

Vergaderjaar 1997–1998

**25 455**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot wijziging van artikel 5 van de Grondwet in verband met de invoering van een opdracht aan de wetgever om regels op te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften**

**Nr. 5**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 19 november 1997

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het verslag dat door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken is uitgebracht. Wij hopen met de navolgende beantwoording van de in het verslag gestelde vragen de twijfels rond het wetsvoorstel weg te nemen. Tevens hopen wij op een spoedige verdere behandeling van het wetsvoorstel, zodat gedurende deze kabinetsperiode de behandeling van het voorstel in eerste lezing kan worden afgerond. Bij de beantwoording zijn de in het verslag gestelde vragen omwille van de duidelijkheid zoveel mogelijk naar onderwerp gegroepeerd.

**1. Wenselijkheid van het wetsvoorstel**

Alhoewel de leden van verschillende fracties onderschreven dat burgers verzekerd moeten zijn van een deugdelijke en voortvarende behandeling van verzoekschriften, zijn er veel vragen gesteld over de noodzaak van de voorgestelde wijziging van artikel 5 van de Grondwet. De leden van de PvdA-fractie hebben gewezen op het advies van de Raad van State, waaruit blijkt dat de Raad twijfelt aan de noodzaak van de voorgestelde bepaling omdat het voorstel het bevoegd gezag niet verplicht tot het behandelen van verzoekschriften, wanneer de wetgever deze verplichting niet oplegt. De leden van de CDA-fractie waren nog niet overtuigd van de wenselijkheid om in de Grondwet te bepalen dat de wet regels stelt omtrent de behandeling van verzoekschriften. De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of zich in de praktijk problemen voordoen ten aanzien van de behandeling van verzoekschriften, die noodzaken tot de voorgestelde wijziging van de Grondwet. De leden van de D66-fractie hebben de doelstelling van het wetsvoorstel onderschreven, maar hebben opgemerkt dat opneming van een bepaling in de Grondwet een meerwaarde moet hebben, zodat het goed is nog eens kritisch een belangenafweging te maken ten aanzien van de noodzaak van de voorgestelde aanvulling. De leden van de SGP-fractie waren voorshands nog niet overtuigd van de noodzaak tot een opdracht aan de wetgever om regels te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften en hebben verzocht om een nadere onderbouwing, mede in het licht van de grondwetsgeschiedenis. De leden van de GPV-fractie hebben gevraagd waarom de regering kiest voor een aanvulling van het bestaande recht van petitie en niet om datgene wat in

de praktijk als behorend tot het petitierecht wordt ervaren, in de tekst van de Grondwet vast te leggen.

Uitgangspunt is dat er grond moet bestaan voor een voorstel tot grondwetsherziening. De grond tot herziening van de Grondwet kan zijn gelegen in een dringende behoefte, in objectieve factoren, terwijl de noodzaak van herziening in brede kring wordt erkend, dan wel in een anderszins gevoede, al dan niet dringende wens om te komen tot een herziening. Dit zal bij elk voorstel tot herziening op de eigen merites worden beoordeeld. Daarbij spelen overwegingen van juridische en wetgevingstechnische aard een rol. Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de D66-fractie delen wij mee dat in dit geval niet zozeer sprake is van een dringende noodzaak om te komen tot een herziening van de Grondwet, maar van de wens om ook in de Grondwet het belang van de petitie als informele verbindingsschakel tussen burger en overheid zo goed mogelijk te verzekeren. Het voorstel onderstreept het belang dat in onze samenleving aan het recht van petitie wordt gehecht.

Wij brengen in herinnering dat dit wetsvoorstel een uitvloeisel is van hetgeen ons in het kader van de staatkundige vernieuwing voor ogen staat. Wij verwijzen naar de brief van 1 mei 1997, waarin een overzicht is gegeven van de onderwerpen en voorstellen die in dat kader zijn gedaan (kamerstukken II 1996/97, 21 427, nr. 164). De opvattingen van de regering over staatkundige vernieuwing moeten worden gezien als de uitwerking van het regeerakkoord op basis waarvan dit kabinet is aangetreden. Daarin is de volgende passage opgenomen: «Wie greep wil krijgen op concrete problemen, moet luisteren naar de burgers die ermee leven. De eis van democratie gaat hand in hand met de eis van doeltreffend beleid. De directe invloed van de machtsuitoefening wordt daarom op verschillende manieren versterkt.» De uitwerking van deze passage in het regeerakkoord heeft geleid tot een reeks van voorstellen van verschillende aard, die een impuls zijn voor staatkundige vernieuwing in de komende jaren. Omdat de rechten van burgers tegenover de overheid een belangrijk element in onze democratie vormen, is het zowel voor burgers als voor de overheid van belang dat er voldoende instrumenten bestaan die in een concreet geval duidelijk maken welke opvattingen er bij de burgers leven. Wij menen dat de voorgestelde uitbreiding van het recht van petitie vanuit dat perspectief een bijdrage levert aan de versterking van de band tussen overheid en burger, zoals door de leden van de GPV-fractie is opgemerkt. Wij streven, zoals door de leden van deze fractie is opgemerkt, met de voorgestelde aanvulling naar een versterking van de materiële betekenis van het petitierecht. De invulling van de opdracht aan de wetgever versterkt naar ons oordeel de feitelijke betekenis van het petitierecht.

Wij delen mee dat het recht om verzoeken in te dienen, is verankerd in artikel 5 van de Grondwet. Het gaat hier om een grondrecht dat al lang zijn wortels heeft in onze democratie. Het petitierecht geeft iedere burger het recht om zich zonder vrees voor benadeling van overheidswege, schriftelijk tot de overheid te wenden. Het petitierecht omvat een onbeperkt recht om verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen (absoluut recht). De overheid mag het indienen bij welk bevoegd gezag dan ook, niet beletten of belemmeren (vrijheidsrecht). Het belang van het petitierecht is van oudsher gelegen in het feit dat het een middel is waarmee de burger invloed kan uitoefenen op (politieke) besluitvorming en waarbij de burger gevrijwaard blijft van sancties.

De veranderende verhoudingen binnen onze maatschappij hebben ertoe geleid dat niet meer kan worden volstaan met het louter kennismaken van verzoekschriften. Een burger mag van de overheid verwachten dat er iets

met zijn verzoek gebeurt en dat hij op enigerlei wijze een reactie op zijn verzoek krijgt. Uit artikel 5 van de Grondwet kan echter geen verplichting tot beantwoording of behandeling van verzoeken worden afgeleid. Het petitierecht omvat voor de overheid alleen de verplichting om een verzoek in ontvangst te nemen en er kennis van te nemen. Voor zover men spreekt over een recht op beantwoording of behandeling, moet dit worden gezien als een connex recht, dat niet is gebaseerd op artikel 5 van de Grondwet, maar op ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur en in bepaalde gevallen op specifieke wettelijke regelingen met betrekking tot bepaalde categorieën verzoekschriften.

In de bestuurspraktijk is, mede onder invloed van de Nationale ombudsman en de ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, een pakket van procedurele eisen tot ontwikkeling gekomen, waaraan de behandeling en beantwoording van verzoeken van burgers moet voldoen. Onder meer de Nationale ombudsman heeft door toetsing aan behoorlijkheidsnormen, een heldere jurisprudentie ontwikkeld over de behandeling en beantwoording van brieven. Deze normen hebben zich in de praktijk ontwikkeld tot bruikbare en toepasbare regels, die zich goed lenen voor codificatie. Daarnaast merken wij op dat in verschillende wetten een regeling is getroffen voor de behandeling van bepaalde verzoekschriften. Dit betekent dat zich in zoverre in de huidige praktijk geen problemen voordoen ten aanzien van de behandeling van verzoekschriften, waarnaar de leden van de VVD-fractie hebben gevraagd en waarover de leden van de D66-fractie een opmerking hebben gemaakt. Wij menen echter dat het wenselijk is om ook in de Grondwet het belang van de behandeling van verzoekschriften tot uitdrukking te laten komen. Juist omdat het petitierecht een element is in het proces van democratische besluitvorming en in de sfeer van de rechtsbescherming, vinden wij het wenselijk om de effectiviteit van de petitie als communicatiemiddel tussen burger en overheid te versterken en dit constitutioneel te verankeren. Met het voorstel wordt het petitierecht, dat nu alleen een indieningsrecht omvat, uitgebreid in die zin dat de wetgever de grondwettelijke opdracht krijgt de bestaande regels ten aanzien van de behandeling van verzoekschriften te codificeren. Op de opmerkingen van verschillende fracties over de waarborgfunctie, de rechtsbescherming en de rechtszekerheid, gaan wij hierna onder 2. van deze nota in.

De leden van de SGP-fractie hebben om een nadere onderbouwing van het wetsvoorstel gevraagd, mede in het licht van de grondwetsgeschiedenis. Wij realiseren ons dat de wens om te komen tot een uitbreiding van het petitierecht niet nieuw is. De Staatscommissie Cals/Donner heeft in de aanloop naar de grondwetsherziening 1983 voorgesteld in de Grondwet een opdracht voor de wetgever op te nemen om regels te stellen omtrent de behandeling en beantwoording van verzoekschriften (Tweede rapport, blz. 57). De wens hiertoe was ingegeven teneinde de effectiviteit van de petitie als informele verbindingschakel tussen burger en overheid zo goed mogelijk te verzekeren. Dit voorstel is destijds door de regering overgenomen en voorgelegd aan de Raad van State. Bij de grondwetsherziening van 1983 heeft de regering uiteindelijk afgezien van dit voorstel op grond van praktische argumenten (kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 3, blz. 28 en nr. 4, blz. 64). De reden hiervoor was allereerst dat de Raad van State van oordeel was dat het begrip «beantwoording» onvoldoende duidelijk was. Daarnaast heeft de regering de opdracht aan de wetgever laten vervallen omdat de praktische uitvoering tot moeilijkheden aanleiding kon geven. Ook meende de regering dat de wetgevingsopdracht vrij omvangrijk zou zijn omdat de casusposities die zich zouden kunnen voordoen, erg uiteen zouden kunnen lopen. Voorts zag de regering geen reden de ontwikkeling van de bestuurspraktijk, waarbij de behandeling en de beantwoording van

verzoekschriften in toenemende mate werd beheerst door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, te doorbreken.

De motieven die ten grondslag lagen aan het aanvankelijke regeringsvoorstel om het petitierecht bij de grondwetsherziening van 1983 uit te breiden, gelden echter nog onverkort. Juist omdat nu in de praktijk een stelsel van procedurele eisen is ontwikkeld ten aanzien van de behandeling van verzoekschriften, dat inmiddels voor een gedeelte in wetgeving is neergelegd, is het mogelijk te komen tot de voorgestelde grondwettelijke uitbreiding van het petitierecht. Anders dan bij de grondwetsherziening van 1983, hebben wij geen omvangrijk wetgevingsprogramma voor ogen, waarbij voor allerlei casusposities een veelheid van gedetailleerde voorschriften omtrent de behandeling wordt opgenomen. De opdracht aan de wetgever strekt ertoe om de wetgever de bevoegdheid te geven het stelsel van de in de praktijk ontwikkelde procedurele eisen voor de behandeling van verzoekschriften verder te codificeren. Daarbij is er niet, zoals de leden van de GPV-fractie hebben opgemerkt, voor gekozen om datgene wat in de praktijk als behorend tot het petitierecht wordt beschouwd, expliciet in de Grondwet vast te leggen. Dit hangt samen met het sobere karakter van onze Grondwet. Het vastleggen van een stelsel van procedurele eisen dat in de praktijk is ontwikkeld ten aanzien van de behandeling van verzoekschriften, leent zich minder goed voor codificatie in de Grondwet zelf.

## **2. Waarborgfunctie – rechtsbescherming – rechtszekerheid**

De leden van de PvdA-fractie hebben geconstateerd dat de reden voor de indiening van het wetsvoorstel zich niet zou verzetten tegen de introductie van een grondwettelijk recht op de behandeling van verzoekschriften. Alhoewel daarmee een voor de burgers rechtstreeks werkend recht zou ontstaan, is het, zoals wij ook in het nader rapport hebben aangegeven, naar ons oordeel de vraag of een grondwettelijk recht op behandeling wel voldoende begrensd en bepaald is en niet leidt tot rechtsonzekerheid bij het bestuur en de burger. Hetzelfde zou overigens gelden voor een grondwettelijk recht op antwoord van verzoekschriften.

Er is afgezien van een grondwettelijk recht op behandeling omdat het zowel voor de burger als voor het bestuur van belang is om te weten wat een recht op behandeling van een verzoekschrift precies inhoudt. Gelet op alle mogelijke casusposities die zich kunnen voordoen, zal de wijze van behandeling van geval tot geval verschillen. In zoverre kan een grondwettelijk recht op behandeling, gelet op het sobere karakter van de Grondwet, te weinig bepaald zijn en leiden tot rechtsonzekerheid. Wij geven daarom de voorkeur aan een opdracht aan de wetgever om regels te stellen ten aanzien van de behandeling van verzoekschriften. Vanwege het uiteenlopende karakter van verzoekschriften, hebben wij gekozen voor een bepaling die de wetgever beleidsvrijheid laat en die de wetgever niet verplicht om voor de behandeling van alle verzoekschriften regels te stellen. Dit mede omdat van overheidsorganen niet mag worden verwacht dat alle verzoeken met eenzelfde mate van intensiteit en langs een gelijke procedure worden behandeld. De veelheid van ongelijksoortige casusposities brengt mee dat het niet goed mogelijk is om voor alle mogelijke casusposities die zich bij de indiening en behandeling van verzoekschriften kunnen voordoen, op de bijzonderheden van die casus toegesneden regels vast te stellen. Wij menen dat een recht op behandeling voorts te onbegrensd is omdat niet in alle gevallen van het bestuur kan worden verwacht dat een verzoekschrift daadwerkelijk in behandeling wordt genomen. Bij de praktische uitvoering kan een recht op behandeling naar ons oordeel op problemen stuiten.

Het voorgaande laat onverlet dat een grondwettelijke opdracht aan de wetgever aanbeveling verdient. Wij streven ernaar om voor de behandeling van de belangrijkste categorieën verzoekschriften waarvoor nog geen wettelijke regeling is getroffen, een regeling te treffen in de Algemene wet bestuursrecht. Burgers kunnen zich wat betreft de behandeling van een verzoekschrift dan weliswaar niet rechtstreeks op een bepaling in de Grondwet beroepen, maar wel op een algemene wet waaraan een opdracht in de Grondwet ten grondslag ligt. Dit heeft naar ons oordeel een meerwaarde. Wij zijn daarom anders dan de Raad van State, zoals door de leden van de PvdA-fractie is opgemerkt, van mening dat het wetsvoorstel in voldoende mate een waarborgfunctie heeft. De vraag van de leden van de PvdA-fractie of wij het eens zijn met de Raad van State dat de voorgestelde wijziging niets verandert aan de huidige praktijk, beantwoorden wij ontkennend. Ook de leden van de SGP-fractie hebben hierover een opmerking gemaakt. Wij wijzen er allereerst op dat uit de rapporten van de Nationale ombudsman blijkt dat er nog het nodige kan worden verbeterd. Ook merken wij op dat na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de Grondwet een wettelijke verankering vereist voor een regeling omtrent de behandeling van verzoekschriften. De behandeling van verzoekschriften zal een vast aandachtspunt zijn bij de totstandkoming van wetgeving. Burgers zijn op deze wijze van een reactie op hun verzoekschrift verzekerd overeenkomstig uniforme wettelijke regels. Een verzoeker kan zich, daar waar wetgeving tot stand is gekomen dan wel zal komen, beroepen op deze wettelijke bepalingen in plaats van op de algemene beginselen van bestuur, zoals door de leden van de GPV-fractie is opgemerkt. Wij menen dat het voorstel daarom bijdraagt aan de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid, waarover de leden van de fractie van D66 een opmerking hebben gemaakt. Een extra waarborg is naar ons oordeel gelegen in het feit dat wetgeving met betrekking tot de behandeling van verzoekschriften niet lichtvaardig zal kunnen worden gewijzigd of ingetrokken, nu daaraan een bepaling in de Grondwet ten grondslag ligt. Ook dit draagt bij aan de rechtszekerheid.

In antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie of het feit dat niet voor alle verzoekschriften wettelijke regels zullen worden gesteld, er niet toe kan leiden dat er verschil ontstaat tussen de mate van rechtsbescherming, delen wij het volgende mee. Het zal zowel nu als in de toekomst van de aard van het verzoekschrift afhangen, voor welke wijze van behandeling wordt gekozen. Ook thans is voor de afhandeling van bepaalde verzoekschriften een wettelijke voorziening getroffen en voor de afhandeling van andere categorieën verzoekschriften niet. Daar waar voor de behandeling van verzoekschriften is of wordt gekozen voor een wettelijke regeling, gelden voor de behandeling daarvan uniforme regels, met dezelfde mate van rechtsbescherming. Voor zover er niet wordt voorzien in een wettelijke regeling, vindt de behandeling van de desbetreffende verzoekschriften plaats aan de hand van de in de bestuurspraktijk ontwikkelde normen, waarbij eveneens sprake is van dezelfde mate van rechtsbescherming.

### **3. Algemene wet bestuursrecht**

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of naast de bepaling in artikel 107, tweede lid, van de Grondwet «De wet stelt algemene regels van bestuursrecht vast.», een specifieke bepaling over de behandeling van verzoekschriften nodig is. Wij verwijzen in antwoord hierop allereerst naar hetgeen hiervoor is opgemerkt over de wenselijkheid van het wetsvoorstel en de waarborgfunctie die het voorstel naar ons oordeel heeft. Daarnaast merken wij op dat, alhoewel de behandeling van verzoekschriften inderdaad tot het bestuursrecht behoort en in zoverre

kan worden gebaseerd op artikel 107, tweede lid, van de Grondwet, wij een afzonderlijke bepaling in artikel 5 Grondwet op zijn plaats achten. Een aanvulling op het bestaande recht van petitie, een klassiek grondrecht, hoort thuis in het desbetreffende artikel van de Grondwet. Het belang dat in onze samenleving aan het recht van petitie wordt toegekend, wordt onderstreept door in een afzonderlijke bepaling tot uitdrukking te brengen dat de wetgever regels stelt omtrent de behandeling van verzoekschriften. Voorts is het in artikel 5 van de Grondwet genoemde begrip «bevoegd gezag» ruimer dan het begrip «bestuursorgaan» in de Algemene wet bestuursrecht.

Ook biedt artikel 107 Grondwet geen exclusieve grondslag om regels te stellen ten aanzien van bestuursrechtelijke onderwerpen. Zo bevat de Algemene wet bestuursrecht ook bepalingen ter uitvoering van andere artikelen van de Grondwet. Een afzonderlijke, expliciete grondslag in de Grondwet voor de behandeling van verzoekschriften dwingt de wetgever om in de toekomst expliciet aandacht te besteden aan de behandeling van verzoekschriften bij de totstandkoming van wetgeving.

Wij menen dan ook dat met een regeling voor de behandeling van verzoekschriften in de Algemene wet bestuursrecht, waarnaar de leden van de D66-fractie hebben gevraagd, niet hetzelfde wordt bereikt als met een grondwettelijke opdracht aan de wetgever tot normering van de behandeling van verzoekschriften. Uit oogpunt van rechtszekerheid, waarover de leden van de D66-fractie een vraag hebben gesteld, menen wij dat de meerwaarde van de voorgestelde bepaling ten opzichte van een uitputtende regeling van minimale eisen in de Algemene wet bestuursrecht, vooral moet worden gezocht in het feit dat in de Grondwet zelf het belang van de afhandeling van verzoekschriften tot uitdrukking brengt. Wij verwijzen de leden van de D66-fractie naar hetgeen eerder in deze nota is opgemerkt.

Wij zijn met de leden van de D66-fractie van oordeel dat de Algemene wet bestuursrecht de aangewezen plek is om de in de bestuurspraktijk ontwikkelde procedurele normen ten aanzien van de behandeling van verzoekschriften verder te codificeren. Een grondwettelijke bepaling kan deze ontwikkeling ondersteunen en verder bevorderen, daar enige wettelijke regeling omtrent de behandeling van verzoekschriften dan te herleiden is tot een bepaling in de Grondwet. Dit laat onverlet dat wij los van de totstandkoming van dit wetsvoorstel in ieder geval streven naar een spoedige opnemng van bepalingen ten aanzien van de interne klachtafhandeling in de Algemene wet bestuursrecht. In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie, delen wij mee dat het daartoe strekkende wetsvoorstel op korte termijn aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Voorts zullen wij ook los van dit wetsvoorstel bezien in hoeverre het wenselijk is dat er procedurele voorschriften over de behandeling van de belangrijkste categorieën verzoekschriften in de Algemene wet bestuursrecht worden opgenomen, bijvoorbeeld in hoofdstuk 2 waarin het verkeer tussen burger en overheid wordt geregeld.

Wat betreft een regeling in hoofdstuk 2 van de Algemene wet bestuursrecht denken wij aan een codificatie van de belangrijkste door de Nationale ombudsman ontwikkelde normen. De in dit hoofdstuk neer te leggen voorschriften met betrekking tot de behandeling van verzoekschriften, zullen uiteraard gericht zijn op de beantwoording van een verzoekschrift.

Met de leden van de GPV-fractie zijn wij van oordeel dat indien een ontvangstbevestiging en een tussenbericht naar de verzoeker wordt toegestuurd, een inhoudelijke behandeling en beantwoording van het verzoekschrift moet volgen, daar anders het vertrouwen van burgers wordt beschaamd. Het kan echter voorkomen dat op een verzoekschrift

geen inhoudelijke beantwoording of behandeling hoeft te volgen. Wij spreken in het voorstel daarom ook niet, zoals uit het voorgaande blijkt, over een recht op antwoord of behandeling.

Ieder bestuursorgaan is bekend met onbegrijpelijke verzoeken, zoals door de leden van de GPV-fractie is opgemerkt. In redelijkheid hoeft een bestuursorgaan een dergelijk verzoekschrift niet inhoudelijk te behandelen. Dit zal in beginsel meteen bij de ontvangst van een verzoekschrift duidelijk zijn, zodat bijvoorbeeld in de ontvangstbevestiging kan worden meegedeeld dat het verzoekschrift voor «kennisgeving wordt aangenomen». Daarnaast is het niet wenselijk dat herhaalde verzoeken, waarin geen nieuwe feiten worden aangedragen, telkens opnieuw behandeld en beantwoord worden. In een dergelijk geval kan bijvoorbeeld worden volstaan met de mededeling dat «verdere correspondentie met vergelijkbare inhoud voor kennisgeving wordt aangenomen». Een wettelijke regeling moet voldoende ruimte laten voor het vorenstaande. Wat betreft verzoeken van notoire querulanten, waarover de leden van de VVD-fractie hebben gesproken, zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld in hoeverre keer op keer een inhoudelijke behandeling van het verzoekschrift moet volgen. Het is niet uitgesloten dat, uit oogpunt van bestuurslasten, op enig moment wordt meegedeeld dat nieuwe verzoeken voor kennisgeving worden aangenomen. Ook hiertoe zal een wettelijke regeling voldoende ruimte moeten laten.

De leden van de PvdA-fractie hebben in het licht van het belang van de rechtszekerheid voor de burgers gevraagd voor welke categorieën verzoekschriften in de toekomst geen wettelijke regeling zal worden getroffen, terwijl de leden van de SGP-fractie hebben gevraagd voor welke andere verzoekschriften een wettelijke regeling nodig zal zijn, gelet op hetgeen in de Algemene wet bestuursrecht is dan wel zal worden geregeld. Wij merken op dat daarover geen algemene uitspraak kan worden gedaan, mede vanwege het uiteenlopende karakter van verzoekschriften. Het kabinet streeft ernaar om voor de interne behandeling van klachten regels neer te leggen in de Algemene wet bestuursrecht. Ook is denkbaar dat er, zoals gezegd, procedurele bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht worden opgenomen, bijvoorbeeld over een tijdige afhandeling van brieven. Daarmee zullen voor de belangrijkste categorieën verzoekschriften uniforme regels gelden.

De leden van de GPV-fractie hebben er terecht op gewezen dat de begrippen «verzoekschrift» en «verzoek» ruim moeten worden opgevat. Dit brengt mee dat alle bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht waarin een burger schriftelijk om een zeker overheidsoptreden vraagt, kunnen worden gezien als uitvoering van het tweede lid, waarnaar door de leden van de PvdA-fractie is gevraagd.

Wat betreft de opmerkingen van de leden GPV-fractie over de ruime interpretatie van het begrip «verzoekschrift», mede in het licht van irrelevante verzoeken, merken wij op dat een ruime interpretatie van het begrip «verzoek» niet meebrengt dat daadwerkelijk op ieder verzoek een inhoudelijke behandeling moet volgen. Wij verwijzen deze leden naar hetgeen hiervoor is opgemerkt. Overigens merken wij op dat niet iedere brief van een burger moet worden aangemerkt als een verzoek in de zin van artikel 5 Grondwet.

Het ligt, in antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie, in de rede dat indien een verzoek zich richt tot meerdere bevoegde gezagen, het meest betrokken bevoegd gezag een inhoudelijk antwoord geeft, terwijl de overige volstaan met een verwijzing naar dit antwoord of met de mededeling dat het desbetreffende terrein primair tot de verantwoordelijkheid van een ander bevoegd gezag behoort. Wij wijzen op artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin een algemene verplichting is

neergelegd om geschriften tot behandeling waarvan een ander bestuursorgaan bevoegd is, door te zenden naar dat bestuursorgaan.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de PvdA-fractie delen wij mee dat voorschriften in de Algemene wet bestuursrecht, dan wel in andere wetten met betrekking tot de vorm en inhoud van het in behandeling te nemen verzoek, niet moeten worden gezien als een beperking op het kunnen indienen van een verzoekschrift, maar als voorwaarden voordat tot behandeling van het verzoek wordt overgegaan. De leden van de CDA-fractie hebben terecht opgemerkt dat een wettelijke regeling ten aanzien van de behandeling van verzoekschriften, geen enkele belemmering mag vormen voor de indiening van een verzoekschrift. Er mag immers geen inbreuk worden gemaakt op het absolute, ongeclausuleerde recht om schriftelijk een verzoek in te dienen. Voor zover wettelijke bepalingen thans bepalingen bevatten ten aanzien van het heffen van leges, waarnaar deze leden hebben gevraagd, moet dit niet worden gezien als een beperking van het recht van petitie, maar als een voorwaarde voor het in behandeling nemen van een verzoekschrift. In verband met de opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie, delen wij daarom mee dat, zoals wij in de memorie van toelichting hebben aangegeven, het tweede lid moet worden gezien als een aanvulling op het bestaande recht van petitie en niet als een explicitering van een bestaand, in het petitie-recht besloten liggend absoluut recht op behandeling.

#### **4. Overige vragen**

##### *a. Behandeling van verzoekschriften door de Staten-Generaal*

Met de leden van de fractie van de PvdA onderkennen wij het belang van de behandeling van verzoekschriften door de Staten-Generaal. Een grondwettelijk recht op behandeling, zoals deze leden hebben gesuggered, achten wij niet wenselijk. Niet alleen omdat ook daarvoor de hiervoor genoemde bezwaren gelden van onbepaaldheid en onbegrensdsheid, maar ook omdat wij er vertrouwen in hebben dat de Staten-Generaal op een goede en zorgvuldige wijze met verzoekschriften omgaan.

De leden van de CDA-fractie hebben naar de status van de regeling van de behandeling van verzoekschriften in de reglementen van orde van de beide kamers en de reglementen voor de commissies voor de verzoekschriften gevraagd. De Staten-Generaal ontleenen de bevoegdheid deze reglementen vast te stellen aan artikel 72 Grondwet. De reglementen zijn niet aan te merken als een wet in materiële zin, nu zij de werkwijze van de Staten-Generaal regelen en in zoverre het karakter hebben van interne voorschriften van de Staten-Generaal, die slechts de kamers en hun leden binden. Dit betekent dat het wetsvoorstel de bevoegdheid van de Staten-Generaal tot het vaststellen, dan wel wijzigen van deze reglementen volledig in stand laat en dat het vraagstuk van artikel 140 Grondwet, dat door deze leden aan de orde is gesteld, zich niet voordoet. Dit laat onverlet dat indien er een wettelijke regeling tot stand zou komen waarin de behandeling van schriftelijke verzoeken aan de Staten-Generaal zou worden geregeld, de reglementen van de kamers daarmee in overeenstemming moeten zijn. Wij zijn echter, zoals de leden van de GPV-fractie hebben opgemerkt, niet voornemens de totstandkoming van een dergelijke regeling te bevorderen omdat wij erop vertrouwen dat de Staten-Generaal in de reglementen rekening zullen houden met de regels die ter uitvoering van het voorgestelde tweede lid zullen worden vastgesteld.



### *b. Bevoegd gezag*

Ten aanzien van de vragen van de leden van de GPV-fractie naar het criterium om als bevoegd gezag te worden aangemerkt, delen wij mee dat het begrip «bevoegd» gezag duidelijk maakt dat het ontvangende ambt bevoegdheden moet bezitten ten aanzien van het petitum. Onder bevoegd gezag moet worden verstaan «bevoegd openbaar gezag», zodat daaronder ook privaatrechtelijke organisaties vallen die met openbaar gezag zijn bekleed. Het vorenstaande brengt mee dat de bevoegdheid van de Staten-Generaal met betrekking tot de behandeling van verzoekschriften zover reikt als de medewetgevende, controlerende en andere bevoegdheden van de Staten-Generaal reiken. De kamers dan wel individuele kamerleden kunnen in de regel zelfstandig een verzoek inwilligen, indien zij gebruikmaken van de hun in de Grondwet geattribueerde bevoegdheden. De commissies voor de verzoekschriften kunnen in beginsel niet worden beschouwd als «bevoegd gezag», omdat zij niet zelfstandig beschikken over geattribueerde bevoegdheden. Ook voor de rechterlijke macht, de Raad van State of het koninklijk huis geldt dat zij alleen als «bevoegd gezag» worden aangemerkt als zij over bevoegdheden beschikken ten aanzien van het petitum.

Anders dan de leden van de GPV-fractie menen wij niet dat nu er categorieën verzoekschriften zijn waarvoor geen wettelijke regels zullen gaan gelden, dat daardoor de feitelijke betekenis van het voorgestelde tweede lid beperkt zal zijn. Wij verwijzen deze leden naar het voorgaande en wij benadrukken te streven naar codificatie van procedurele vereisten voor de behandeling van verzoekschriften.

### *c. Strafbaar feit – petitum*

De leden van de GPV-fractie hebben gevraagd naar de gevolgen van een petitum waarin mogelijk sprake is van een strafbaar feit. Zoals deze leden hebben opgemerkt, brengt het absolute karakter van het petitierecht mee dat iemand niet kan worden vervolgd wegens het louter indienen van een verzoekschrift en mag de inhoud van een petitum niet in de weg staan aan de behandeling daarvan. Dit laat onverlet dat in de beantwoording van het verzoekschrift erop kan worden gewezen dat het doen van een racistische uitspraak in de openbaarheid tot strafvervolging kan leiden.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,  
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal