden is als onrechtmatigheid met stip en of dit criterium gerechtvaardigd wordt door het karakter van de voorprocedure.

Het wetsvoorstel eist een gekwalificeerde onrechtmatigheid. Een bezwaarprocedure wordt in het algemeen gekarakteriseerd als een mogelijkheid voor bestuurlijke heroverweging en herstel van fouten over en weer. Dit laatste element zou ik in dit verband nog eens willen benadrukken. Zowel de burger als de overheid heeft de gelegenheid om in bezwaar fouten te herstellen.

Verder vroeg de heer Van der Staaij of er bij de kostenvergoeding in de beroepsfase niet te veel sprake is van automatisme. Inderdaad laat de bestuursrechter niet altijd meewegen, welke partij materieel in het ongelijk wordt gesteld. De tekst van artikel 8:75 geeft de bestuursrechter die ruimte overigens wel.

De kritiek in de literatuur heeft niet tot heroverweging van het wetsvoorstel geleid. Wij hebben er uiteraard kennis van genomen, maar zij bevatte geen elementen die wij al niet hadden afgewogen bij het opstellen van het wetsvoorstel. Hoe

interessant ook, er was wat dat betreft weinig nieuws onder de zon. De heer Schutte vroeg naar de kosten die eventueel voor vergoeding in aanmerking komen. Ik kan hem absolute duidelijkheid geven. Inderdaad gaat het niet alleen om rechtsbijstand, maar om alle in artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht genoemde kostensoorten.

De heer Rabbae vroeg of er bij vernietiging door de bestuursrechter altijd aanleiding is voor een kostenvergoeding door het bestuur. Ik onderschrijf die stelling. Het bestuursorgaan is ten volle aansprakelijk voor de op bezwaar genomen beslissing. Als de rechter die vernietigt, moet de overheid standaard de proceskosten vergoeden.

De heer **Scheltema**: Ik geloof dat er niet veel meer is toe te voegen aan het betoog van de minister.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): De laatste opmerking van de minister begrijp ik volledig. Ik begrijp trouwens dat hij mij ook volledig begrijpt. Maar de vraag was of bij administratief beroep altijd wordt geoordeeld op basis van dezelfde feiten en gegevens. In die zin kan een burger nooit worden toegerekend dat hij het bestuursorgaan op het verkeerde been heeft gezet.

De heer **Scheltema**: Om te beginnen heeft u het over administratief beroep. Ik denk dat u bedoelt "beroep op de administratieve rechter". U vraagt dus hoe de procedure eruitziet als de zaak bij de rechter is. Op zichzelf is het niet zo dat in het beroepschrift geen nieuwe feiten aan de orde kunnen worden gesteld. De rechter oordeelt naar de situatie, zoals die indertijd was toen het besluit werd genomen, maar dingen die nog niet bekend waren en daarop van invloed zijn, kunnen in de procedure aan de orde komen. Er kunnen dus nieuwe gegevens boven tafel komen, die in het beroepschrift kunnen worden vermeld.

De **voorzitter**: Ik begrijp dat de minister klaar is met de beantwoording van vragen die zijn gesteld over wetsvoorstel 27024.

Minister **Korthals**: Ja. Ik ben bepaald nieuwsgierig naar hoe de Kamer denkt over doorgaan met de

amendementen van de heer Dittrich. Ik denk dat men over het algemeen vindt dat de heer De Wit te ver is gegaan. Het gaat dus om een keuze tussen de amendementen van de heren Dittrich en Vos.

De **voorzitter**: Dat begrijpen we allemaal heel goed. Ook de minister heeft er recht op, te weten hoe de Kamer na het antwoord van de zijde van de regering, dat natuurlijk altijd serieus wordt genomen, tot een oordeelsvorming komt. Dat gaat zo gebeuren. Maar omdat we een aantal dingen hebben gesteld en we toch alle touwtjes aan het eind weer samen willen knopen, vraag ik de minister of hij op het agendapunt van vandaag, de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 27 oktober, waarover bijna niemand iets heeft gezegd, nog wil reageren.

Minister **Korthals**: Ik vond de brief van mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een goede brief.

De **voorzitter**: Dat punt is dan afgehandeld. Over het amendement op stuk nr. 7 op het tweede wetsvoorstel (27023), heeft de minister gezegd dat dat kan worden overgelaten aan de Kamer. De heer Rabbae had al een amendement aangekondigd. Hij heeft dat inmiddels ingediend; het is vernieuwvuldigd en rondgedeed. Het lijkt mij op zichzelf goed, om ook dat onderdeel van de bespreking van vandaag af te ronden, dat de minister daar nog even op ingaat. Dan kunnen we ook ten aanzien van dat wetsvoorstel conclusies trekken. Dan is er nog maar één zaak over, namelijk de tweede termijn van wetsvoorstel 27024, handelend over de kosten van bezwaar en administratief beroep. Dan hebben we de andere agendapunten weggevinkt.

Minister **Korthals**: Voorzitter! Als ik het zo snel goed zie, houdt het amendement van de heer Rabbae in dat na toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure nog een bezwaarschriftprocedure mogelijk moet zijn. Ik denk dat wat dat betreft de zienswijze van de heer Rabbae en die van de regering uiteenlopen. Het invoegen van een bezwaarschriftprocedure als er een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is geweest, levert naar mijn oordeel

alleen maar een herhaling van zetten op. Een bezwaarschriftenprocedure zal na zo'n zorgvuldige voorbereiding niet snel meer tot een andere beslissing leiden. Dat betekent alleen maar dat dit vertraging, bureaucratiesering met zich brengt. Vandaar dat ik de aanneming van dit amendement ontraad.

Tweede termijn van de zijde van de commissie

De **voorzitter**: Dan zijn wij nu toe aan de tweede termijn van de Kamer. Indien men daar behoefte aan heeft, kan men eerst iets kwijt over het amendement van de heer Rabbae over de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb. Daarna kan men zich richten op de hoofdmoot van vandaag, betrekking hebbend op het wetsvoorstel over de kosten van de bestuurlijke voorprocedures.

De heer **Santi** (PvdA): Voorzitter! Het zal de heer Rabbae niet verrassen, gelet op hetgeen daarover in eerste termijn is gewisseld, dat ik zijn amendement niet ondersteun. Ik ga er verder van uit dat het amendement van de heer Vos ook inhoudt dat, wanneer er geen zienswijzen worden ingediend bij ingewikkelde zaken, de termijn van vier weken daar ook op van toepassing is. De heer Scheltema heeft daar ook al op gereageerd. De heer Vos heeft "ja" geknikt.

Dan de kwestie van de kosten. Ik hoef de discussie niet te herhalen. Wij hebben er uitgebreid over gesproken. Op een gegeven moment gaat het er slechts om of je ervoor of ertegen bent, want dan zijn alle argumenten gewisseld. Dat is op de juiste wijze gebeurd. Ik ben het niet eens met de regering als het over deze kwestie gaat. Dat heb ik in eerste termijn heel nadrukkelijk gemeld. Ik heb toen ook gesproken over de verruiming van de onrechtmatigheidstoets en de verwijzing naar de dubbele redelijkheidstoets. Mijn fractie ondersteunt het amendement van de heer Dittrich.

Ik heb een amendement ingediend om het bestuursorgaan te verplichten melding te maken van de mogelijkheid in aanmerking te kunnen komen voor een vergoeding van de kosten. De minister heeft daar een duidelijke reactie op gegeven. Ik vraag mij echter af waarom het

nodig is daar zo moeilijk over te doen. Een en ander wordt beoordeeld, maar het is natuurlijk geen geheim. Ik zou niet weten, gelet op het gestelde over een foldertje, waarom deze kwestie niet onder het besluit zou kunnen vallen. Als dat niet kan, dan lijkt het een beetje op een stiekeme operatie, omdat het een bestuursorgaan betreft. Openheid is echter een groot goed. Zeker in dit verband is daar wat mij betreft niets op tegen. Of het nu een professionele rechtsbijstandverlener betreft of een gewone belanghebbende mag geen verschil uitmaken. De minister wijst er zelf nog op dat dit kan, totdat er een beslissing is genomen over een bezwaar. Je moet dat echter maar weten. Ik zie geen bezwaar dit mee te delen in het besluit. Voor het overige heb ik geen opmerkingen.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! Wat is het bezwaar van de heer Santi tegen mijn amendement? In mijn amendement gaat het ook over onrechtmatigheidstoetsing en de dubbele redelijkheidstoets. Betreft het alleen om het laten vervallen van het verzoek van de belanghebbende zelf?

De heer **Santi** (PvdA): De heer De Wit heeft over de kosten gesproken. Ik heb in mijn inbreng in eerste termijn gezegd dat wij instemmen met de visie van de minister dat het gaat om forfaitaire kosten, onder verwijzing naar het besluit. De kostendefinitie van de heer De Wit vind ik te ruim.

De heer **Dittrich** (D66): Voorzitter! Ik zal mijn fractie adviseren te stemmen tegen het amendement dat collega Rabbae heeft ingediend op wetsvoorstel 27023. Ik ben het namelijk met de minister eens dat het dubbelop is: een bezwaarschriftenprocedure en een openbare voorbereidingsprocedure is gehouden. Ik denk dat de doelstelling van dat wetsvoorstel daardoor op dat punt ondergraven wordt. Ik voel daar dan ook niet veel voor.

Wetsvoorstel 27024 betreft de kosten van de bestuurlijke voorprocedure. Ik ben niet overtuigd geraakt van de argumentatie van de minister. Daarom handhaaf ik mijn amendementen. De reactie van de minister op het amendement van collega Vos begrijp ik wel, want er is niet zo heel veel verschil tussen het amendement

van collega Vos en het wetsvoorstel van de regering. Ik voorzie dat het woord "onmiskienbaar", zoals dat in het amendement is opgenomen, voor allerlei problemen zal zorgen. Ik vind dat de redenering te veel de overheid volgt en dat te weinig wordt stilgestaan bij hoe het voor belanghebbenden, voor burgers is die zich tegen een overheidsbeslissing te weer moeten stellen. Ik wil nog een motie indienen. Dat betreft het onderwerp, dat de heer Santi in zijn amendement op stuk nr. 11 heeft verwoord. De minister heeft daarop gezegd dat hij het te ver vindt gaan om dat standaard door een overheidsorgaan aan een belanghebbende te laten meedelen. Dat vond ik ook toen ik dit voorbereidde en daarom had ik een motie opgesteld. Ik zal echter nog wel een keer goed nadenken over het amendement van de heer Santi.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat ingevolge de wijzigingen op de Algemene wet bestuursrecht de belanghebbende onder bepaalde omstandigheden een vergoeding van de gemaakte kosten toegewezen kan krijgen, mits hij daarom expliciet gevraagd heeft;

verzoekt de regering het ertoe te leiden dat overheidsorganen aan belanghebbenden duidelijk kenbaar maken dat zij om voor een dergelijke vergoeding in aanmerking te kunnen komen, om een kostenbeoordeling moeten vragen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter: Deze motie is voorgesteld door het lid Dittrich. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund. Zij krijgt nr. 12 (27024).

De heer **Dittrich** (D66): Deze motie regelt dus ook wat de heer Santi in de vorm van een amendement voor altijd wil regelen. Mijn motie laat echter wat ruimte over om in de gevallen dat het niet zou moeten, het ook niet te hoeven doen. Ik houd echter nog een slag om de arm.

De heer **Vos** (VVD): Voorzitter! Ik

dank de minister voor de antwoorden die hij heeft gegeven. Die waren zeker verhelderend en stelden mij tot tevredenheid. De amendementen die ik heb ingediend, zal ik handhaven. Ik wil even stilstaan bij het amendement dat handelt over de kosten van de bestuurlijke voorprocedure. De intentie daarvan is heel nadrukkelijk dat de burger er baat bij heeft dat er een snelle, informele rechtsgang komt om de overheid te kunnen benaderen. Dit is een beetje een trendbreuk. Gaat die voorprocedure juridischer worden of zal die voorprocedure eenvoudiger worden? Bij die trendbreuk kies ik in het belang van de burger voor een eenvoudigere weg. Ik denk dat dit amendement daaraan bijdraagt.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! Ik vind de argumentatie van de minister op het punt van het amendement van de heer Rabbae overtuigend. Ik ben dan ook van oordeel dat geen steun gegeven dient te worden aan dat amendement. Ik heb wat betreft de kosten van de voorprocedure, als invalshoek gekozen de redenering: waar praten wij over in het kader van de bezwarenprocedure? Iemand heeft kosten gemaakt in de procedure en hoe moet dat worden beoordeeld als je wilt komen tot een toekenning van een vergoeding? Dan moet je je dus afvragen of sprake is van schade en onrechtmatigheid en wiens schuld dat dan is. Dat is eigenlijk de normale redenering en die kun je ook terugvinden in de opvatting van de Hoge Raad. Dat betekent dat niet iedere wijziging van een beslissing in mijn opvatting dient te leiden tot de toekenning van een kostenvergoeding. Ik volg hiermee in wezen de redenering die Hartlief in zijn artikel in het NJB beschrijft. In dat opzicht deel ik ook de vrees van de minister niet dat wij voor hoge kosten komen te staan. Ik vind dat voorop dient te staan dat de overheid zorgvuldige besluiten moet nemen. De overheid moet ook niet vrezen dat de burger wel eens gelijk kan krijgen. Het hele kostenverhaal zou juist een prikkel moeten zijn voor de overheid om de uiterste zorgvuldigheid te betrachten. Naarmate de overheid zorgvuldiger is in de besluitvorming zal de kans dat er geprocedeerd wordt over kosten aanzienlijk lager worden. Wanneer er kosten gemaakt zijn die te maken

hebben met het optreden van de overheid zelf, in die zin dat het toerekenbaar onrechtmatig is, is in mijn optiek een veroordeling en een vergoeding op z'n plaats. De vrees voor verdere jurisdisering ligt wat mij betreft veeleer aan het voorstel van de regering. Wanneer je daar heel duidelijk in bent met betrekking tot het kostenverhaal, gebaseerd op de uitspraken van de Hoge Raad, dan denk ik dat je helderheid schept. Dan behoeft je de jurisdisering ook niet te vrezen die de minister schetst.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Wat betreft het amendement van collega Rabbae op stuk nr. 8 kan ik mij vinden in de reactie van de regering. Dat amendement zal de SGP-fractie dan ook niet steunen. De hoofdmoot die dan nog resteert, is de kwestie van de kostenvergoeding. Ik spreek nog mijn dank uit voor de uiteenzetting van de overwegingen bij het criterium dat de regering heeft voorgesteld. Wij blijven vinden dat daar nog behoorlijke nadelen aan zitten. Wij vragen ons af of de eis van gekwalificeerde onrechtmatigheid, die nu nadrukkelijk naar voren is gebracht, wel gerechtvaardigd is. Gehoord hetgeen de regering naar voren heeft gebracht, durf ik deze vraag nog niet zonder meer met "ja" te beantwoorden. Er zaten in de beantwoording elementen die mij wel en niet aanspreken c.q. overtuigen. Ik vind dat er wat ruis zit rond het argument van de jurisdisering. Het lijkt soms een beetje een term die je overal kunt inzetten. Ik denk dat deze regeling, hoe die ook precies uitpakt, een zekere belasting kan vormen voor het informele karakter dat wij met de bezwaarprocedure beogen. Het karakter van de bezwaarprocedure is natuurlijk bepalend voor de wijze waarop je verder aankijkt tegen de kwestie van de proceskostenveroordelingen. De moeilijkheid daarbij is het mengkarakter dat die procedure heeft. Ik vind dat de regering terecht naar voren heeft gebracht dat je ook moet laten meewegen dat er geen verplichte procesvertegenwoordiging is, dat er geen recht behoeft te worden betaald en dat de burger ook niet zomaar in de proceskosten kan worden veroordeeld. Een zekere mitigerende van een proceskostenveroordeling ligt daarmee in de rede,

maar dat kan ook voor een groot deel via de forfaitaire regeling worden bereikt. Ik vind het terecht dat een heroverweging die plaatsvindt op grond van doelmatigheidsargumenten, niet de aanleiding kan zijn voor een proceskostenveroordeling, maar ik blijf er moeite mee houden dat rechtshulp niet vergoed kan worden als de burger echt heeft moeten investeren om een onrechtmatig besluit bijgesteld te krijgen. Waar leidt dit toe met betrekking tot de amendementen? Ik vind de amendementen van de collega's De Wit en Dittrich toch te ruim, te algemeen geformuleerd. Ik heb het idee dat het amendement van collega Dittrich ruimer is dan de praktijk nu is, gelet op de civielrechtelijke jurisprudentie. Ik denk bijvoorbeeld dat problemen op het gebied van de motivering al strijd met het recht kunnen opleveren en reden kunnen zijn voor veroordeling. Dat vinden wij te ver gaan. De benadering in het amendement van collega Vos spreekt ons wat dat betreft meer aan, zij het dat ik met de formulering van het woord "onmiskkenbaar" wat bezwaren houd. Daarom was ik bij het zoeken naar een middenweg nog geïnteresseerd in het antwoord op de vraag, hoe de regering aankijkt tegen de suggestie die door prof. Koeman naar voren is gebracht. Misschien kan daar alsnog op worden ingegaan.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Voorzitter! Dank voor de beantwoording. Het amendement van de heer Rabbae op wetsvoorstel 27023 zal ook ik niet steunen, omdat daarmee een belangrijk deel van het voordeel van de ene procedure weer teniet gedaan zou worden. In eerste termijn heb ik over wetsvoorstel 27024 gezegd, de hoofdlijn van het voorstel wel te kunnen onderschrijven. Na de beantwoording door de minister en de regeringscommissaris blijf ik bij die lijn. Ik houd mijn twijfel bij het begrip "ernstig onzorgvuldig", maar wijs er wel op dat het amendement van de heer Dittrich het hart van het wetsvoorstel raakt. In feite moet hier een principiële keuze worden gemaakt, voor de lijn van het regeringsvoorstel of voor de lijn-Dittrich. In die zin is het dus niet een simpele amendering. Ik denk dat aanvaarding van het amendement-Dittrich ook gevolgen kan hebben

voor verdere discussies over de Awb als het gaat om kostentoerekening, juist vanwege de onderliggende redenering. Stel dat het amendement aanvaard wordt, kan de minister het wetsvoorstel dan nog wel verder verdedigen, gezien de tekst van de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag en gehoord zijn opmerkingen vandaag? Het is niet een amendement dat niet kan, maar het geeft wel een totaal ander wetsvoorstel.

Ik heb al gezegd wel wat te zien in het amendement-Vos, maar ik hoor nog graag hoe de minister de betekenis van dit amendement inschat. Daar moet ook duidelijkheid over zijn. De heer Vos zegt in zijn toelichting dat het hier gaat om een minder zwaar criterium. Ziet de minister het ook als een minder zwaar criterium in vergelijking met zijn eigen voorstel?

Het amendement van de heer Santi op stuk nr. 11 zal ik niet steunen. Het expliciet onder een beschikking vermelden van de mogelijkheid om kostenvergoeding te vragen, houdt de suggestie in dat er ook een goede kans op vergoeding is. Dat is niet de realiteit van het wetsvoorstel en daarom moet niet voor deze vorm gekozen worden. Veel beter is het om dit via de algemene informatie te doen. Mocht de heer Santi het amendement niettemin in stemming brengen, dan suggereer ik hem om een gewijzigde versie in te dienen. Er zit nu nog een taalfout in de tekst.

De **voorzitter**: Die hadden wij stiekem al doorgestreept!

De heer **Van Wijmen** (CDA): Voorzitter! Wij kunnen er nog een jaar over praten of nog maar vijf minuten, maar de juridisering heeft toegeslagen sinds de commissie ABAR en sinds wij bezig zijn om het hele bestuur onder het primaat van het recht te brengen. Daar moeten wij ons niet rouwig om tonen, want dat is een heel heilzame zaak gebleken, gelet op hetgeen er de afgelopen 50 jaar is gebeurd. Congruentie tussen het bestuursrecht en het privaatrecht vind ik een hoger goed dan divergentie tussen deze beide soorten recht. Droogleever Fortuyn heeft daar heel lang geleden al goed over geschreven en het is overal te zien. Er is een heel goede congruentie te maken tussen bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de

categorieën van onrechtmatig handelen. Die zaken zijn naar elkaar toe aan het buigen. Ik vind dat het onrechtmatiggedaadrecht gewoon intact gelaten moet worden. Daarom had ik een andere lezing in mijn inbreng in het verslag, maar nu de regering dit voorstel doet, hecht ik aan het amendement-Dittrich en zal ik dat ook steunen. Dat is in ieder geval het minste van alle kwaden. Met het amendement van de heer Rabbae op wetsvoorstel 27023 willen wij niet meegaan, want daarmee zou het kind met het badwater worden weggespoeld. Overigens blijkt, als de wetsvoorstellen 27023 en 27024 in combinatie worden bekeken, dat voor zeer grote onderdelen, zoals ruimtelijke ordening, milieurecht, monumentenwet, natuurbeschermingswet e.d., de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal gaan gelden. Daar zal het punt waar wij bij wetsvoorstel 27024 zo over praten, zich dus helemaal niet voordoen, want daar komt er geen bezwarenprocedure meer. Wat resteert zijn vooral gebonden beschikkingen en daar zijn de categorieën, de afwegingscriteria en de bindingen veel duidelijker gegeven. In het kader van die verlengde besluitvorming, wat het hoofdkarakter moet zijn van de bezwarenprocedure – het is geen rechtspraak; dat moeten wij ons niet wijs laten maken – kan dan heel wel worden gedacht aan een kostenvergoeding. Als er geen andere oplossingen worden gevonden, zal ik dan ook het amendement-Dittrich steunen. Het amendement van de heer Santi bevat een rechtsmiddelenverwijzing. Dat is echter niet de juiste weg, het was namelijk juist geweest om te kiezen voor een “kostenmogelijkheidsverwijzing”. Om die onder de beschikking te plaatsen, is enigszins vreemd. Ik kan mij dan ook goed in de argumentatie van de heer Schutte vinden.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Ik ken nu de opvattingen van de verschillende fracties. Alleen de opvatting van de heer Schutte ontgaat mij enigszins. Ik weet namelijk niet zeker of ik uit zijn bijdrage in eerste termijn mag opmaken dat hij bezwaar heeft tegen het feit dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure is komen te vervallen.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): De heer

Rabbae trekt mijn standpunt nu iets te veel naar zich toe. Ik wil namelijk geen bezwaarschriftenprocedure in de wet opnemen naast de procedure die hij voorstelt. De minister heeft gezegd dat het binnen de systematiek van het wetsvoorstel mogelijk is om onafhankelijke deskundigen in te schakelen. Daaraan geef ik de voorkeur.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat is mij duidelijk.

Voorzitter! Ik trek mijn amendement in, niet zozeer omdat ik overtuigd ben door de reactie van de minister, maar omdat het zinloos is om een amendement in te dienen waarvan het bij voorbaat duidelijk is dat het niet op de steun van de meerderheid van de Kamer mag rekenen. In het voorstel van de minister vervalt een aantal cruciale elementen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Ik denk dan aan de mogelijkheid om andere bestuursorganen om advies te vragen en burgers niet alleen in kennis te stellen van de inhoud maar ook van de strekking van het ontwerpbesluit. Verder wordt het onmogelijk om een openbare hoorzitting te houden. Al deze elementen ontbreken in het wetsvoorstel en ik durf dan ook te stellen dat het wetsvoorstel een uitgekledde versie van de huidige procedure bevat.

Mijn voorkeur gaat uit naar een versterking van de positie van de burger. Dat is de reden dat ik de minister heb gevraagd wat hem belet om deze elementen op te nemen in het wetsvoorstel als hij aanneming van dit amendement ontraadt. Ik denk dat dit zonder moeilijkheden kan worden gedaan, maar ook dit wil hij niet doen. Ik ben al met al in het geheel niet overtuigd door de argumenten van de minister. Politiek is echter politiek en ik geef mij dan ook gewonnen als het onmogelijk is om een meerderheid voor mijn amendement te vinden.

Ik sta niet positief tegenover het amendement van de heer Vos. Ik zal mijn fractie dan ook adviseren om tegen dit en voor de andere amendementen te stemmen. De definitieve beslissing hierover valt echter pas als het beraad in mijn fractie is afgerond. De uitkomst van dat beraad wordt wel duidelijk bij de stemmingen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Tweede termijn van de zijde van de regering

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik begin met wetsvoorstel 27023. Ik laat het oordeel over het amendement van de heer Vos over aan de Kamer. Ik kom dan op wetsvoorstel 27024. In de motie van de heer Dittrich wordt om een goede voorlichting gevraagd. Daaraan zullen wij zeker meewerken. Wij zullen het zoveel mogelijk onder de aandacht van de medeoverheden brengen. Er valt zeer goed met deze motie te leven, zeker als die in de plaats kan komen van het amendement van de heer Santi.

Ik kom nu te spreken over een groot probleem. De heer Van der Staaij heeft gezegd dat naar een middenweg moet worden gezocht. De heer Schutte zei dat het amendement van de heer Dittrich het hart van het wetsvoorstel raakt. Ik noem het niet destructief. Het is een vergaand amendement. De heer Van der Staaij vroeg of het alternatief van de heer Koeman niet een goed alternatief is. De heer Koeman koppelt de kostenvergoeding aan het herroepen van het bestreden besluit indien dat in strijd met het recht is genomen. Ook bij hem leiden die kleine juridische foutjes tot een vergoeding. Bovendien kunnen fouten aan de kant van de belanghebbende ook tot vergoeding leiden, hetgeen mij niet wenselijk voorkomt. Ik denk dat dit niet de oplossing is. Blijft over het buitengewoon vervelende gegeven dat een meerderheid voor het amendement van de heer Dittrich is. De bestuurslasten worden erdoor verhoogd. Je krijgt een geweldige bureaucratisering, doordat verzeke- raars worden ingeschakeld, die een oordeel moeten geven. De procedures worden langer. Ik vrees dat de bestuursorganen risicomijdend gedrag gaan vertonen. Ik moet met dit amendement terug naar het kabinet. Er kan niet zonder meer worden gezegd: als het aanvaard wordt, dan is dat jammer. De heer Scheltema denkt nog over mogelijke oplossingen. Wij hebben wel begrip voor de gedachten van de heren Dittrich en Vos. Er is toch meer steun voor het amendement van de heer Dittrich. Ik kom op dit amendement terug. Ik zal het vrijdag in de ministerraad bespreken. Welke consequenties moeten eraan worden verbonden? Het is wellicht verstandig dat onzerzijds een suggestie

gedaan wordt in de richting van de heren Dittrich en Santi.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Krijgen wij een brief? Hoe gaat het procedureel verder?

Minister **Korthals**: Dat is heel moeilijk. Wij overwegen om te zeggen: dan heeft het wetsvoorstel geen zin. Ik zie de heer Van Wijmen nu vrolijk kijken. Ik moet de financiële consequenties verder overzien. Misschien worden die door onze ambtenaren te hoog ingeschat. Misschien is met een gemakkelijke formulering toch een oplossing te bieden in de richting die de heer Dittrich wenst. Dat zullen wij moeten bezien. Vrijdag bespreken wij dat en daarna laten wij het de Kamer zo snel mogelijk weten. Dat wil zeggen dat u het maandag weet.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik wil in dit verband nog even wijzen op de uitspraken van prof. Koeman. De minister zei dat ook kleine juridische foutjes in die formulering tot vergoeding kunnen leiden. Kan bij dat nader toelichten? Volgens mij was juist de strekking dat je gedwongen bent om te herroepen als je een heel ander besluit neemt. Alleen dan kan er in deze benadering ook sprake zijn van kostenveroordeling. Zit het 'm in een klein foutje, dan kan gewoon het besluit worden gehandhaafd en hoeft er geen herroeping plaats te vinden. Dan zou er ook geen kostenveroordeling volgen. Zo heb ik dit althans opgevat. Die benadering zou mij aanspreken.

Minister **Korthals**: Ik ken het artikel van de heer Koeman, maar ik kan het niet volledig beoordelen tot in alle consequenties. Ik heb overigens de indruk dat u daar een punt hebt. Bij het zoeken naar oplossingen zullen wij ook dit element er goed bij betrekken.

De **voorzitter**: Ik stel vast, dat wetsvoorstel 26523 in dit overleg als hamerstuk is afgedaan. Dit zullen wij doorgeven aan de voorzitter van de Kamer.

Over wetsvoorstel 27023 en het daarop ingediende amendement van de heer Vos – ten aanzien waarvan de minister het oordeel aan de Kamer overlaat – hoeft alleen te worden gestemd. Naar mij blijkt, is er geen bezwaar om de voorzitter

van de Kamer te verzoeken dit wetsvoorstel aanstaande dinsdag in stemming te brengen.

Ten aanzien van wetsvoorstel 27024 heeft de minister zojuist toegezegd dat de Kamer reeds op maandag aanstaande het oordeel verneemt over de amendementen, en dan met name die op de stukken nrs. 7 en 8. Naar ik begrijp, is het niet uitgesloten dat wij op dat moment een nota van wijziging ontvangen. In dat laatste geval kan ik mij voorstellen dat er behoefte is aan een kort debat. Derhalve zal bij de voorzitter van Kamer worden aangemeld dat er op dat moment behoefte is aan een zeer korte plenaire behandeling.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Dat "zeer korte" is afhankelijk van de inhoud van de brief.

De **voorzitter**: Uiteraard, maar desondanks zal het toch geen lang debat worden. Alles wat wij vandaag hebben besproken, hoeft immers niet te worden herhaald. Pas daarna zullen wij kunnen stemmen over wetsvoorstel 27024.

De heer **Santi** (PvdA): De minister heeft in zijn betoog toegezegd nog te zullen nadenken over de vergoeding van de kosten aan de griffier. Wellicht kan hij daar in de toegezegde brief nog op ingaan.

De **voorzitter**: Dat vind ik een goed voorbeeld van "boter bij de vis". Mij dunkt, dat wij hiermee een aantal goede afspraken hebben gemaakt.

Sluiting 17.12 uur.