

Vermeend

Berg vroeg wat ik doe met de EIM-studie, het terugsluizen en de overcompensatie. Die overcompensatie moeten wij zien in het licht van de tweede en derde tranche. Dit geldt dus ook voor het door de heer Van den Berg gesignaleerde "tekort" bij de wat kleinere bedrijven. In het kader van de tweede en derde tranche wordt gekeken of een adequatere compensatie mogelijk is in de richting van de kleinere bedrijven. Daarbij wordt de overcompensatie naar de grote bedrijven getrokken. Het proces van het terugsluizen moet worden betrokken bij de eerste, de tweede en derde tranche.

De heer Van den Berg vroeg in verband met het vergrijzingseffect of het AOW-fonds het enige middel is. Het antwoord is nee. Je moet dit breder zien. In de Miljoenennota van enkele jaren geleden hebben wij een staatje laten zien. Als je erin slaagt het tekort en de schuld te reduceren, heb je minder rente te betalen en dus meer ruimte om de vergrijzing op te vangen. Mijn antwoord is dus uitdrukkelijk: nee, dat is niet het enige. De heer Van den Berg is in dezen minder optimistisch dan wij.

Vervolgens heeft de heer Van den Berg gesproken over de proviandering. Ik ben daarop schriftelijk ingegaan. Wij hebben uiteindelijk besloten de regeling te continueren, zij het in aangescherpte vorm. Ik heb dat gedaan vanwege signalen die mij hebben bereikt, dat er in België en Duitsland toch een accijnsvrije vorm van proviandering plaatsvindt, hoewel die niet is vastgelegd in formele wetgeving. Ik wil met die lidstaten in discussie gaan en proberen op dit punt tot harmonisatie te komen. Daarom hebben wij besloten de regeling tijdelijk te handhaven.

Ik zal de heer Schuyer schriftelijk antwoorden op zijn vraag over de Rijksgebouwendienst.

Met betrekking tot het baksteen-arrest merkte de heer Schuyer op, dat ik mij niet overvallen hoefde te voelen door de Hoge Raad. Ik wijs erop dat zelfs het hof ervan uitging dat nog steeds de regeling gold die al 40 jaar geldt. Wie ben ik dan?

De heer **Schuyer** (D66): Voorzitter! Ik neem aan dat u tot afronding komt. Ik heb er behoefte aan nog een opmerking te maken. Wij behandelen op dit ogenblik de eerste begroting van het tweede paarse kabinet. De

grootste oppositiepartij in dit huis gebruikt het zwaarste wapen wat een oppositie heeft om tegen een regering in te gaan als het gaat om het afstemmen van een belastingplan en daarmee in principe van de begroting.

Welnu, ik had graag gediscussieerd over de vraag, of dat gebaseerd is op een politieke afweging in dit huis dan wel op de functie van dit huis als chambre de réflexion en op de rechtvaardigheid. Ik had die vraag willen voorleggen aan de fractievoorzitter van het CDA. Ik constateer echter dat bij dit eminent belangrijke punt de fractievoorzitter van het CDA niet aanwezig is.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen 26200-IXA en 26200-IXB worden zonder stemming aangenomen.

Wetsvoorstel 24610 wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van het CDA wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De wetsvoorstellen 26120, 26124, 26147 en 26148 worden zonder stemming aangenomen.

Wetsvoorstel 26245 wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van het CDA en het lid Schoondergang wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De wetsvoorstellen 26249, 26260, 26272 en 26281 worden zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet conflictrecht huwelijk (25703).**

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet van 16 december 1993 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten, alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie, Stb. 650) (uitstel verval artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht) (26077).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Als een provincie drie zorginstellingen bekostigt en een bepaalde kostensoort bij twee van die drie van subsidie wil uitsluiten, dan kan zij in de provinciale subsidieverordening bepalen dat die kostensoort niet voor subsidie in aanmerking komt. Zij kan echter ook volstaan met een qua regulering wat soberder subsidieverordening – wat in het algemeen wenselijk wordt gevonden – en in een tweetal beschikkingen vastleggen dat voor die kostensoort de subsidie niet mag worden gebruikt. In het ene geval zijn de rechtsmiddelen van de Algemene wet bestuursrecht uitgesloten, in het andere niet.

Dat is het merkwaardige gevolg van artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel bevat een uitzondering op de regel dat tegen besluiten van bestuursorganen beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter. Die uitzondering betreft besluiten die een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel inhouden. Internationaal is deze uitzondering uitzonderlijk. Ook in Frankrijk en Duitsland, de twee landen van waaruit het Nederlandse bestuursrecht het meest is beïnvloed, zijn door bestuursorganen uitgevaardigde regelingen vatbaar voor beroep op de bestuursrechter. In 1993 heeft de regering deze uitzondering echter verdedigd met als belangrijkste argument dat

Hirsch Ballin

de bestuursrechtspraak op dat moment niet mocht worden belast met het risico van extra zaken betreffende algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. De rechterlijke macht stond immers op dat moment al voor de taak het nieuwe bestuursprocesrecht toe te passen en uitvoering te geven aan de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie.

De Tweede Kamer vond deze argumenten geen reden voor uitsluiting van het beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels, maar alleen voor uitstel. Ingevolge een amendement-Jurgens/Biesheuvel werd de uitzonderingsbepaling van artikel 8:2 op termijn gesteld. De termijn van vijf jaar loopt af op 1 januari aanstaande, maar deze is door de vorige ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken helaas niet gebruikt op de manier die de wetgever, in het bijzonder de Tweede Kamer, haar amendementsrecht uitoefenend, had bedoeld. Op het moment dat het eigenlijk al te laat was om nog weloverwogen wetgeving tot stand te brengen, namelijk in mei 1997, kwam de regering met een notitie over dit onderwerp, met als strekking dat de uitzondering op een iets langere termijn inderdaad kon vervallen, mits dat procesrechtelijk goed was ingekaderd. Die notitie kwam trouwens pas nadat onze collega Jurgens de bewindslieden via schriftelijke vragen wakker had geschud. Toch was dat, zo beweren de huidige bewindslieden in hun nota naar aanleiding van het verslag van 9 december jongstleden, "op een moment dat alle opties nog open waren". Eind 1997, aldus de nota, "moest echter worden vastgesteld dat nog geen debat over de notitie had plaatsgevonden".

Een half jaar later, op 16 juni 1998, kwam de regering met het wetsvoorstelletje dat wij vanavond bespreken. De regering wijt de ontstane situatie eigenlijk aan de Tweede Kamer, die de notitie van mei 1997 pas op 9 september 1998 heeft besproken. Wij willen graag weten of de regering zich echt heeft ingespannen om deze situatie te voorkomen. Is er door de toenmalige bewindslieden in het overleg over de planning van werkzaamheden – dat vindt regelmatig plaats – ooit op aange-drongen om niet te wachten tot het

laatste moment wat dit onderwerp betreft?

Net als onze collega's in de Tweede Kamer – collega Van Wijmen heeft dit in het algemeen overleg op 9 september jongstleden voortreffelijk uiteengezet – zijn wij van oordeel dat het amendement-Jurgens/Biesheuvel terecht was. De rechterlijke toetsing van door bestuursorganen vastgestelde regelingen vindt ook nu plaats, maar in een ander kader, namelijk hetzij bij de beoordeling van de toepassing daarvan, hetzij in het kader van een civiele vordering bij de burgerlijke rechter. Gevreesd wordt dat een beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter meer procedures zal uitlokken, maar daar staat tegenover dat de regeling van de beroepstermijn bijdraagt aan snellere duidelijkheid. Snelheid van procedures met behoud van kwaliteit is in onze ogen een groot goed. Er zal in elk geval een nadere procesrechtelijke regeling nodig zijn. Onze fractie onderkent dan ook dat het opheffen van de in artikel 8:2 vervatte uitzondering per 1 januari aanstaande nu niet meer goed mogelijk is en dat uitstel onvermijdelijk is geworden. Afstel is in onze ogen onwenselijk, ook gelet op het in de praktijk vaak flinterdunne onderscheid, waarmee ik mijn betoog begon.

Onze bedenkingen tegen het wetsvoorstel zijn dan ook tweërlei. Die zullen van invloed kunnen zijn op onze uiteindelijke beoordeling. Ten eerste stoort het ons dat deze Kamer onnodig in een tijds-klem is gebracht met een wetsvoorstel dat verder gaat dan nodig is. Het staat vast dat een meerderheid van de Tweede Kamer, net als wij, een voorstel had willen zien, waarin de termijn voor een goede wettelijke vormgeving van de beroepsmogelijkheid tegen regelingen afkomstig van bestuursorganen niet zou zijn geschrapt, maar verlengd. Dat had gekund, zelfs wanneer wij rekening houden met het regeerakkoord, waaraan onze fractie part noch deel heeft, door met een voorstel te komen, waarin de termijn bijvoorbeeld was verlengd tot 1 januari 2004.

Het heeft ons bevreemd dat de bewindslieden ons in hun brief van 1 december jongstleden vermanen om het wetsvoorstel met spoed te behandelen, omdat anders "in strijd met het regeerakkoord" bezwaar en beroep tegen algemeen verbindende

voorschriften mogelijk zouden worden. Let wel: voor de Eerste Kamer is het probleem toch niet, zoals de bewindslieden schrijven, dat de wet afwijkt van het regeerakkoord – alsof dat een soort van Grondwet zou zijn – maar dat men in het regeerakkoord wil afwijken van de wet. Vandaar dat wij het betreuren dat het wetsvoorstel geen termijn voor uitstel bevat, maar in plaats daarvan een voorstel om bij wet te regelen dat deze uitzondering wordt opgeheven.

Bovenal zit het ons dwars dat de strekking van het wetsvoorstel zo dubbelzinnig is. De minister van Justitie zegt in overeenstemming met de memorie van toelichting in het algemeen overleg in de Tweede Kamer op 8 september letterlijk: "Dit betekent geen afstel, voor alle duidelijkheid, maar in het regeerakkoord staat wel dat het in deze kabinetsperiode niet zal worden overwogen." De minister van Binnenlandse Zaken heeft zelf eraan herinnerd dat hij lid is geweest van de werkgroep-Van Kemenade, die in het rapport "Bestuur in geding" voorstellen heeft gedaan om de rol van de rechter terug te dringen. De toelichtingen op de begrotingen van de twee betrokken ministeries voor 1999 geven echter een sterk uiteenlopende interpretatie van de nagestreefde "dejuridisering". De minister van Justitie verstaat daaronder "deregulering" en "vermindering van de druk op de rechtspraak" – ik verwijs naar stuk 26200 VI, nr. 2, pagina 4 – en de minister van Binnenlandse Zaken verstaat daaronder snellere besluitvorming, het binden van de rechter aan termijnen en meer mogelijkheden voor het bestuur om tijdens procedures besluiten te herzien. Daarvoor verwijs ik naar stuk 26200 VII, nr. 2, pagina's 8 en 9. Ik herinner eraan dat een procesrechtelijk goed ingerichte beroepsmogelijkheid tegen algemeen verbindende voorschriften juist kan bijdragen aan de duidelijkheid zonder dralen, die wij allen begeren.

Ik neem graag aan dat de bewindslieden ons straks zullen verzekeren dat de twee gezichtspunten uit de memories van toelichting elkaar mooi aanvullen. Maar het is wel opvallend dat het kabinetsstandpunt over de deregulering ons nog steeds niet heeft bereikt. Het vorige kabinet had op 18 februari 1998 laten weten dat het bij nader

Hirsch Ballin

inzien hieraan in een afzonderlijke notitie en niet bij de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht aandacht zal besteden. Die notitie over de dejuridisering zou nog in deze kabinetsperiode verschijnen, werd ons geschreven. Maar die is er niet gekomen. Heeft het vorige kabinet daarover beraadslaagd en geen overeenstemming bereikt? Op 5 november 1998 schrijft minister Korthals van Justitie in ieder geval dat het kabinet de nota in concept klaar heeft. Het voornemen is, deze nota zo mogelijk nog deze maand aan de Kamer te zenden. Inmiddels is het 15 december. Wij vernemen graag of nader overleg in het kabinet nodig is gebleken.

De kennelijke tweeslachtigheid inzake de verhouding tussen rechter en bestuur werkt door tot in de tekst van het wetsvoorstel dat wij vanavond behandelen. Het opschrift van het wetsvoorstel spreekt van "uitstel verval artikel 8:2", maar, zoals onze collega's van de fractie van de Partij van de Arbeid terecht hebben gesignaleerd, artikel IVA van de wet van 16 december 1993, waarin nu de vervaldatum 1 januari 1999 staat, wordt in feite ontkracht. Als in de wetten komt te staan dat een bepaling vervalt op een bij wet te bepalen tijdstip, kan er evengoed niets staan. Met enige moeite hebben wij de bewindslieden in de tweede schriftelijke ronde duidelijk kunnen maken dat de considerans niet correct was geformuleerd. Wij hadden graag gezien dat het wetsvoorstel wel aan de considerans had beantwoord. Het ongemakkelijke gevoel bekruipt ons dat het wetsvoorstel neerkomt op een legislatief gedenkteken zonder juridisch effect voor een op voorstel van de regering achteraf ontkracht amendement. Wij hopen dat dit debat alsnog duidelijk zal maken dat dit uitstel geen afstel is, dat de termijn tot het einde van de looptijd van het regeerakkoord niet ongebruikt zal blijven en dat deze periode, anders dan de vorige periode, zal worden gebruikt om de procesrechtelijke voorzieningen voor te bereiden die het mogelijk maken alsnog gevolg te geven aan het amendement. Wij wachten het antwoord van de regering met belangstelling af. Daarvan zal ons oordeel over het wetsvoorstel mede afhangen.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Degenen die ervoor doorgeleerd hebben kennen het arrest over de Jamin-kachelletjes. Dat ging over een verboden delegatie. Dat zal ook de voorzitter zich herinneren. Het ging daarbij om de vraag of de arbeidsinspectie bevoegd was om regels te stellen over de soort van verwarming in winkels. Het probleem was dat de firma Jamin paraffinekachelletjes gebruikte, terwijl de arbeidsinspectie dit slecht vond voor de gezondheid van de werknemers. Nu is dat een mooi voorbeeld om het flinterdunne onderscheid (om de woorden van Hirsch Ballin te gebruiken) tussen beschikking en algemeen verbindend voorschrift aan te geven. Als deze inspecteur van de arbeidsinspectie aan de honderd vestigingen van Jamin elk een persoonlijke beschikking had gestuurd dat het paraffinekachelletje moest worden verwijderd, had hij een voor beroep vatbare beschikking gedaan volgens de huidige regelgeving. Had hij echter een verordening uitgevaardigd op grond van de wet, dan was deze een verordening die niet voor beroep vatbaar was, hoewel de inhoud krek hetzelfde was.

Het verschil tussen een beschikking en een algemeen verbindend voorschrift is zo gering dat het verschil in behandeling volgens de Algemene wet bestuursrecht niet gerechtvaardigd is. Om die reden hebben de heren Jurgens en Biesheuvel hierover destijds een amendement ingediend. De heer Biesheuvel zit nog steeds aan de overzijde, maar heeft niets meer van zich laten horen in deze ronde. Ik heb er wel behoefte aan om er in deze Kamer iets over te zeggen. Door de geluiden die op dit moment van buiten de zaal komen, begrijp ik dat het volk reeds murmureert en van mening is dat het recht heeft op een beroep tegen algemeen verbindende voorschriften.

Net als de vorige spreker begrijp ik dat het voorliggende wetsvoorstel aangenomen moet worden om te zorgen dat per 1 januari 1999 niet plotseling beroep tegen algemeen verbindende voorschriften mogelijk wordt. Het is wel aanlokkelijk. Als deze Kamer geen beslissing neemt, is dat beroep per 1 januari 1999 een feit. Het aardige van het amendement was namelijk dat het een omgekeerde weg bewandelde. Ik

denk dat het verstandig is als het parlement dat vaker doet. Wij moeten de valbijprocedure invoeren en zeggen: wat wij denken dat moet gebeuren, laten wij bij wet ingaan per datum X. Als de regering dan niets doet, gebeurt dat dus.

In mei 1996 werd ik wat onrustig, toen ik merkte dat de regering niets deed. De valbij zou dan vallen zonder de flankerende wetgeving die noodzakelijk is om bij het beroep tegen algemeen verbindende voorschriften bijzondere bepalingen te maken. Ik bedoel procesrechtelijke punten, zoals: Wie mag als belanghebbende optreden? Geldt zo'n vernietiging van de verordening vanaf nu of het moment van vaststelling? Wat zijn de toetsingsgronden? Laten wij een beroep op de burgerlijke rechter open, zoals nu reeds bestaat? De bedoeling van het amendement was om dit laatste exclusief aan de bestuursrechter te laten.

Dat alles is dus niet gebeurd, vandaar dat ik als klokkeluider – ik verzoek de Stenografische dienst op de tussen-n weg te laten, net als bij kerkeraad – ben opgetreden om de regering erop te wijzen dat als zij niets deed, dit per 1 januari 1999 zou ingaan. Ik wilde niet op mijn geweten hebben dat dit inging zonder die begeleidende wetgeving.

De vorige spreker heeft duidelijk gemaakt dat de vorige ministers in hun reacties enigszins tekort zijn geschoten. Wat er nu gebeurt, is dat deze regeling, waarbij in het amendement staat "ja, tenzij", wordt omgezet in "nee, tenzij". Het gaat niet door, tenzij er een wetswijziging komt. Dat is een zinledige opmerking, zoals wij bij de schriftelijke behandeling en de heer Hirsch Ballin vandaag hebben gezegd. Dat de wet bij de wet gewijzigd kan worden, weten ook degenen die er niet voor doorgeleerd hebben, ook al. Ik vraag mij af wat de zin is van de formulering die er nu staat.

Er is ook een inconsistentie, omdat in de kop staat dat het gaat om uitstel, terwijl de wetstekst in feite afstel lijkt te betekenen. Wij worden gerustgesteld door de teksten die de regering verder gebruikt. Zij zegt dat zij in het regeerakkoord heeft afgesproken dat het tijdens deze periode niet wordt ingevoerd. De vraag wat er daarna moet gebeuren, is nog open. De regering zegt dat zij ook wel voorziet dat het daarna wordt ingevoerd, maar dat zij het de

Jurgens

komende vier jaar niet wil doen. Daar leggen wij ons op dit moment bij neer. Mijn fractie zou het echter op prijs stellen als thans duidelijk wordt dat niet na 1 januari aanstaande opnieuw een periode ingaat waarin niets gedaan wordt en waarin geen voorbereidingen worden getroffen, zodat een volgende regering die misschien andere afspraken maakt, deze zaak alsnog moet uitwerken. Er kan dan weer tijdgebrek ontstaan. Wij zouden graag de toezegging van de regering krijgen, dat zij dit beroep thans niet invoert – dat is afgesproken – maar dat zij wel de voorbereidingen treft zodat, als een volgende regering het wel wil, er niet opnieuw enige jaren overheen gaan.

Voorzitter! Met het volhouden van het afwijzen van deze vorm van beroep zijn wij om met mijn leermeester Pitlo te spreken, de Chinezen van Europa. Deze uitspraak gebruikte Pitlo overigens ten aanzien van het opnieuw uitgeven van het Burgerlijk Wetboek. Ik pas haar graag in dit verband toe.

Het was een bijzonder genoeg voor mij om vanmiddag met de heer Hirsch Ballin het woord te voeren die op het moment dat mijn amendement werd ingediend minister van Justitie was en het toen ambtshalve moest bestrijden!

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Wat wij vanavond bespreken, is geen groot wetsvoorstel: niet meer dan vier artikelen en twee bladzijden toelichting. Het is voor het kabinet wel een belangrijk wetsvoorstel. Uitstel van het beroep tegen de algemeen verbindende voorschriften is belangrijk omdat juridisering van het openbaar bestuur het kabinet zorgen baart. Zeer binnenkort, waarschijnlijk volgende week, zullen mijn collega van BZK en ik een aantal maatregelen aankondigen om onnodige juridisering tegen te gaan. Ik vertrouw erop dat over die nota binnen en buiten het parlement een vruchtbaar gesprek zal plaatsvinden. Ik zeg dat mede in antwoord op hetgeen de heer Hirsch Ballin gevraagd heeft.

Op de vraag in hoeverre het vorige kabinet in gebreke is gebleven, kan ik niet ingaan. Het is in ieder geval achterhaald door de kabinetswisseling en door het feit dat er in het regeerakkoord staat dat er

een nota over juridisering zal komen. De beleidsvoornemens van het kabinet, voortvloeiend uit het regeerakkoord, zijn aan de Kamer toegezonden. Daarin staat dat voor het einde van 1998 en dus voor 1 januari 1999 naar buiten zal worden getreden. Zoals gezegd, zal dat vermoedelijk volgende week zijn.

Wij moeten in het licht van die dejuridisering voorzichtig zijn met het invoeren van nieuwe beroepsmogelijkheden met mogelijk nieuwe juridiserende effecten. Daarom wijst het regeerakkoord voor deze kabinetsperiode beroep tegen de algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels af. Voor behoorlijke rechtsbescherming van de burger is dat beroep niet nodig.

De argumenten voor invoering liggen meer in de sfeer van de systematiek. Het gaat niet om onrecht dat dringend hersteld moet worden. Invoering is, als zij al wenselijk is, zeker niet urgent. Daar komt bij dat bestuur en rechter op dit moment al met veel andere veranderingen te maken hebben. Dit argument kent de heer Hirsch Ballin overigens, want ook in het jaar 1993 toen hij zelf het wetsvoorstel als minister indiende, was daarin opgenomen dat bezwaar en beroep tegen algemeen verbindende voorschriften niet mogelijk was. Als argument is daar toen bij gebruikt de geweldige belasting voor de bestuursrechtspraak, een argument dat zeker tegen de achtergrond van de Contourennota die er komt, ook nu kracht heeft.

Het bestuur is bijvoorbeeld nog bezig de verschillende tranches van de Algemene wet bestuursrecht te evalueren en de nieuwe jurisprudentie die daaruit voortvloeit te verwerken. De rechter krijgt de komende jaren te maken met de versterking van de rechterlijke organisatie. Ook daarom is dit niet het geschikte moment om daarbovenop ook nog een ingrijpende nieuwe beroepsmogelijkheid te introduceren.

Het voorgaande sluit niet uit dat de afweging over een aantal jaren anders uitvalt. Daarom stel ik niet voor, het amendement-Jurgens/Biesheuvel eenvoudig te schrappen. Bepaald is nu dat artikel 8:2 vervalt op een nader bij wet te regelen tijdstip. Natuurlijk zou je artikel 8:2 ook zonder zo'n bepaling bij wet kunnen schrappen, maar dat is strikt juridisch geredeneerd. Politiek

betekent dit wetsvoorstel juist heel veel. Het breekt met de gedachte dat het beroep tegen de algemeen verbindende voorschriften ergens in de toekomst vanzelf wordt ingevoerd. In plaats daarvan is voor een invoering een nieuwe politieke afweging van de regering en Staten-Generaal gezamenlijk vereist, naar de omstandigheden van dat moment. Dat is beter dan over ons graf heen regeren door nu reeds een datum vast te leggen.

Tegelijk houdt dit wetsvoorstel het onderwerp op de agenda. Tijdens een algemeen overleg met de Tweede Kamer, waaraan zowel de heer Hirsch Ballin als de heer Jurgens refereerde, heb ik al aangegeven dat wij in 2002 bij de tweede evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht opnieuw in den brede zullen stilstaan bij de ontwikkeling van het bestuursrecht. Dan zullen wij ook rond de juridisering een nieuwe balans opmaken. Dat is een geschikt moment om de wenselijkheid van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften opnieuw te beoordelen.

Voorzitter! Naar mijn oordeel is dit belangrijker dan de vraag of de regering de afgelopen vijf jaar genoeg heeft gedaan om de invoering van het beroep tegen de algemeen verbindende voorschriften voor te bereiden. Ik wil er toch wel iets over zeggen. Medio 1996 is begonnen met het voorbereiden van een wetsvoorstel dat aanvankelijk beoogde, de invoering in goede banen te leiden. Al spoedig bleek dat in brede kring – kabinet, maar ook lagere overheden, rechterlijke macht en literatuur – werd aangedrongen op heroverweging van de beroepsmogelijkheid. Dit heeft ook geleid tot scherpe vragen van de heer Jurgens.

Toen is besloten de voors en tegens nog eens goed op een rij te zetten, hetgeen leidde tot de notitie van 13 mei 1997. Het direct indienen van een wetsvoorstel tot uitstel of afstel, dus het ongedaan maken van een amendement, leek tegenover de Kamer minder gepast. De notitie beoogde dan ook uitdrukkelijk het debat over de voors en tegens met de Kamer aan te gaan, en wel op een tijdstip dat alle opties nog open waren. Het is helaas pas in een heel laat stadium van dat debat gekomen. Mij is overigens zojuist ambtelijk verzekerd dat er vanuit de regering regelmatig op aangedrongen is om

Korthals

sneller met de Kamer daarover te debatteren.

Door een samenloop van omstandigheden heeft dat echter pas kunnen plaatsvinden op 9 september 1998. Toen zaten wij inderdaad in de tijds-klem, zoals de heer Hirsch Ballin dat heeft aangegeven, en moest de regering, ook tegen de achtergrond van het regeerakkoord, met een wetsvoorstel komen. De regering heeft de problemen derhalve wel in kaart gebracht in de notitie van mei 1997. Die notitie beoogde uitdrukkelijk ook het debat over de wenselijkheid van invoering op 1 januari 1999 te heropenen, hetgeen er dus helaas op dat moment niet van gekomen is.

Voorzitter! Het is op zichzelf een wat merkwaardig debat. De drie sprekers bij dit debat waren immers alledrie ook betrokken bij het wetsvoorstel in 1993. De heer Hirsch Ballin heeft toen als minister van Justitie voorgesteld om bezwaar en beroep niet mogelijk te maken, ook niet met een termijn. Vandaag beweert hij eigenlijk het tegenovergestelde. Het argument van de rechterlijke belasting zal hem ongetwijfeld aanspreken. De heer Jurgens is toentertijd gekomen met het amendement voor een invoering per 1 januari 1999. Hij is gelukkig van de dwalingen zijns weegs teruggekomen door inderdaad aan de orde te stellen dat er nogal wat bezwaren aan zaten. De enige die, wat dat betreft, redelijk consequent is geweest, is ondergetekende. Dat neemt niet weg dat wij vinden dat bij de evaluatie van de AWB die moet plaatsvinden in het jaar 2001 dit wel degelijk weer aan de orde zal moeten komen. Dan zal de regering er wederom over nadenken of wij verder gaan met de voorbereiding, ook in de geest van de heer Jurgens, van het al dan niet indienen van een wetsvoorstel om bezwaar of beroep en beroep tegen de algemeen verbindende voorschriften mogelijk te maken.

De **voorzitter**: Begrijp ik uit de woorden van de minister over de drie sprekers van vandaag dat hij het niet nodig vindt dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het woord krijgt?

Ik geef hem toch het woord.

□

Minister **Peper**: Mijnheer de voorzitter! Ik probeerde de collega

op het spoor te zetten om de vraag met "ja" te beantwoorden. Ik denk dat, luisterend naar mijn collega, alles aan de orde is gekomen. Ik moet zeggen dat, waar er sprake is geweest van drie betrokkenen, ik daar in ieder geval geen deel van uitmaakte. Ik verkeerde dan ook in complete naïviteit over deze buitengewoon ingewikkelde juridische leerstukken. Ik was gewoon aan het besturen en merkte overigens wel op dat dit in toemende mate gecompliceerd is geworden. Er is nooit een tekort aan rechtsmiddelen om in dit land je recht te vinden. Dat is overigens een buitengewoon plezierige zaak.

Ik heb dus niet zo verschrikkelijk veel toe te voegen, anders dan de opmerking dat op betrekkelijk korte termijn de nota juridisering eraan komt. Ik denk dat die nota, kijkende naar mijn collega, aanstaande vrijdag door de ministerraad zal gaan. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dit niet zal gebeuren. Wel mag gezegd worden dat er enige discussie is geweest over het bereik van de actio popularis. Ik begrijp inmiddels waar het over gaat. Deze nota is een buitengewoon interessant stuk om het debat over de juridisering van onze samenleving aan te gaan. Iedereen spreekt erover en doet er zorgelijk over. De nota is daarin overigens buitengewoon genuanceerd. Voorzover men bang is voor grof gebeeldhouwde Rotterdamse invalshoeken wordt dat binnen de perken gehouden, gelet op de nuancering in de nota. Ik ben wel erg gemotiveerd, met de collega, om het debat met de Staten-Generaal aan te gaan over de vraag of wij niet wat ver zijn gegaan in dit land met de regelgeving. De dichtheid daarvan is fenomenaal. Overal waar men onderzoek verricht, in de sfeer van de politie of waar dan ook, is een ongehoorde juridische dichtheid te zien. Het nadeel daarvan is dat degenen die nog enige belangstelling hebben voor die zaken vaak niet aan bod komen omdat het te lang duurt. Wij zien dus met heel veel genoegen de discussie tegemoet over de nota.

Ik begrijp natuurlijk dat voor de heer Hirsch Ballin het regeerakkoord slechts een incident is. Wij hebben daar, aan deze kant van de tafel, natuurlijk wel een beetje op te letten. Ik was ook blij met de tekst in het regeerakkoord. Ik heb inderdaad deel uitgemaakt van de commissie-Van

Kemenade die een en ander heeft bepleit. Dit waren mijn opmerkingen van de bestuurlijke kant.

Ik denk dat, wanneer met alle bestaande rechtsmiddelen sommige zaken niet voor beroep vatbaar zijn, er niet verschrikkelijk veel leed in dit land wordt berokkend. Nogmaals, misschien is dat een wat grof gebeeldhouwde invalshoek van een bestuurder.

Ten slotte zeg ik tegen de heer Jurgens het volgende. Ik heb er niet voor doorgeleerd. Ik zie echter wel de geringe verschillen tussen algemeen verbindende voorschriften en beschikkingen. Ik kan mij ook wel iets voorstellen bij het Jaminvoorbeeld. Mijn volgende opmerking is wellicht heel gewaagd. Ik waag het te betwijfelen of prof. Pitlo, die de heer Jurgens opvoedde, voor een nieuw Burgerlijk wetboek was. Heb ik dat goed begrepen? Ik heb zo'n vermoeden dat hij wat bezwaren zou hebben tegen deze vorm van uniformering van een werkelijkheid die veelkleuriger is.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Wij danken de bewindslieden voor hun antwoorden, maar ze hebben ons niet gerustgesteld.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het onderwerp in het perspectief van de dejuridisering geplaatst. Hij heeft dat als argument aangevoerd en aangegeven dat deze beroepsmogelijkheid tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels er niet zou moeten komen, hoewel hij wel degelijk gevoelig is voor wat in voorbeelden van collega Jurgens en mij naar voren werd gebracht over het toch zo dunne en weinig overtuigende onderscheid dat nu tot deze uitzondering leidt. Hij is iemand die over de grenzen kijkt en hij weet ook heel goed dat het niet altijd deugd doet als Nederland een uitzonderingspositie inneemt. De minister zei: als sommige dingen niet voor beroep vatbaar zijn, wordt er niet veel leed berokkend. Ik zou graag van de minister van Justitie horen of hij deze opvatting deelt en hoe hij die beoordeelt in het licht van artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, waar wij tenslotte een criterium aan ontlenuen dat eenheid

Hirsch Ballin

brengt in Europa op het punt van beroepsmogelijkheden.

Nu moet deze discussie niet onnodig op scherp worden gesteld, want er zijn tenslotte mogelijkheden om bij de burgerlijke rechter om een voorziening te vragen. Het probleem is echter of dat uit een oogpunt van consistentie van beroepsmogelijkheden en doelmatigheid het beste is. Er geldt geen beroepstermijn bij de burgerlijke rechter, bij de bestuursrechter geldt die beroepstermijn wel. Als de burgerlijke rechter over deze zaken oordeelt, komt er een ander oordeel dan van de bestuursrechter. Het is bijvoorbeeld in de situatie waar ik mijn betoog mee begon denkbaar dat er uiteenlopende oordelen van de burgerlijke rechter en de bestuursrechter komen in de situatie van de subsidieverordening en de daarop gebaseerde beschikkingen.

Ik denk even mee met het rapport Bestuur in geding, waarvan de heer Peper, voordat hij minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was, co-auteur was. Er is tussen ons geen verschil van opvatting als het gaat om versnelling van procedures. Dat is trouwens al veel langer bepleit en dat is ook vanuit het eervorige kabinet naar voren gebracht. Waar het om gaat, is dat procedures goed zijn ingericht en dat ze doelmatig werken. Afsnijden van beroepsmogelijkheden is niet de oplossing; goed regelen van die beroepsmogelijkheden wel. Daarom hebben wij ook gezegd dat het aankomt op een goede procesrechtelijke inkadering bij het vervallen van artikel 8:2, zodat het bestuur zijn rol kan vervullen en de rechtspraak haar rol.

Ik zou het betreuren als de dejuridisering wordt opgevat als een ecarteren van een passende rol in de rechtsstaat van de rechter. Het standpunt van het kabinet over de dejuridisering is nu op zeer korte termijn te verwachten. Misschien kunnen de bewindslieden daar iets preciezer over zijn. De minister van Justitie had begin november toegezegd dat het nog in november zou komen. Het is iets later geworden, maar ik begrijp dat wij er in ieder geval op mogen rekenen dat het er voor het kerstreces zal zijn. Wat wij niet willen, is dat er nu een situatie ontstaat waarin die goede procesrechtelijke voorbereiding uitblijft. Wij willen dan ook dat er op dat punt geen onduidelijkheid blijft

bestaan door aanvaarding van dit wetsvoorstel. Wij zullen ons beraden over ons oordeel daarover en betreuren het dat het niet karakter heeft dat het had kunnen hebben, nl. een gewoon verlengen van de termijn. Evenals de collega's van de fractie van de PvdA en mogelijk ook van andere fracties, zullen wij de Kamer vragen op dit punt duidelijkheid te creëren.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Om minister Peper gerust te stellen – ik stel hem in het algemeen graag gerust – herinner ik eraan dat ik bij de behandeling van de Algemene wet bestuursrecht juist degene was die opkwam tegen een te grote juridisering. Ik beriep mij toen op het geschrift van Struycken, hoogleraar staatsrecht en later lid van de Raad van State, uit 1910, met als titel "Administratie of Rechter", waarin hij vrees uitsprak dat te veel rechterlijke invloed zou ontaarden in "legalistisch justicialisme". Nu dacht hij dat dit zou kunnen worden opgevangen door de politieke vertegenwoordigingen die dan wel controle zouden uitoefenen, maar dat is geheel achterhaald. Er is in onze moderne samenleving geen sterkere verdediging, beter gezegd hulpmiddel ontstaan voor degenen die de macht willen controleren dan de rechter. Ik denk dat dus de volksvertegenwoordigers, de controleurs van de bestuurders, en de rechters goed moeten samenwerken. De schrijvers van het rapport-Van Kemenade waren vooral bestuurders, en degene die nu hier staat is een parlementariër die graag met rechters samenwerkt om die bestuurders te controleren.

Voorzitter! Ik wil nog even ingaan op de opmerking van de minister van Justitie waar mijns inziens toch een zekere inconsistentie uit bleek. Hij heeft gezegd, en in de stukken staat ook: wij willen geen afstel, maar uitstel. Welnu, afstel betekent dat je het niet gaat doen, uitstel dat je het wel gaat doen, maar dan later. Ook boven de wet, in de considerans, staat "uitstel". De minister heeft gezegd dat hij eerst een nieuwe politieke afweging wil en dan gaat het dus wel over afstel, want die afweging zou negatief kunnen uitvallen. U ziet hoe moeilijk deze discussie dan ook is. Het was een zekere inconsistentie, laat ik het

voorzichtig uitdrukken, en ik weet dat de heer Korthals altijd consistent is, maar aan deze kant is die minstens zo groot, en wel om goed te werken aan de uitbouw van onze rechtsstaat.

Voorzitter! Ik heb bij andere fracties gepolst of er enig begrip zou bestaan als wij probeerden in een motie vast te leggen wat wij van de regering verwachten, want wij wilden het voorstel niet afwijzen en ook niet de mogelijkheid benutten om niets te doen en het daardoor per 1 januari a.s. vanzelf te laten ingaan. Mede namens de heer Hirsch Ballin en, naar ik hoop ook namens enkele andere fracties, wil ik op dit punt dan ook een motie indienen.

Motie

De **voorzitter**: Door de leden Jurgens en Hirsch Ballin wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging over het voorstel van wet dat het vervallen van artikel 8:2 Algemene wet bestuursrecht per 1 januari 1999 uitstelt;

overwegende, dat in de periode van vijf jaar volgende op de invoering van de Algemene wet bestuursrecht, op 1 januari 1994, door de regering onvoldoende aandacht is besteed aan de mogelijke gevolgen van het van kracht worden van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels, als gevolg waarvan zij een halfjaar vóór het verlopen van de termijn alsnog een wetsvoorstel strekkende tot uitstel moest indienen;

verzoekt de regering om, vooruitlopend op de, ook door de regering voorziene, invoering van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften na 2002, reeds in de lopende regeerperiode over de inhoud van dat beroep klaarheid te brengen en eventuele daarmee samenhangende wetswijzigingen in procesrechtelijke aard in voorbereiding te nemen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt nr. 53f (26077).



Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik kan me voorstellen dat de heer Jurgens enige consistentie wil zien, gelet op de voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel. Ik heb er nooit een geheim van gemaakt dat ik er voorstander van ben als dat beroep niet mogelijk is. Ik heb overigens bij het mondeling overleg in de Tweede Kamer moeten constateren dat vele partijen een slag om de arm wilden houden. Dat leidde ertoe dat wij een wetsvoorstel hebben ingediend waarin sprake is van uitstel. Tevens zal een nieuw afwegingsmoment komen. Dat is nu het uitgangspunt van de regering.

De heer Hirsch Ballin is niet gerustgesteld omdat dit alles in het perspectief van de dejuridisering wordt getrokken. Op zichzelf is daar geen bezwaar tegen. Wij sturen met de dejuridisering aan op zo min mogelijk procedures. Via de weg van de civiele rechter bestaat een mogelijkheid, maar dit is het uitgangspunt. Hij wijst erop dat er maar een flinterdun verschil bestaat tussen de beschikking en het algemeen verbindende voorschrift. Volgens mij is die stelling onjuist. Natuurlijk zijn er grensgevallen, maar dat is met juridische begrippen vaak het geval. Ook is er vaak een groot verschil tussen een algemeen verbindend voorschrift en een beschikking.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik heb niet gezegd dat er altijd een flinterdun verschil is, maar dat zulke verschillen bestaan. Dat onderstreept nogmaals dat een zinvolle beoordeling, ook van de kant van de regering, pas mogelijk is als je de procesrechtelijke uitwerking voor je ziet. Daarom adviseer ik de bewindslieden, als mij dat vrij staat, om ook hun oordelen te verbinden aan die procesrechtelijke uitwerking. Dat zal meer inzicht geven, over en weer.

Minister **Korthals**: Dat zal de regering zeker doen, maar ik zal hierop nader ingaan bij de bespreking van de motie van de heer Jurgens.

De heer Hirsch Ballin wees erop dat het nu al mogelijk is om algemeen verbindende voorschriften in rechte aan te vechten door middel van een actie uit onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter. Hij verbond daaraan de vraag of het dan

systematisch beter is die zaken naar de bestuursrechter over te hevelen. Dat is overigens een inhoudelijke beoordeling, waar wij in feite nu niet aan toe zijn. In de Tweede Kamer is dat punt afgekaart. Er zijn immers, zo zei hij ook, verschillen tussen de procedure bij de bestuursrechter en bij de burgerlijke rechter, zowel wat betreft de kring van personen die toegang hebben tot de procedure, als wat betreft de mogelijke uitkomsten van de procedure.

Daardoor zou het juridiserende effect van rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter wel eens groter kunnen zijn dan dat van de huidige procedure bij de burgerlijke rechter. In de loop van 2002 komt er een kabinetsstandpunt over de tweede evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin zal de regering opnieuw ingaan op de wenselijkheid van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften. Daarover vindt dan een debat met de Staten-Generaal plaats en als de uitkomst van dat debat is dat het beroep alsnog wordt ingevoerd, wordt vervolgens een wetsvoorstel opgesteld. De vraagpunten die daarbij een rol spelen zijn reeds geïnventariseerd in de notitie van mei 1997. Ook de procesrechtelijke consequenties en neveneffecten komen daarbij uiteraard aan de orde. Voor een belangrijk deel heb ik de motie al beantwoord. In het dictum wordt in feite niets nieuws gezegd. Maar in de overweging wordt gezegd, dat er in de vijf jaar na de invoering van de Algemene wet bestuursrecht op 1 januari 1994 niets gedaan is. Dat gaat mij toch te ver.

Ik heb in eerste termijn duidelijk aangegeven dat er vanaf 1996 door de regering voortdurend acties zijn ondernomen. Die overweging zou ik in ieder geval niet tot de mijne willen maken.

De heer **Jurgens** (PvdA): In de motie staat "onvoldoende aandacht". Dat is niet hetzelfde als "niets gedaan".

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! Wat wil de minister van Justitie eigenlijk méér doen in die evaluatie dan wat er al gedaan is? Wij hebben de notitie van het vorige kabinet en er is een uitstekend preadvies van de heer Lubberdink, vroeger werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, nu raadsheer in de Centrale raad van beroep.

Er zijn dus uitstekende analyses van het onderwerp. Als er een voorontwerp zou worden gemaakt, zouden wij inderdaad een stap verder komen. Dan zou iets worden gedaan dat beantwoordt aan de strekking van deze motie.

Minister **Korthals**: Dat is waar. Maar er is een afweging gemaakt bij het regeerakkoord en door de regering, dat bezwaar en beroep tegen algemene bindende voorschriften en beleidsregels in deze kabinetsperiode hoe dan ook niet mogelijk worden gemaakt. Daar gaat het nu om. Daarvoor zijn hele sterke argumenten gegeven. Ik geef toe dat er ook best tegenargumenten gemaakt kunnen worden.

Omdat wij de zaak nog eens duidelijk op een rijtje willen zetten – dat is ook overeengekomen met de Tweede Kamer – zullen wij dat in het kader van de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht nog eens opnieuw bezien. Vervolgens zullen wij de discussie hebben met de Tweede Kamer en misschien met de Eerste Kamer. Op dat moment komt er een nieuwe politieke afweging, of men voor de volgende periode alsnog de mogelijkheid van bezwaar en beroep of alleen beroep tegen de algemene verbindende voorschriften wil hebben.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik denk dat deze hele discussie laat zien dat een dergelijke politieke afweging die er uiteraard moet komen, beter kan geschieden aan de hand van een voorontwerp dan aan de hand van beschouwingen waarvan er al voldoende zijn geleverd. Op dat punt is de tijd tot nog toe niet goed genoeg gebruikt en zou hij beter gebruikt kunnen worden.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag over het wetsvoorstel en de motie te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 20.03 uur