

Vergaderjaar 1998–1999

**25 383**

**Rechtstreeks beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels**

**25 425**

**Herziening rechterlijke organisatie**

**Nr. 2**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 25 september 1998

De vaste commissies voor Justitie<sup>1</sup> en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>2</sup> hebben op 9 september 1998 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie en minister Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **de brief van 13 mei 1997 ten geleide van de notitie inzake het rechtstreeks beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels bij de bestuursrechter (25 383, nr. 1);**
- **de brief van 12 februari 1998 ten geleide van de notitie over het Procola-arrest en de werkwijze bij de Raad van State (25 425, nr. 3);**
- **de brief van 18 februari 1998 inzake het kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (25 600-VI, nr. 46).**

Van het overleg brengen de commissies als volgt uitgebreid verslag uit.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Duijkers (PvdA), De Milliano (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Albayrak (PvdA), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA), Brood (VVD). Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Apostolou (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GroenLinks), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD),

Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Belinfante (PvdA), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Zijlstra (PvdA), Van Walsem (D66), Van der Hoeven (CDA), Kamp (VVD).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA),

Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Belinfante (PvdA), Buijs (CDA), Rietkerk (CDA), Barth (PvdA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD).

Plv. leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Wagenaar (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Schreijer-Pierik (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Kuijper (PvdA), Apostolou (PvdA), De Milliano (CDA), Eurlings (CDA), Albayrak (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Essers (VVD).

## Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Er is een wetsvoorstel in aantocht waarin bepaald wordt dat er geen rechtstreeks beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels bij de bestuursrechter zal zijn tot een wet dat mogelijk maakt. Gelet op alle haken en ogen heeft mijn fractie hier op dit moment begrip voor, maar dit «moratorium» betekent «wegschuiven», want het blijft natuurlijk merkwaardig dat zo'n beroep wel bij de gewone rechter mogelijk is, maar niet bij de bestuursrechter. De ravage na de storm die het Procola-arrest veroorzaakte, leek aanvankelijk enorm. Juridisch Nederland leek verdeeld in twee kampen, de rekkelijken en de preciezen. De preciezen vonden dat de Raad van State zijn rechtsprekende taak meteen zou moeten afstoten, de rekkelijken vonden dat het allemaal zo'n vaart niet zou lopen. De zaak is op het ogenblik nog wat onduidelijk, er zijn nog enkele procedures aanhangig en de precieze reikwijdte van dit arrest is nog niet bekend. Het kabinet zegt dan ook, gesteund door de Raad van State, dat er op dit moment met enkele eenvoudige organisatorische maatregelen voldoende aan het bezwaar van de combinatie van rechtspraak en advisering tegemoet kan worden gekomen. Daarmee sluit het kabinet zich aan bij de andere Europese landen, die ook nog maar even afwachten wat de precieze reikwijdte van het Procola-arrest zal zijn. Onze fractie kan hier enig begrip voor opbrengen, mede omdat er nu toch al discussie is over de reorganisatie van de rechterlijke macht en over de rechtseenheid. Daarbij is de combinatie van advisering en rechtspraak natuurlijk een heel belangrijk vraagstuk, waarover wij nog diepgaand van gedachten zullen moeten wisselen.

Op voorhand kan ik wel al zeggen dat er voor D66 toch wel heel zwaarwegende argumenten naar voren zouden moeten worden gebracht om tot de slotsom te komen dat het niet gewenst zou zijn om die zaken op termijn te scheiden. Ze zouden in ons hele stelsel van de trias politica gescheiden moeten blijven. In de vorige kabinetsperiode zijn wij de goede weg op gegaan door bij adviesorganen een eind te maken aan oneigenlijke vermenging van taken.

Dit geldt overigens natuurlijk niet alleen voor de bestuursrechter, maar ook voor de gewone rechter. Volgens artikel 22 van de Wet op de rechterlijke organisatie heeft de Hoge Raad de plicht om desgevraagd de regering te adviseren. Verleden jaar hebben wij al gezien, hoe moeilijk de Hoge Raad het daarbij kan hebben, bijvoorbeeld bij de kwestie van het hoger beroep in vreemdelingenzaken. Mijn fractie vindt dat de Hoge Raad, zeker tegen de achtergrond van het Procola-arrest, niet meer verplicht zou moeten worden om advies te geven. De raad moet kunnen zeggen dat zijn onpartijdigheid daarmee in gevaar zou komen. Dit punt weegt voor onze fractie zo zwaar dat ik overweeg om er een uitspraak van de Kamer over te vragen, als de regering hier niet genoegzaam op reageert.

Over het dikste stuk, de evaluatie hoef ik relatief weinig te zeggen, omdat de voorstellen tot verbetering door de regering worden overgenomen. Zo'n periodieke evaluatie blijkt nuttig te zijn om problemen die in de praktijk blijken, snel te verhelpen. Ik vraag me af of dit middel niet wat vaker zou moeten worden toegepast, bijvoorbeeld bij het burgerlijk procesrecht of het strafprocesrecht.

Het is een ruim opgezette evaluatie over een korte periode. Zou de volgende evaluatie om een goed totaaloverzicht te kunnen verkrijgen niet een wat ruimere periode moeten beslaan? De Algemene wet bestuursrecht komt er niet slecht uit. Er staat zelfs dat er niet kan worden gezegd dat de bestuurslasten, afgemeten tegen de bestuursbaten, substantieel zijn gestegen. Wij moeten hierbij constant kritisch zijn, maar de kwaliteit van onze rechtspraak is toch wel wat waard. Voor een dubbeltje zit je nu eenmaal niet op de eerste rij. Een goed en doorzichtig rechtssysteem

levert op den duur baten op. Tegen die achtergrond vind ik de vragen, de eisen van de VNG van honorering van de extra bestuurslasten wat overtrokken.

D66 is vóór een goede rechtsbescherming en vóór heldere procedures, ook in het bestuursrecht, en wij beseffen daarbij maar al te goed dat een lange duur, stroperigheid en andere mankementen de maatschappelijke acceptatie doen afnemen. Wij zijn het dan ook van harte eens met het ineenschuiven van de twee voorbereidingsprocedures en het vervolgens afschaffen van de bezwaarschriftenprocedure. Zo wordt dubbel-op voorkomen en is er toch nog een verantwoorde rechtsbeschermingsprocedure.

Een belangrijk probleem is de traagheid in de besluitvorming, zowel in de rechtspraak als bij het bestuur. Het is te makkelijk om ervan uit te gaan dat dit met zelfregulering verholpen zou kunnen worden; ik vind het dan ook goed dat er wettelijke maatregelen genomen worden als het daarmee niet lukt. Het is verder belangrijk dat uitwassen uit het bestaande systeem worden gehaald. Daarbij doel ik op verschillen in de kringen van beroeps-gerechtigden. Het kabinet constateert dat er verschillen zijn, maar het doet er verder niets mee. Je kunt je afvragen of een behoorlijke rechtsbescherming het nog wel nodig maakt dat iemand in Maastricht kan opkomen tegen een bestemmingsplan in Noord-Groningen. Met andere woorden, is het voor een verantwoorde rechtsbescherming nog wel nodig om de actio popularis in het milieurecht en op het gebied van de ruimtelijke ordening te handhaven?

Tot slot. De AWB is een belangrijke algemene regeling geworden en de kinderziektes lijken nu overwonnen. Ik vraag me dan ook af of het moment niet gekomen is om een AWB-toets in te voeren die op iedere wet wordt toegepast. Afwijking van de wet zou moeten worden gemotiveerd, waardoor het ook moeilijker zou worden.

De heer **Van der Staaij** (SGP): De brief van 13 mei 1997 over rechtstreeks beroep tegen algemeen verbindende voorschriften is eigenlijk al enigszins gedateerd, want het wetsvoorstel om artikel 8:2 op een later moment te laten vervallen is inmiddels al ingediend. Ik vraag me af of de brief niet ook in een ander opzicht gedateerd is, want er is in het wetsvoorstel sprake van uitstel, terwijl uit het regeerakkoord opgemaakt lijkt te kunnen worden dat het om afstel zou gaan. 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.

Het is verheugend dat de evaluatie in het algemeen een positief beeld oplevert, dat er geen ingrijpende wijzigingen nodig zijn. Onze fractie kan de hoofdlijnen van de aanpak in de brief van 18 februari 1998 onderschrijven. Terecht wordt de stroperigheid van procedures bij bestuur en rechter als een belangrijk aandachtspunt genoemd. Wij moeten alleen niet denken dat de problemen voor een groot deel opgelost zouden kunnen worden met wettelijke maatregelen als het aangeven van concrete termijnen voor de behandeling van zaken. Er moet oog voor zijn of de stroperigheid niet te wijten is aan een ontoereikende bezetting of ontoereikende middelen, want anders gaat een versnelling ten koste van andere zaken. Als er over de hele linie een korte afhandelingstermijn geldt, is het moeilijk om prioriteiten te stellen.

Het valt ons op dat er ook in het regeerakkoord sprake van is dat rechtstreeks beroep op de rechter mogelijk moet zijn als belanghebbende en bestuur het eens zijn over het overslaan van de bezwaarfase. In de evaluatie staat het wat voorzichtiger; er wordt met name het gevaar signaleerd dat de zeefwerking zou worden ondergraven als het bestuur van tevoren kon zeggen dat iemand maar niet zou moeten meedoen aan

een bezwaarschriftenprocedure, omdat het toch geen zin zou hebben. Welke waarborgen ziet de regering om dergelijk misbruik te voorkomen? Er wordt erg uitvoerig aandacht besteed aan alle complicaties bij het precies vaststellen van de toename van de bestuurslasten, maar er wordt toch wel wat gemakkelijk heengestapt over de verhoging van de bestuurslasten zoals die door veel gemeenten wordt ervaren.

De regering stelt ook dat de AWB zich niet verzet tegen tussenuitspraken, maar is het niet noodzakelijk, ook hiervoor uitdrukkelijk een basis in de wet te bieden?

Ook naar de mening van onze fractie is een afwachtende houding inzake de gevolgen van het Procola-arrest alleszins gerechtvaardigd. Ook al omdat het hierbij om een zeer bijzondere casus gaat, lijkt het ons verstandig om nieuwe uitspraken van het Europese Hof af te wachten. Dit betekent echter geenszins dat wij zouden moeten ophouden met nadenken, want er zijn in het licht van artikel 6 van het EVRM nog wel meer vragen te stellen over de advisering door rechterlijke colleges, maar ik wijs ook op politieke, publicitaire en wetenschappelijke activiteiten van rechters. Wat zouden de gevolgen daarvoor van een zeer strikte uitleg van het begrip onpartijdigheid zijn? Dit is nog een andere reden waarom wij voorzichtig willen zijn met een te strikte scheiding van taken, ook bij de Raad van State. Er wordt immers beklemtoond dat er toch ook sprake is van een vruchtbare wisselwerking tussen de adviserende en de rechtsprekende taken. Juist in de discussie over juridisering is naar voren gekomen dat te sterk gescheiden werelden van bestuur en rechter ook gevaren inhoudt als het gaat om het handhaven van het evenwicht tussen rechter en bestuur. Onze fractie waarschuwt ervoor in naam van de onpartijdigheid de rechter op te sluiten in een ivoren toren.

De heer **Brood** (VVD): Gelet op het Procola-arrest zou je je kunnen afvragen of wij ons bij het goedkeuren van het EVRM wel voldoende hebben gerealiseerd, welke verstrekkende gevolgen het heeft. In de afgelopen jaren hebben wij op basis van de zeer beperkte artikelen uit dit verdrag de ene verandering na de andere in onze rechtsstructuur doorgevoerd. De Raad van State kiest een nieuwe werkwijze; hij verandert enkele onderlinge verhoudingen. Men vindt de casuïstiek van deze Luxemburgse zaak zo specifiek dat er geen uitgebreide reactie op nodig is. En vervolgens wijst men op de historisch gegroeide positie van de Raad van State. Dat laatste doet enigszins denken aan de Van Benthem-jurisprudentie, waarbij de Raad van State zich ook nogal zeker achtte omtrent zijn positie en de mate waarin de Europese rechtspraak een en ander zou gaan doorkruisen.

Wij hebben in ieder geval enige zorg in verband met dit arrest, omdat Luxemburg zelf wel bereid was, hieraan vergaande consequenties te verbinden. Ook de genoemde jurisprudentie baart ons zorgen, omdat je eruit kunt opmaken dat het Europese Hof toch wel vergaande veranderingen beoogt. Ook wij krijgen signalen, zowel uit kringen rondom het Hof als uit de advocatuur, dat wij de risico's van deze zaak niet moeten onderschatten. Het lijkt op zichzelf inderdaad heel prudent om de jurisprudentie af te wachten, maar er is wel het risico van schadeclaims, omdat Nederland op de hoogte is van deze eerdere uitspraak. Het is eigenlijk opvallend dat de Algemene wet bestuursrecht uiteindelijk invloed zal hebben op vrijwel alles wat wij hier doen, zodat ook de burgers er vrijwel altijd mee te maken krijgen. Daarmee vormt de wet een van de hoekstenen van onze democratische rechtstaat. Alleen al om die reden is het zaak om er zeer voorzichtig mee om te gaan, maar ook 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 bestuur staat voor de taak, vorm te geven aan zijn functie in de samenleving binnen de gekanaliseerde machtsuitoefening die het bestuursrecht

met zich mee kan brengen. Het evenwicht dreigt nu in die zin enigszins verstoord te worden dat de snelheid waarmee de samenleving verandert en de snelheid waarmee het bestuur daarop wil reageren, enigszins wordt gehinderd door de traagheid die de bestuursrechtelijke ordening met zich meebrengt.

Het lijkt onze fractie zinnig om te onderzoeken of het gebruik van expertsystemen in het bestuursrecht verder zou kunnen worden ontwikkeld. De Vereniging voor administratief recht heeft een aantal jaren geleden onderzocht in hoeverre onder andere met automatisering eenvoudige procedurefouten kunnen worden vermeden, waardoor de bestuurlijke lasten verminderd zouden kunnen worden. Zo kun je tot besluitvorming komen die wat beter past bij de huidige dynamiek van de samenleving, terwijl er toch waarborgen zijn voor voldoende juridische kwaliteit van de beoogde besluitvorming. Wij vinden het belangrijk om de stroperigheid aan te pakken. Wij hebben al eens gesproken over juridisering en daar zullen wij in de komende jaren nog wel vaker mee te maken krijgen. Die is op deze manier wellicht wat in te dammen. Nog enkele concrete vragen naar aanleiding van de evaluatie. Wij zouden nog eens naar de proceskostenbepalingen willen kijken. De belangenorganisaties willen de politieke strijd soms via de rechter doorzetten; het lijkt ons heel aantrekkelijk om eens na te gaan of de belangenorganisaties niet wat meer op hun verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken door toch eens aan veroordeling tot het betalen van de proceskosten te denken als die organisaties duidelijk misbruik maken van juridische procedures om tijd te rekken of onwelgevallige besluiten uit te stellen. Verder wordt er in de evaluaties geconstateerd dat het procesrecht en de praktijk naar elkaar toegroeien. Ik weet uit eigen ervaring dat de rechter zich steeds meer lijdelijk opstelt, ook in het bestuursrecht. Hierdoor neemt de behoefte aan deskundige begeleiding toe. Moet dit uiteindelijk leiden tot vormen van verplichte procesvertegenwoordiging? Dit zou op zichzelf ook remmend kunnen werken, omdat een adviseur zijn cliënt zou kunnen afraden om in hoger beroep te gaan, als hij vindt dat dat niet zoveel zin meer heeft.

Dan nog een opmerking over artikel 6:22. Ik zou eens wat meer naar de materiële kant van fouten in de besluitvorming willen kijken; misschien kunnen kleine materiële gebreken in de toekomst worden overgeslagen. Ten slotte vraag ik de regering of bij toekomstige evaluaties van de AWB ook de verzekeraars van overheden betrokken zouden kunnen worden. Die beschikken over een schat aan informatie over de wijze waarop overheden functioneren, over de mate waarin ze aansprakelijk worden gesteld en over de risico's die ze lopen. Bij de invoering van de AWB hebben zij ook een hooglopende discussie met lagere overheden gehad over de vraag, wat die nu precies zouden willen verzekeren. In eerste instantie waren verzekeraars niet bereid om overheden te verzekeren, omdat het maken van fouten niet als risico werd gezien.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Wat het beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels betreft sluit ik mij aan bij de vorige sprekers.

Onze fractie heeft waardering voor de volledigheid van de werkzaamheden van de evaluatiecommissie voor de AWB; die doet recht aan het ingrijpende karakter van de wijziging die de AWB in het Nederlandse bestuursrecht teweeg heeft gebracht. Daar doet niet aan af, maar het is wel een beetje jammer, dat de evaluatiecommissie heeft vastgesteld dat de belangrijkste conclusies eigenlijk te vroeg zijn getrokken en dat er nog geen volledig beeld van de werking van de AWB kan worden gegeven. Zij heeft wel een aantal aanbevelingen gedaan om knelpunten alvast weg te nemen. Hoe zal de regering de aanbevelingen onder ogen brengen van de instanties waarop ze betrekking hebben?

De overschrijdingen van termijnen, zowel bij de totstandkoming van besluiten in de bezwaarfase als bij de toezending van stukken aan de rechter, baren mijn fractie net als de regering grote zorgen. Het gaat hierbij niet alleen om de rechtsbescherming voor de burger, maar ook om het vertrouwen van de burger in de overheid. Wij vinden het dan ook prettig dat de regering de aanbeveling overneemt om de mogelijkheden van sancties voor de bestuursrechter te onderzoeken. Wij vinden het bij het terugdringen van de overschrijdingen van termijnen wel belangrijk om te wachten tot de volgende evaluatie van de AWB en wij zouden graag eerder hierover nieuwe informatie ontvangen, bijvoorbeeld over een jaar. Uit de rapportage blijkt dat de bezwaarschriftenprocedure een belangrijke functie vervult. Terecht gaat zowel de evaluatiecommissie als het kabinet er dan ook van uit dat deze gehandhaafd moet worden en dat er met het maken van uitzonderingen uiterst terughoudend moet worden omgesprongen. Nu preludeer ik op een discussie die nog gevoerd moet worden, maar ik wil wel opmerken dat mijn fractie er zeer verbaasd over is dat er in het regeerakkoord sprake is van afschaffing van de bezwaarfase in het vreemdelingenrecht. Hoe verhoudt dit zich tot het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie? Het lijkt mij dat de ministers die verantwoordelijk zijn voor dit standpunt, in het kabinet zouden moeten aandringen op het niet uitvoeren van het regeerakkoord op dit punt.

Verder heeft de evaluatiecommissie nog aanbevolen te onderzoeken of de verplichting om bezwaar te maken in bepaalde gevallen versoepeld zou kunnen worden, bijvoorbeeld indien beide partijen dat wensen of na de openbare voorbereidingsprocedure van hoofdstuk 3.4. Het kabinet neemt de suggestie van nader onderzoek in het eerste geval over, maar het meent dat de bezwaarfase na de aangekondigde geïntegreerde openbare voorbereidingsprocedure zonder meer zou kunnen vervallen. Mijn fractie vindt dit een wel erg drastische ingreep in de rechtsbescherming; graag een nadere motivering. Waarom volgen de ministers hierbij de aanbeveling van de evaluatiecommissie niet?

Er wordt in het evaluatierapport aanbevolen, het griffierecht niet te verhogen, maar eerst verder te onderzoeken in hoeverre het nu al een te hoge drempel voor de rechtsbescherming vormt. Verder wordt er aanbevolen, te bezien of de anticumulatieregeling voor griffierechten uitbreiding behoeft en te overwegen om meer regelingen onder het lage griffierecht te brengen, in het bijzonder de Wet individuele huursubsidie. In reactie op deze aanbevelingen zegt het kabinet alleen toe, het lage griffierecht niet substantieel te zullen verhogen. Het is voor onze fractie een principieel uitgangspunt dat mensen met een laag inkomen niet ook wat de toegang tot de rechter betreft in een achterstandspositie ten opzichte van anderen komen te verkeren. Wij zouden graag zien dat de ministers alsnog de aanbevelingen van de commissie overnemen of anders in ieder geval motiveren, waarom zij ervan afwijken.

Mijn fractie onderschrijft de analyse van het kabinet dat in het Procola-arrest geen diskwalificatie van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behoeft te worden gezien. De afspraken over de werkwijze die de raad in reactie hierop heeft gemaakt, lijken voorshands voldoende. Dit neemt niet weg dat ook voor het kabinet de precieze reikwijdte van dit oordeel van het Hof in het licht van artikel 6 van het EVRM nog onduidelijk is. Het kabinet heeft ervoor gekozen, verdere uitspraken af te wachten. Wij vinden dit geen slechte keuze, maar het heeft ons wel wat teleurgesteld dat het kabinet een uitspraak van deze orde niet heeft aangegrepen om met iets meer distantie te kijken naar de verschillende functies die in de Raad van State zijn verenigd. Naar ons idee kan het niet alleen gaan om inschattingen van wat volgens het Europese Hof al dan niet door de beugel zou kunnen. Een eigen visie op elementaire zaken als een onafhankelijke en onpartijdige rechtsgang zouden wij zeer op prijs stellen.

Het ontbreken van een duidelijke en beargumenteerde visie manifesteert zich ook als het kabinet wél ingaat op de positie van de Raad van State. Het wijst op het belang van de raad als één organisatie met twee afdelingen: «omdat de bestaande opzet van de Raad van State en de historisch gegroeide combinatie van functies een traditie heeft waaraan in ons staatkundig bestel grote waarde wordt gehecht». Wij vinden deze argumentatie een beetje mager. Hiermee doen wij geen enkele uitspraak over het belang van de rechtsprekende taken van de Raad van State en dit wil ook niet zeggen dat die overboord zouden moeten worden gezet. Maar nu het kabinet al meermalen te kennen heeft gegeven dat het wil blijven uitgaan van behoud van een substantieel pakket van rechtsprekende taken voor de raad, terwijl de inrichting van de instanties voor hoger beroep nog bij de reorganisatie van de rechterlijke macht aan de orde moet komen, schiet het argument van traditie enigszins te kort. Wij zouden het aardig vinden als de ministers de Kamer een notitie wilden doen toekomen waarin zij nader ingaan op de positie van de Raad van State, toegespitst op de rechtsprekende taken, met een vergelijking met de situatie in andere landen. Onzes inziens verdient dit Hoge College van Staat een gedegener benadering.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Er is in 1993 afgesproken dat per 1 januari 1999 artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht zal moeten vervallen. Het is bekend dat hierbij ook leden van onze fractie, nu leden van onze fractie in de Eerste Kamer, een rol hebben gespeeld. Ik denk dat er nog steeds zowel argumenten voor als tegen het laten vervallen van dit artikel aan te voeren zijn. Nederland neemt wat dit betreft samen met Luxemburg een uitzonderingspositie in Europa in en de doorzichtigheid voor de burgers zou kunnen toenemen als er één instantie is waarbij men in beroep kan gaan tegen alle overheidsbesluiten. Maar ertegen pleit het argument van extra bestuurslasten door de juridisering.

Nu heeft het vorige kabinet voorgesteld, de datum van invoering van 1 januari 1999 niet te handhaven. Ook gelet op wat daarover in het regeerakkoord is afgesproken, kunnen wij daarmee instemmen. Wij vragen de regering wel, een standpunt te ontwikkelen naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van Kemenade en het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur. 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.

Bij de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht wordt de discussie over juridisering op een nogal gekunstelde manier buiten beschouwing gelaten. Er wordt wel geconstateerd dat deze wet zijn doel, het vergroten van de toegankelijkheid en de inzichtelijkheid van de bestuursrechtelijke wetgeving en het wegnemen van nodeloze verschillen, heeft bereikt. Maar bij een aantal zaken worden kanttekeningen geplaatst, bijvoorbeeld bij de aanbeveling om het lage griffierecht te handhaven. Ik sluit mij aan bij de vragen van mevrouw Halsema op dit punt.

Er wordt in het evaluatierapport ook geconstateerd dat er niet altijd tijdig besluiten worden genomen, over een breed terrein, en dat dit voor een belangrijk deel aan het openbaar bestuur zelf te wijten is. Het zou de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur ten goede komen als dit probleem werd opgelost. Wat dit betreft hebben wij ons enigszins gestoord aan de brief van de VNG op dit punt, waarin men klaagt over de bestuurslasten die de AWB de gemeenten oplegt. Verder gaat men echter nergens op in en ook op het punt van tijdige besluitvorming steekt men in het geheel niet de hand in eigen boezem.

Verder wordt er in het evaluatierapport nog aangegeven dat er twee openbare voorbereidingsprocedures bestaan en dat dit tot onduidelijkheid leidt. Er wordt dan ook terecht in het regeerakkoord voor één openbare voorbereidingsprocedure gepleit.

Ook komt in het rapport nog naar voren dat de kring van gerechtigden in bijzondere wetgeving soms ruimer is dan de kring van belanghebbenden in de AWB. Het is dan natuurlijk de vraag, wat uiteindelijk moet prevaleren. Ik wijs op het recente Boomarrest van de Groningse rechtbank; daarin wordt het begrip «belanghebbenden» uit de AWB zeer ruim uitgelegd.

Een andere constatering is dat bezwaarschriftenprocedures niet altijd even doelmatig zijn ingericht en dat onduidelijk is of wrakingsverzoeken in het openbaar of in de raadkamer moeten worden behandeld. Welnu, het lijkt ons dat het in de openbaarheid zou moeten, vooral omdat het openbaar bestuur hierbij in het geding is.

Het vorige kabinet heeft naar aanleiding van de evaluatie voorgesteld een evaluatiewet in te dienen. Het moge duidelijk zijn dat wij ons afvragen of zo'n wet niet breder opgezet zou moeten worden, in die zin dat ook het vraagstuk van de juridisering erbij wordt betrokken.

Ten slotte nog een opmerking over het Procola-arrest. Het kabinet wenst om problemen te voorkomen een strikte scheiding van taken, als het ware een waterdicht schot tussen advies en rechtspraak bij de Raad van State. Ik denk dat ook deze medaille twee kanten heeft. Nu deze taken nog niet gescheiden zijn, is er sprake van wederzijdse bevruchting, maar het is de vraag of de meerwaarde van deze combinatie van advies over wetgeving en rechtspraak niet sowieso verloren gaat. Onze collega Van Oven heeft er verleden jaar bij de behandeling van de begroting van Justitie en ook al eerder voor gepleit in het kader van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, de rechtsprekende taak bij de Raad van State weg te halen en deze op te dragen aan de Centrale raad van beroep. Het is de vraag of de rechtsprekende taak van de Raad van State dan ook onder die Raad voor de rechtspraak zal vallen en hoe deze twee colleges zich dan tot elkaar zouden verhouden. Wij hebben dan ook een andere oplossing in gedachten.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Het stemt onze fractie tevreden dat volgens de regering uitstel van het afschaffen van artikel 8:2 van de AWB zeker geen afstel hoeft te betekenen. Wij dringen wel aan op het opnemen van een bepaling in het in te dienen wetsvoorstel om aan te geven wanneer dit artikel dan wel afgeschaft wordt. Uit de notitie blijkt dat de regering positief staat tegenover rechtstreeks beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. Onze fractie vindt de argumenten pro ook veel sterker dan de argumenten contra. Ik wijs op de rechtssystematiek en op het gevaar van twee onderscheiden beslissingen, terwijl ook nu al een onverbindendverklaring tot stand kan worden gebracht, met het gevaar van verschillende jurisprudentie. 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. De beroepstermijn van zes weken is ook bij AVV's een groot goed; zo ontstaat snel rechtszekerheid.

De tijd ontbreekt om nader in te gaan op de prachtige notitie van de regering, maar wij willen nog wel kenbaar maken dat een aantal keuzes van het kabinet onze instemming heeft: geen specifieke regeling voor de kring van belanghebbenden, geen onderscheid tussen soorten AVV's, geen afwijkende beroepstermijnen, concentratie van beroepen tegen rijks-AVV's bij de Haagse rechtbank, ook hierbij hoger beroep in stand houden en geen afwijkende toetsingsmaatstaven.

Wat het Procola-arrest betreft volgen wij de lijn van de regering. Wij denken dat een opsplitsing van de functies van de Raad van State nu niet per se geboden is. Wel moeten er waarborgen geschapen worden tegen het ineenvloeien van de twee functies waarom het gaat. Een personele



scheiding door IBD'ers meer in te schakelen lijkt aardig, maar ook die oplossing is niet waterdicht. Ik denk bijvoorbeeld dat sommigen aan deze tafel wel eens over wetten hebben geadviseerd, die als hoogleraar-IBD'er in de Raad van State hadden kunnen zitten.

Dan het hart van de zaak, de evaluatie van de AWB. Er komt een aparte notitie over juridisering, maar wij ontkomen er toch niet aan, het rapport Bestuur in geding ook hierbij nog even te bekijken, ook al omdat de regering in de notitie een aantal suggesties uit dat rapport overneemt. Er is ook sprake van een zekere koudwatervrees voor de rechter bij het bestuur; als het bestuur zijn taak goed vervult, hoeft het niet bang te zijn voor de rechter.

Wij moeten ons nu helaas tot hoofdlijnen beperken. Ik stel in ieder geval vast dat het kabinet vindt dat de AWB in het algemeen bevredigend functioneert, terwijl ook de doelstelling van het wegnemen van nodeloze verschillen en het aldus vergroten van de toegankelijkheid en de inzichtelijkheid van de bestuurlijke wetgeving volgens het kabinet in bevredigende mate is bereikt. Met de gevreesde stijging van de bestuurslasten valt het in onze ogen wel mee, maar als het bestuur zijn taken te licht opvat en daardoor de rechter in huis haalt, is dat natuurlijk een veel groter kwaad. De AROB-rechter heeft op het punt van artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening het oerwoud van misbruik tot een zeer hebbelijk geheel teruggesnoeid.

Een paar suggesties. Het nut van het in elkaar schuiven van de twee openbare voorbereidingsprocedures is zonneklaar; deze vorm van dejuridisering heeft de warme instemming van onze fractie. En natuurlijk is het goed om de bezwarenprocedure dan over te slaan. Over de bezwarenprocedure zou overigens nog veel meer te zeggen zijn. Een rechterlijke beslistermijn komt hier en daar al voor en wij vinden het een interessant idee, maar hoe sanctioneer je die?

Verder vind ik dat wij voorzichtig zouden moeten zijn met kritiek op de actio popularis, want het is een voortrap bij bestemmingsplannen en milieuvergunningen. Uit onderzoek is het beroep hierbij buitengewoon heilzaam gebleken; de ideële belangenorganisaties vormen juist een filter voor het bona fide karakter van de beroepen en voor een adequate procedure. Als deze rechtsingang er niet was geweest, zou de Oosterschelde dicht zijn, zouden er dammen naar Ameland zijn aangelegd, zou de Markerwaard zijn aangelegd en zou het plateau van Margraten zijn afgegraven.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Maar het gaat er natuurlijk om of die ideële belangenorganisaties onder het begrip «belanghebbenden» in de AWB vallen. Naar mijn gevoel is dat zo, en dan is het natuurlijk de vraag, of de actio popularis nog wel een meerwaarde heeft.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Als u het zo structureert, voel ik er wel iets voor. Ik heb onlangs nog mogen meewerken aan een preadvies voor de Vereniging voor administratief recht waarbij wij de hele procedure voor grote projecten onder de loep hebben genomen. Toen is ook naar voren gekomen dat de zaak best getrapd zou kunnen worden gemaakt: beroep voor de ideële organisaties bij het macrobesluit, bij het projectbesluit, maar niet meer bij een vergunninkje voor een boer waarbij bijvoorbeeld de Betuwelijn in het geding is.

Het spreekt ons verder nog aan dat de regering voorstelt een verruiming van de mogelijkheden van het bestuur om zijn besluit hangende een bezwaar of beroep te wijzigen of in te trekken, te onderzoeken.

En heel interessant is voor mij als vakjurist het punt van de schadevergoeding, die bij de vijfde tranche aan de orde is. Daar moeten wij heel goed over gaan nadenken. Wij hebben nu het beroemde tweede lid van artikel 3:4, er zijn aanknopingspunten in het BW en wij hebben de ervaring in de rechtspraak. Aan de ene kant moet natuurlijk ieder in principe zijn

eigen schade dragen, maar aan de andere kant moet zowel onevenredig nadeel bij een rechtmatige overheidsdaad worden opgeheven als een snelle, adequate vergoeding worden verleend bij een onrechtmatige overheidsdaad.

Ten slotte. Er was vóór de AROB/AWB een enorme achterstand in het formele bestuursrecht; met die wetten hebben wij een grote voorsprong opgebouwd. Wij zijn op het goede spoor en ik hoop dat deze ontwikkeling met kracht zal worden voortgezet.

### **Het antwoord van de regering**

De **minister van Justitie**: Het zal geen verbazing wekken dat ik evenmin als mijn ambtsvoorganger zelf geen voorstander ben van de mogelijkheid van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. En dat komt niet alleen doordat het in het regeerakkoord staat, ik was in de Kamer ook tegen het amendement op dit punt. De regering stelt nu aan de Kamer voor de zaak in ieder geval uit te stellen. Dit betekent geen afstel, voor alle duidelijkheid, maar in het regeerakkoord staat wel dat het in deze kabinetsperiode niet zal worden overwogen. 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.

Ook als het om het Procola-arrest gaat, deel ik de mening van mijn voorganger dat er op dit moment geen aanleiding is tot nieuwe wetgeving. Ik meen dat dit ook de opvatting van de meerderheid van de Kamer is. Daar houd ik het voorlopig bij, maar dit neemt niet weg dat de regering voornemens is alle jurisprudentie die in ontwikkeling is in de gaten te houden, al was het alleen maar omdat wij ook wel eens met een zekere aansprakelijkheid geconfronteerd zouden kunnen worden, zoals de heer Brood al aangaf. Hij verwees hierbij naar het Van Benthemarrest, dat enige analogie hiermee vertoont. In ieder geval geeft het aan dat de Nederlandse regering zeer zorgvuldig te werk moet gaan en deze zaak in de gaten moet houden. Mocht er een ontwikkeling ontstaan waarin de restrictieve uitleg toch niet goed blijkt te zijn, dan denken wij eraan om de Raad van State bestuursrechter te laten blijven en een aparte afdeling van dit college zich te laten belasten met de wetgeving.

Er is van verschillende kanten gezegd dat de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht een goede zaak is geweest. Ik ben daar erkentelijk voor. Er is hard aan gewerkt, en niet alleen door ambtenaren en onderzoekers, maar bijvoorbeeld ook door respondenten die altijd antwoorden hebben gegeven, en door leden van begeleidingscommissies. Ik dank hen in het bijzonder voor hun werkzaamheden; ik verwacht dat wij binnenkort weer een beroep op hen zullen moeten doen vanwege de evaluatie die in 2001 voorzien is.

Onze ambtsvoorgangers hebben de Kamer een groot aantal beleidsvoornemens voorgelegd; ik merk dat zij daar in het algemeen mee instemt. Een duidelijke uitzondering, die ook in het regeerakkoord is vastgelegd, is de prorogatie. Deze heeft natuurlijk direct te maken met de gedachte van de opstellers van het regeerakkoord en van de regering om tot dejuridisering te komen, om zo weinig mogelijk procedures te laten ontstaan. Wij zijn bezig om de notitie over dit onderwerp met inachtneming van het regeerakkoord te bezien en enigszins aan te passen. Wij denken deze binnen niet al te lange tijd aan de Kamer te kunnen voorleggen. Dan zal er ook kunnen worden gesproken over ons standpunt inzake de actio popularis. Ik zou nu heel voorzichtig willen zijn met uitspraken op dit punt, omdat wij in de heer Van Wijmen een groot deskundige op dit gebied in ons midden hebben.

Ik ben het volledig met mevrouw Scheltema eens dat het Procola-arrest aanvankelijk een enorme ravage teweeg leek te brengen. Nadat er enige rust was ontstaan, heeft de regering duidelijk besloten tot een restrictieve

uitleg van dit arrest. Dit neemt echter niet weg dat het voor D66 toch niet helemaal zeker is dat de Raad van State zowel de rechtsprekende als de adviserende taak zou moeten behouden. Ik verzoek mevrouw Scheltema met dit vraagstuk te wachten tot de herziening van de rechterlijke organisatie in de derde fase wordt besproken.

Mevrouw Scheltema noemde in dit verband ook artikel 22 van de Wet op de rechterlijke organisatie, waarin bepaald wordt dat de Raad van State «desgevraagd» adviseert. Dit vraagt de regering een enkele keer en in het algemeen verloopt dit bevredigend, zodat ik geen aanleiding zie om hierin verandering te brengen. Het is ook vaak voor de wetgever van bijzonder groot belang om te horen, hoe de zaken naar verwachting in de praktijk zullen verlopen. Wij moeten ook niet te bang zijn om bijvoorbeeld rechtsprekende instanties om advies te vragen.

Ik kan nu niet zo maar even reageren op het bezwaar van mevrouw Scheltema tegen de plicht van de Hoge Raad om advies te geven, temeer daar dit tot nu toe zelden of nooit problemen heeft gegeven. Maar de tijden veranderen en dat geldt ook voor de benadering van sommige problemen, dus zodra zich een probleem voordoet, zullen wij daar ongetwijfeld over nadenken en voorstellen doen.

Verder zeg ik mevrouw Scheltema toe de volgende evaluatie breder op te zetten. Ik wijs er nu al op dat het bestuursprocesrecht daarbij zal worden betrokken.

Vrijwel alle sprekers blijken gelukkig te zijn met het ineenschuiven van de voorbereidingsprocedures. Dit zal leiden tot het niet van toepassing laten zijn van de bezwaarprocedure. Mevrouw Halsema heeft erop gewezen dat dit voor haar niet zo vanzelfsprekend is. Bij afdeling 3:4 is de bezwaarprocedure wel nodig, bij afdeling 3:5 niet; in ieder geval zal er altijd een keuze moeten worden gemaakt en aangezien wij echt vinden dat er te veel procedures zijn, is het op zichzelf niet onlogisch om ervoor te kiezen de bezwaarprocedure achterwege te laten.

Vele sprekers hebben de traagheid van de procedures aan de orde gesteld; de heer Van der Staaij heeft dit het meest indringend gedaan. Ook de regering maakt zich zorgen op dit punt. Wij roepen de bestuursorganen in ieder geval op zich aan de termijnen te houden. En wij weten dat de rechterlijke macht inmiddels bezig is met een opzet om de rechters zich ook aan de termijnen te laten houden. De heer Van Wijmen heeft er terecht op gewezen dat er voor de rechters al voldoende termijnen in de wet staan. Maar wat te doen als die zich daar niet aan houden? De rechter is onafhankelijk, dus het bestuur kan moeilijk ingrijpen. Misschien loop ik hiermee te ver vooruit, maar je zou eraan kunnen denken een raad voor de magistratuur hierbij een functie te geven. Die zou bijvoorbeeld kunnen ingrijpen als bepaalde rechters voortdurend termijnen overschrijden. De heer Brood heeft nog gesproken over het gebruik van expertsystemen. Ik wijs erop dat er in de bestuurlijke praktijk al zeer veel van zulke systemen in gebruik zijn, vooral bij «beschikkingenfabrieken», zoals bij de belastingen, in de sociale zekerheid, in de sfeer van de huursubsidie en bij milieuvergunningen.

De heer **Brood** (VVD): Daar ben ik mee bekend; ik heb het VAR-rapport indertijd namelijk zelf geschreven. Het opvallende is dat er juist bij de gewone toepassing van de Algemene wet bestuursrecht, bij het bewaken van de normale besluitvormingsprocessen nog te weinig gebruik wordt gemaakt van dit soort systemen. Er wordt ook te weinig onderzoek naar gedaan, terwijl ze een besluitvormingsbegeleidende functie zouden kunnen vervullen. Daarom had ik gevraagd om een en ander te onderzoeken, opdat het bestuur zodanig bewerktuigd kan worden dat het zich gemakkelijker aan de wettelijke termijnen kan houden. Primair ligt het probleem, zo blijkt uit alle rapportages bij de besluitvorming bij de overheden zelf, en niet zozeer bij de rechterlijke macht.

**De minister van Justitie:** Er blijkt nog een deskundige in ons midden te zijn! Het lijkt mij een goede suggestie, ik sta er positief tegenover. De heer Brood heeft ook nog gesproken over het naar elkaar toegroeien van de verschillende vormen van procesrecht. Hij vraagt zich af of het niet nuttig zou zijn in het bestuursrecht verplichte procesvertegenwoordiging in te voeren. Je zou echter ook juist andersom kunnen redeneren, zoals de commissie-Cohen heeft gedaan: is het monopoliedomein van de verplichte procesvertegenwoordiging eigenlijk niet al te groot? Een van de mooiste kenmerken van het bestuursrecht vind ik nu juist de toegankelijkheid, dus deze suggestie zou ik niet meteen willen overnemen. In dit verband kan ik meteen tot mevrouw Halsema zeggen dat de griffierechten inderdaad worden verhoogd, maar dat ze relatief, in vergelijking met het civiele procesrecht, behoorlijk laag zijn. Ze vormen in ieder geval geen bezwaar om te procederen. Dat is ook zeker niet de indruk die wij hebben; in Nederland is men vrij snel geneigd om te gaan procederen, dus wellicht zouden deze rechten zelfs extra moeten worden verhoogd. Het lijkt mij een goede suggestie van de heer Brood om de verzekeraars van overheden bij de volgende evaluatie te betrekken. Ik zeg mevrouw Halsema toe dat wij de Kamer op de hoogte zullen houden van de voortgang van de jurisprudentie naar aanleiding van het Procola-arrest. Dat past ook in de strategie die wij al hadden. De heer Van Wijmen heeft een op zichzelf boeiend betoog gehouden, dat voornamelijk bestond uit statements ter ondersteuning van de lijn die de regering volgt.

**De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:** Ik denk dat ook ik nog even op het Procola-arrest moet ingaan. Ik vind dat het regeringsstandpunt op dit punt van grote voorzichtigheid getuigt. Dit sprak mij wel aan, gelet op de aanwijzingen die ik heb gekregen om in uw kring buitengewoon voorzichtig te zijn met uitspraken. Ik geloof niet dat er zich na het arrest situaties hebben voorgedaan die tot enige ongerustheid aanleiding zouden moeten geven. De vice-voorzitter van de Raad van State heeft mij inmiddels ook de verzekering gegeven dat er voorzieningen worden getroffen om de adviespraktijk en de rechtspraktijk goed uit elkaar te houden. Ik heb mij voorgenomen niet te gaan theoretiseren over de ontwikkelingen op termijn, ook al omdat onze verhouding tot de Raad van State zo kwetsbaar is dat ik er graag eerst nog eens met de vice-voorzitter van de Raad van State over zal spreken, of de voorzieningen die men nu treft, ook de scheiding in persoon tussen de twee lichamen binnen de Raad van State, inmiddels de bezwaren voldoende kunnen ondervangen. Ik ben zo voorzichtig omdat dit de afdeling «glad ijs» is, naar ik mij heb laten uitleggen. Dan de juridisering en de kwaliteit van het bestuur. 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. De betrokkenheid van de burgerij en de maatschappelijke organisaties bij het besluitvormingsproces staat natuurlijk voorop, zo mogelijk in een vroege fase en sterk gestimuleerd door het bestuur, dat van een betrekkelijk sterke administratieve oriëntatie naar een bestuurlijke oriëntatie overgaat. In bestuurlijk Nederland kan een dergelijke suggestie geen kwaad, want ik denk dat degenen die gezegd hebben dat het bestuur ook wel eens wat langzaam is, het gelijk aan hun kant hebben. Er kan wat meer tempo gemaakt worden, ook in de voorfase kunnen vertegenwoordigers van de bevolking bij het besluitvormingsproces betrokken worden. Dan heeft het bestuur ook vrij snel een beeld van wat er gaande is en dan is ook de acceptatie van de besluitvorming veel groter. Zo leg ik ook de opmerkingen van de heer Van Wijmen op dit punt uit. Als deze voorfase eenmaal voorbij is, kan het geen kwaad om tempo te maken. Als de besluitvorming van het openbaar bestuur door alle mogelijke procedures onnodig wordt opgerekt, dan roept dat een hoge

mate van irritatie op bij degenen die daarmee te maken krijgen. Ik zou de gedachtegang dat besluitvorming binnen een bepaalde termijn tot iets zou moeten leiden, zeer willen propageren, aangezien er vaak wordt gesproken van het primaat van de politiek. Mensen zijn van harte bereid om zich in te zetten en – afhankelijk van het onderwerp – te accepteren dat een procedure een halfjaar, een jaar of misschien wel twee jaar duurt, maar het moet een keer ophouden, er moet op een gegeven moment een besluit worden genomen. Deze opvatting is van het grootste belang voor de kwaliteit van de democratie. Dat mensen de democratie de rug toekeren, hangt samen met de omstandigheid dat zij niet weten wanneer een procedure ophoudt. En degenen die het in een dergelijk proces het langst volhouden, zijn veelal degenen die het best bewerktuigd zijn. Verder zou ook de kwaliteit van de juridische producten beter in het oog gehouden moeten worden, want ook in die sfeer worden fouten gemaakt die vermeden hadden kunnen worden. En mijn ervaring is dat de rechter eerder geneigd is om marginaal te toetsen naarmate de belangen serieuzer zijn afgewogen.

Tegen deze achtergrond was ik niet zo onder de indruk van de opstelling van de VNG. Ik vond haar reactie een beetje te «klassiek» en bovendien ga ik ervan uit dat men op gemeentelijk niveau en mogelijk ook op provinciaal niveau toch een kwaliteitsslag heeft gemaakt door de invoering van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat dan ook niet aan, denk ik, om met verwijzing naar ingewikkelde artikelen centjes van het Rijk te willen zien. Ik heb weinig affiniteit met deze denktrant.

Het lijkt mij dat de zaak die verband houdt met de positie van de Raad van State, te zijner tijd betrokken zou kunnen worden bij de reorganisatie van de rechterlijke macht.

De regering is vrij ver gevorderd met het bepalen van een standpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van Kemenade en het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur inzake het thema van de juridisering. Dit zal op betrekkelijk korte termijn tot een stuk van de regering leiden en ik hoop dat dit dan onderwerp van een groot debat zal zijn, want deze zaken zijn weliswaar ingewikkeld, maar het belang ervan voor de kwaliteit van onze democratie mag niet worden onderschat.

De heer **Scheltema** (regeringscommissaris): De heer Brood heeft nog een vraag gesteld over artikel 6:22 van de AWB, het artikel dat het de rechter mogelijk maakt om vormfouten, procedurele fouten van het bestuur te passeren als niemand daardoor geschaad is. Uitbreiding van deze mogelijkheid tot inhoudelijke fouten is hachelijk, want die zijn natuurlijk van een heel ander karakter dan procedurele fouten. En het ligt ook veel minder voor de hand om zulke fouten te passeren. Je zou wel kunnen denken aan situaties waarin er sprake is van onvoldoende mandaat, terwijl er wel mogelijkheden tot bekrachtiging zijn. Er zal in ieder geval nader naar gekeken worden, maar ik denk dat wij ons niet al te veel illusies moeten maken. Misschien is het verstandiger om in dit verband te denken aan toepassing van «de bestuurlijke lus», aangeduid door de heer Van Wijmen: als een rechter constateert dat er iets mis is met een besluit, dan zou het bestuur de gelegenheid kunnen krijgen om een verbeterd besluit te nemen dat bij de beoordeling door de rechter betrokken zou kunnen worden. Dit zou in een aantal gevallen wellicht nuttig zijn.

De regeling waarmee uitgesloten wordt of althans in sterke mate beperkt wordt dat de burger en ook de belanghebbende bestuursorganisaties veroordeeld zouden kunnen worden tot het betalen van de proceskosten, is indertijd via een amendement in de wet opgenomen. De evaluatie geeft eigenlijk geen aanleiding om te concluderen dat daar iets mis mee zou zijn, dus het ligt niet zo voor de hand om hier opnieuw naar te kijken. Wellicht kan dit punt nog bij de discussie over juridisering aan de orde komen.

Mevrouw Halsema heeft nog gevraagd wat de regering doet met de aanbevelingen van de evaluatiecommissie die meer tot anderen gericht zijn, waarbij zij ongetwijfeld het bestuur en de rechter bedoelde. De regering probeert hier inderdaad iets mee te doen. Ik noem een handleiding voor het bestuur voor het inrichten van de bezwaarschriften-procedure, op basis van het bundelen van de ervaring die daarmee op verschillende plaatsen is opgedaan. Er is al veel onderzoek naar gedaan en het zal niet meer zo lang duren voordat die handleiding beschikbaar is. De verhouding tot de rechters is wat meer precair; zij zijn met name aan de wetgeving gebonden. Maar dit neemt niet weg dat er over een aantal zaken overleg, discussie met de rechterlijke macht plaatsvindt, met name over de vraag in hoeverre de termijnen zouden moeten worden bewaakt. Er zijn zowel in formele als meer informele zin contacten met de rechterlijke macht om dat te stimuleren.

Tot de heer Rehwinkel zou ik willen zeggen dat het inderdaad de bedoeling is, heel snel een voorstel van een evaluatiewet in te dienen om de meest eenvoudige knelpunten weg te nemen. Voor een iets langere termijn worden er initiatieven genomen om zaken aan te pakken die wat meer voorbereiding vergen. Het is dus wel degelijk de bedoeling om niet stil te blijven staan bij die evaluatiewet en de minister van Justitie heeft al aangegeven dat het de bedoeling is de Kamer geregeld te informeren over de voortgang van de evaluatie en de gevolgen daarvan.

De grote aandacht van de heer Van Wijmen voor de kwestie van de schadevergoeding begrijp ik heel goed. Het is ongetwijfeld belangrijk dat de wetgever deze kwestie gaat bekijken, maar ze is zo ingewikkeld dat het wel enige tijd van voorbereiding zal kosten. Het is in ieder geval de bedoeling om de schadevergoeding bij de vijfde tranche te betrekken.

### **Nadere gedachtewisseling**

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik heb er begrip voor dat minister Peper eerst nog in gesprek gaat met de vice-voorzitter van de Raad van State, maar ik denk dat wij er wel over zullen moeten discussiëren, wat er op de lange termijn wenselijk is op het punt van advisering over wetgeving en rechtspraak. Maar goed, die discussie komt nog. Ik heb wel al gezegd dat het eigenlijk niet aangaat om nu vast te houden aan een plicht voor de Hoge Raad om te adviseren. Ik besef wel dat ik minister Korthals hier een beetje mee overval en dat hij er nog over wil nadenken, maar ik zou het jammer vinden als hij daarmee wilde wachten tot er zich weer een probleem voordoet. Ik vraag hem er nu al over na te denken en het resultaat daarvan in een brief vast te leggen, opdat wij daar verder over van gedachten kunnen wisselen als daar aanleiding toe is. Uit deze discussie trek ik verder de conclusie dat de Algemene wet bestuursrecht nu toch echt gesetteld is in ons rechtssysteem. Natuurlijk zijn er nog aanvullingen en verbeteringen nodig, maar ik vraag me af of dit niet het juiste moment is om een soort AWB-toets te introduceren, zoals een dereguleringsstoets.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Zijn er op korte termijn al uitspraken van het Europese Hof te verwachten die de Nederlandse situatie betreffen? Of zijn er met name formele beletselen, zodat er op korte termijn nog geen duidelijkheid verwacht kan worden?

Juridisering is in zekere zin een containerbegrip geworden, er worden wel erg veel verschijnselen in ondergebracht. Niettemin denk ik dat er toch al heldere lijnen getrokken zijn, onder andere in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport Besturen op de tast. Ik neem aan dat daar in de nieuwe nota op voortgeborduurd wordt. Hoewel wij voorstander zijn van de actio popularis, wordt daarvan niet al te veel verwacht. Het lijkt bijvoorbeeld heel goed om te zeggen dat iemand uit Maastricht niet zou mogen opkomen tegen een bestemmingsplan in Groningen, maar is dit in

de praktijk nu echt een probleem? Ik denk van niet, en bovendien moeten wij beseffen dat er bij het hanteren van een strikte belanghebbendentoets juist nieuwe vragen op het punt van de ontvankelijkheid rijzen. Zo zou dit wel eens meer werk en lasten voor bestuur en rechter tot gevolg kunnen hebben.

Is het overigens ook de bedoeling van het kabinet om de behartigers van collectieve belangen niet meer zo ruim toegang tot de bestuursrechter te geven? Daarbij gaat het meer om de vraag wie als belanghebbenden worden aangemerkt. Die kwestie is bij het ontstaan van de AWB geregeld. Zijn er gedachten om hieraan te tornen?

Ten slotte de bezwaarschriftenprocedure. Minister Peper heeft een handleiding in het vooruitzicht gesteld, maar wordt daarmee ook het probleem opgelost dat er tot nu toe in de bezwaarschriftencommissies te weinig aan bestuurlijke heroverweging wordt gedaan? Hoe denkt hij daarin verbetering te kunnen aanbrengen? En in hoeverre ziet de minister nadelen in het ondergraven van de zeefwerking door het invoeren van prorogatie? Welke waarborgen kunnen er worden gegeven dat er geen misbruik van die mogelijkheid zal worden gemaakt?

De heer **Brood** (VVD): Ik ben het er mee eens dat artikel 6:22 niet helemaal moet worden uitgeput, omdat wij dan eigenlijk zouden ophouden met toepassing van de AWB en de procedure erna ook overbodig zou worden. Toch zou ik de mogelijkheden onderzocht willen zien om een aantal materiële gebreken te kunnen passeren.

Veroordeling tot betaling van de proceskosten lijkt op het eerste gezicht een zeer ingrijpend middel, maar in de praktijk gaat het in het ergste geval om f.1420, dus de koudwatervrees op dit punt zou ik wat willen temperen. Ik vind het heel belangrijk om groeperingen erop te kunnen aanspreken, als zij kennelijk misbruik maken van procesrecht, bijvoorbeeld alleen om hun politieke gelijk te kunnen halen. Je kunt ook denken aan de burger die weet dat het niet haalbaar is en dat bij de bezwaarschriftenprocedure ook gewoon kenbaar maakt, maar op die manier in ieder geval uitstel weet te verkrijgen. Daar mag je iemand op aanspreken vind ik, en daar zou eventueel dan ook een prijskaartje aan gehangen kunnen worden.

Uit de discussie over de evaluatie van de AWB is naar voren gekomen dat de belasting van het bestuur, de mate waarin het zich aan termijnen kan houden en de mate waarin het tijdig goede besluiten kan nemen, een punt van zorg is. De tranen die hierbij in kringen van de VNG gelaten worden, zijn misschien hier en daar overdreven. Ik ben blij dat nu ook eens de technische mogelijkheden zullen worden onderzocht om versnelling van de besluitvorming te ondersteunen, opdat in ieder geval de huidige termijnen gehaald kunnen worden. Het is best mogelijk dat wij over een aantal jaren vinden dat een termijn van dertien weken voor het afgeven van een bouwvergunning te lang is, gelet op de dynamiek van de samenleving zelf.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik heb er alle begrip voor dat de verhouding met de Raad van State precair is en dat minister Peper zeer voorzichtig te werk wil gaan, maar het verloop van de discussie over de positie van de Raad van State lijkt mij toch een ondersteuning van het verzoek van mijn fractie om op termijn een notitie aan de Kamer voor te leggen over de plaats en de positie van de Raad van State in ons staatsbestel. Die hoeft overigens niet te leiden tot een aantasting van die positie, ze kan ook tot een versterking daarvan leiden.

Ik apprecieer de uitleg van de minister van Justitie over de bezwaarfase. Hij zei dat hij de Kamer geregeld zal informeren over de voortgang van de evaluatie van de AWB. Ik had om een eerdere evaluatie gevraagd in verband met de overschrijdingen van termijnen, bijvoorbeeld over een jaar.

De uitleg over de hoogte van de griffierechten heeft mij enigszins verbaasd. Minister Korthals vindt dat de rechten wel verhoogd kunnen worden, omdat ze in het civiele recht al hoger kunnen oplopen. Ik zou de omgekeerde redenering willen volgen: de griffierechten zouden ook in het civiele recht verlaagd kunnen worden. Graag nog een andere motivering voor het toch verhogen van deze rechten.

De regering is niet ingegaan op de discrepantie tussen de beoordeling van de bezwaarfase bij het vreemdelingenbeleid in het kabinetsstandpunt en in het regeerakkoord.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik heb geconstateerd dat de minister van Justitie onder de indruk is van het regeerakkoord en op basis daarvan tot de conclusie komt dat er in deze kabinetsperiode in ieder geval van hem geen voorstel mag worden verwacht om artikel 8:2 te laten vervallen. Het lijkt mij goed om bijvoorbeeld in het kader van de evaluatiewet in deze kabinetsperiode wel meer duidelijkheid te scheppen over hoe wij willen omgaan met het beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels.

Verder heb ik er waardering voor dat minister Korthals een raad voor de magistratuur eventueel een functie zou willen geven als het gaat om het aanpakken van de traagheid van de procedures. Mijn collega Brood heeft er echter al op gewezen dat de traagheid vooral bij het bestuur zit. Ik zou mij kunnen voorstellen dat de regering in gesprek gaat met de VNG over dit onderwerp, want ons is niet gebleken dat dit onderwerp daar al sterk zou leven.

Ten slotte wat de griffierechten betreft, ik meen dat het een conclusie uit het evaluatierapport was dat het lage griffierecht zal worden gehandhaafd.

De heer **Van Wijmen** (CDA): De minister van Justitie heeft gezegd dat uitstel geen afstel is, maar dat er niet verwacht mag worden dat artikel 8:2 toch nog in deze kabinetsperiode afgeschaft zal worden. Ik vond het wel interessant dat hij in een tussenzinnetje zei dat hij zelf wel een voorstander van afstel zou zijn, want in de toch vrij recente notitie is er sprake van het voornemen van de regering om een wetsvoorstel in te dienen om dat artikel op een later tijdstip te laten vervallen. De notitie ademt een zeer positieve sfeer tegenover het beroep tegen AVV's. Ik heb al enige argumenten genoemd en ik kan er nog aan toevoegen dat Nederland hierbij een uitzondering vormt. Onze juridische ontwikkeling op dit gebied is pas verholpen met de wet-AROB, terwijl de AWB de kroon op het werk is.

De minister van Binnenlandse Zaken zei dat een serieuzere afweging van belangen zal zorgen voor een meer marginale toetsing door de rechter. Dat heb ik met andere woorden ook gezegd, maar wij moeten wel in het oog houden dat de rechter niet aangeeft, welk resultaat van de belangenafweging hij het beste vindt, maar of het verkregen resultaat de toets van de redelijkheid kan doorstaan. De rechter proeft het besluit na, zo zegt Steenbeek het.

Dan de rechtsingang voor ideële organisaties, voor waardenvertegenwoordigers. Er is jurisprudentie te over om deze te ijken, dus daar moeten wij niet zuinig mee zijn, want dan zouden wij een zware terugval maken.

Er is gezegd dat de overheid wordt geconfronteerd met mensen die eindeloos doorprocederen, maar ik wijs erop dat de overheid zelf toch altijd de langste adem heeft. Ik beschik over veel dossiers waarbij de burger uiteindelijk sneeft, terwijl hij moraliter of misschien zelfs ook juridisch het gelijk gewoon aan zijn zijde heeft.

Er is een heel aardig boek verschenen over het al in de besluitvormingsfase beperken van de aansprakelijkheid van het bestuur



door het bieden van betere kwaliteit en over de positie van de verzekeraars daarbij. De procedures zijn niet van de lucht.

Ten slotte artikel 6:22. Als wij daaraan gaan tornen, ook als het met tussenstapjes gaat, zouden wij wel eens kunnen trappen in de bij juristen bekende val van overcomplicatie en -verfijning, waardoor weer allerlei interpretatieproblemen ontstaan. Het is allemaal heel gecompliceerd, maar een goede bestudering zou ook een goede uitweg kunnen bieden.

**De minister van Justitie:** Mevrouw Scheltema is met een zekere volharding teruggekomen op de plicht voor de Hoge Raad om te adviseren. Er is altijd sprake van ministeriële verantwoordelijkheid, zelfs als er in de organisatie van de Hoge Raad iets verkeerd zou gaan. Maar dan is het wel prettig om deze raad tot een advies te kunnen verplichten. Het is een al zeer lang bekende regel, die tot dusverre niet tot problemen heeft geleid. Ik zou er een voorstander van zijn om op dit punt pas tot actie over te gaan als er zich wel problemen voordeden. Gelet op het belang dat mevrouw Scheltema hieraan hecht, ben ik echter wel bereid om er een brief over aan de Kamer voor te leggen.

De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten al op alle nieuwe wetgeving de toets van de Algemene wet bestuursrecht los.

Er is nog geen zicht op nieuwe uitspraken naar aanleiding van het Procola-arrest, maar wij houden de zaak nauwlettend in de gaten, met name in verband met de schade die wij zouden kunnen lijden.

Alles wat er nog over de actio popularis gezegd is, zal worden betrokken bij de brief over dit onderwerp, die niet al te lang meer op zich zal laten wachten.

Het wegvallen van de zeefwerking bij prorogatie is een bekend fenomeen. Wij gaan dit onderzoeken en ook op dat punt zal op niet al te lange termijn uitsluitel worden gegeven.

Ik heb gezegd dat de griffierechten bij het procesrecht laag zijn in vergelijking met die in het civiele recht. Ik vind dat voor iedereen die een dienst vraagt best een prijs in rekening mag worden gebracht. Je moet er alleen voor zorgen dat er daarmee voor bepaalde groeperingen geen drempel wordt opgeworpen. Ik wijs erop dat in de sociale zekerheid een tarief van f.50 wordt gehanteerd en er is een wetsvoorstel bij de Kamer ingediend om dit tarief tot f.55 te verhogen. In dat verband kan er verder over deze kwestie worden gesproken.

De procedure in het kader van het vreemdelingenbeleid is geheel anders dan bij het bestuursrecht, want het in Nederland verblijven geeft in zekere mate al rechten. Vandaar dat deze zaak altijd apart is gehouden.

De standpunt van de regering is dat het afschaffen van artikel 8:2 moet worden uitgesteld, maar voordat ik minister was, was het mijn standpunt dat het beter zou zijn, tot afstel te besluiten. Wij willen niet over ons graf heen regeren, dus wij hebben ons beperkt tot deze kabinetsperiode. Het staat de Kamer natuurlijk vrij om tot afstel te besluiten, maar dan moet zij wel beseffen dat zij iets vastlegt voor een volgende kabinetsperiode.

**De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:** Mijn opvattingen over de gevolgen van het Procola-arrest en de verhouding met de Hoge Colleges van Staat houd ik nog even voor me. Een en ander zal inderdaad nog bij de derde fase van de reorganisatie van de rechterlijke macht aan de orde komen. Maar ik heb begrepen dat de zaak nogal turbulent is en de regering zou dit niet willen verergeren, dus wij laten het voorlopig maar even zoals het is.

Er zijn op het ogenblik geen nieuwe zaken aanhangig gemaakt waarbij naar het Procola-arrest verwezen wordt. Eerdere zaken zijn alle niet ontvankelijk verklaard; dat is voorlopig geruststellend, al doet dit natuurlijk niets af aan de principiële kwestie.

Wij zullen natuurlijk nog verder gaan praten met de VNG. In dit verband moet ik zeggen dat het bestuur af en toe een grote rust laat zien. Het heeft inderdaad ook een groot uithoudingsvermogen, maar dat is geen reden om geen tempo te maken. Mijn ervaring is dat men bijvoorbeeld zaken achter elkaar schakelt, en dat wordt dan belast met een term waar Nederlanders gek op zijn, namelijk zorgvuldigheid. Maar die heeft er niets mee te maken, het is gewoon gebrek aan tempo. Daarbij is heel veel winst te boeken, dus ik ben wel van plan om in bestuurlijk Nederland een stevig debat op gang te brengen, want dit is van grote betekenis voor de kwaliteit van onze democratie. Ik heb de beste relaties met de VNG, en dat wil ik ook zo houden, maar ze moeten wel voldoende inhoud hebben. Alle tekenen wijzen in ieder geval in de goede richting.

Ik ben niet van plan, een aparte notitie te maken over de positie van de Raad van State. Daar zou alleen reden toe zijn als ik er veel beweging in zou willen brengen, maar met hoge colleges moet je buitengewoon voorzichtig zijn. Er komt nog een discussie, maar ik voel er niet voor om op korte termijn al veel suggesties te doen. Ik zal natuurlijk nog nader discussiëren over dit vraagstuk met de vice-president van de Raad van State, maar voorlopig zou ik het daarbij willen laten, tenzij de meerderheid van de Kamer hier echt anders over denkt.

De heer **Scheltema**: Nu de heer Brood zijn vraag over de veroordeling tot betaling van de proceskosten toespitst op organisaties, wijs ik hem erop dat daarmee in de tekst van artikel 8:75 al rekening gehouden is. Veroordeling van natuurlijke personen is in dit opzicht moeilijker gemaakt, maar voor organisaties minder moeilijk. Het zou in de jurisprudentie tot uitdrukking moeten komen, maar de tekst van de wet pleit in zekere zin al voor een differentiatie in dit opzicht.

Bij de handleiding voor de bezwaarschriftenprocedure zal het bestuur zeker ook handreikingen worden gedaan voor de manier waarop heroverwegingen moeten plaatsvinden. Het is de bedoeling dat het bestuur ook uit bestuurlijk oogpunt op een verstandige manier met de bezwaarschriftenprocedure rekening houdt, dat er sprake is van een heroverweging en dat er leereffecten optreden. Daar zal aandacht aan worden besteed. Ten slotte moet ik zeggen dat het mij groot genoegen deed dat de heer Van Wijmen veronderstelde dat de studie naar de bestuurlijke lus en andere zaken die hij noemde, verstandige resultaten zal opleveren. Daar zullen wij stellig naar streven. Het is ook belangrijk om de ervaringen met verzekeringen hierbij te betrekken.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de minister van Justitie de commissies een vijftal toezeggingen heeft gedaan en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een tweetal. Beide commissies stellen het op prijs als de toezeggingen zo snel mogelijk gestand zullen worden gedaan.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
Van Heemst

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties,  
De Cloe

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,  
Pe