

Vergaderjaar 1997–1998

**25 455**

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

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 2 oktober 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit. Met een tijdige en afdoende beantwoording van de daarin geformuleerde vragen en opmerkingen acht de commissie de openbare beraadslagingen over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennis genomen van het voornemen van de regering te komen tot nadere uitwerking van artikel 5 van de Grondwet. Het is hen echter niet duidelijk om welke redenen is afgezien van het introduceren van een grondwettelijk recht op de behandeling van verzoekschriften. De motivatie van de regering tot indiening van onderhavig voorstel verzet zich in hun ogen niet tegen invoering van een dergelijk recht.

De wijziging van artikel 5 zoals die door de regering wordt voorgesteld, verplicht het in artikel 5 genoemde bevoegde gezag niet tot het behandelen van verzoekschriften wanneer de wetgever deze verplichting niet oplegt. Burgers zullen aan het tweede lid van artikel 5 van de Grondwet geen rechten kunnen ontleen. De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de regering in haar nader rapport niet reageert op de twijfel die de Raad van State om deze reden heeft aan de noodzaak van de voorgestelde wijziging. Is de regering het eens met de Raad dat de voorgestelde wijziging niets zal veranderen aan de nu geldende praktijk?

Aangezien de leden van de fractie van de PvdA zeer hechten aan rechtszekerheid voor de burgers vragen zij de regering duidelijk te maken voor welke categorieën van verzoekschriften volgens haar in de toekomst geen wettelijke regeling zal worden getroffen.

Deze leden zijn van mening dat het begrip verzoekschrift in de memorie van toelichting tamelijk ruim is geformuleerd. Zij vragen de regering aan te geven welke delen van de Algemene wet bestuursrecht volgens haar gezien kunnen gaan worden als uitvoering van de opdracht in het tweede lid van artikel 5 van de Grondwet en in hoeverre deze bepalingen eisen stellen aan de vorm en inhoud van het in behandeling te nemen verzoek. Is de regering het eens met de Raad van State dat dergelijke bepalingen een beperking inhouden van de geest van het huidige artikel 5? (De Raad

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Essers (VVD), Dittrich (D66), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).  
Plv. leden: Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Duivesteijn (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Feenstra (PvdA), Verhagen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), Korthals (VVD), Luchtenveld (VVD), Assen (CDA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

stelt onder punt 2: «Het is van belang te weten of de aanvulling moet worden beschouwd als een nadere regeling van een reeds in het bestaand petitierecht besloten recht op behandeling (...). In (dat) geval is het voorgestelde lid van artikel 5 van de Grondwet te beschouwen als een beperking van een reeds bestaand, ongeclausuleerd grondrecht (...)»).

De leden van de PvdA-fractie zijn tenslotte van mening dat de behandeling van schriftelijke verzoeken aan de Staten-Generaal in ieder geval zou moeten zijn gegarandeerd. Hiervoor zou volgens deze leden een grondwettelijk recht op behandeling van verzoekschriften het aangewezen middel zijn.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar zijn er nog niet van overtuigd dat het wenselijk is in de Grondwet te bepalen dat de wet regels stelt omtrent de behandeling van verzoekschriften. Terecht wijst de regering erop dat de behandeling van klachten naar verwachting geregeld zal worden in hoofdstuk 9 van de Awb. Andersoortige verzoeken kunnen worden geregeld in hoofdstuk 2 van de Awb. De Awb vindt haar grondslag in artikel 107, tweede lid, Grondwet, luidende: «De wet stelt algemene regels van bestuursrecht vast.» Genoemde leden vragen of naast deze algemene bepaling een specifieke bepaling over de behandeling van verzoekschriften nog nodig is.

De regering is niet van plan de totstandkoming van een wettelijke regeling van de behandeling van verzoekschriften door de beide Kamers der Staten-Generaal te bevorderen. De vraag is wat de status wordt van de regeling van de behandeling van verzoekschriften in de reglementen van orde van de beide Kamers en de reglementen voor de commissies voor de verzoekschriften. Het lijkt onwenselijk dat zij in lengte van dagen kunnen blijven bestaan, dank zij artikel 140 Grondwet, maar in strijd met de competentieregeling van het voorgestelde artikel 5, tweede lid. Wijziging van de reglementen op dit punt is echter niet mogelijk zonder in strijd te komen met de voorgestelde bepaling. Heeft de regering deze consequentie beoogd?

De leden van de CDA-fractie zijn het er mee eens dat behandelingsvoorschriften de indiening van een verzoekschrift niet mogen verhinderen. Wat is in dit verband het oordeel van de regering over het heffen van leges over de behandeling van verzoekschriften?

De leden van de VVD-fractie wensen antwoord op de volgende vragen.

Kan de regering nader uiteenzetten of er zich, en zo ja welke, problemen voordoen in de huidige praktijk van behandeling van verzoekschriften? Noodzaken deze als zodanig tot de nu voorgestelde wijziging van de Grondwet?

Hoe denkt de Regering te codificeren dat overheden worden verschoond van de plicht om verzoekschriften te behandelen van notoire querulanten?

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij delen de opvatting van de regering dat het van groot belang is dat burgers verzekerd zijn van een deugdelijke en voortvarende behandeling van verzoekschriften.

Met onderhavig wetsvoorstel wil de regering aan burgers een extra waarborg te geven voor de behandeling van verzoekschriften, in de vorm van een opdracht tot wetgeving inzake beantwoording en behandeling in de Grondwet.

De leden van de fractie van D66 onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel. Voor opneming van een bepaling in de Grondwet moeten echter goede en zwaarwichtige redenen bestaan. Deze leden zijn van mening dat opneming van een bepaling in de Grondwet een meerwaarde moet hebben. De Raad van State is niet overtuigd van de noodzaak van de

voorgestelde aanvulling. Des te meer reden om nog eens kritisch de belangenafweging te maken. Zij onderschrijven de wenselijkheid om aan de behandeling van verzoekschriften enkele minimale, procedurele eisen te verbinden. Kan de regering nader uiteenzetten in hoeverre de behandeling en beantwoording van verzoekschriften in de huidige regelgeving wordt gewaarborgd? Zou met een regeling van de behoorlijke behandeling van verzoekschriften in de Awb hetzelfde doel kunnen worden bereikt als met een grondwettelijke regeling? Kan de regering nader beargumenteren wat de opdracht tot wetgeving in de Grondwet uit het oogpunt van rechtszekerheid toevoegt aan een uitputtende regeling van de minimale eisen in de Awb?

Gezien de ontwikkeling van de Awb tot een compacte en complete wettelijke regeling die de relatie tussen overheid en burger regelt, lijkt deze wet de aangewezen plek om de behandeling van verzoekschriften te regelen. Zoals de regering al aangeeft zal naar verwachting de behandeling van klachten in hoofdstuk 9 Awb worden neergelegd en kunnen regels over andersoortige verzoeken in hoofdstuk 2 Awb worden gesteld. Opneming van een grondwettelijke bepaling zou deze ontwikkeling bevorderen. Deze leden zijn van mening dat dit laatste geen sterk argument voor opneming van een grondwettelijke bepaling is. Deze leden vinden het wenselijk dat de regering er – los van onderhavig wetsvoorstel – naar streeft om bovengenoemde ontwikkeling van de Awb zo spoedig mogelijk tot stand te brengen. Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot hoofdstuk 9 Awb?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting.

Zij begrijpen dat de regering het nodig acht een wettelijke regeling te treffen voor de behandeling van verzoekschriften. In een dergelijke regeling zouden algemene, procedurele bepalingen moeten worden opgenomen; over een stelsel van minimumeisen bestaat kennelijk in de literatuur overeenstemming. De leden van de SGP-fractie veronderstellen dat aan deze eisen door de onderscheiden bestuursorganen in alle gevallen wordt voldaan. Zij vragen dan ook om een duidelijker onderbouwing voor de noodzaak van een wettelijke regeling, nu er van mag worden uitgegaan dat dit nauwelijks iets zal toevoegen aan de bestaande praktijk, behalve dat er sprake zal zijn van een zekere codificatie.

De leden van de SGP-fractie begrijpen uit de toelichting dat de Awb in de toekomst zal worden aangevuld met regels voor de behandeling van klachten. Op dit moment bevat de Awb al voorschriften omtrent de aanvraag van een besluit en de behandeling daarvan. De leden van de SGP-fractie vragen welke andere verzoekschriften dan nog over blijven, waarvan voor behandeling een wettelijke regeling nodig zou zijn.

Samenvattend: de leden van de SGP-fractie zijn voorshands nog niet overtuigd van de noodzaak tot regelingsopdracht van de behandeling van schriftelijke verzoeken en zij verzoeken een nadere onderbouwing, mede in het licht van de grondwetsgeschiedenis op dit punt.

De leden van de GPV-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderkennen dat het petitierecht een belangrijke rol kan spelen bij het versterken van de band tussen overheid en burger. Ook menen zij, dat de materiële betekenis van het recht in de loop der tijd is toegenomen. Zowel de wetgever als de Nationale ombudsman hebben hieraan bijgedragen. Zo bezien zou het voor de hand kunnen liggen datgene wat in de praktijk als behorend tot het recht van petitie wordt ervaren ook expliciet in de tekst van de Grondwet vast te leggen. De regering kiest echter niet voor deze benadering, maar voor een aanvulling van het bestaande grondwettelijke recht van petitie. De leden van de GPV-fractie vragen of de consequenties van deze keuze voldoende zijn doordacht.

Waaruit bestaat deze aanvulling van het recht van petitie? De tekst van het wetsvoorstel bevat immers alleen een opdracht aan de wetgever? Of moet het zo worden gezien dat de uitvoering van deze opdracht de materiële betekenis van het recht feitelijk versterkt? Zal de rechtspositie van de indiener van een verzoek in die zin worden versterkt, dat hij zich in voorkomende gevallen tegenover de rechter kan beroepen op het handelen in strijd met wettelijke regels in plaats van alleen met algemene beginselen van behoorlijk bestuur?

De leden van de GPV-fractie kunnen zich voorstellen dat niet voor alle categorieën verzoekschriften wettelijke regels zullen worden gesteld. Maar leidt dit er niet toe, dat er verschil ontstaat tussen de mate van rechtsbescherming bij verschillende categorieën verzoekschriften?

De leden van de GPV-fractie wijzen erop, dat het begrip verzoekschrift ruim moet worden geïnterpreteerd. Naarmate het recht van petitie echter meer in wettelijke regels wordt geformaliseerd zal de behoefte zich doen gevoelen duidelijk te maken wat wel en wat niet als een verzoek aan het bevoegd gezag moet worden beschouwd. Nagenoeg elk bevoegd gezag zal het verschijnsel kennen van onbegrijpelijke of irrelevante verzoeken. Ook komt het voor dat verzoeken aan tal van instanties tegelijk worden gedaan. Een voorbeeld van het laatste is dat een verzoek aan een minister tegelijk wordt gezonden aan de Tweede Kamer, de Kamerfracties of zelfs alle Kamerleden.

Terecht zegt de regering niet voornemens te zijn een wettelijke regeling te bevorderen van de behandeling van verzoekschriften door de beide Kamers. Dat zou op gespannen voet kunnen staan met de onafhankelijke positie van de Kamers. Maar de Kamers vallen wel onder de term «bevoegd gezag». Zij zullen verzoeken dus wel naar analogie van een wettelijke regeling moeten behandelen. Moeten echter fracties of individuele leden ook worden beschouwd als «bevoegd gezag»? Of vaste Kamercommissies? Wat is het criterium om als bevoegd gezag te worden aangemerkt? Geldt het artikel ook voor verzoeken aan de rechterlijke macht of de Raad van State?

In de praktijk worden veel verzoeken gericht aan de koningin of aan leden van het Koninklijk Huis. Geldt artikel 5 ook daarvoor? In deze gevallen lijkt het in ieder geval onjuist wettelijke regels te stellen. Moet de conclusie dan niet zijn, dat er om uiteenlopende redenen zoveel categorieën verzoekschriften zijn waarvoor geen wettelijke regels zullen gelden, dat daardoor de feitelijke betekenis van het voorgestelde tweede lid beperkt zal zijn?

De leden van de GPV-fractie constateren, dat de regering ervan uitgaat dat van een recht op antwoord geen sprake behoeft te zijn. Maar hoe reëel is dit, als in een wettelijke regeling wel het sturen van een ontvangstbevestiging en eventueel een tussenbericht zal worden voorgeschreven? Moet niet worden gesteld, dat als eenmaal een ontvangstbevestiging is ontvangen en zeker als ook nog een tussenbericht is ontvangen een antwoord zal moeten volgen?

De leden van de GPV-fractie vragen wat de gevolgen zullen zijn als een bevoegd gezag een verzoekschrift ontvangt waarin mogelijk sprake is van een strafbaar feit, zoals belediging of racistische uitspraken. Zij nemen aan dat de indiener van zo'n verzoekschrift recht heeft op een gewone behandeling ervan. Artikel 5 bevat immers geen beperking van het recht van petitie. Kan zo'n behandeling dan gepaard gaan met aangifte?

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier van de commissie,  
Coenen