

T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.)

Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb

Met bijdragen van:

P.C. Adriaanse	C.N.J. Kortmann
J.A.M. van Angeren	M.T.A.B. Laemers
J.R. van Angeren	A.T. Marseille
C.W. Backes	F.C.M.A. Michiels
J.J. Bade	A.J.C. de Moor-van Vugt
T. Barkhuysen	H.M.Th.D. ten Napel
A.B. Blomberg	H.K. Naves
T.C. Borman	F.J. van Ommeren
H.E. Bröring	W. den Ouden
J.G. Brouwer	J.E.M. Polak
D. Brugman	M.R. Poot
A.W.G.J. Buijze	L.J.J. Rogier
A. Collignon	M.W. Scheltema
E.J. Daalder	A.E. Schilder
M.L. van Emmerik	R.J.N. Schlössels
J.W.M. Engels	M. Schreuder-Vlasblom
B.J. van Ettekoven	B.J. Schueler
M.W.C. Feteris	Y.E. Schuurmans
J.H. Gerards	E. Steyger
J.H.A. van der Grinten	H.D. Stout
L.E. de Groot-van Leeuwen	A.Q.C. Tak
M.M. Groothuis	M.K.G. Tjepkema
J.P. de Haan	A. ten Veen
M.J. Jacobs	G.A. van der Veen
J.H. Jans	D.A. Verburg
A.M.L. Jansen	B.P. Vermeulen
O.J.D.M.L. Jansen	W.J.M. Voermans
N.S.J. Koeman	B.W.N. de Waard
L.M. Koenraad	L.H. Waller
W. Konijnenbelt	R.J.G.M. Widdershoven

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2010

Parlementaire invloed op de Awb: de reactie op de opkomst van het bestuursrecht nader verkend

H.-M.Th.D. ten Napel*

I Inleiding

Parlementaire invloed op de Awb is een bijna onbegrensd onderwerp. Men denke slechts aan de omvang van de verzamelingen van de wetsgeschiedenis van de achtereenvolgende tranches en bijbehorende wetten.¹ Het moet daarom nader worden afgebakend.

Wie dat probeert, loopt echter tegen een tweede complicatie aan. Weliswaar verzocht de Kamer in een op 24 april 1980 met algemene stemmen aangenomen motie-Korte-van Hemel c.s. de regering 'spoed te betrachten bij het indienen van de in artikel 5.2.8, tweede lid, [het huidige artikel 107, tweede lid, HMTN] van de Grondwet genoemde wetgeving'. Dit 'gelet op de dringende wenselijkheid van een wet houdende algemene beginselen en vormen van administratief recht daar zodanige wet rechtsgelijkheid en rechtszekerheid kan dienen en een goede bestuurspraktijk in het algemeen kan bevorderen'.² Vervolgens werd echter op 23 augustus 1983 een Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (commissie-Scheltema) ingesteld om de uitvoering van deze taak voor te bereiden. Met de sterk op de werkzaamheden van deze commissie steunende wetsontwerpen van het kabinet toonde het parlement zich overwegend zeer ingenomen.³ In de parlementaire geschiedenis zal 1994 dan ook vooral het jaar blijven van de totstandkoming van het eerste 'paarse' kabinet en minder van de inwerktreding van de Awb. Ook sindsdien vormde het algemene deel van het bestuursrecht, zoals J.E.M. Polak heeft opgemerkt, geruime tijd slechts sporadisch inzet van politieke strijd.⁴

Toch heeft dezelfde Polak recentelijk geschetst hoe er, in reactie op de eraan voorafgaande periode waarin de rechtsbescherming en andere waarborgen centraal stonden, sinds een jaar of twaalf een reactie valt waar te nemen. Beginpunt

* Mr. dr. H.-M.Th.D. ten Napel is universitair docent bij het Instituut voor Publiekrecht, afdeling Staats- en Bestuursrecht, van de Universiteit Leiden.

1 Sinds januari 2008 geïntegreerd en digitaal te raadplegen via www.pgawb.nl.

2 *Kamerstukken II* 1979/80, 15 046, nr. 11; *Handelingen II*, 24 april 1980, p. 4504.

3 Vgl. bijvoorbeeld PG Awb I, pp. 15-38.

4 J.E.M. Polak, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht. Over de kernpunten van beleid op het terrein van het bestuursrecht: deregulering, handhaving en stroomlijning van procedures', *Nederlands Juristenblad*, afl. 2006/09, pp. 486-496, aldaar p. 491.

hiervan vormde in zekere zin de verschijning van het rapport *Bestuur in geding* van de werkgroep-Van Kemenade in 1997, dat kritiek uitte op de juridisering van het openbaar bestuur.⁵ Sindsdien heeft de uitbouw plaatsgevonden van het algemeen deel van minder op de waarborgen van het bestuursrecht gerichte onderdelen als (punitieve) handhaving. Volgens Polak vormt deze reactie op de opkomst van het bestuursrecht thans op het niveau van regering en parlement 'een kernthema': 'De Crisis- en herstelwet waarbij vele projecten met minder milieu- en ruimtelijke ordeningseisen en met versnelling van procedures gerealiseerd zullen kunnen gaan worden, wordt door sommige waarnemers ook beschouwd als een gevolg van de aanhoudende roep van bestuurders dat de rechtsbescherming te ver is doorgeschooten en te veel tijd in beslag neemt, al wordt zij van regeringszijde gepresenteerd als een van de (weinig) echte middelen om de economie aan de gang te houden in tijden van crisis. Ook liggen er voorstellen om de bestuurlijke lus en de relativiteits-eis in te voeren en wordt voorgesteld om de mogelijkheid om gebreken te passeren voor de rechter te vergemakkelijken. Kortom er is een reactie op de groei en bloei van het bestuursrecht aan de gang.'⁶

Deze bijdrage beoogt de reactie op de opkomst van het bestuursrecht nader in te kleuren, door aan de hand van parlementaire stukken het (partij)politieke karakter ervan te inventariseren. Daarbij wordt ingezoomd op twee momenten: de daadwerkelijke omslag in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw en enkele onderdelen van de uitwerking die deze omslag vervolgens in de loop van het eerste decennium van de 21ste eeuw heeft gekregen. Ten behoeve van het in kaart brengen van de omslag is gekozen voor de discussie over juridisering in het algemeen en de kwestie van het rechtstreeks beroep tegen avv's en beleidsregels bij de bestuursrechter in het bijzonder.⁷ De behandeling van de uitwerking van de omslag concentreert zich op de door Polak geïdentificeerde, overigens deels met elkaar samenhangende thema's van de bestuurlijke lus, de vergemakkelijking van de mogelijkheid voor de rechter om gebreken te passeren, het relativiteitsvereiste en de Crisis- en herstelwet.

2 De Chinezen van Europa? De juridiseringsdiscussie en het rechtstreeks beroep tegen avv's en beleidsregels bij de bestuursrechter

2.1 Het amendement-Jurgens/Biesheuvel

In de memorie van toelichting bij het op 23 januari 1992 ingediende wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie stelde het toenmalige kabinet-Lubbers III van CDA en PvdA het ongewenst te vinden op dat moment

5 *Bestuur in geding*, rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur (Haarlem, november 1997).

6 Jaap Polak, 'De ontwikkeling van het algemeen bestuursrecht van 1900 tot heden. Welke kansen zijn er nu?', in: M.N. Boeve en R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman* (Groningen: Europa Law Publishing, 2010) pp. 369-383, aldaar p. 381.

7 Zie ook de bijdrage van Schuurmans en Voermans aan deze bundel over de vraag of artikel 8:2 moet blijven of niet.

het rechtstreeks beroep tegen avv's en beleidsregels bij de bestuursrechter in te voeren.⁸ Nu deze zich toch reeds geconfronteerd zag met nieuwe ontwikkelingen als uitvloeisel van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, wilde het kabinet niet het risico nemen dat er onder invloed van de openstelling van het beroep een extra verzwaring van diens werklast zou optreden. Het stelde voor om de discussie te hernemen wanneer de herziening van de rechterlijke organisatie in een wat rustiger vaarwater zou zijn gekomen, in het licht van de dan opgedane ervaringen.⁹

De Tweede-Kamerleden Jurgens (PvdA) en Biesheuvel (CDA) toonden zich weliswaar bereid om rekening te houden met de zorg van het kabinet, maar wensten toch ook zeker te stellen dat het rechtstreeks beroep tegen avv's en beleidsregels bij de bestuursrechter zou worden opengesteld.¹⁰ Derhalve dienden zij een amendement in dat voorzag in het schrappen van de uitzondering op het beroepsrecht vijf jaar na de inwerkingtreding van de Awb.¹¹ De Tweede Kamer nam het amendement-Jurgens/Biesheuvel op 22 juni 1993 met ruime meerderheid aan. Ervoor stemden, behalve de fracties van de PvdA en het CDA zelf, GroenLinks, D66 en de Centrum Democraten. De overige fracties, waaronder die van de VVD, stemden tegen.¹²

Interessant is dat het amendement, ondanks het heersende monisme, afkomstig was uit de kring van de met het kabinet geestverwante fracties. Minister van Justitie in het kabinet-Lubbers III was Hirsch Ballin (CDA), die wij verderop nog zullen tegenkomen in de hoedanigheid van Eerste Kamerlid. In 1993 verdedigde hij nog het kabinetsstandpunt dat rechtstreeks beroep tegen avv's en beleidsregels bij de bestuursrechter op dat moment ongewenst was. Opmerking verdient verder dat de VVD-fractie tegen het amendement stemde en daarmee als enige van de drie traditionele hoofdstromen in de Nederlandse politiek in deze materie vanaf het begin consistent zal blijken te zijn geweest.

2.2 De uitstelwet

In mei en juli 1996 stelde Jurgens (PvdA), onder verwijzing naar enkele recente publicaties, kamervragen over eventuele ongewenste neveneffecten van het als nog invoeren van rechtstreeks beroep tegen avv's en beleidsregels bij de bestuursrechter.¹³ Het kabinet-Kok I van PvdA, VVD en D66 toonde zich bij monde van minister van Justitie Sorgdrager (D66) enigszins verrast door deze vragen, maar zag er niettemin aanleiding in om een notitie toe te zeggen.

In de op 13 mei 1997 verschenen notitie maakte het kabinet zijn voornemen kenbaar om de uitzondering van artikel 8:2 Awb op een later dan wettelijk voorzien tijdstip te laten vervallen. Een argument hiervoor vormde de discussie over juridisering die was ontstaan: 'In deze discussie wordt ook gewezen op het open-

8 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 495, nr. 3, pp. 92-95.

9 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 495, nr. 6, p. 35; vgl. ook *ibidem*, nr. 10, p. 22.

10 *Handelingen II* 14 juni 1993, UCV 32, p. 32-5.

11 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 495, nr. 19.

12 *Handelingen II* 22 juni 1993, p. 81-5876.

13 *Aanhangsel I* 1995/96, nrs. 32 en 34.

stellen van de beroepsmogelijkheid tegen avv's bij de bestuursrechter. Vanuit het decentraal bestuur wordt dit gezien als een extra beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter die als een uitbreiding kan worden beschouwd ten opzichte van de huidige situatie van exceptief verweer en de mogelijkheden bij de burgerlijke rechter. Gevreesd wordt dat hiermee de juridisering juist zou worden versterkt, omdat het risico van uitholling van de politieke democratie groter zou worden waar avv's bij uitstek de weerslag vormen van politieke afwegingen.¹⁴

Op 16 juni 1998 – het rapport *Bestuur in geding* was inmiddels verschenen – diende het reeds demissionaire kabinet wetsvoorstel 26 077 in dat strekte tot uitstel van het vervallen van artikel 8:2 Awb van 1 januari 1999 tot een bij wet nader te bepalen tijdstip. In de memorie van toelichting stond als een van de drie redenen te lezen dat de juridiseringsdiscussie 'een belangrijk signaal is, waarmee rekening moet worden gehouden alvorens het beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels reeds met ingang van 1 januari 1999 wordt ingevoerd'.¹⁵

Ook het op 3 augustus 1998 gepubliceerde regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok, dat opnieuw uit PvdA, VVD en D66 bestond, besteedde de nodige aandacht aan het onderwerp: 'Om de democratische besluitvorming te versterken moet de juridisering van het openbaar bestuur worden teruggedrongen. (...) Uitwerking vindt plaats in o.a. de Algemene wet bestuursrecht waarbij het rapport van de werkgroep Van Kemenade wordt betrokken', zo viel te lezen in het document.¹⁶

Op 9 september 1998 vond een algemeen overleg plaats over onder meer de notitie inzake het rechtstreeks beroep tegen avv's en beleidsregels bij de bestuursrechter. Tijdens dit overleg merkte Scheltema-de Nie (D66) over het voornemen van het kabinet om de openstelling hiervan uit te stellen op: 'Gelet op alle haken en ogen heeft mijn fractie hier op dit moment begrip voor, maar dit "moratorium" betekent voor ons niet dat wij dit onderwerp voor eens en voor altijd zouden "wegschuiven", want het blijft natuurlijk merkwaardig dat zo'n beroep wel bij de gewone rechter mogelijk is, maar niet bij de bestuursrechter'.¹⁷ Kennelijk was de D66-fractie minder gelukkig met de stellingname van het geestverwante kabinet. Dit lag op zichzelf voor de hand gelet op het feit dat deze fractie in 1993 voor het amendement-Jurgens/Biesheuvel had gestemd. Van der Staaij (SGP), daarentegen, had geen probleem met het voortbestaan van artikel 8:2 Awb: 'Tegen afstel zouden wij overigens geen bezwaar hebben; onze fractie heeft het amendement indertijd niet gesteund, want wij hebben het nooit als een gemis ervaren dat er geen rechtstreeks beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels mogelijk is'.¹⁸ Brood (VVD) nam geen concreet standpunt in met betrekking tot artikel 8:2, maar achtte het in algemene zin van belang 'om te zoeken naar evenwicht tussen de democratische sturing van de samenleving door gekozen volksvertegenwoordigers en de controle op die machtsuitoefening op basis van het concept van de rechtstaat. (...) Het evenwicht dreigt nu in die zin enigszins verstoord te worden dat de snelheid waarmee de samenleving verandert en de snelheid waarmee het bestuur

14 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 383, nr. 1, p. 31.

15 *Kamerstukken II* 1997/98, 26 077, nr. 3, p. 2.

16 *Kamerstukken II* 1997/98, 26 024, nr. 10, p. 76.

17 *Kamerstukken II* 25383 en 25 425, nr. 2, p. 2.

18 *Ibidem*, p. 3.

daarop wil reageren, enigszins wordt gehinderd door de traagheid die de bestuursrechtelijke ordening met zich meebrengt.¹⁹

Rehwinkel (PvdA) kon weliswaar instemmen met het voorstel om de datum van invoering van 1 januari 1999 niet te handhaven, maar neigde uiteindelijk naar afschaffing van artikel 8:2 Awb: 'Het uitgangspunt moet zijn eenduidigheid van de rechtsgang voor de burger. En overigens lijkt het ons wel goed, een termijn te bepalen voor het afschaffen van het genoemde artikel, om duidelijkheid te scheppen voor de burger.'²⁰ Van Wijmen (CDA) sprak zich nog duidelijker voor dit laatste uit: 'De argumenten contra komen uit bestuurlijke kringen, maar die vormen een oratio pro domo. Het verhaal van de juridisering laat ik nu even buiten beschouwing. En wat de stroperigheid van de besluitvorming betreft, als men goede besluiten neemt – en dat is in de loop der jaren door de inwerkingtreding van de AWB duidelijk bevorderd – zal men zich veel minder tot de rechter wenden.'²¹

In zijn antwoord gaf minister van Justitie Korthals (VVD) aan zelf geen voorstander te zijn van de openstelling van rechtstreeks beroep tegen avv's en beleidsregels bij de bestuursrechter: 'En dat komt niet alleen doordat het in het regeerakkoord staat, ik was in de Kamer ook tegen het amendement op dit punt. (...) Men mag een dergelijk voorstel dus van mij niet verwachten en eerlijk gezegd zou ik eerder voorstellen de zaak af te blazen dan dit beroep alsnog mogelijk te maken.'²² Minister van BZK Peper (PvdA) verklaarde van zijn kant veelzeggend over de juridisering: 'Wat hierover in het regeerakkoord staat, is mede ingegeven door de activiteiten van de Commissie-Van Kemenade. Ik herinner me nog dat ik daar lid van was.'²³

Het op 22 september 1998 vastgestelde verslag over wetsvoorstel 26 077 bevatte slechts reacties van PvdA en D66. Als standpunt van de PvdA-fractie viel te lezen: 'Gezien het gevaar van overjuridisering zouden deze leden er voorstander van zijn om bij de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht in het kader van het rapport-Van Kemenade ook de aanpak van een eventueel rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels te betrekken. De leden van de PvdA-fractie hebben overigens grote twijfels over het nut van een dergelijk beroep.'²⁴ Dit was een wezenlijk ander geluid dan dat uit 1993, toen Jurgens mede-indiener was van het amendement om het uitstel van de invoering hiervan aan een termijn te binden. Het was tevens anders dan men op grond van de inbreng van Rehwinkel tijdens het algemeen overleg van 9 september 1998 zou verwachten. Kennelijk was niet alleen de partij als geheel – Van Kemenade en Peper waren partijprominenten –, maar ook de fractie niet langer eensgezind. De leden van D66 wezen er daarentegen, zoals van hen kon worden verwacht, op 'dat dit uitstel niet moest worden opgevat als een signaal voor afstel'.²⁵

De Tweede Kamer nam het wetsvoorstel zonder beraadslaging en zonder stemming – maar dus met bepaald uiteenlopende motivaties – aan.²⁶

19 Ibidem, pp. 4-5.

20 Ibidem, p. 7.

21 Ibidem, p. 8.

22 Ibidem, p. 10.

23 Ibidem, p. 12.

24 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 077, nr. 5, p. 2.

25 Ibidem.

26 *Handelingen II 29 oktober 1998*, p. 18-1069.

2.3 De Eerste Kamerbehandeling

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer merkte Hirsch Ballin (CDA), thans in een andere rol dan in 1993, op: 'Net als onze collega's in de Tweede Kamer – collega Van Wijmen heeft dit in het algemeen overleg op 9 september jongstleden voortreffelijk uiteengezet – zijn wij van oordeel dat het amendement-Jurgens/Biesheuvel terecht was.'²⁷ En: 'Het ongemakkelijke gevoel bekruipt ons dat het wetsvoorstel neerkomt op een legislatief gedenkteken zonder juridisch effect voor een op voorstel van de regering achteraf ontkracht amendement.'²⁸ Jurgens (PvdA) toonde zich eveneens kritisch: 'Met het volhouden van het afwijzen van deze vorm van beroep zijn wij om met mijn leermeester Pitlo te spreken, de Chinezen van Europa. Deze uitspraak gebruikte Pitlo overigens ten aanzien van het opnieuw uitgeven van het Burgerlijk Wetboek. Ik pas haar graag in dit verband toe.'²⁹

Minister Korthals (VVD) gaf nog eens de beweegredenen van het kabinet aan, waarop Hirsch Ballin (CDA) repliceerde: 'Ik zou het betreuren als de dejuridisering wordt opgevat als een ecarteren van een passende rol in de rechtsstaat van de rechter.'³⁰ Samen met Jurgens (PvdA) diende hij een motie in, die de regering verzocht 'om, vooruitlopend op de, ook door de regering voorziene, invoering van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften na 2002, reeds in de lopende regeerperiode over de inhoud van dat beroep klaarheid te brengen en eventuele daarmee samenhangende wetswijzigingen van procesrechtelijke aard in voorbereiding te nemen'.³¹

Op 22 december 1998 nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel met algemene stemmen aan.³² De VVD stemde als enige fractie tegen de motie-Jurgens/Hirsch Ballin.³³

2.4 Het kabinetsstandpunt 'Juridisering in het openbaar bestuur'

Een dag eerder had het kabinetsstandpunt 'Juridisering in het openbaar bestuur' het licht gezien,³⁴ waarover Polak schreef: 'In de juridiseringsdiscussie staan vertegenwoordigers van de wereld van het openbaar bestuur en die van het recht regelmatig geharnast tegenover elkaar. Deed het regeerakkoord voor de vertegenwoordigers van "de wereld van het recht" het ergste vrezen, het thans gepresenteerde kabinetsstandpunt komt een stuk rustiger en meer genuanceerd over. Toch worden aanzetten gegeven, die ook in het rapport van de Commissie-Van Kemenade werden teruggevonden. Het is daarmee een niet onverdienstelijke poging de twee werelden dicht bij elkaar te brengen en tegelijkertijd een aantal concrete maatregelen in het vooruitzicht te stellen of althans aanzetten daartoe te

27 *Handelingen I* 15 december 1998, p. 13-355.

28 *Ibidem*, p. 13-356.

29 *Ibidem*, p. 13-357.

30 *Ibidem*, p. 13-359.

31 *Kamerstukken I* 1998/99, 26 077, nr. 53f.

32 *Handelingen I* 22 december 1998, p. 15-481.

33 *Ibidem*.

34 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 360, nr. 1.

geven. Het zou geen kwaad kunnen, wanneer met het kabinetsstandpunt iets van een poldermodel wordt ontwikkeld voor de juridiseringsdiscussie.³⁵

Het wekt dan ook weinig verwondering dat de VVD niet tevreden was met het kabinetsstandpunt. Tijdens de behandeling van de begroting van BZK in de Eerste Kamer verklaarde Rensema (VVD): 'Het kabinet is van mening dat de juridisering in belangrijke mate een gewenst verschijnsel is. De vraag is echter wél door wie die wens is geuit. Door de juristen die gespecialiseerd zijn in het bestuursrecht? Voorzitter! Van bestuurlijke zijde is jarenlang weerstand geboden tegen de rechterlijke controle op het bestuurshandelen. Dit is van belang omdat het bestuur in Nederland op democratische wijze is gekozen; het standpunt van het bestuur zegt dus wel iets. Op voorhand is niet uit te sluiten dat de bestuurlijke weerstand in overeenstemming was met de openbare mening.'³⁶

Bij deze gelegenheid verdedigde Holdijk (SGP) de tegenovergestelde visie: 'Is het kernprobleem niet de vraag wat het algemeen belang is en hoe dat op een rechtsstatelijk verantwoorde wijze kan worden gediend? Democratische legitimatie, alleen in de zin van een politieke meerderheid, kan van onrecht toch geen recht maken? Ik formuleer het maar eens wat uitdagend.'³⁷ Een jaar later greep Holdijk de behandeling van de begroting van Justitie aan om nogmaals het thema van de juridisering aan te snijden. Bij deze gelegenheid legde hij een verband met de problematiek van delegatie van wetgeving: 'Als de parlementaire controle langzamerhand tekortschiet, moet een actievare rol van de rechter dan niet gezien worden als een compensatie voor de geringere waarborgen die de wetgever de burger biedt en voor de geringere controlemogelijkheden van het parlement ten opzichte van de administratie?'³⁸

Op 28 september 2000 vond in de Tweede Kamer het vertraagde algemeen overleg plaats over het kabinetsstandpunt juridisering in het openbaar bestuur. Scheltema-de Nie (D66) verdedigde hier haar bekende standpunt: 'De toegenomen juridisering is niet slechts een probleem, maar wijst erop dat de rechter toeziet op naleving van democratisch vastgestelde regels.'³⁹ Ook Van Wijmen (CDA) gaf wederom aan dat de juridisering zijns inziens 'geen gevolg is van de AWB of de rechterlijke tussenkomst in geschillen tussen overheid en burger. (...) Er is daarom grote behoefte aan verbetering van de juridische kwaliteit van het bestuur.'⁴⁰

Vos (VVD), daarentegen, 'interpreteerde juridisering als stroperigheid en misbruik van procedures. Op de terreinen van ruimtelijke ordening en milieu lijkt er een overmaat aan rechtsbescherming te zijn, waarmee de slagvaardigheid van het openbaar bestuur en het algemeen belang niet zijn gediend.'⁴¹ GroenLinks gaf op zijn beurt bij monde van Rabbae aan de conclusie van de werkgroep-Van Kemenade

35 J.E.M. Polak, 'Kroniek van het algemeen deel van het bestuursrecht', *Nederlands Juristenblad*, afl. 1999/10, pp. 440-444, aldaar p. 440.

36 *Handelingen I* 26 januari 1999, p. 17-559.

37 *Ibidem*, p. 17-568.

38 *Handelingen I* 15 februari 2000, p. 17-693.

39 *Kamerstukken II* 2000/01, 26 360, nr. 3, p. 1.

40 *Ibidem*, pp. 2-3.

41 *Ibidem*, p. 3.

dat de juridisering leidt tot aantasting van de democratische besluitvorming, niet te delen.⁴²

Santi (PvdA) hield zich enigszins op de vlakte, maar was er wel voor om iets te doen. Hij 'zag het kabinetsstandpunt als een intellectuele beschouwing waarin geen concrete voorstellen worden gedaan, maar veel onderzoek en voorstellen worden aangekondigd. In het regeerakkoord staan wel concrete voorstellen, voor kortere en minder ingewikkelde procedures. Hierdoor wordt voor grotere groepen burgers dan tot nog toe de weg naar de besluitvorming geopend. Dit vergroot hun betrokkenheid en houdt het bestuur scherp.⁴³ Volgens Van der Staaij (SGP) vroeg de discussie over juridisering 'om een evenwichtige benadering, dus zonder eenzijdige nadruk op het recht als instrument voor het bestuur of op slagvaardigheid en doelmatigheid. Er moet niet alleen oog zijn voor overmaat en versnippering van rechtsbescherming, maar ook voor de functie van het recht als waarborg voor de burger.⁴⁴

2.5 Van uitstel naar afstel?

De motie Jurgens/Hirsch Ballin heeft niet mogen baten. Op 17 februari 2004 bracht het kabinet-Balkenende II (CDA, VVD, D66) de nota 'Naar een slagvaardiger bestuursrecht' uit. Mede naar aanleiding van de vaststelling van de Commissie Evaluatie Awb II (commissie-Boukema) dat het ter zake van artikel 8:2 Awb thans aankwam op een weging van argumenten,⁴⁵ stond hierin te lezen: 'Het kabinet verwacht allereerst een doorbreking van het evenwicht tussen bestuur en rechter als de mogelijkheden voor de rechter om regelgeving te toetsen worden verruimd. De controle op deze regelgeving dient in de eerste plaats toe te komen aan vertegenwoordigende lichamen als de Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraad. Ten tweede verwacht het kabinet dat de voortgang van het bestuurshandelen wordt belemmerd door onzekerheid over de daadwerkelijke inwerkingtreding van de algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. Ten derde wijst het kabinet op de te verwachten toename van het aantal beroepen bij de rechter, in een tijd waarin de bestuursrechter toch al overbelast is. De bestuursrechtspreek is hier niet op berekend en de hiervoor benodigde budgetten zijn niet beschikbaar. Dit alles betekent dat het kabinet geen wetgeving in procedure zal brengen die strekt tot het laten vervallen van artikel 8:2 van de Awb.⁴⁶

In de memorie van toelichting bij het voorontwerp van de wet aanpassing bestuursprocesrecht van 25 april 2006 stelde het kabinet voor ook de bepaling uit de uitstelwet van 1998 dat artikel 8:2 op een bij wet te bepalen tijdstip zou vervallen, te schrappen.⁴⁷

42 Ibidem, pp. 4-5.

43 Ibidem, p. 5.

44 Ibidem, p. 6.

45 *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2001, p. 8.

46 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 279, nr. 16, p. 13.

47 P. 29. Raadpleegbaar via www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/Voorontwerpen/.

3 'Nee hoor, het is ook een planetje van ons': over de bestuurlijke lus, het door de rechter passeren van gebreken, relativiteit en de Crisis- en herstelwet

3.1 De bestuurlijke lus

Over aanvulling van de Awb met enigerlei vorm van 'bestuurlijke lus' is in wetenschappelijke kring reeds ten minste sinds het proefschrift van Schueler uit 1994 nagedacht.⁴⁸ Nadat de werkgroep-Van Kemenade er in 1997 over had geschreven,⁴⁹ stelde het kabinet-Kok II in het kabinetsstandpunt 'Juridisering in het openbaar bestuur' van 21 december 1998 'een uitbreiding van de mogelijkheden voor de rechter om het bestuur de gelegenheid te bieden om tijdens de beroepsprocedure gebreken te herstellen of besluiten te veranderen (de zgn. bestuurlijke lus)' in het vooruitzicht.⁵⁰ Dit overigens geheel in lijn met het enkele maanden eerder verschenen regeerakkoord.⁵¹

Toch is het niet te veel gezegd dat pas onder het tweede kabinet-Balkenende (2003-2006) de discussie werkelijk door de politiek werd opgepakt. Op 2 februari 2004 diende het Tweede-Kamerlid Koopmans (CDA) tijdens een nota-overleg over herijking van VROM-regelgeving een, later ook door De Krom (VVD) ondersteunde, motie in die als volgt luidde:

'overwegende, dat de Algemene wet bestuursrecht een belangrijk hulpmiddel kan zijn bij het versnellen van de besluitvorming;
verzoekt de regering om de Algemene wet bestuursrecht te moderniseren door een mogelijkheid in de wet op te nemen om administratieve en procedurele fouten snel te kunnen herstellen'.⁵²

Hoezeer de strekking van de motie ook door andere fracties werd ondersteund, bleek uit onder meer de interventie van Depla (PvdA): 'Ik ben benieuwd hoe de regering reageert op de moties van het CDA op stuk nr. 2, want wat daarin staat, kan volgens mij snel. Als het weer via contact met andere departementen gaat, is de kans aanwezig dat de Kamer het zelf maar eerder moet doen. Ik daag de heer Koopmans uit het samen met ons te doen om te zien wie het eerste klaar is!'⁵³ Met uitzondering van de fractie van GroenLinks, stemden op 17 februari 2004 alle fracties voor de motie.⁵⁴

In de nota 'Naar een slagvaardiger bestuursrecht' van 19 juli 2004 schreven de ministers Donner (CDA) van Justitie en Remkes (VVD) van BZK: 'In het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht zal (...) onder meer worden voorgesteld om artikel 8:72 Awb te wijzigen. Tevens zal de bestuurlijke lus een plaats krijgen en

48 B.J. Schueler, *Vernietigen en opnieuw voorzien. Over het vernietigen van besluiten en beslechten van geschillen* (diss. Universiteit Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994.

49 *Bestuur in geding*, p. 83.

50 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 360, nr. 1, pp. 6-7.

51 *Kamerstukken II 1997/98*, 26 024, nr. 10, p. 77.

52 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 383, nr. 2H.

53 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 383, nr. 9, p. 27.

54 *Handelingen II 17 februari 2004*, p. 52-3423.

zal voorgesteld worden om artikel 6:22 Awb te verruimen. In artikel 8:72 Awb zijn de uitspraakbevoegdheden van de rechter vastgelegd. De rechter krijgt hierdoor ruimere mogelijkheden om een geschil definitief en in zijn geheel te beslechten. Het kabinet meent hiermee tegemoet te komen aan een breed en sterkgevoelde wens in het bestuur en de samenleving om te komen tot een slagvaardiger bestuursprocesrecht. Met dit wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan de eerdergenoemde motie-Koopmans/De Krom (...).⁵⁵ Enkele weken hiervoor had de Tweede Kamer reeds met algemene stemmen de implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten aangenomen.⁵⁶ Door deze wet kwam het tot een wijziging van artikel 20.5a Wet milieubeheer, waarbij een bestuurlijke lus werd ingevoerd voor toetsing van het nationaal toewijzingsbesluit over broeikasgasemissierechten.⁵⁷ Op 28 september 2004 nam ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel zonder stemming aan.⁵⁸

Op 7 november 2007 diende het Tweede Kamerlid Neppérus (VVD) tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van VROM een motie in waarin zij verzocht om de figuur van de bestuurlijke lus in de Awb te regelen.⁵⁹ De motie werd, ongetwijfeld mede naar aanleiding van een brief van minister Cramer van VROM (PvdA) van twee dagen later over de bestuurlijke lus waarmee vertragingen in tracé- en trajectbesluiten en bestemmingsplannen kunnen worden teruggedrongen,⁶⁰ op 13 november 2007 op haar verzoek van de agenda afgevoerd.⁶¹ Op 22 november 2007 dienden de Kamerleden Koopmans (CDA) en Vermeij (PvdA) een amendement in dat ertoe strekte een bestuurlijke lus op te nemen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).⁶² Met uitzondering van de fractie van Groen-Links stemden alle fracties voor dit amendement.⁶³ Een dag na de indiening van het amendement stemde de ministerraad bovendien zoals reeds aangekondigd in de brief van minister Cramer op voorstel van minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat (CDA) in met de invoering van de bestuurlijke lus in de Tracéwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Spoedwet wegverbreding.⁶⁴

Toen een regeling van de bestuurlijke lus in de Awb desondanks uitbleef, dienden de Tweede Kamerleden Vermeij (PvdA), Koopmans (CDA) en Neppérus (VVD) op 21 februari 2008 een hiertoe strekkend initiatiefwetsvoorstel in.⁶⁵ In de optiek van Vroonhoven-Kok (CDA) betrof het 'geen klein wetsvoorstel': 'De indieners hebben een algemene, gedeelde irritatie weten te tackelen. "Irritatie" is waarschijnlijk nog te zwak uitgedrukt. Het obsessief traineren door een enkeling van belangrijke infraprojecten kan de samenleving niet alleen economisch maar ook

55 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 16H, p. 6.

56 *Handelingen II*, 1 juli 2004, p. 91-5900.

57 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 565, nr. 3, pp. 27-28, 30-32.

58 *Handelingen I* 28 september 2004, p. 1-9.

59 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 XI, nr. 29.

60 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 XI, nr. 62.

61 *Handelingen II* 13 november 2007, p. 22-1597.

62 *Kamerstukken II* 2007/08, 30 844, nrs. 12 en 39.

63 *Handelingen II* 11 december 2007, p. 34-2618.

64 www.verkeerenwaterstaat.nl/actueel/nieuws/bestuurlijkelusvoorkomtnodelozevertraging.aspx. Het wetsvoorstel (31 546) zou op 26 juli 2008 worden ingediend bij de Tweede Kamer.

65 31 352.

maatschappelijk flink schaden. Natuurlijk, bestuurlijke besluiten dienen zorgvuldig te worden genomen, vooral als het gaat om enorm grote belangen, zoals rond nieuwe wegen of wegverbredingen. Natuurlijk moeten belanghebbenden ook het recht hebben om tegen beslissingen van de overheid in het geweer te komen. Maar laat zo'n juridische strijd niet onnodig lang duren. Laat het conflict zich concentreren op de inhoud en niet op allerlei formele rafelranden van het besluit. Juridisch getraineer, zo zeg ik mede tegen de minister, legt een onevenredige druk op het rechterlijke systeem.⁶⁶ Deze toon was een heel andere dan tien jaar eerder in de discussie over juridisering had geklonken en bevestigde de ommezwaai die het CDA sinds de motie-Koopmans/De Krom uit 2004 in dit dossier had doorgemaakt. In het verslag merkten de leden van de SP-fractie op 'dat dit wetsvoorstel de positie van het bestuur, ten opzichte van de belanghebbende (aanvrager, burger, of derde-belanghebbende) versterkt. (...) Vinden de indieners dat zij de balans tussen de overheid en burger niet enigszins verstoren met dit voorstel?'⁶⁷ Ook de leden van de ChristenUnie-fractie verzochten de indieners om 'de proportionaliteit van de voorstellen beter te beargumenteren, nu de burger, die veelal meer belang heeft bij vernietiging van een uitspraak, in zijn belangen kan worden geschaad'.⁶⁸

Minister Hirsch Ballin van Justitie (CDA) verklaarde namens het kabinet evenwel het wetsvoorstel te beschouwen 'als een nuttige bijdrage aan het versnellen en doelmatiger maken van procedures zonder dat dit tot een werkelijk verlies aan rechtsbescherming leidt. Wij onderschrijven dan ook het oordeel van de indieners dat de bestuurlijke lus het beste in de Algemene wet bestuursrecht kan worden geregeld en niet in bijzondere wetten. Het is ook de taak van de algemene wetgever in de zin van artikel 107 van de Grondwet om in de wetboeken en in de Algemene wet bestuursrecht zo veel mogelijk eenheid van wetgeving tot stand te brengen omwille van de overzichtelijkheid van de wetgeving en het vermijden van onnodige verschillen. In antwoord op de vraag van mevrouw Van Vroonhoven kan ik nog zeggen dat als de regering een wetsvoorstel bestuurlijke lus zou hebben ingediend – waar inderdaad over werd gedacht – dit wetsvoorstel in dezelfde geest zou zijn geweest als het voorstel dat nu in het kader van het initiatiefrecht van de Kamer is gedaan.'⁶⁹

Het wetsvoorstel werd gewijzigd door een amendement-De Wit, dat ertoe strekte dat er een belangenafweging zou plaatsvinden tussen het belang van een efficiënte procedure en het belang van derde-belanghebbenden die niet aan het geding deelnemen als partij, wanneer de rechtbank het bestuursorgaan in de gelegenheid stelt een gebrek in het gewraakte besluit te herstellen.⁷⁰ Alleen het lid Verdonk stemde hiertegen.⁷¹ Hierop nam de Kamer het wetsvoorstel met bijna algemene stemmen aan. Alleen de PvdD wenste geacht te worden tegen dit wetsvoorstel te hebben

66 *Handelingen II* 12 februari 2009, p. 54-4376.

67 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 352, nr. 7, p. 2.

68 *Ibidem*, p. 9.

69 *Handelingen II* 4 maart 2009, p. 59-4778.

70 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 352, nr. 13.

71 *Handelingen II* 10 maart 2009, pp. 61-4895-4896.

gestemd.⁷² De Eerste Kamer nam het wetsvoorstel op 3 november 2009 zonder stemming aan.⁷³

3.2 De vergemakkelijking van het door de rechter passeren van gebreken

Nadat de Commissie Evaluatie Awb I (commissie-Polak) reeds had gepleit voor een minder restrictieve toepassing van artikel 6:22 Awb en de werkgroep-Van Kemenade voor een verruiming van het artikel,⁷⁴ schreef het kabinet-Kok II in het kabinetsstandpunt 'Juridisering in het openbaar bestuur' uit 1998: 'Bezien zal worden of artikel 6:22 Awb zodanig kan worden aangepast dat het ook mogelijk wordt om inhoudelijke gebreken van geringe betekenis te passeren.'⁷⁵ Wederom was dit in lijn met het regeerakkoord.⁷⁶

Ook voor dit thema geldt evenwel dat de motie-Koopmans/De Krom uit 2004 als katalysator heeft gefungeerd.⁷⁷ In de nota 'Naar een slagvaardiger bestuursrecht' van 19 juli 2004 verklaarde het kabinet-Balkenende II zoals reeds gezien dat in het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht zou worden voorgesteld om artikel 6:22 Awb te verruimen.⁷⁸ In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wet aanpassing bestuursprocesrecht van 25 april 2006 schreef het kabinet vervolgens: 'Beslissend zou niet moeten zijn of een geschonden voorschrift al dan niet een vormvoorschrift is, maar uitsluitend of iemand door de schending van het voorschrift is benadeeld. Indien dit laatste niet het geval is, zou de rechter in het belang van de slagvaardigheid en de voortgang van het bestuur van vernietiging moeten kunnen afzien.'⁷⁹ De vaststelling van dit wetsvoorstel heeft vertraging opgelopen in verband met de Crisis- en herstelwet, waarover hieronder meer, maar naar verwachting zal het in 2010 worden ingediend.

3.3 Het relativiteitsvereiste

De commissie-Boukema constateerde in 2001 dat er gevallen zijn waarin belanghebbenden zich bij de rechter mede beroepen op voorschriften die in het geheel niet strekken tot bescherming van hun belang.⁸⁰ Naar aanleiding hiervan schreef het kabinet-Balkenende II in zijn nota 'Naar een slagvaardiger bestuursrecht' van 19 juli 2004: 'Het kabinet deelt de mening van de Evaluatiecommissie dat men zich kan afvragen of aldus niet een enigszins oneigenlijk gebruik van de beroepsprocedure wordt gemaakt. Invoering van een relativiteits- of "Schutznorm"-vereiste zou hiervoor mogelijk een oplossing zijn. Op basis hiervan heeft de eerste

72 *Handelingen II* 10 maart 2009, p. 61-4896. De PvdD had overigens noch schriftelijk noch mondeling aan de beraadslagingen deelgenomen.

73 *Handelingen I*, 3 november 2009, p. 7-194.

74 *Toepassing en effecten van de algemene wet bestuursrecht 1994-1996* (Den Haag: Sdu Uitgevers, 1996), p. 105; *Bestuur in geding*, pp. 79-81.

75 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 360, nr. 1, pp. 6-7.

76 *Kamerstukken II* 1997/98, 26 024, nr. 10, pp. 76-77.

77 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 383, nr. 2H.

78 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 16, p. 6.

79 Pp. 16-17. Raadpleegbaar via www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/Voorontwerpen/.

80 *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, p. 18.

ondergetekende [minister Donner van Justitie, HMTN] vorig jaar opdracht gegeven voor een onderzoek, dat door een tweetal universiteiten is verricht. (...) Via een afzonderlijke brief is of wordt de Tweede Kamer een dezer dagen geïnformeerd over de voornemens van het kabinet naar aanleiding van dit onderzoek.⁸¹

Volgens de betreffende brief gaven de uitkomsten van het onderzoek het kabinet aanleiding om, conform de gangbare procedure bij mogelijke wijzigingen en aanvullingen van de Awb, advies te vragen aan de commissie-Scheltema omtrent de mogelijke invoering van een relativiteitsvereiste in het bestuursrecht.⁸² Op 20 februari 2007 gaf deze evenwel aan dat binnen de commissie geen overeenstemming was bereikt over de wenselijkheid van invoering van een dergelijk vereiste. Derhalve had zij afgezien van de opstelling van een voorontwerp van wet.⁸³

Hierop dienden de Tweede Kamerleden De Krom (VVD) en Koopmans (CDA) tijdens een debat over de opdrachtschrijving voor de commissies-Elverding en -Ruding op 27 november 2007 de navolgende motie in:

‘constaterende, dat infrastructuurprojecten nodeloos worden vertraagd;
constaterende, dat deze problematiek speelt bij de voorgenomen aanleg van meerdere infrastructurale projecten;
overwegende, dat Nederland is gebaat bij een snellere besluitvorming over infrastructurale projecten;
verzoekt de regering met voorstellen te komen tot aanpassing van de Tracéwet en de Algemene Wet Bestuursrecht onder andere door invoering van het relativiteitsvereiste’.⁸⁴

De motie werd met steun van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie, het CDA, de VVD, de SGP, het lid Verdonk en de PVV aangenomen. D66, GroenLinks, PvdD en SP stemden tegen.⁸⁵

Naar aanleiding van deze motie kondigde het kabinet aan in de Wet aanpassing bestuursprocesrecht een regeling op te nemen inzake het relativiteitsvereiste.⁸⁶ Met opname in de Crisis- en herstelwet is dit proces gedeeltelijk versneld.

3.4 Crisis- en herstelwet

‘Teneinde de economische crisis en zijn gevolgen te bestrijden en een goed en duurzaam herstel van de economische structuur van Nederland te bevorderen, is dit wetsvoorstel gericht op de versnelling van infrastructurale projecten en andere grote bouwprojecten en op projecten op het gebied van duurzaamheid, energie

81 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 16, p. 7. Het betrof het onderzoeksrapport ‘Herijking van het belanghebbendebelegrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht’ van de Universiteit van Tilburg en de Rijksuniversiteit Groningen, uitgevoerd in opdracht van het WODC.

82 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 176.

83 ‘Overwegingen voor en tegen invoering van een relativiteitsvereiste in het bestuursrecht’, raadpleegbaar via www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/.

84 *Kamerstukken II* 2007/08, 29 385, nr. 14.

85 *Handelingen II*, 4 december 2007, p. 31-2420.

86 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2008/09, 31 721, nr. 24, p. 39.

en innovatie', aldus de memorie van toelichting bij de Crisis- en herstelwet.⁸⁷ Als tijdelijke maatregel die bedoeld is voor de periode tot 2014 bevat het wetsvoorstel onder meer:

'Het binnen het ruimtelijk domein introduceren van nieuwe of naar voren halen van reeds voorziene wijzigingen in het bestuursprocesrecht. Daarbij gaat het onder meer om:

- het versneld regelen van een verruimde mogelijkheid voor het passeren van gebreken;
- het versneld regelen van het relativiteitsvereiste.⁸⁸

Concreet wordt voor een aantal in twee bijlagen bij de voorgestelde wet opgesomde projecten en categorieën van projecten op de beide genoemde punten het volgende geregeld:

- *Het wordt mogelijk om een klein materieel gebrek in een besluit te passeren.* Thans bepaalt artikel 6:22 van Awb dat de bestuursrechter dan wel een bestuursorgaan dat op bezwaar- of administratief beroep beslist, de schending van een vormvoorschrift kan passeren, indien belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. Vanwege het gebruik van de term "vormvoorschrift" blijkt het artikel in de praktijk beperkt te worden gebruikt. Het gevolg hiervan is dat het artikel thans onvoldoende bijdraagt aan een materiële en zo mogelijk definitieve geschilbeslechting. Voorgesteld wordt om de werking van dit artikel uit te breiden naar kleine materiële gebreken, waarbij vaststaat dat door het passeren van dit gebrek geen belanghebbenden benadeeld zijn.
- Met name op het gebied van het omgevingsrecht bestaat thans een breed gevoelde maatschappelijke behoefte om een besluit niet te laten stranden en de realisering van een ruimtelijk project niet te laten vertragen wegens schending van een rechtsregel die uiteindelijk geen nadeel berokkent aan de appellant. Daarom wordt het *relativiteitsvereiste* geïntroduceerd. Een voorstel voor het relativiteitsvereiste is gevraagd in de motie-De Krom/Koopmans van eind 2007 (...). Naar aanleiding daarvan heeft het kabinet aangekondigd dat een dergelijk voorstel zou worden opgenomen in het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht (...). Met opname in het onderhavige wetsvoorstel wordt dat versneld.⁸⁹

Bijkomend voordeel van deze constructie is volgens het kabinet dat de Crisis- en herstelwet kan fungeren als "proeftuin" voor de meer structurele hervorming van het bestuursprocesrecht'.⁹⁰

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer, op 12 november 2009, gaf Aptroot (VVD) als lid van de oppositie aan de gedachte achter het wetsvoorstel volledig te steunen: 'Er is sprake van een soort verzuchting bij de VVD-fractie. Wij hebben een gevoel van: hè, hè, eindelijk, het is doorgedrongen, de regering

87 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 2.

88 *Ibidem*, pp. 3-4.

89 *Ibidem*, pp. 10-11.

90 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 7, p. 32.

beseft nu hoe ingewikkeld de regelgeving en rechtsbescherming in de afgelopen decennia zijn geworden. In ieder geval beter laat dan nooit. Het wordt nu aangepakt. De VVD zou eigenlijk meer willen dan deze Crisis- en herstelwet voorstelt. Met de Spoedwet wegen en met de Crisis- en herstelwet worden de procedures tijdelijk en voor bepaalde projecten aangepast. (...) Eigenlijk willen wij het echter niet alleen de komende vier jaar en voor een beperkt aantal projecten. Wij zouden het voor eens en altijd voor Nederland zo willen regelen. Nederland moet weer besluitvaardig worden.⁹¹ Ook interessant was dat Samson (PvdA), in reactie op een interventie van Ouwehand (PvdD), de regeling van het relativiteitsbeginsel nadrukkelijk mede voor zichzelf claimde: 'U zegt: een plannetje van het CDA en de VVD. Nee hoor, het is ook een plannetje van ons. Ik noemde het voorbeeld al van het bedrijf JVC dat een beroep doet op de Wet luchtkwaliteit omdat zijn logo onzichtbaar wordt door de hoge geluidsschermen. Het relativiteitsvereiste zorgt ervoor dat zoiets niet meer kan. Ik zal nog een voorbeeld geven: villawijkbewoners die een wijkje voor hun prachtige uitzicht willen tegenhouden met het beroep op de geluidsoverlast die de bewoners van de nieuwe wijk zouden ondervinden. Dat is niet hun belang, dat kan dus niet doorgaan. Dat zijn nu typisch van die verstorende beroepsprocedures waar wij met dit relativiteitsvereiste een eind aan maken. Een natuurbeweging die opkomt voor een natuurbelang en dus een natuurwaarde in bescherming wil nemen via een beroepsprocedure, gaat rechtdoor naar de rechter. Daar komt geen relativiteit aan te pas, want dat is hun belang. Op die manier regelen we het, op die manier scheiden wij hier het kaf van het koren.'⁹² Op 18 november 2009 nam de Tweede Kamer het wetsvoorstel met steun van PvdA, ChristenUnie, CDA, VVD, SGP, het lid Verdonk en de PVV aan. Tegen stemden D66, GroenLinks, PvdD en SP. Een amendement van Koopmans (CDA) om de in de wet voorgestelde wijzigingen tot 2014 op het gebied van het passeren van gebreken en het relativiteitsvereiste direct permanent in te voeren, haalde het met 72 stemmen net niet.⁹³ Hiervoor stemden CDA, VVD, het lid Verdonk en de PVV. Op 23 december 2009 bracht de Eerste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat een – kritisch – voorlopig verslag uit over het wetsvoorstel.⁹⁴

4 Conclusie

In 1993 waren het de PvdA- en CDA-fracties die het uitstel van de invoering van het rechtstreeks beroep tegen avv's en beleidsregels bij de bestuursrechter aan een termijn wilden binden. Zij ontvingen hierbij steun van GroenLinks, D66 en de Centrum Democraten, bij elkaar goed voor 122 zetels.

Tijdens de omslag in de periode 1997-2000 bleek de PvdA reeds niet langer eensgezind terzake van de wenselijkheid van afschaffing van artikel 8:2 Awb en bekende zij zich in toenemende mate tot de deels uit eigen kring afkomstige analyse van een te sterke juridisering. Hierbij was de VVD de voornaamste bondgenoot.

91 *Handelingen II* 12 november 2009, p. 24-2156.

92 *Ibidem*, p. 24-2163.

93 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 41.

94 *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, nr. B.

Deze analyse werd op dat moment nog gerelativeerd door met name GroenLinks, D66, CDA en SGP.

De motie Koopmans-De Krom van 2 februari 2004 markeerde ook bij het CDA een kentering. Gedurende de jaren die volgden behoorde de partij – samen met PvdA en VVD – tot de hoofdvormgevers van de reactie tegen de opkomst van het bestuursrecht die in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw op gang was gekomen. Daarbij werden zij recentelijk gesteund door ChristenUnie, SGP, het lid Verdonk en de PVV, in totaal goed voor 114 zetels: nagenoeg een omkering van de krachtsverhoudingen ten opzichte van 1993.

Bij de omslagen binnen de PvdA en het CDA lijken personen een rol te hebben gespeeld. Zo was Jurgens jurist en Peper op het moment van zijn benoeming tot minister van BZK in 1998 vooral bestuurder. En terwijl Van Wijmen, de CDA-woordvoerder uit de jaren negentig, een achtergrond als advocaat had, was Koopmans voor zijn aantreden als CDA-Tweede-Kamerlid in 2002 onder meer zelfstandig melkveehouder en mede-eigenaar van een winkel in antiek en interieurartikelen.⁹⁵

Ongetwijfeld valt de politieke reactie op de opkomst van het bestuursrecht echter tevens te interpreteren als een poging tot vertaling van een omslag in het maatschappelijke klimaat. In zoverre kan deze ontwikkeling positief worden geduid. Hoogstens vormt het algemene deel van het bestuursrecht nu wellicht wat te zeer inzet van politieke strijd en zou het door Polak eerder bepleite poldermodel ook voor de discussie over een slagvaardiger bestuursprocesrecht goede diensten kunnen bewijzen.⁹⁶

95 www.parlement.com.

96 J.E.M. Polak, 'Kroniek van het algemeen deel van het bestuursrecht', *Nederlands Juristenblad*, afl. 1999/10, p. 440.