

Vergaderjaar 1999–2000

26 360

Juridisering in het openbaar bestuur

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 1 november 1999

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GL), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GL), Kant (SP), Balemans (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GL), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GL), Poppe (SP), Essers (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GL), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA), Brood (VVD).

Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GL), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GL), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA), Kamp (VVD).

De vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ en voor Justitie² hebben aan het kabinet ter voorbereiding van een algemeen overleg een aantal vragen voorgelegd over het Kabinetsstandpunt Juridisering in het openbaar bestuur. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie heeft mede namens de minister van Justitie de vragen bij brief van 28 oktober 1999 beantwoord. Deze brief en de vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

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

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van Heemst

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Coenen

Ter inleiding

Alvorens de planning van de voorgenomen wetgeving in het kader van dit dossier te schetsen, achten wij het nuttig, zij het kort te schetsen wat in de visie van het kabinet de kern is van het probleem rond juridisering in het openbaar bestuur.

Zoals in het kabinetsstandpunt Juridisering in het openbaar bestuur (hierna: kabinetsstandpunt) is aangegeven, hebben burgers, instellingen en politici in toenemende mate te maken met een sterke formalisering van onderlinge particuliere, maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen. De toenemende stroom van regels, de toenemende roep om de totstandkoming van regels, de intensiteit waarmee een beroep op de regels wordt gedaan alsmede de daarop volgende toevloed aan juridische procedures in de relatie tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid, leiden tot een ernstige juridische verdichting. Relaties en conflicten tussen burgers onderling, tussen burgers en bestuur en tussen bestuursorganen, dreigen primair en uitsluitend te worden beheerst door juridische instrumenten en procedures, waarbij er geen ruimte meer is om op een andere en meer informele basis met elkaar om te gaan, c.q. geschillen (conflicten) op te lossen.

Dit vraagstuk doet zich in alle sectoren van het overheidsbestuur gevoelen. Het heeft echter nog een bijzondere dimensie op terreinen die worden beheerst door complexe besluitvormingssituaties, waarbij meer belanghebbenden zijn betrokken en individuele of groepsbelangen moeten worden afgewogen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van algemene belangen en waarden. In de regelgeving is niet altijd goed duidelijk gemaakt c.q. kan soms moeilijk duidelijk worden gemaakt hoe de afweging tussen de belangen en waarden plaatsvindt. In een concrete situatie is dan ook vaak een aantal van deze regelgevingscomplexen tegelijk van toepassing. Voor één bepaalde activiteit moeten vaak op verschillende momenten verschillende besluiten worden genomen, die ieder een eigen traject van voorbereiding, inspraak en rechtsbescherming kennen. Het geheel biedt aldus het beeld van een omvangrijke kluwen bestuursrechtelijke regelgeving, waarvan de onderlinge samenhang niet altijd goed doordacht is. Voor zowel het bestuur als de burger levert dat een onoverzichtelijk en ontoegankelijk geheel op.

De hiervoor beschreven complexe besluitvormingssituaties doen zich met name voor op terreinen die voor grote groepen burgers en instellingen van betekenis zijn, zoals ruimtelijke ordening en milieubescherming. Vergaande juridisering heeft op deze terreinen niet alleen negatieve gevolgen voor de individuele betrokkenen, maar is voor de samenleving als geheel ook zeer problematisch. Zij leidt ertoe dat maatschappelijk belangrijke beslissingen worden uitgesteld tot een op voorhand onzeker tijdstip. Vele (betrokken) burgers verliezen hun belangstelling en wenden zich af van het democratisch proces. Het is echter juist op die terreinen dat de behoefte aan slagvaardige en betrokken besluitvorming groot is, en de omstandigheden dermate snel veranderen dat een lang besluitvormingsproces tot verkeerde of irrelevante uitkomsten kan leiden. De rechtsonzekerheid die hiervan het gevolg is, leidt onder andere tot de economische schade waar de vragen 64–68 op doelen. Een snel veranderende maatschappij kan het zich niet veroorloven dat belangrijke beslissingen niet binnen een redelijke en voorspelbare termijn kunnen worden genomen.

Stroomlijning en tijdigheid zijn dan ook kernbegrippen in het kabinetsbeleid tot bestrijding van te ver gaande juridisering in het openbaar bestuur. Stroomlijning van procedures, waardoor alle betrokkenen snel inzicht kunnen verkrijgen in het besluitvormingstraject, en bundeling en

coördinatie van besluitvorming, waardoor het aantal beslismomenten en -instanties wordt beperkt en alle betrokkenen zo spoedig mogelijk duidelijk wordt waar zij bestuurlijk en juridisch aan toe zijn.

De leden van de PvdA-fractie stellen de volgende vragen.

1, 52, 64–68, 110, 111, 143

Kunnen voorgestelde onderzoeken en (daaruit voortvloeiende) wetswijzigingen (naar aanleiding van alle gedachtenstreepjes op blz. 6 en 7) de Kamer nog voor het einde van dit kalenderjaar bereiken ?

Gelet op het vage karakter van de lijst en de aard van de problematiek lijkt een tijdpad gewenst, kan het kabinet dit geven? (blz. 6)

Is het volgens het kabinet mogelijk dat, in een samenleving die gekenmerkt wordt door toenemende maatschappelijke versnelling en waarin het tijdsbeslag gemoeid wordt met het opeenstapelen van dergelijke procedures, dit feit als een aantasting van de rechtszekerheid wordt ervaren?

In hoeverre is dit tijdsbeslag in vergelijking met ons omliggende landen groter dan wel kleiner?

Acht het kabinet het aannemelijk dat het vertragen van uitvoering van plannen, zoals infrastructurele werken, bouwplannen en andere bedrijfsmatige activiteiten kan leiden tot vertraging van investeringen, toegevoegde waarde, winst, belastingopbrengsten en groei van werkgelegenheid?

Acht het kabinet het aannemelijk dat voorgaande ontwikkeling invloed heeft op de economische groei in ons land?

Acht het kabinet het aannemelijk dat het tijdsbeslag ook aanleiding kan zijn tot het afzien van bepaalde ondernemingsactiviteiten?

Vindt het kabinet dat de snelheid waarmee het gehele traject van besluitvorming tot en met de rechtsbescherming wordt afgewerkt nog tred houdt met de dynamiek van een moderne economie?

Welke consequenties zijn er voor de economische ontwikkeling van een samenleving verbonden aan het niet bijhouden van de economische dynamiek door het rechtssysteem?

Wanneer wordt afronding van de nadere studie voor een specifieke regeling voor beslechting van geschillen tussen overheden verwacht? (blz. 29)

In het kabinetsstandpunt is een aantal maatregelen ter bestrijding van (ongewenste gevolgen van) juridisering in het openbaar bestuur aangekondigd. In de periode sinds het verschijnen van het kabinetsstandpunt is aan deze maatregelen op diverse manieren uitwerking gegeven

- In het kader van het programma Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) zijn recentelijk twee nieuwe reeksen van in totaal 16 projecten gestart. Uit een oogpunt van wetgevingskwaliteit valt te wijzen op de projecten over Wet op de kansspelen, Harmonisatie ondernemers- en zelfstandigenbegrip, Ketenaansprakelijkheid varkenshouderij; Faillissementswet, Verhandelbare rechten, Ontheffingswet, Openbare inrichtingen, Harmonisatie planprocedures en Toetsingsinstrumentarium decentrale overheden.
- De Commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht (commissie-Scheltema) zal naar verwachting dit najaar een voorontwerp uitbrengen inzake de *procedurele* coördinatie van complexe besluitvorming. Vervolgens zal het voorontwerp ter advisering naar verschillende instanties worden gezonden. Een uit het voorontwerp voortvloeiend wetsvoorstel zal waarschijnlijk medio 2000 bij de Kamer worden ingediend. Inzake de *inhoudelijke* coördinatie van complexe besluitvorming streeft de commissie ernaar dit parlementaire jaar een voorontwerp te doen verschijnen.

- Over het voorstel inzake de samenvoeging van de beide openbare voorbereidingsprocedures (afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht) is het advies van de Raad van State ontvangen. Naar verwachting zal het wetsvoorstel dit najaar bij de Kamer worden ingediend.
- In het Bestuursakkoord nieuwe-stijl zijn tussen het Rijk, de gemeenten en de provincies afspraken gemaakt over verbetering van de kwaliteit van het bestuur (met name de juridische-controlfunctie).
- De Commissie-Scheltema adviseert over de vraag in hoeverre voor bestuur en rechter beslistermijnen in wetten regelgeving moeten worden opgenomen. Het advies van de commissie zal vermoedelijk voorjaar 2000 gereed zijn. Het streven is erop gericht de Kamer nog dit parlementaire jaar van het standpunt van het kabinet over het advies van de commissie in kennis stellen. Voorts kan er op worden gewezen dat op 1 oktober bij alle rechtbanken een procesregeling bestuursrecht in werking is getreden (Stcrt. 1999, 172). Hierin zijn termijnen voor het afhandelen van het beroep opgenomen.
- Er wordt naar gestreefd om begin 2000 een handreiking voor de inrichting van de bezwaarschriftprocedure naar alle bestuursorganen te verzenden
- De Commissie-Scheltema zal naar verwachting dit najaar een voorontwerp inzake rechtstreeks beroep («prorogatie») uitbrengen. Vervolgens zal het voorontwerp ter advisering naar verschillende instanties worden gezonden. Een uit het voorontwerp voortvloeiend wetsvoorstel zal waarschijnlijk tegen het eind van dit parlementaire jaar bij de Tweede Kamer worden ingediend.
- Het helderder formuleren van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vergt nog nader onderzoek.
- Het streven is erop gericht om voor het zomerreces 2000 het wetsvoorstel Tweede Evaluatiewet Awb bij de Kamer in te dienen, dat onder meer een aanpassing van artikel 6:22 van de Awb zal bevatten (passeren gebreken in een besluit). Over de werking in de praktijk van de artikelen 6:18 en 6:19 van de Awb (intrekking of wijziging van een besluit hangende bezwaar of beroep), zal op 8 november a.s. door de Stichting studiecentrum rechtspleging (SSR) i.s.m. onze ministeries een studiedag worden gehouden. Indien daar blijkt dat de praktijk op dit punt behoefte heeft aan een wetswijziging, zal deze ter hand worden genomen.
- De vraag of het aantal zaken waarin beroep in één instantie bestaat, zal worden uitgebreid, wordt ten principale bezien in het kader van de derde fase herziening rechterlijke organisatie.
- Bij wet van 24 december 1998 (Stb. 738) is de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de bestuursrechter tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels uitgesteld. Alleen bij wet in formele zin kan deze mogelijkheid worden ingevoerd.
- Het onderzoek naar alternatieve wijzen van beslechting van geschillen tussen overheden is in oktober van dit jaar afgerond. Het kabinet zal hierover in de loop van dit parlementaire jaar een standpunt uitbrengen.
- Het onderzoek naar de actio popularis is eveneens afgerond. Het standpunt van het kabinet over de vraag of de actio popularis gehandhaafd moet blijven, komt aan de orde bij het wetsvoorstel inzake de rijksprojectenprocedure (zie nader bij vraag 3). Dit voorstel ligt thans ter advisering bij de Raad van State.

2

Ziet u in de toenemende Europese invloed aanleiding om de procedures voor de totstandkoming van nationale wet- en regelgeving te wijzigen? (blz. 10)

De toenemende Europese invloed op de nationale wet- en regelgeving geeft op zichzelf geen aanleiding om de totstandkomingsprocedures voor wetgeving zoals die in de Grondwet zijn voorgeschreven, te wijzigen. Wel is het van belang dat de geldende wetgevingsprocedures niet in de weg mag staan aan het implementeren van EG-regelgeving binnen de daarvoor geldende termijnen. Dit is het onderwerp van het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten, dat de Minister van Justitie op 12 augustus jl. aan de Tweede Kamer heeft toegezonden (kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 65). Daarin wordt onder andere voorgesteld om in daarvoor in aanmerking komende gevallen in overleg te bezien of het wetgevingsproces bij implementatiewetgeving kan worden versneld. Andere voorstellen betreffen een verruiming van de Aanwijzingen voor de regelgeving op het punt van de toelaatbaarheid van delegatie van wetgevende bevoegdheid en onderzoek of in titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht een voorziening moet worden opgenomen om tot versnelde implementatie te kunnen overgaan. Dit alles echter steeds binnen de grondwettelijke kaders van de wetgevingsprocedure.

3

Wanneer komt u met voorstellen om bij grote projecten tot een allesomvattende besluitvormingsprocedure te komen? (blz. 18)

Deze voorstellen zijn gedeeltelijk al ingediend en gedeeltelijk in voorbereiding. Dit betreft de totstandbrenging van zgn. algemene projectwetgeving door middel van een wijziging van de Tracéwet, een wijziging van de Wet Luchtvaart (voorheen Wet Luchtverkeer) alsmede de opneming van de zgn. rijksprojectenprocedure in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet is op 14 december 1998 ingediend bij de Tweede Kamer (kamerstukken II 1998/99, 26 343, nrs. 1–3). De wijzigingen van de Wet Luchtvaart en de rijksprojectenprocedure in de Wet op de Ruimtelijke Ordening bevinden zich in het stadium van advisering door de Raad van State. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting bij het eerstgenoemde wetsvoorstel, mag worden verwacht dat met het gereedkomen van deze wetgevingsprojecten incidentele projectwetgeving tot het verleden zal behoren.

4, 48, 69

Welke maatregelen overweegt u om de juridische functie binnen het openbare bestuur te versterken? (blz. 19)

Kan het kabinet een inzicht verschaffen in wat voor concrete maatregelen het voor ogen heeft om de afspraken in het bestuursakkoord over verbetering van de kwaliteit van het bestuur op een structurele basis te realiseren?

Kan het kabinet aangeven hoe het denkt dat bestuursorganen de kwaliteit van de controle-functie kunnen verbeteren? (blz. 19)

In het kader van het terugdringen van overmatige juridisering is in het bestuursakkoord afgesproken dat aan het Overhedenoverleg een uitwerking wordt voorgelegd van alternatieve vormen van behandeling van bestuursgeschillen. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is het onderzoek naar alternatieve wijzen van beslechting van geschillen tussen overheden, verricht door de Universiteit Utrecht en de Universiteit van Amsterdam, inmiddels afgerond. Het kabinetsstandpunt hierover zal, na overleg met de VNG en het IPO, in de loop van dit parlementaire jaar verschijnen.

Voorts is afgesproken dat Rijk, provincies en gemeenten binnen deze kabinetsperiode stappen ondernemen om de juridische kwaliteit van de eigen organisatie, werkwijze en producten te bevorderen. Eens in de twee jaar zal door de visitatiecommissie wetgeving de kwaliteit van het

departementale wetgevingsproces worden doorgelicht. Voor wat betreft de meeste ministeries is deze eerste «legal audit» reeds afgerond (zie hierover nader bij vraag 138). Op provinciaal en gemeentelijk niveau vindt uitwisseling plaats van goede voorbeelden van juridische control en juridisch risico-management. Ook worden uitwisselings- en mobiliteitsprogramma's opgezet om de communicatie en het onderling begrip te versterken.

Bestuursorganen dienen ervoor te zorgen dat zij en hun medewerkers hun databestanden en hun verordeningenbestand op orde hebben, dat zij kennis hebben omtrent wat besloten is en dat zij leereffecten uit de bezwaarschriftprocedure verwerken. Eenduidige en toegankelijke dossiervorming is daarbij van belang. Verder verdient het aanbeveling dat bestuursorganen risico-analyses maken en erop toezien dat deze actueel blijven. De juridische-controlfunctie zou in de bestuurlijke organisatie moeten worden verankerd en niet casus-gericht, maar systeem-gericht moeten worden vormgegeven.

5

Zou de kwaliteit van wetgeving niet geholpen zijn met een duidelijke normering in wetgeving en toepasbaarheid voor de praktijk als algemeen criterium voor wetsvoorstellen ?

Vanzelfsprekend zijn een duidelijke normering en toepasbaarheid voor de praktijk essentiële vereisten om tot kwalitatief goede wetgeving te komen. Als algemeen criterium zijn deze vereisten in het wetgevingsbeleid verankerd door middel van de zes kwaliteitseisen in de nota «Zicht op wetgeving» (kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1–2, blz. 23). Duidelijke normering maakt deel uit van de kwaliteitseis «eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid», toepasbaarheid voor de praktijk van de kwaliteitseis «uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid». Deze vereisten zijn nader uitgewerkt en geoperationaliseerd in de Aanwijzingen voor de regelgeving en worden betrokken in het geheel van (politieke) afwegingen waarin de inhoud van wetgeving wordt bepaald.

6

Op welke punten gaat u de coördinatie van wetgeving verbeteren ?

Bij het aantreden van dit kabinet is onder andere voor vraagstukken van algemeen wetgevingsbeleid een onderraad van de ministerraad in het leven geroepen (Raad voor Justitie, Bestuur en Veiligheid). Een van de ambtelijke voorportalen van deze onderraad is de Interdepartementale commissie voor constitutionele aangelegenheden en wetgevingsbeleid (ICCW). Coördinatie en onderlinge afstemming van wetgeving op een meer technisch vlak vindt daarnaast plaats in het onder de ICCW ressorterende Interdepartementaal Wetgevingsberaad (IWB). De coördinatie van wetgeving wordt voorts bevorderd door de wetgevingstoetsing van wetsvoorstellen en ontwerp-algemene maatregelen van bestuur die wordt uitgevoerd door de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid van het Ministerie van Justitie. In de laatste begrotingstoelichting van Justitie is aangekondigd dat deze wetgevingstoetsing zal worden versterkt.

7, 75, 77, 79–82, 139, 141, 154

Welke maatregelen overweegt u om zowel de tijdigheid binnen het openbare bestuur te handhaven als de doorlooptijden van procedures als geheel aan een termijn te binden? (blz. 19 en 20)

Waarom is het kabinet niet voornemens afspraken in het bestuursakkoord te maken over het belang van de snelheid van besluitvorming?

Waarom is het kabinet niet voornemens afspraken in het bestuursakkoord te maken omtrent een algemene toewijding van het openbaar bestuur aan rechtszekerheid en snelheid van besluitvorming?

Meent het kabinet dat de zorgvuldigheid van de procedure gemeten kan worden in eenheden tijd? (blz. 20)

Heeft het kabinet inzicht in de periode die binnen de zorgvuldigheid wordt gebruikt om vergaderingen uit te schrijven, om op de aanvang van onderzoeken te wachten etc., kortom wachttijd die niets met de zorgvuldigheid te maken heeft?

Welke mogelijkheden ziet het kabinet om binnen die zorgvuldige procedures het tijdsbestek van de besluitvorming verder te beperken?

Welke onderzoeken zijn er gedaan om inzicht te verkrijgen in de relatie tussen tijdsbestek van de besluitvorming en de zorgvuldigheid van de besluitvorming?

Op welke manier wil het kabinet snellere besluitvorming door bestuursorganen en besluitvorming binnen de gestelde termijnen bevorderen?

Denkt het kabinet daarbij aan invoering van bindende termijnen voor bestuursorganen? (blz. 19).

Hoe wordt vorm gegeven aan de afspraak in het regeerakkoord dat zowel de rechter als het bestuur aan termijnen worden gebonden? Wat heeft dit voor gevolgen voor de capaciteit van de rechterlijke macht? (blz. 21).

Moet uit de mededeling dat zich bij een aantal bestuursorganen een tendens ontwikkelt waarin tijdigheid als een belangrijk management-instrument wordt beschouwd, worden afgeleid dat bestuursorganen die juist op dit punt veelvuldig tekort schieten, tijdigheid kennelijk onvoldoende als managementinstrument hanteren? (blz. 20)

De commissie-Scheltema is thans bezig met de voorbereiding van een notitie over termijnen bij bestuur en rechter. Daarin zal onder meer aan de orde komen welke gevolgen aan termijnoverschrijding kunnen worden verbonden. Verder wordt thans de gedachte uitgewerkt om één van de deelonderzoeken van de Tweede Evaluatie van de Awb te laten bestaan uit het onderzoeken, voor enkele bestuursorganen, van het gehele besluitvormingstraject, inclusief het traject bij de rechter. Ten slotte zij hier nog gewezen op het eerdergenoemde voorontwerp over rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter (prorogatie) waaraan de Commissie momenteel werkt.

Het laat zich goed denken dat (een deel van) de aanbevelingen die de Commissie-Scheltema eventueel doet worden neergelegd in afspraken tussen het rijk en de andere overheden, in een bestuursakkoord of in een ander document dat de weerslag van interbestuurlijk overleg vormt.

8, 112, 132, 144

Heeft u inmiddels al een opvatting over het al dan niet schrappen van de actio popularis? (blz. 30)

Gelet op de mededelingen omtrent het onderzoek naar de toepassing van het belanghebbende begrip en de actio popularis, kan het kabinet in het kader van de behandeling van het standpunt inzake jurisdisering kenbaar maken of in de toekomst voor bestuursrechtelijke zaken kan worden volstaan met het belanghebbende begrip van artikel 1.2 Awb?

Het onderzoek van de Utrechtse Universiteit over de actio popularis wijst in feite uit dat deze rechtsfiguur niet als de oorzaak van vertraging of jurisdisering kan worden aangemerkt. Het afschaffen ervan zou zelfs een toename van procedures tot gevolg kunnen hebben, met name rond de vraag wie belanghebbende is. Is het kabinet bereid deze actio popularis met name inzake de ruimtelijke ordening en het milieu betreffende (vaak zijn hier waarden mee gemoeid) te handhaven? (blz. 30)

De leden van de D66-fractie stellen de volgende vragen.

Bij de afschaffing van de actio popularis zouden alleen belanghebbende in de zin van art. 1.2 Awb nog voor beroep bij de rechter terechtkunnen. Het kabinet is echter ook van mening dat aan belangenorganisaties niet de

toegang tot de rechter moet worden ontzegd. Is een belangenorganisatie zoals Milieudefensie bij een besluit over de uitbreiding van Schiphol belanghebbende in de zin van art 1.2 Awb? (blz. 30)

De leden van de GPV-fractie stelden tenslotte de volgende vragen.

Zoals in het antwoord bij vraag 1 is aangegeven, komt het standpunt van het kabinet over de vraag of de actio popularis gehandhaafd moet blijven, aan de orde bij het wetsvoorstel inzake de rijksprojectenprocedure. Dit voorstel ligt thans ter advisering bij de Raad van State.

De leden van de VVD-fractie leggen de volgende vragen ter beantwoording voor.

9–17, 21–22

Juridisering is een verschijnsel van alle tijden. Het vastlopen van het bestuur in het door haar zelf ontwikkelde juridische stelsel vormt een van de aanleidingen tot de Hoekse en Kabeljauwse twisten. Deze twisten vormde aanleiding tot «De Curia Regis et Principante Sorte» van Filips van Leyden op grond waarvan de Graven van Holland meenden gevestigde rechten te kunnen ontnemen. Ook in later tijden loopt het bestuur vast in de door haar zelf gecreëerde rechtsstelsels. Zo vormde de juridische complexiteit van lokale rechten in de Nederlanden aanleiding voor de Spaanse overheerser om te komen tot codificatie die een vereenvoudiging van deze rechten en een slagvaardiger bestuur moest opleveren. Deze wens vormde een van de oorzaken van de Tachtigjarige oorlog en het ontstaan van onze staat. Niet alleen in de Nederlanden maar ook in andere staten vormde de juridische complexiteit oorzaak van ingrijpende wijzigingen in het staatsbestel zoals het invoeren van het absolutisme in Pruisen en Frankrijk in de zeventiende eeuw. Dit absolutisme, dat het primaat van de politiek als uitgangspunt neemt, leidde eveneens tot het vastlopen van het bestuur en vormde een van de aanleidingen tot de Franse revolutie en het ontstaan van het moderne Liberalisme.

Kan het kabinet tegen dit licht de algemene uitgangspunten formuleren die het hanteert bij de aanpak van het juridiseringvraagstuk zonder in historische fouten te vervallen?

Kan het kabinet in dit antwoord de vraag beantwoorden in hoeverre recht een maakbaar verschijnsel is?

Zou de juridische verdichting kunnen samenhangen met enerzijds de complexiteit van de maatschappelijke werkelijkheid en anderzijds de politieke keuze om op deze maatschappelijke realiteit diepgaande sturende invloed te hebben zonder aan die complexe werkelijkheid, meer dan noodzakelijk, schade toe te brengen?

Is juridisering niet tevens het gevolg van een democratisch proces, waarin politiek haar rechtsvormende functie zonder remming heeft willen uitvoeren?

In hoeverre is juridisering het gevolg van de overmatige pretentie van de politiek middels haar rechtsvormende functie de samenleving naar haar democratische wens zou kunnen maken?

In hoeverre kan reductie van juridisering ertoe leiden dat politiek, middels het democratisch proces, zich kan onttrekken aan de complexiteit van de maatschappelijke werkelijkheid?

In hoeverre kan reductie van juridisering ertoe leiden dat politiek, middels het democratisch proces, zich kan onttrekken aan de schade die haar keuzen aan die maatschappelijke werkelijkheid kunnen toebrengen?

Mag reductie van juridisering ertoe leiden dat er een vrijbrief ontstaat voor democratisch gekozen overheden om bepaalde belangen of schade buiten beschouwing te laten die niet stroken met hun maakbaarheidpretenties?

Mag reductie van juridisering ertoe leiden dat het bestuur de kans krijgt om bijvoorbeeld bij het aanleggen van infrastructurele projecten gevolgen voor het milieu te negeren?

Berust de legitimatie van het bestuur in de democratische rechtsstaat niet in de eerste instantie op de rechtmatigheid van het bestuur?

Welke garanties worden er gegeven dat bij een versterking van democratische besluitvorming de belangen en de rechtszekerheid van minderheden en individuen worden gewaarborgd?

Naar algemeen inzicht behoort het tot de taak van de overheid om de samenleving te ordenen voorzover dat nodig is opdat mensen in vrede, vrijheid en veiligheid kunnen samenleven, alsmede om een redelijke mate van bestaanszekerheid en sociale rechtvaardigheid te waarborgen. Anders gezegd, om zowel de klassieke als de sociale grondrechten tot gelding te brengen. Het vervullen van deze taak kan in veel gevallen slechts geschieden door het stellen van recht. In een rechtsstaat kan de overheid de burgers immers slechts door of op basis van rechtsregels in hun vrijheid van handelen beperken. Verwezen zij in dit verband naar het legaliteitsbeginsel (artikel 89 van de Grondwet), alsook naar de bepalingen inzake grondrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet en in het EVRM, die veelal aangeven dat de desbetreffende grondrechten slechts bij (of krachtens) de wet kunnen worden beperkt, respectievelijk dat beperkingen «prescribed by law/prévues par la loi» moeten zijn. Gelet hierop staat buiten discussie dat de overheid veelvuldig regels voor de samenleving zal moeten stellen. Evenzeer geldt – ook vanuit grondrechtelijk perspectief – dat deze regels niet verder mogen gaan dan nodig is om de desbetreffende belangen te beschermen (subsidiariteit en proportionaliteit). De vraag waar daarbij de grens ligt, is niet in algemene zin, noch voor eens en voor altijd te beantwoorden. Het is juist bij uitstek aan de democratisch gelegitimeerde wetgever, om telkens in concreto de afweging te maken tussen de verschillende in het geding zijnde belangen. In zoverre is het recht maakbaar: wetgeving is het resultaat van politieke wilsvorming. De vrijheid van de wetgever is echter niet onbegrensd. Behalve door de Grondwet en door internationale verdragen wordt de vrijheid van de wetgever ook begrensd door algemeen levende rechts-overtuigingen en algemene rechtsbeginselen; dat de rechter de wet in formele zin niet aan deze rechtsbeginselen mag *toetsen* (HR 14 april 1989, NJ 1989, 469 m.nt. MS; AB 1989, 207 m.nt. FHvdB (Harmonisatiewet)) betekent immers niet dat deze beginselen niet *gelden*, maar slechts dat de beantwoording van de vraag of de wet in overeenstemming is met algemene rechtsbeginselen aan de wetgever zelf is overgelaten. In zoverre is het recht niet maakbaar; als de wetgever morgen artikel 3:2 Awb zou schrappen, zou de heersende rechtsovertuiging in ons land nog steeds zijn dat de overheid haar besluiten zorgvuldig moet voorbereiden. Op een wat praktischer niveau leert de ervaring dat een norm waarvoor in de samenleving onvoldoende draagvlak bestaat, doorgaans moeilijk tot gelding komt.

Gegeven de complexiteit van onze samenleving dient bij het stellen van regels veelal rekening te worden gehouden met vele, ongelijksoortige en vaak onderlinge tegenstrijdige belangen. Het is de kunst van de politiek daartussen een aanvaardbaar evenwicht te vinden. Waar dat evenwicht ligt kan, nogmaals, niet in algemene zin, noch voor eens en voor altijd worden gezegd; dat is mede afhankelijk van de gekozen politieke doelstellingen. In die zin kan juridisering inderdaad het gevolg zijn van een democratisch politiek proces; naarmate de politieke ambities hoger zijn, en de overheid gedetailleerder wil sturen, plegen de regels ingewikkelder te worden.

Ook hier is de vrijheid van de wetgever en dus van de politiek echter niet onbegrensd. Enerzijds is de laatste tien jaar, vijftien jaar het inzicht doorgebroken dat al te gedetailleerde sturing vaak haar doel niet bereikt,

vaak ongewenste neveneffecten heeft, verstarrend werkt en tenslotte ook niet altijd nodig is. Het recht is in onze cultuur een belangrijke vorm van sociale ordening, maar niet de enige; veel kan ook aan de samenleving zelf worden overgelaten. Het dejuriseringsbeleid is er juist op gericht te voorkomen dat het omslagpunt wordt bereikt waar de noodzakelijke ordening van de samenleving overgaat in ongewenste verstarring van maatschappelijke ontwikkelingen en onnodige aantasting van de eigen verantwoordelijkheid van burgers.

Anderzijds kan de wetgever, en dus de politiek, zich maar in beperkte mate aan de complexiteit van de maatschappelijke werkelijkheid onttrekken. De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat de complexiteit van de regelgeving mede voortkomt uit de noodzaak om aan gerechtvaardigde belangen geen onnodige schade te berokkenen. De regel «Alle activiteiten die schadelijk voor het milieu zijn, zijn verboden» is eenvoudig, maar natuurlijk niet reëel. De wetgever heeft een zekere speelruimte ten aanzien van de mate van verfijning van de regelgeving – de keuze tussen een verfijnd stelsel van aftrekposten of een lager tarief in de inkomstenbelasting is een actueel voorbeeld – maar kan serieuze maatschappelijke belangen niet eenvoudig negeren. Daartegen verzetten zich rechtsbeginselen, maar ook het democratisch karakter van ons wetgevingsproces, dat immers juist beoogt te waarborgen dat de verschillende in het geding zijnde belangen in een openbaar politiek debat tegen elkaar worden afgewogen.

Samenvattend is het uitgangspunt van het kabinet dus, dat juist omdat in een complexe samenleving complexe regelgeving tot op zekere hoogte onvermijdelijk is, met kracht moet worden gewaakt tegen onnodige complexiteit. Dat vergt van de wetgever inderdaad de nodige zelfbeperking. De wetgever zal zich telkens moeten afvragen of regels echt nodig zijn om wezenlijke belangen in de samenleving te beschermen, of er geen alternatieven voor wetgeving voorhanden zijn, en of, indien wetgeving nodig is, wordt gekozen voor de lichtste variant die het gestelde doel bereikt. Maar de beantwoording van die vragen vergt altijd een politieke afweging, die in elk concreet geval opnieuw moet worden gemaakt.

18–20

Veel burgers verwachten dat interactief besturen betekent dat zij de mogelijkheid van daadwerkelijke inspraak hebben en dat hun inspraak nog invloed heeft op de besluitvorming. Onder het huidige bestuursrecht is er sprake van een groot aantal inspraak momenten. Heeft het kabinet enig inzicht in het aantal malen dat een bestuursorgaan haar voornemen aanpast als gevolg van een inspraakprocedure?

Is de indruk, die veel burgers hebben, juist dat hun inspraak zelden leidt tot veranderingen in de bestuurlijke voornemens?

Beschikt het kabinet over gekwantificeerde gegevens waaruit de invloed van inspraak duidelijk wordt?

Burgers hebben de mogelijkheid om tijdens het besluitvormingsproces in te spreken. Het kabinet heeft onderkend dat de Awb een tweetal facultatieve inspraakprocedures bevat waarvan de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.5 Awb) als erg gedetailleerd wordt ervaren. Daarom heeft het kabinet een wetsvoorstel in procedure gebracht dat deze beide voorbereidingsprocedures ineenschuift met minder gedetailleerde bepalingen; naar verwachting zal het wetsvoorstel dit najaar bij de Kamer worden ingediend. Na deze inspraakprocedure zal de bezwaarschriftprocedure van de Awb niet meer hoeven te worden gevolgd, hetgeen een aanzienlijke tijdwinst oplevert in de gevallen dat de huidige afdeling 3.4 is voorgeschreven.

De invloed van inspraak op het bestuurlijk besluitvormingsproces is moeilijk meetbaar. Soms zal dat leiden tot een beter gemotiveerd besluit,

soms tot een ander besluit en soms zal de legitimiteit van een overheidsbesluit worden vergroot. Over gekwantificeerde gegevens terzake beschikt het kabinet niet.

23–25, 54, 55

Kan het kabinet inzicht verschaffen in de wijze waarop de discussie over juridisering en het openbaar bestuur in andere Europese landen gestalte krijgt en op welke wijze andere regeringen dit probleem denken aan te pakken, aan de hand van stukken die deze Europese regeringen hebben geproduceerd?

Kan het kabinet aangeven of de juridisering van het openbaar bestuur op dezelfde wijze en in dezelfde mate in deze landen als probleem wordt beschouwd, dus als een aantasting van democratische functies?

Kan, bij eventuele verschillen, het kabinet aangeven waarom de juridisering van het openbaar bestuur in ons land meer of minder als problematisch wordt ervaren dan in andere landen?

Indien de juridisering van het openbaar bestuur wordt gezien als een probleem voor meerdere landen, is het kabinet dan ook voornemens om in internationaal verband activiteiten te ondernemen die leiden tot dejuridisering van het openbaar bestuur?

Zijn er al andere landen bekend die dergelijke initiatieven nemen waar Nederland zich bij heeft aangesloten?

Het kabinet beschikt niet over een systematisch overzicht van eventuele discussies over juridisering en het openbaar bestuur in andere Europese landen. Het verkrijgen daarvan zou een tijdrovend en kostbaar (men denke alleen al aan de kosten van het vertalen van regeringsstukken) onderzoek vergen, waarvan het rendement onzeker is. Door de grote verschillen in politiek-bestuurlijke stelsels, rechtsstelsels en rechtsculturen is het immers zeer de vraag of elders gevonden oplossingen ook voor Nederland bruikbaar zouden zijn.

Wel kunnen aan de hand van de vakliteratuur enige indrukken worden gegeven van de discussie in enkele grotere Europese landen. In zijn pre-advies voor de Staatsrechtconferentie 1998 concludeert T. Zwart dat de Nederlandse bestuursrechter het bestuursoptreden in het algemeen terughoudender toetst dan zijn Franse en Engelse tegenhangers (T. Zwart, *De republiek der rechters?*, in: H.R.B.M. Kummeling e.a., *Het bestuursrecht als agenda voor het staatsrecht*, Deventer 1999, blz. 87–120). Uit andere literatuur is bekend dat dit ook geldt in vergelijking met de Duitse bestuursrechter (zie bijvoorbeeld Aernout Klap, *Vage normen in het bestuursrecht*, diss. RUL 1994, Zwolle 1994). De indruk bestaat dat deze relatief indringende rechterlijke toetsing in Frankrijk en Duitsland veel minder dan in de Nederlandse discussie als een staatsrechtelijk probleem wordt ervaren. Slechts in het Verenigd Koninkrijk (strikt genomen: Engeland en Wales; Schotland en Noord-Ierland hebben afwijkende rechtsstelsels) is af en toe sprake van kritiek van bestuurders op te vergaande rechterlijke bemoeienis met het openbaar bestuur (zie voor een overzicht Jeffrey Jowell, *Restraining the State. Politics, principles and judicial review*, *Current Legal Problems* 50 (1997) 189 e.v.). Toch lijkt de intensiteit van de toetsing door de Engelse rechter eerder toe- dan af te nemen (aldus zowel Zwart als Jowell in hun zojuist aangehaalde publicaties).

Veel meer maakt men zich in zowel Frankrijk als Duitsland zorgen over de voortdurende stijging van het aantal zaken bij de bestuursrechter, die leidt tot overbelasting van de bestuursrechter en daarmee tot langdurige procedures. In Duitsland heeft dit in de loop van de jaren negentig geleid tot een reeks hervormingen van het bestuursprocesrecht. Belangrijke onderdelen daarvan waren het op grote schaal invoeren van unusrecht-spraak en het onder meer door verlostelsels beperken van het recht op hoger beroep en beroep in cassatie. (Duitsland kende voorheen voor veel

gevallen bestuursrechtspraak in drie instanties.) Zie voor een beschrijving van deze hervormingen H.P. Bull, Bekorting en vereenvoudiging in het Duitse bestuursprocesrecht. Over de recente wijziging van de Verwaltungsgerichtsordnung, NTB 1997, blz. 183. Ook in Frankrijk is recent meer ruimte geschapen voor unusrechtspraak (zie J.M. Pontier, W. Konijnenbelt, Ontwikkelingen in het Franse bestuursprocesrecht, NTB 1997, blz. 339), maar opmerkelijk is, dat het aantal instanties in Frankrijk juist is uitgebreid. Frankrijk heeft er in de jaren tachtig voor gekozen de overbelasting van de Conseil d'Etat te bestrijden door regionale spreiding van de appèlrechtspraak over vijf Cours administratives d'appèl, met cassatieberoep op de Conseil d'Etat, zodat ook Frankrijk nu voor bepaalde gevallen bestuursrechtspraak in drie instanties kent (zie R.M. van Male, Franse Conseil d'Etat op weg naar cassatierechtspraak in bestuursgeschillen, Bestuurswetenschappen 1989, blz. 61 en Bart Roozendaal, Doekjes voor het bloeden. Capaciteitsproblemen en wijzigingen in het bestuursprocesrecht in Frankrijk, Bestuurswetenschappen 1996, blz. 146). Naar verluidt heeft deze hervorming wel verbetering gebracht, maar is de duur van beroepsprocedures nog steeds een punt van zorg (zie recent Jacques Caillose, Le droit administratif contre la performance publique, AJDA 1999/3, blz. 195, onder verwijzing naar diverse publikaties in de dagbladders).

Dit opmerkelijke verschil in aanpak tussen Frankrijk en Duitsland illustreert, hoe moeilijk het is oplossingen uit andere landen over te nemen. Dejuridiseringsactiviteiten op internationaal niveau zullen zich in de eerste plaats moeten richten op verbetering van de kwaliteit van de Europese regelgeving. Een zeer groot deel van onze regelgeving is niet meer afkomstig uit Den Haag, maar uit Brussel. Deze regelgeving is somsodeloos ingewikkeld. Ook de redactionele en wetgevingstechnische kwaliteit is nog wel eens voor verbetering vatbaar. Daarom zal ook op Europees niveau een wetgevingskwaliteitsbeleid moeten worden ontwikkeld. Een eerste stap op weg daarheen is gezet in de vorm van de zogenaamde interinstitutionele verklaring van de EU-instellingen, houdende enige aanwijzingen inzake de redactionele kwaliteit van regelgeving. Die verklaring ziet nog vooral op de redactionele en wetstechnische kant van de zaak, maar het is een eerste stap. Over enige tijd zal deze verklaring worden geëvalueerd en kan geprobeerd worden om verdere stappen te zetten.

26 en 27

Meent het kabinet dat toegenomen mondigheid van burgers, institutionalisering van inspraak, onthiërarchisering van verhoudingen en het gebruik van juridische instrumenten een wenselijke ontwikkeling is?

Meent het kabinet dat het hier om een algemeen beeld gaat of zijn er ook nog grote groepen individuele burgers die maar in zeer beperkte mate mondig zijn, in zeer beperkte mate gebruik maken van inspraak, zeer afhankelijk zijn van de overheid en op zeer beperkte schaal gebruik maken van juridische instrumenten?

In een volwassen democratie is een toenemende mondigheid van burgers vanzelfsprekend een goede zaak. Daarbij past ook dat verhoudingen minder hiërarchisch worden en dat burgers de gelegenheid krijgen via inspraakprocedures deel te nemen aan de besluitvorming. Dat betekent niet dat ook een toename van het gebruik van juridische instrumenten wenselijk is. Volwaardig burgerschap dient in de eerste plaats tot uiting te komen door deelname aan het politieke besluitvormingsproces, via de klassieke kanalen van onze representatieve democratie, maar ook via inspraak, referenda en deelname aan het publieke debat in woord en geschrift. Rechtsbeschermingsprocedures zijn er om rechten en belangen van burgers te beschermen tegen onrechtmatige aantasting, niet om het politieke debat over de binnen de grenzen van het recht gemaakte

afwegingen in de rechtszaal voort te zetten of te herhalen. In dat licht is de combinatie van een dalende trend in de opkomst bij verkiezingen met een stijgende trend in het gebruik van juridische instrumenten zorgelijk, omdat zij zou kunnen wijzen op een ontwikkeling waarbij mondigheid in de zin van betrokkenheid bij het algemeen belang verengt tot mondigheid in de zin van het opkomen voor deelbelangen. Overigens stellen de leden van de VVD-fractie terecht dat niet bij alle groepen in de samenleving de mondigheid en het gebruik van juridische instrumenten even sterk is toegenomen. Het blijft dan ook bij uitstek de taak van politiek en openbaar bestuur om juist ook de belangen van deze zwakkere groepen, wier stem in het publieke debat soms minder wordt gehoord, in de afwegingen te blijven betrekken.

28 en 29

Meent het kabinet daadwerkelijk dat het evenwicht in de Trias in het geding is wanneer de verhouding tussen de drie machten een belemmering van de slagvaardigheid van het bestuur met zich meebrengt? Is het volgens het kabinet niet juist het oogmerk van de Trias leer de gedragsopties van het bestuur te beperken en daarmee dus een beperking van de slagvaardigheid van het bestuur tot stand te brengen?

In het kabinetsstandpunt is uitgebreid aangegeven (p. 5) dat naar de mening van het kabinet door de juridisering in het openbaar bestuur het evenwicht in de trias politica (nog) niet aan het wankelen is gebracht, maar dat de toenemende juridisering een inspanning van alle drie delen van de trias vergt. Het oogmerk van de trias politica is overigens niet uitsluitend of primair het beperken van de slagvaardigheid van het bestuur, maar het voorkomen van te grote macht bij één der drie onderdelen, ongeacht welke.

30–37, 113–115

De leer van de «Trias Politica», zoals deze gezaghebbend is beschreven door J. Locke in zijn Two Treaties of Government en door Ch.-L. De Montesquieu in zijn L'esprit des Lois, is gericht op het beperken van de bewegingsvrijheid van het bestuur. Is het kabinet van mening dat deze werking van de «Trias Politica» in een democratische staat onwenselijk is? Uit verschillende dissertaties zoals « Het Nationaal Gerechtshof» van E.C.G. Bauwens en « De plaats van de rechter in Nederland 1813–1920» van R. Pieterman blijkt dat in onze parlementaire geschiedenis bewust van een invoering van een Trias Politica is afgezien. Deelt het kabinet dit inzicht of kan het op basis van de parlementaire geschiedenis momenten aanwijzen waaruit blijkt dat in Nederland bewust is gekozen voor de invoering van een Trias Politica in de zin van Locke of De Montesquieu? Algemeen wordt erkend dat wij een machtscheiding in de zin van De Montesquieu in ons staatsrechtelijk systeem niet kennen. Als alternatief hiervoor wordt dan vaak het systeem van machts evenwicht ten tonele gevoerd. Uitgangspunt voor deze theorie vormt het systeem van de Verenigde Staten waarop basis van een machtscheiding (iedere «branche of Government» heeft daar een zelfstandig uit te voeren taak) een systeem van checks and balances bestaat. Dit systeem is in de Verenigde Staten bewust ingevoerd met uitzondering van de toetsing van de wet aan de grondwet, die het gevolg is van rechterlijk activisme in de zaak van Marbury vs Madison. Is het kabinet van mening dat een Trias Politica moet uitgaan van een machts gelijkheid tussen de drie machten? Is het kabinet van mening dat de Trias Politica van Locke en De Montesquieu eveneens gebaseerd is op machts gelijkheid tussen de drie machten, of kent de Trias-leer suprematie toe aan de wetgevende functie en waarom? Is in de leer van Locke en De Montesquieu wetgeving een politieke creatie of een bestaande wetmatigheid die zich voor ontdekking leent?

Is het kabinet van mening dat de rechtsvormende taak in de Trias-leer ligt bij de wetgevende macht?

Is het kabinet van mening dat de leer van Trias Politica zoals deze is ontwikkeld (waarbij de wetgeving het handelen van de uitvoerende macht voorschrijft, het bestuur als ware zij administrateur van de wet en deze uitvoert en de rechter als een machine van de wet het gedrag van het bestuur toetst) nog past bij de sturingspretentie van een moderne overheid in steeds complexere samenleving met een steeds grotere dynamiek?

Is het kabinet van mening dat een moderne staat automatisch leidt tot een steeds grotere discretie van het bestuur en feitelijk een delegatie van wetgevende bevoegdheid aan het bestuur?

Kan het kabinet aangeven welk maatschappelijk belang met evenwicht in de Trias Politica is gediend?

Kan het kabinet ook aangeven waarom De Montesquieu juist niet op dit evenwicht uit was?

Kan het kabinet aangeven of een traditionele machtenscheiding danwel evenwichtstheorie nog wel past bij de moderne staat en moderne opvattingen over de kenbaarheid van recht in een post-rechtspositivistisch tijdperk?

De leer van de trias politica, zoals met name beschreven door Locke en Montesquieu, heeft als oogmerk het voorkomen van almacht en tirannie. De triasleer tracht dat te bewerkstelligen door een machtsevenwicht te scheppen tussen de organen die verschillende staatsfuncties vervullen. Montesquieu beschreef weliswaar een theoretisch model – waarbij hij veel ontleende aan de Britse staatsinrichting –, maar maakte daarbij tevens duidelijk dat het niet alleen gaat om een pure scheiding van machten, maar tevens om een vorm van toezicht van de ene macht op de andere: «Il faut que le pouvoir arrête le pouvoir». Hiermee wordt in feite een machtsevenwicht bewerkstelligd (zie voor een beschrijving van de leer van Montesquieu: Van der Pot/Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, dertiende druk, Zwolle 1995, p. 27–28). Hoe dit evenwicht concreet vorm krijgt, is uiteraard voor ieder staatsbestel verschillend en heeft in moderne westerse samenlevingen altijd geresulteerd in een mengvorm tussen machtenscheiding en «checks and balances». Het is in ieder geval iets anders dan gelijkheid van machten (voor een helder overzicht van de wijze waarop de trias en het stelsel van «checks and balances» in het Nederlandse constitutionele recht zijn geïncorporeerd, zij verwezen naar C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, derde druk, Deventer 1997, p. 272 e.v.). In Nederland is bij de algehele grondwetsherziening van 1983 bewust afgezien van het gebruik van het begrip «wetgevende macht» (kamerstukken II 1977/78, 15 047 (R 1099), nr. 3, p. 11), maar wordt gesproken over «vaststelling van wetten» (artikel 81 Grondwet). Bij (formele) wetgeving zijn in het Nederlandse staatsbestel zowel regering als Staten-Generaal betrokken in een proces van samenwerking; deze beide overheidsorganen vormen samen «de wetgever». Parlementaire controle vooraf op het belangrijkste deel van het overheidshandelen is daarmee gegarandeerd, omdat het legaliteitsbeginsel eist dat in ieder geval het ingrijpende overheidshandelen – bestuur en gedelegeerde regelgeving – op een wettelijke basis berust. In die zin staat nog recht overeind dat de rechtsvormende taak haar grondslag heeft in de vaststelling van wetten.

38–46

Is het kabinet van mening dat de rechtsprekende macht als gevolg hiervan, in toenemende mate een neutraal instrumentarium ontbeert, waaraan het gedrag van het bestuur kan worden getoetst, en dat het bestuur hierdoor een steeds grotere vrijheid krijgt?

Is het kabinet van mening dat dit een onvermijdelijk gevolg is van de ontwikkeling van een moderne staat en dat deze ontwikkeling ook niet terug gedraaid kan worden?

Is het kabinet van mening dat hiermee een fundamenteel uitgangspunt van de Trias-leer is verlaten?

Is het kabinet van mening dat de drie machten nu alle drie een rechtsvormende functie hebben gekregen?

Is het kabinet van mening dat bij alle drie de machten voldoende bewustheid bestaat omtrent het belang van de rechtsvormende functie in een Trias Politica?

Is het kabinet van mening dat bij alle drie de machten voldoende bewustheid bestaat omtrent de gevolgen die de rechtsvormende functie heeft voor het functioneren van die macht?

Is het kabinet zonder enige reserve ervan overtuigd dat alle drie de machten zich bewust zijn dat deze rechtsvormende functie moet bijdragen aan rechtsstabiliteit als fundamentele randvoorwaarde voor politieke, economische en sociale ontwikkeling?

Is het kabinet zonder enige reserve ervan overtuigd dat alle drie de machten zich bewust zijn van de grote betekenis die deze functie heeft gehad in de politieke, economische en sociale ontwikkeling van ons wereld deel tot nu toe?

Is het kabinet van mening dat rechtsstabiliteit en daarmee de politieke, economische en sociale ontwikkeling door een wilsbesluit van het bestuur kan worden aangetast ongeacht of deze wil van democratische of dictatoriale oorsprong is?

Het recht is een levend verschijnsel. Het in formele wetten neergelegde recht wordt niet zelden uitgewerkt en toegepast met behulp van gedelegeerde regelgeving. Bij de uitvoering bindt het bestuur zichzelf dikwijls door middel van beleidsregels. Het sluitstuk is het rechterlijk toezicht, waarbij behalve aan wet- en regelgeving ook kan worden getoetst aan – deels in wetgeving vastgelegde – algemene beginselen van behoorlijk bestuur en aan een ieder verbindende bepalingen in internationale verdragen. Men kan gezien het bovenstaande inderdaad stellen dat alle overheids machten een rechtsvormende functie in de brede zin van het woord hebben, maar dit leidt er niet toe dat de rechtsprekende macht in toenemende mate een neutraal instrumentarium zou ontberen. Machtenscheiding en «checks and balances» beogen te bewerkstelligen dat alle overheidsorganen hun eigen rol vervullen, dat hun functioneren aan bepaalde grenzen is gebonden en dat eventuele oneffenheden door andere organen worden gecorrigeerd. Dit wordt onder meer onderstreept door het Fluorideringsarrest (HR 22 juni 1973, NJ 1973, 386) en het eerder (vraag 9) genoemde Harmonisatiewetarrest, die beide een uitdrukking vormen van de triasleer, doordat duidelijke grenzen worden aangegeven voor de bevoegdheden van respectievelijk het bestuur en de rechter. In de afgelopen vijftien jaar heeft het herstel van het primaat van de wetgever grote aandacht gekregen. Onder meer in de Aanwijzingen voor de regelgeving, die in acht moeten worden genomen door ministers en staatssecretarissen en onder hen ressorterende ambtenaren, wordt hierop sterk de nadruk gelegd (met name aanwijzing 21 tot en met 26). Er is dan ook geen sprake van een situatie waarin de rechtsvormende functie van bepaalde overheidsorganen zich gaat bewegen buiten de grenzen die door de wetgever zijn gesteld. In zijn algemeenheid zijn wij ervan overtuigd dat alle betrokken overheidsorganen zich goed bewust zijn van de betekenis en de gevolgen van hun eigen rol binnen het geheel van de rechtsvorming. Dit laat onverlet dat juridisering een bedreiging van het evenwicht tussen de onderscheiden machten kan vormen, zoals in het kabinetsstandpunt is aangegeven.

47

Is het kabinet van mening dat er daarom een groot maatschappelijk belang is gediend met consistentie in wetgeving, bestuur en rechtspraak?

Ja, met die kanttekening dat consistentie in bestuur wordt begrensd door het beginsel van decentralisatie, te weten dat decentrale overheden vrijheid behouden tot regeling en bestuur inzake de eigen huishouding, en bij medebewind zoveel mogelijk ruimte tot eigen invulling wordt gelaten. Dit betekent dat bijvoorbeeld verschillende gemeenten terzake van hetzelfde beleidsterrein een verschillend beleid kunnen voeren. Binnen één gemeente dient weer wel consistent beleid te worden gevoerd. Ook dient het decentralisatiebeleid zelf door consistente uitgangspunten te worden beheerst.

48

Zie vraag 4.

49

Kan het kabinet aangeven waarom een dergelijk akkoord met mede overheden noodzakelijk is en waarom deze mede overheden deze maatregelen nog niet eigener beweging hebben genomen?

Maatschappelijke vraagstukken zijn vaak gemeente- en provinciegrensoverschrijdend. Dat vereist samenwerking en afstemming tussen Rijk, provincies en gemeenten. Het bestuursakkoord-nieuwe-stijl, dat is aangekondigd in het regeerakkoord, geeft hieraan vorm. Uitgangspunt van dit raamconvenant is een gezamenlijke inzet van Rijk, provincies en gemeenten om door complementair bestuur meer te bereiken voor burgers, bedrijven en instellingen. Het gaat om bestuurlijk partnerschap in concrete zin: met respect voor elkaars positie en bevoegdheden zijn op een aantal beleidsterreinen afspraken gemaakt die in deze kabinetsperiode zullen worden uitgevoerd. Tijdens het halfjaarlijkse Overheden-overleg kunnen partijen elkaar herinneren aan gemaakte afspraken en elkaar aanspreken op de uitvoering daarvan. Van het bestuursakkoord gaat derhalve een stimulans uit om daadwerkelijk te werken aan verbetering van de kwaliteit van het bestuur. Voornemens en afspraken uit het bestuursakkoord over de kwaliteit van het bestuur leveren voorts een waardevolle bijdrage aan andere beleidsinitiatieven, zoals het Integraal Veiligheidsplan en het Grote-stedenbeleid.

50

Kan het kabinet ook inzicht verschaffen in de taakverdeling die het ziet tussen de verschillende overheden om het juridisch kennis- en operatieniveau van het bestuur te verbeteren?

Iedere overheidsorganisatie is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van haar werkzaamheden, dus ook voor de juridische kwaliteit daarvan. Dat sluit vanzelfsprekend niet uit dat overheidsorganisaties daarbij samenwerken, of van elkaars kennis profiteren door elkaar informeel te raadplegen. Dat laatste gebeurt in de praktijk ook veelvuldig. Een praktisch voorbeeld is de gezamenlijke werkgroep van VNG, IPO en vertegenwoordigers van de Ministeries van Justitie en van (toen nog) Binnenlandse Zaken, die aan de wieg stond van de door VNG en IPO tot stand gebrachte «Aanwijzingen inzake decentrale regelgeving».

51

Algemene in het rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur laten zich naar hun aard minder lenen voor een eenduidige codificatie in wetgeving. Waar dit toch mogelijk is kan codificatie wenselijk zijn. Overweegt het kabinet om delen die niet voor eenduidige codificatie

vatbaar zijn ter ondersteuning van het bestuur in rechtsvormen vast te leggen met een mindere bindende werking, zoals bijvoorbeeld beleidsregels, opdat het bestuur hier onder omstandigheden van af kan wijken?

Enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn reeds in de Awb gecodificeerd (zie onder meer de artikelen 3:2 tot en met 3:4). Deze codificatie is in zoverre niet volstrekt eenduidig, dat zij in concrete gevallen soms ruimte laat voor verschillende interpretaties. Dat is een gevolg van het hoge abstractieniveau van de beginselen en zou zich dus ook bij codificatie in beleidsregels voordoen. Van afwijking van de algemene beginselen als zodanig kan voorts geen sprake zijn: er zijn geen gevallen waarin het bestuur wel onzorgvuldig of willekeurig mag handelen.

Denkbaar is wel – en het komt in de praktijk ook voor –, dat een bestuursorgaan voor de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid een nadere uitwerking geeft aan de uit bijvoorbeeld het zorgvuldigheidsbeginsel voortvloeiende eisen door de te volgen procedure neer te leggen in een beleidsregel, hetgeen dan de ruimte laat om in bijzondere gevallen van die procedure af te wijken voorzover de zorgvuldigheid dit eist, c.q. toelaat. Dit kan echter niet door het kabinet voor alle bestuursbevoegdheden geschieden. Nog daargelaten dat het kabinet daartoe niet bevoegd zou zijn (vgl. art. 4:81 Awb, maar wat betreft provincies en gemeenten ook artikel 124 Grondwet), levert een dergelijke handelwijze uit een oogpunt van rechtszekerheid voor bestuur en burger slechts winst op als het abstractieniveau wordt gereduceerd door de regels toe te spitsen op de uitoefening van een concrete bevoegdheid.

52

Zie vraag 1.

53

Is het kabinet niet van mening dat het de voorkeur verdient dat conflicten middels de rechter worden opgelost boven geweld en sociale druk waar altijd sprake zal zijn van onevenwichtige machtsrelaties? Is conflict-oplossing door een rechter niet bij uitstek een middel om het geweldsmonopolie van de staat te garanderen?

Dat conflicten middels de rechter moeten worden opgelost achten wij als uitgangspunt principieel onjuist en praktisch onhaalbaar. Burgers en maatschappelijke verbanden moeten in staat worden geacht en waar nodig in staat worden gesteld om hun onderlinge geschillen in eerste instantie zelf op te lossen. Dat geldt overigens ook voor geschillen tussen de burger en de overheid; ook daarbij moet beroep bij de rechter niet het eerste maar het laatste middel voor conflictoplossing zijn, en verdient onderlinge conflictoplossing verre de voorkeur. Dit betekent geenszins dat deze conflictoplossing, ook al zou het gaan om onevenwichtige machtsrelaties, daarmee komt te verkeren in «geweld en sociale druk» zoals de vraag lijkt te suggereren. In situaties waarin dit niettemin dreigt, heeft de mogelijkheid van het adïëren van de rechter (eventueel kracht bijgezet door het geweldsmonopolie van de overheid) een belangrijke preventieve werking.

Overigens meent het kabinet dat alternatieve vormen van conflictbeslechting tussen burgers onderling, maar ook in conflicten tussen bestuur en burger alsook tussen bestuursorganen onderling, nog vaker zouden moeten worden beproefd. In een aantal gevallen biedt de bezwaarschriftprocedure daarvoor een geschikt kader, maar gedacht moet ook worden aan andere, eventueel buitengerechtelijke vormen.

54–55

Zie vraag 23.

56 en 57

Is het kabinet van mening dat de verzakelijking mede het gevolg is van de ontwikkeling van een samenleving waarin arbeidsverdeling centraal staat? (blz. 12)

Is het kabinet van mening dat de overheid zich in een verzorgingsstaat als verlener van diensten is gaan ontwikkelen?

De verzakelijking van de relatie tussen overheid en burger waar het kabinetsstandpunt op blz. 12 over spreekt, is met name toe te schrijven aan de toegenomen mondigheid en de individualisering van de burgers. Wij zien niet onmiddellijk waarom die toegenomen mondigheid en individualisering op hun beurt het gevolg zouden zijn van een ontwikkeling van een samenleving waarin arbeidsverdeling centraal staat. In het jongste verleden (in dit verband ook wel aangeduid als de periode van de «verzorgingsstaat») is dienstverlening een belangrijk deel van de werkzaamheden van de overheid gaan uitmaken. Niettemin heeft de overheid dienstverlening niet alleen, en zelfs niet primair tot taak. De overheid dient richting te geven aan de inrichting van de samenleving door middel van het ontwikkelen beleid, het neerleggen daarvan in wetgeving en de uitvoering en handhaving van die wetgeving.

58–60

Is het kabinet van mening dat burgers die als gevolg van democratisch geformuleerde wensen namens de meerderheid van medeburgers vermogensschade leiden deze niet vergoed dienen te krijgen?

Is het kabinet van mening dat een meerderheid die iets wil, ook bereid moet zijn daar de financiële lasten van te dragen en dat het niet aangaat deze af te wentelen op (enkele) individuen?

Hoe beleeft het kabinet op dit punt het eigendomsrecht?

Als een burger in vergelijking met relevante andere burgers onevenredige schade lijdt door een op zichzelf rechtmatige overheidsmaatregel, kan daaruit onder omstandigheden een aanspraak op zogenaamde nadeelcompensatie voortvloeien. De wetgeving geeft daarvoor diverse regelingen, waarvan die van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (planschadevergoeding) de bekendste is. Daarnaast kan onder omstandigheden het ongeschreven beginsel van de gelijkheid voor de publieke lasten («égalité devant les charges publiques») tot nadeelcompensatie verplichten. Of in een concreet geval aanspraak op nadeelcompensatie bestaat, is afhankelijk van een groot aantal factoren, waaronder het antwoord op de vraag of de overheidsmaatregel al dan niet als een «normaal maatschappelijk risico» kan worden aangemerkt. Een en ander geldt ook bij beperking van het eigendomsrecht. Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is dan vooral van belang of de genomen maatregel voorziet in een «fair balance» tussen het algemeen belang enerzijds en het individuele eigendomsrecht anderzijds. Bij ontneming van eigendom bestaat ingevolge artikel 14 van de Grondwet een aanspraak op schadeloosstelling, die in hoofdzaak is uitgewerkt in de Onteigeningswet.

61

Niet alleen de regelgeving maar ook het recht is in complexiteit toegenomen. Zo worden besturen geconfronteerd met een veranderde verhouding tussen het publiek en het privaatrecht door de ontwikkelingen in de jurisprudentie zoals de uitspraken van de Hoge Raad inzake de zogenaamde «twee wegen-leer». Daarenboven hebben de ontwikkelingen in de zogenaamde «gemengde rechtsleer» niet bijgedragen aan een duidelijke positie voor het openbaar bestuur in acteren in de verschillende rechtsgebieden. In hoeverre hebben ook deze ontwikkelingen bijgedragen

aan de toegenomen complexiteit van het recht voor het functioneren van het bestuur?

Het is ontegenzeggelijk juist dat de «magische lijn» tussen publiek- en privaatrecht ook het bestuur soms voor lastige juridische vragen stelt. Dat is altijd al zo geweest, maar recente ontwikkelingen in de jurisprudentie hebben op dit gebied inderdaad enige nieuwe vragen opgeworpen. Naar de indruk van het kabinet zijn daaruit voortvloeiende problemen echter kwantitatief minder belangrijk dan problemen voortvloeiend uit de complexiteit van de materiële wetgeving.

62

Kan het kabinet inzicht verschaffen in de mate waarin in ons omringende (continentale landen) de scheiding tussen het privaat en het publiekrecht problemen voor het openbaar bestuur oplevert en wat daarvan de oorzaken zijn?

Zeer onlangs (11–13 september 1999) wijdde het European Centre for Public Law te Athene zijn jaarlijkse conferentie aan de problematiek van de (onder)scheiding tussen publiek- en privaatrecht. Uit de voor deze conferentie vervaardigde nationale rapporten blijkt wederom, dat deze (onder)scheiding in alle Europese landen – anders dan wel wordt gedacht, óók in de common-law-landen – het openbaar bestuur met enige regelmaat voor juridische vragen stelt. Deze vragen doen zich in hoofdzaak voor op twee gebieden. In de eerste plaats bestaan er in alle Europese landen organisaties op het grensvlak van overheid en samenleving, waarbij soms discussie mogelijk is over het antwoord op de vraag of deze al dan niet tot de overheid moeten worden gerekend. In de tweede plaats geldt voor alle Europese landen dat sommige overheids-handelingen zijn onderworpen aan het publiekrecht, maar andere primair aan het privaatrecht. Ook daarbij doen zich onvermijdelijk grensgevallen voor.

63

Het bestuursrecht kenmerkt zich door een zogenaamde «gelede normstelling», heeft het kabinet inzicht in de kwaliteit van regelgeving die niet door de formele wetgever wordt gemaakt en hoe wordt de kwaliteit van deze regelgeving gegarandeerd?

Voor algemene maatregelen van bestuur geldt, dat zij net als wetgeving in formele zin, voor de behandeling in de ministerraad door het Ministerie van Justitie op kwaliteit wordt getoetst, en vervolgens door de Raad van State. Ten aanzien van ministeriële regelingen speelt bij de meeste ministeries de centrale wetgevingsafdeling een kwaliteitsbewakende rol. Provincies en gemeenten en, voor zover zij regelgevende bevoegdheid bezitten (vergelijk aanwijzing 124f van de Aanwijzingen voor de regelgeving), zelfstandige bestuursorganen, zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun regelgeving. In het geval van de gemeenten levert de Vereniging van Nederlandse Gemeenten door het opstellen van modelverordeningen en van aanwijzingen voor gemeentelijke regelgeving een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van die regelgeving.

64–68

Zie vraag 7.

69

Zie vraag 4.

70–74

Is er thans sprake van een voldoende mate van overdracht van bestuursrechtelijke kennis naar het openbaar bestuur?

Is het openbaar bestuur thans voldoende op de hoogte van de ontwikkelingen in de bestuursrechtelijke rechtsvorming?

Kan gelet op het niet altijd even toegankelijk zijn van de bestuursrechtpraak, het bestuur altijd in toereikende mate op de hoogte zijn van de rechtsontwikkeling in het bestuursrecht?

Wat kan het kabinet doen om de toegankelijkheid van uitspraken in het bestuursrechtpraak te vergroten?

Wat kan het kabinet doen om het inzicht in en de overdracht van bestuursrechtelijke kennis bij bestuursorganen te vergroten?

Hoewel (bij de rechter) blijkt dat door het bestuur soms vermijdbare juridische fouten worden gemaakt, kan in het algemeen niet worden gesteld dat het in het openbaar bestuur schort aan voldoende kennis van het bestuursrecht. Wel is het in het kader van de bewaking van de juridische kwaliteit van de besluitvorming van belang te bewaken dat deze kennis actueel en op peil blijft. Het betreft hier in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de bestuursorganen zelf. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat bestuursorganen en hun medewerkers de (bestuursrechtelijke) jurisprudentie en vakliteratuur blijven volgen. Voorts worden er regelmatig symposia en andere bijeenkomsten georganiseerd waar bestuurders en (bestuurs)rechters gelegenheid hebben om kennis over te dragen en van elkaar te leren. Wordt wetgeving terzake van het bestuursrecht voorbereid, dan worden andere overheden daar in het voortraject bij betrokken (onder andere door vertegenwoordiging, van de VNG, in de commissie-Scheltema, maar ook door consultatie- en overlegondes), en wordt bij inwerkingtreding vanzelfsprekend een voorlichtingscampagne gevoerd (invoeringsbegeleiding dan wel circulaires).

75

Zie vraag 7.

76, 83–84

Waarom is het kabinet niet voornemens afspraken in het bestuursakkoord te maken omtrent de dossiervorming gedurende bezwaar en beroepschriftprocedures?

Het leereffect van de bezwaarschriftenprocedure werd al bij de invoering van het bezwaar in de wet AROB van 1976 beoogd. Kan de minister aangeven waarom dit sinds die tijd geen structurele plaats bij het handelen van bestuursorganen heeft gekregen?

Waarom heeft het kabinet niet het voornemen omtrent de versterking van dit leereffect afspraken te maken in het bestuursakkoord?

De mate waarin het leereffect van de bezwaarschriftprocedure wordt benut verschilt per bestuursorgaan. Het niet optimaal benutten van dit leereffect hangt vermoedelijk samen met het gegeven dat bezwaarschriftprocedures, net als beroepsprocedures, lange tijd vooral werden beschouwd als een exclusief juridisch fenomeen, dat min of meer los staat van het primaire proces van de desbetreffende organisaties. Daardoor richtte de aandacht zich tot voor kort sterk op individuele zaken. Pas de laatste jaren is er, mede door de toegenomen aandacht voor kwaliteitszorg, meer aandacht gekomen voor de mogelijkheden om de bezwaarschriftprocedure te benutten als management-instrument, en in verband daarmee ook voor de organisatorische inbedding van de bezwaarschriftprocedure. Het inzicht wint veld, dat organisatorische voorzieningen nodig zijn om een structurele terugkoppeling van de resultaten van de bezwaarschriftprocedure naar het primaire proces te

realiseren. De aangekondigde Handreiking voor bezwaarschriftprocedures zal juist ook aan deze aspecten aandacht besteden.

77

Zie vraag 7.

78

Wat is de bindende kracht van een bestuursakkoord en hoe wordt de naleving hiervan gegarandeerd?

Bestuursakkoorden worden vrijwillig afgesloten op basis van partnerschap en gelijkwaardigheid, zonder afbreuk te doen aan de specifieke verantwoordelijkheden van de partners. De betrokken overheden zijn moreel gebonden en kunnen elkaar aanspreken op naleving. Bij niet-naleving komt de betrouwbaarheid van de overheid in het geding. In het algemeen acht ik dit voldoende om naleving te garanderen. Wel is het van belang ook in het kader van bestuursconvenanten duidelijke en prestatiegerichte afspraken te maken. Zo zal bijvoorbeeld in de komende jaren het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl nader worden uitgewerkt in concrete, zo mogelijk resultaatgerichte, deelafspraken gemaakt, waarmee de meer algemene intenties uit het akkoord nader worden ingevuld.

79–82

Zie vraag 7.

83–84

Zie vraag 76.

85

Wat nu indien partijen het eens zijn over een prorogatie en een derde bezwaar indient op basis van een verschoonbare termijnoverschrijding?

De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht zal dit najaar een voorontwerp inzake prorogatie het licht doen zien, waarin ongetwijfeld ook aan dit aspect aandacht zal worden besteed. Zoals in het antwoord bij vraag 1 is aangegeven, zal een uit het voorontwerp voortvloeiend wetsvoorstel waarschijnlijk tegen het eind van dit parlementaire jaar bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend.

86 en 87

Kan het kabinet aangeven wat gelet op het uitgangspunt «Het bestuur beslist, maar wel binnen de grenzen van het recht» de betekenis is van het primaat van de politiek?

Kan het kabinet, gelet op het rechtsvormende karakter van politiek, aangeven waar de scheidslijn tussen recht en politiek ligt?

Bezien vanuit het uitgangspunt «Het bestuur beslist, maar wel binnen de grenzen van het recht» ligt het primaat van de politiek genuanceerd. Immers, wetgeving is een uitdrukking van de wil van de politiek (waar het bestuur deel van uitmaakt), maar vormt vervolgens tevens de randvoorwaarde van het recht waarbinnen het bestuur dient te blijven. In die zin is ook geen scheidslijn tussen recht en politiek te trekken, omdat recht een uitdrukking is van de wil van de politiek. Dit laat onverlet dat er algemene rechtsbeginselen zijn waar ook de politiek bij zijn rechtsvorming aan gebonden is.

88

Kan het kabinet aangeven waarom het bij de redelijkheid van een belangenafweging niet gaat om een rechtscnorm, te meer nu het in het gemene recht al in ruime mate als rechtscnorm wordt aanvaard? (blz. 22)

In het bestuursrecht toetst de rechter niet de redelijkheid van een belangenafweging, maar slechts of de belangenafweging niet kennelijk onredelijk is. Dit hangt ten nauwste samen met een probleem dat zich in het gemene recht (bedoeld zal zijn het privaatrecht) niet voordoet: de noodzaak voor de rechter om de bevoegdheidssfeer van een andere staatsmacht, te weten het bestuur, te respecteren.

89–93, 98–100

Is het kabinet van mening dat gelet op het feit dat veel burgers ook een direct belang hebben bij besluitvorming van bestuursorganen de onzekerheid niet alleen het bestuur maar ook gelijktijdig de burger treft? (blz. 23)

Beschikt het kabinet over onderzoek naar de mate waarin de uitkomst van rechterlijke toetsing niet altijd goed te voorspellen is? (blz. 23)

Is voorspelbaarheid van rechtspraak niet een oogmerk van het systeem van een Trias politica?

Toont het onvoorspelbaar zijn van rechterlijke uitspraken niet aan dat er sprake is van een disfunctionerende Trias Politica?

In hoeverre vormt de plicht tot voorspelbaarheid een bijdrage tot het tegengaan van willekeur?

Ziet het kabinet deze gebrekkige voorspelbaarheid van de rechterlijke uitspraak uitsluitend als een probleem van onzekerheid voor het bestuur of ook voor de burger?

Indien het kabinet die gebrekkige voorspelbaarheid ook als probleem voor de burger ziet waarom besteedt het in het kader van haar standpunt, hieraan geen aandacht?

Is het kabinet van mening dat onzekerheid over de uitkomst van de rechterlijke toetsing ook tot procederen kan aanzetten nu er altijd een kans op een gewenste uitkomst blijft bestaan?

In het kabinetsstandpunt stond de invalshoek van het bestuur centraal, maar vanzelfsprekend hebben ook burgers belang bij rechtszekerheid en dus bij een zo groot mogelijke voorspelbaarheid van het rechterlijk oordeel. Om willekeur te voorkomen moeten ook rechters hun bevoegdheden zo consistent mogelijk hanteren. Er is enig onderzoek beschikbaar naar de voorspelbaarheid van rechterlijke uitspraken in het bestuursrecht. Daaruit blijkt dat deze voorspelbaarheid soms voor verbetering vatbaar is. Men moet de mate van onvoorspelbaarheid echter ook niet overdrijven. In veel gevallen is de uitkomst van een procedure wel met een grote mate van zekerheid te voorspellen. Men bedenke dat de gepubliceerde jurisprudentie in dit opzicht een vertekend beeld geeft: hoe duidelijker een geval ligt, hoe groter de kans dat partijen het niet op een procedure laten aankomen, en hoe kleiner de kans dat de uitspraak wordt gepubliceerd als het toch tot een procedure komt.

Men kan dat ook niet staande houden dat onzekerheid over de uitkomst van procedures een aanzuigende werking zou hebben omdat er *altijd* een kans op een gunstige uitkomst zou zijn. Bovendien plegen burgers de mogelijke baten van een procedure af te wegen tegen de kosten daarvan. Evenmin kan gesteld worden dat sprake is van een disfunctionerende trias politica. Voorspelbaarheid is eerder een neveneffect dan een doel van de trias.

Dit neemt niet weg dat voorspelbaarheid en consistentie van rechtspraak belangrijk zijn. Binnen de rechterlijke macht bestaat daarvoor ook steeds meer aandacht.

94–97

Kan het kabinet aan de hand van onderzoek aangeven waarom de uitkomst van rechterlijke toetsing niet altijd goed te voorspellen is?

Wat vindt het kabinet tegen dit licht van de bevindingen van Arnout Klap

in zijn proefschrift «Vage normen in het bestuursrecht» omtrent de consistentie van de toetsing door de bestuursrechter?

Wat vindt het kabinet van de bevindingen van de rechter mevrouw Ruth de Bock in de arrondissementsrechtbank te Assen en dan vooral haar eerste conclusie op blz. 1156 van het Nederlands Juristenblad van 1999? Wat is volgens het kabinet het antwoord op de door de eerder genoemde rechter in hetzelfde artikel gestelde vraag; «wat is het nut van een Algemene wet bestuursrecht en uniforme bepalingen van procesrecht, wanneer de verschillende rechtscolleges hun eigen lijn uitzetten en hun eigen interpretatie geven aan die bepalingen?»

Er zijn verschillende redenen waarom de uitkomst van rechterlijke toetsing niet altijd goed te voorspellen is. In de eerste plaats zijn de rechtsnormen waaraan de rechter toetst, uitgedrukt in natuurlijke taal (vgl. Aernout Klap, *Vage normen in het bestuursrecht*, diss. RUL 1994, Zwolle 1994). Natuurlijke taal kent altijd een zekere vaagheid (zoals Paul Scholten het ooit uitdrukte: «Woorden zijn nooit duidelijk!»). Bij de toepassing van rechtsnormen zullen er dus altijd grensgevallen zijn, waarin de beslissing naar de ene of de andere kant kan uitvallen. Naarmate normen vager zijn, zal de «grenszone» van onzekerheid breder zijn. Klap illustreert dit met het voorbeeld van de uitleg van het begrip «economische machtspositie»: als een onderneming een marktaandeel heeft van 95 %, zal iedere rechter oordelen dat sprake is van een economische machtspositie; als het marktaandeel 5 %, zal iedere rechter oordelen dat dit niet het geval is. Rondom de 50 % daarentegen, kan men in redelijkheid tot verschillende oordelen komen. Doorgaans zullen rechters dan overigens andere factoren dan – in dit voorbeeld – marktaandeel in hun oordeel gaan betrekken. Betreft men deze andere factoren in de beschouwing, dan blijkt vaak dat twee ogenschijnlijk gelijke gevallen met verschillende uitkomsten bij nader inzien niet gelijk zijn.

Niettemin komt het voor dat rechtspraak niet geheel consistent is. Volgens Klap is dit onder meer het geval bij de rechtspraak inzake de intensiteit van de rechterlijke toetsing van bestuursoptreden aan vage normen.

Uiteraard heeft dit uit een oogpunt van rechtszekerheid nadelen. Neerhof (A.R. Neerhof, *Het geschil voorbij*, diss. RUG 1995, Deventer 1995) wijst er echter op dat de eisen van consistentie en rechtszekerheid in dit verband niet verabsoluteerd mogen worden. Er zijn ook andere waarden in het geding. De rechterlijke onafhankelijkheid impliceert dat principieel nimmer kan worden uitgesloten dat twee verschillende rechters in exact dezelfde rechtsvraag tot verschillende oordelen komen. Natuurlijk is het onwenselijk als dit te vaak gebeurt. Binnen de rechterlijke macht wordt dan ook in toenemende mate gestreefd naar onderlinge afstemming van jurisprudentie door overleg, betere ontsluiting van elkaars jurisprudentie en het gezamenlijk formuleren van richtlijnen. De rechterlijke onafhankelijkheid verzet zich echter tegen een absolute binding van de individuele rechter aan dergelijke richtlijnen of afspraken: uiteindelijk dient de rechter de beslissing te geven die naar zijn overtuiging in het voorliggende geval de rechtens juiste is.

Neerhof wijst er voorts terecht op, dat ook de noodzakelijke dynamiek in de rechtsontwikkeling zich verzet tegen een te strakke binding aan eenmaal uitgezette jurisprudentiële lijnen. Het kan immers voorkomen dat zo'n lijn op een gegeven moment door veranderende maatschappelijke omstandigheden of opvattingen niet meer voldoet.

Neerhof noemt voorts de wijze van motiveren van rechterlijke uitspraken als een factor die de voorspelbaarheid van de rechtspraak beïnvloedt. Naarmate de motivering meer is toegespitst op de voorliggende casus, heeft zij minder voorspellende waarde voor een volgend geval. Hij pleit in zijn dissertatie dan ook voor het vaker formuleren van algemene regels door rechters, maar wijst tegelijk zelf op de keerzijde daarvan: rechters zijn terughoudend met het formuleren van algemene regels, omdat zij de

gevolgen daarvan vaak onvoldoende kunnen overzien. Interessant is ook zijn constatering dat rechtspraak in twee instanties bijdraagt aan de voorspelbaarheid van de rechtspraak: appèlrechters geven vaker algemene regels dan rechters die in eerste en enige aanleg rechtspreken. Van groot belang zijn in dit verband tenslotte het stadium waarin de rechtsontwikkeling zich bevindt, alsmede het aantal zaken. Immers, naarmate de rechter meer verschillende gevallen onder ogen heeft gehad, is hij beter in staat de gevolgen van een algemene regel te overzien, en dus eerder geneigd een algemene regel te formuleren. Omgekeerd is de behoefte aan algemene regels, ook bij de rechter zelf, groter naarmate het aantal te beslissen zaken groter is. Het is dan ook heel gebruikelijk dan er na de inwerkingtreding van een nieuwe wet eerst een periode van onzekerheid is, met uiteenlopende jurisprudentie, waarna de jurisprudentie geleidelijk «uitkristalliseert» in een aantal algemene regels. Deze periode van onzekerheid duurt in beginsel korter naarmate zich meer en gevarieerdere zaken aandienen.

De geciteerde opmerkingen van mevrouw De Bock (R.H. de Bock, Hoger beroep in het bestuursrecht: herkansing, afvalrace, of roulette? Nederlands Juristenblad 1999 nr. 25 p. 1148–1156) moeten mede tegen deze achtergrond worden gezien. Haar artikel betrof het hoger beroep in bestuursrechtelijke zaken. Zij constateert dat op een aantal punten, samenhangende met de aard en functie van het hoger beroep, de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep uiteenlopen, concludeert dat er dringend behoefte bestaat aan een rechtseenheidsvoorziening en vraagt zich af of een uniform bestuursprocesrecht wel zin heeft als de diverse appèlrechters hun eigen koers varen. Bij die laatste vraag maakt zij naar wij aannemen gebruik van de stijlfiguur der overdrijving: er zijn talloze punten waarover de jurisprudentie van de diverse hoogste rechters mede door de heilzame invloed van het uniforme bestuursprocesrecht wel uniform is. Zie voor reacties op het artikel van mevrouw De Bock, M. Schreuder-Vlasblom, Reactie: Hoger beroep in het bestuursrecht I en Willemijn van Blommesteijn, idem (II), met naschrift van R.H. de Bock. Nederlands Juristenblad 1999 nr. 34 p. 1651–1653, 1653–1654 en 1654–1655.

De vraag naar de wenselijkheid van een rechtseenheidsvoorziening zal nader aan de orde moeten komen in het kader van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Op het specifieke punt van het hoger beroep menen wij dat het te vroeg is om al tot een gebrek aan rechtseenheid te concluderen. Het hoger beroep is voor grote delen van het bestuursrecht een relatief nieuw verschijnsel, en heeft voor het gehele bestuursrecht een relatief nieuwe regeling gekregen. Deze regeling is in werking getreden in 1994, maar het heeft vervolgens door de werking van het overgangsrecht nog enige tijd geduurd voor dat een substantieel aantal zaken in hoger beroep kon worden beslist. Dat betekent dat de rechtsontwikkeling rond het hoger beroep in bestuursrechtelijke zaken zich nog bevindt in de eerste fase van aftasten en verkennen, met daarbij behorende verschillen in jurisprudentie tussen de verschillende appèlrechters. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat zich, mede door het overleg tussen de verschillende appèlrechters en de voortgang van het debat in de rechtsgeleerde literatuur (die thans ook nog geen eenstemmigheid laat zien), de komende jaren een meer uniforme jurisprudentie zal aftekenen. Omgekeerd zal zich, ook als een formele rechtseenheidsvoorziening in het leven zou worden geroepen, altijd het verschijnsel blijven voordoen dat op een nieuwe wet een periode van onzekerheid volgt. Het is een illusie te menen dat één hoogste rechter wel in staat zou zijn geweest de complexe vragen rond het hoger beroep met één richtinggevende uitspraak op te lossen.

101, 108, 127, 128

In hoeverre kunnen instrumenten als een nadere invulling van motiveringsverplichtingen en het, naar analogie van de fiscale en internationale rechtspraak, invoeren van een Advocaat-generaal in de hoogste instanties van bestuursrecht bijdragen aan een inzichtelijker, voorspelbaardere en consistente bestuursrechtspraak?

Waarom heeft het kabinet in zijn standpunt niet voorgesteld om de bestuursrechter aan een, nadere dan de thans bestaande, bepaalde motiveringsplicht te binden? (blz. 24)

De minister deelt mee dat het kabinet de jurisprudentie «soms wel erg casuïstisch» acht op het stuk van de concrete toetsing aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De suggestie wordt hier gedaan dat de rechter zijn rechtsvormende taak wat «systematischer ter hand zou nemen, door explicieter aan te geven welke uit een algemeen beginsel gedestilleerde regel hij toepast». Zou het kabinet in dit verband willen spreken van «standaarduitspraken» of «standaardarresten» (bijv. HR 16 mei 1986, NJ 1986, 723 gemeente Heesch/Vd Akker) Zo ja, acht het kabinet het dan ook aanbevelenswaard dat de (hoogste) rechter dit zelf in zijn beslissing zou aangeven? (blz. 24).

Is het kabinet in een dergelijk geval niet bevreesd voor de beschuldiging dat de rechter dan plaats neemt op de stoel van de wetgever? (blz. 24).

Wij hebben niet overwogen de bestuursrechter aan nadere motiveringsplichten te binden. De bestuursrechter is reeds gehouden de gronden voor zijn beslissing in zijn uitspraak te vermelden. De voorspelbaarheid van de jurisprudentie wordt vooral bepaald door de wijze waarop de rechter inhoud geeft aan die motiveringsplicht (zie het antwoord op de vragen 94–97). Daarvoor zijn echter, om de hiervoor uiteengezette redenen, geen algemene regels te geven. Men kan niet vooraf in algemene termen omschrijven wanneer een meer algemene en wanneer een meer op het voorliggende geval toegespitste motivering moet worden gegeven.

Of een bepaalde uitspraak of arrest als «standaarduitspraak» of «standaardarrest» heeft te gelden, is ook thans veelal wel duidelijk. Als de jurisprudentie «omgaat», pleegt de rechter dat tegenwoordig expliciet aan te geven (zie voor een voorbeeld uit het bestuursrecht ABRS 21-10-1996, AB 1996, 496). In andere gevallen blijkt uit het uitvoerige of principiële karakter van de motivering dat de uitspraak richtinggevend is bedoeld. Tenslotte plegen belangrijke uitspraken bij publicatie te worden voorzien van annotaties, waarin op de betekenis van de uitspraak wordt gewezen. Het aangeven van een vaste lijn in de jurisprudentie behoeft geenszins te betekenen dat de rechter plaatsneemt op de stoel van de wetgever. Het invoeren van een equivalent van de conclusies van het OM in de bestuursrechtspraak zou uit een oogpunt van voorspelbaarheid van rechtspraak voordelen kunnen hebben, omdat in zo'n conclusie, beter dan in de uitspraak zelf, het voorliggende geval in een breder kader kan worden geplaatst; in de conclusies van het parket bij de Hoge Raad pleegt dit dan ook te gebeuren. Invoering van een dergelijk instituut heeft echter ook nadelen, waarvan het meest in het oog springende is dat de procedure in hoger beroep in ieder geval in een aantal gevallen langer zou gaan duren. De afweging tussen deze voor- en nadelen behoort zijn beslag te krijgen in het kader van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie.

102 en 103

In het Nederlands Juristen Blad van 1998 wordt op blz. 346, een artikel geschreven over de gevolgen van de Vlodrop uitspraak van de Raad van State. In dat artikel wordt melding gemaakt van het feit dat voor de rechtspraak een onduidelijke bevoegdheidsverdeling is ontstaan tussen de burgerlijke en de bestuursrechter. Gelet op een artikel in het NJB van

februari 1999 blz. 201 e.v. bestaat hierover nog immer onduidelijkheid. In het eerst genoemde artikel wordt een inschatting gemaakt van de extra proceskosten die de onduidelijke interpretatie van dit ene wetsartikel met zich meebrengt. Het gaat bij dit ene artikel om 50 miljoen gulden. Weet het kabinet wat de kosten zijn van onduidelijke rechtspraak in termen van extra proceskosten, of kan het een richting noemen waarin dit gaat? Wat kan het kabinet doen om deze kostbare onduidelijkheid in de bevoegdheidsverdeling op te lossen?

Er zijn geen kwantitatieve gegevens voorhanden over de kosten van onduidelijke rechtspraak in termen van extra proceskosten. Een schatting daarvan lijkt ook moeilijk te maken, omdat over het antwoord op de vraag of bepaalde kosten al dan niet aan onduidelijkheid zijn toe te rekenen, licht verschil van inzicht kan bestaan. Een schatting van fl. 50 miljoen als gevolg van de jurisprudentie over het zuiver schadebesluit lijkt ons aan de zeer hoge kant. Dit neemt niet weg dat de Van Vlodrop-uitspraak inderdaad het ongewenste neveneffect heeft gehad dat nieuwe onduidelijkheid is ontstaan over de bevoegdheidsverdeling tussen burgerlijke en bestuursrechter. Over één van de vragen waar de praktijk thans mee worstelt – blijft naast de mogelijkheid van het uitlokken van een zuiver schadebesluit ook de mogelijkheid van een vordering uit onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter bestaan – zal de Hoge Raad naar verwachting rond de jaarwisseling een oordeel kunnen geven. Mede in het licht van die uitspraak zal het kabinet vervolgens beslissen of er aanleiding is voor ingrijpen door de wetgever.

104–107

«Het zou immers leiden tot zeer gedetailleerde en van wet tot wet verschillende regelgeving, die de kans op fouten bij het bestuur eerder zou vergroten dan verkleinen».

Is het kabinet van mening dat ook het gebruik van ruim omschreven en vage normen niet evenzeer kan leiden tot bestuurlijke fouten?

Heeft het kabinet onderzocht of juist bij gedetailleerde regelgeving het gebruik van geautomatiseerde systemen de foutkansen kan verkleinen? Wat zijn de uitkomsten van dat onderzoek?

Waarom zijn de uitkomsten van dat onderzoek niet betrokken bij de bepaling van het standpunt inzake juridisering van het openbaar bestuur?

Bij het reguleren van bestuurlijke besluitvormingsprocessen komt het er op aan om zowel de Scylla van al te vage normen als de Charybdis van al te gedetailleerde normen te vermijden. Bij vage normen bestaat de kans op fouten doordat de precieze betekenis van een norm voor een concreet geval niet altijd duidelijk zal zijn. Voor te gedetailleerde regelgeving geldt dit – naast andere evidente nadelen als verstarring en snelle veroudering – echter evenzeer. Indien de wetgever tot in de details zou willen regelen wat behoorlijk bestuur inhoudt, zou hij dat voor elk type overheidsbesluit afzonderlijk moeten doen, en hoogstwaarschijnlijk per type overheidsbesluit ook nog weer verschillende situaties moeten onderscheiden. Dit zou leiden tot zoveel en zodanig ingewikkelde regels, dat het geheel voor niemand meer kenbaar zou zijn. Op papier is alles dan wel geregeld, maar in de praktijk kan men van ambtenaren en bestuurders niet meer verwachten dat zij die regels allemaal kennen, laat staan kunnen naleven. Het kabinet heeft geen specifiek onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van de inzet van geautomatiseerde systemen. Ook zonder dergelijk onderzoek is duidelijk, dat geautomatiseerde systemen de nadelen van gedetailleerde regelgeving wel enigszins, maar zeker niet volledig kunnen compenseren. De problemen die het *opstellen* van zeer gedetailleerde regelgeving oproept worden er niet door weggenomen, het probleem dat regels sneller verouderen naarmate zij gedetailleerder zijn evenmin. Dit laatste betekent ook, dat een dergelijk expertsysteem veelvuldig zou

moeten worden aangepast, hetgeen hoge kosten met zich meebrengt, terwijl de ervaring leert dat ook de investeringen die nodig zijn om een goed expertsysteem te bouwen, doorgaans nogal fors zijn. Tenslotte – en dat is het belangrijkste – lost het inzetten van expertsystemen door het bestuur niet het probleem op dat te gedetailleerde regelgeving ook voor de burger onvoldoende kenbaar, begrijpelijk en inzichtelijk is.

108

Zie vraag 101.

109

Acht het kabinet het voorstelbaar dat de versnelling in de procedures sinds 1994 behaald is door een uitbreiding van het aantal mensen dat bij de verschillende rechtbanken bestuursrechtelijke zaken behandelt en er dus sprake is van een capaciteitsuitbreiding? (blz. 26)

Er is in 1994 inderdaad sprake geweest van een uitbreiding van het aantal bestuursrechters. Dat doet echter niet af aan de constatering dat rechtspraak in twee instanties bijdraagt aan snelle afdoening van het gros van de procedures. Een vergelijkbare uitbreiding bij de Raad van State of een ander in eerste en enige aanleg rechtsprekend college zou niet zonder meer hetzelfde effect hebben gehad, als zij al te realiseren zou zijn geweest. Er zijn grenzen aan de optimale omvang van een rechterlijk college. Bij een college dat in enige en dus hoogste aanleg rechtspreekt en dus zelf de rechtseenheid op zijn terrein moet bewaken, komen die grenzen eerder in zicht dan bij een college dat in eerste aanleg rechtspreekt.

110–111

Zie vraag 1.

112

Zie vraag 8.

113–115

Zie vraag 31.

De leden van de CDA-fractie stelden de volgende vragen.

116 en 177

Is het kabinet het er mee eens dat in het kader van de «besluitvorming, gebaseerd op afweging» naast «alle betrokken individuele, collectieve en maatschappelijk belangen» ook waarden in aanmerking genomen dienen te worden (zoals bijvoorbeeld natuurwaarden, een begrip dat in de betreffende wetgeving e.d. regelmatig voorkomt? Op de blz. 13 en 16 wordt expliciet en op een juiste manier over waarden gesproken. (blz. 7, 9 en 14).

Zo ja, is het kabinet dan bereid te bevorderen dat deze categorie (waarden) als zodanig wordt aangeduid en in het afwegingsproces wordt opgenomen? (blz. 7).

Waar in de nota wordt gesproken over af te wegen «belangen», is dat begrip in de ruimst mogelijk zin bedoeld. Onder belangen zijn dus ook waarden begrepen. Het is naar ons oordeel overigens zinvol noch mogelijk een scherp of systematisch onderscheid te maken tussen waarden en belangen. De praktijk laat een schier oneindige variëteit aan belangen zien. Niet valt in te zien waarom bepaalde belangen bij voorbaat de wettelijke status van «waarde» zouden moeten krijgen, noch wat die status dan zou moeten inhouden of volgens welke criteria «waarden» van andere belangen zouden moeten worden onderscheiden.

118

Stemt het kabinet in met de opvatting dat de-juridisering op het ene terrein (voorbeeld het echtscheidingsrecht) nogal eens juridisering op een ander «flankerend» terrein tot gevolg heeft en dat het probleem (als daarvan sprake is) zich mitsdien slechts verplaatst? (blz. 11).

Het komt inderdaad voor dat dejuridisering op het ene terrein juridisering op een ander terrein tot gevolg heeft. Er is echter geen reden om aan te nemen dat dit steeds het geval is.

119

Acht het kabinet de stelling juist dat «het primaat van de politiek» nimmer een vrijbrief mag vormen voor wetgeving of voor bestuurlijk handelen in strijd met het recht? Zo ja, dan kan in dit opzicht toch niet worden gezegd, dat het bestuur steeds meer terrein zou verliezen aan de rechter? Zie ook blz. 14: de binding van het bestuur aan het recht «als een gewenste en positieve ontwikkeling» en blz. 22: het «bestuur beslist, maar wel binnen de grenzen van het recht». (blz. 12, 14 en 22).

Het primaat van de politiek mag nimmer een vrijbrief zijn voor wetgeving of voor bestuurlijk handelen in strijd met het recht. Niettemin kan in sommige opzichten toch worden gesproken van terrein verliezen aan de rechter. Dit is met name het geval wanneer het steeds meer voorkomt dat de rechter als het ware gedwongen wordt op de stoel van het bestuur te gaan zitten, bijvoorbeeld wanneer een procedure van besluitvorming zo lang heeft geduurd, dat het niet inhoudelijk doorhakken van de knoop maatschappelijk onaanvaardbaar zou zijn.

120

Wat bedoelt het kabinet met de woorden: «het tijdstip waarop investeringen van grote ruimtelijke projecten voor uitvoering gereed moeten»? Ofwel de benodigde gelden zijn beschikbaar ofwel het project is voor uitvoering gereed. (blz. 17).

Bedoeld is te zeggen dat er een groeiende spanning bestaat tussen de duur van besluitvormingsprocedures en het tijdstip waarop volgens de planning met de uitvoering van een project zou moeten worden begonnen.

121–123

*Is het kabinet het eens met de stelling dat het langdurige tijdsverloop tussen «initiële» beslissing en uiteindelijke uitvoering van een groot project (10 à 15 jaar) op zichzelf al het risico in zich bergt van het ontstaan van (juridisch relevante!) nieuwe feiten, die het (oorspronkelijke) besluit soms in essentieel opzicht (kunnen) beïnvloeden? (blz. 17).
Zo ja, hoe denkt het kabinet dan dat bestuurders, belanghebbenden, rechters met zulke feiten moeten omgaan? (blz. 17).
Hoe verhoudt zich dit verschijnsel (nieuwe feiten) met de stroomlijning van met name rechtsbeschermingsprocedures (blz. 17 en 18).*

Het is juist dat naarmate tussen de initiële beslissing en de uiteindelijke uitvoering van een project meer tijd verstrijkt, de kans toeneemt dat de omstandigheden zich zodanig wijzigen dat de initiële beslissing in een ander licht komt te staan. Dat is één van de redenen waarom het belangrijk is dit tijdsverloop zo kort mogelijk te houden. Stroomlijning van rechtsbeschermingsprocedures kan daaraan bijdragen.

124

Er is sprake van het vooraf verzekeren van geldelijke compensatie voor nadelige gevolgen van besluiten. In dit verband doet zich, vooral als

gevolg van de lange tijd die gemoeid is met de besluitvorming, zogenoemde «planologische schaduwshade voor». (Een goed voorbeeld rond de HSL-tunnel onder het Groene Hart biedt het artikel in Trouw van 30 juni 1999 op blz. 13 over de heer Kortekaas.) Kent het kabinet dit verschijnsel en is het bereid daar iets aan te doen? Zo ja, wat dan? (blz. 20).

Het kabinet is bekend met het verschijnsel van de planologische schaduwshade. De Minister van Verkeer en Waterstaat onderzoekt thans, of en in hoeverre dit type schade in bepaalde gevallen voor vergoeding in aanmerking behoort te komen. Een notitie daaromtrent zal in de loop van volgend jaar door de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Kamer worden gezonden.

125

Hoe denkt het kabinet overschrijding door de rechter van de hem gestelde (beslis)termijnen te sanctioneren? (blz. 21).

Vooralsnog wordt niet gedacht aan sancties op aan de rechter te stellen beslistermijnen. Veeleer zal het zaak zijn, de organisatie van de rechterlijke macht en het systeem van middelentoewijzing zodanig in te richten, dat termijnen kunnen worden gehaald. Hieraan wordt in het kader van de Modernisering van de rechterlijke organisatie uitgebreid aandacht besteed.

126

*Wat de bedoelt het kabinet met de mededeling dat slechts aansprakelijkheid voor de kosten wordt aanvaard, «indien bestuursorganen door ernstige onzorgvuldigheid een onrechtmatig besluit hebben genomen». Het maakt voor een burger toch geen verschil of een besluit onrechtmatig is als gevolg van een ernstige of van een minder ernstige onzorgvuldigheid
Is het niet juister en meer in lijn met de jurisprudentie om uit te gaan van de onrechtmatigheid van een besluit als zodanig? (blz. 21, 22).*

Wij zijn voornemens binnen enkele weken een wetsvoorstel inzake de vergoeding van de kosten van bestuurlijke voorprocedures in te dienen. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel zullen wij uitvoerig op deze vraag ingaan. Thans willen wij volstaan met de opmerking dat de in het wetsvoorstel neergelegde lijn van beperkte vergoeding strookt met de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters, die op dit punt afwijkt van de jurisprudentie van de burgerlijke rechter. De voornaamste reden om voor deze lijn te kiezen is de wens te voorkomen dat de bestuurlijke voorprocedures worden gejuridiseerd doordat aansprakelijkheidskwesies daarin gaan domineren.

127–128

Zie vraag 101.

129

*Het «twee-instantie-beginsel» behoort tot de essentialia van ons stelsel van rechtsbescherming. Nu wordt daarop al in tal van gevallen (bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordenings- en milieuwetgeving) inbreuk gemaakt. Uitbreiding van het aantal zaken moet in dit verband zeer terughoudend worden benaderd. Is het kabinet het daar mee eens? Zo nee, waarom niet?
Volgens welke criteria denkt het kabinet dan te werk te gaan? (blz. 27).*

Het vraagstuk van rechtspraak in één of twee instanties zal aan de orde komen in de toegezegde discussienota over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie.

130 en 155

Is het het kabinet bekend dat in de meeste ons omringende landen de mogelijkheid bestaat om (direct) beroep in te stellen tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. Is het kabinet bereid te bevorderen dat zulk beroep, hoezeer ook slechts bij formele wet toegestaan, ook bij ons, desnoods op termijn, mogelijk wordt? Zo nee, waarom dan niet? (blz. 28).

Heeft het kabinet zelf ook al een oordeel over de wenselijkheid van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels? (blz. 28)

Het is het kabinet bekend dat in veel Europese landen een meer of minder uitgebreide mogelijkheid van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften bestaat. Wij verwijzen naar de notitie van onze ambtsvoorgangers van 13 mei 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 383, nr. 1). In het regeerakkoord is neergelegd dat het kabinet een dergelijke beroepsmogelijkheid in Nederland in ieder geval vooralsnog niet wil invoeren. De redenen daarvoor zijn uiteengezet in de schriftelijke stukken bij het wetsvoorstel tot uitstel van het vervallen van artikel 8:2 Awb (kamerstukken II 1997/98, 26 077). Bij de behandeling van dat wetsvoorstel in de Eerste Kamer is toegezegd dat het kabinet in het kader van de tweede evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht op de kwestie zou terugkomen.

131

Is het mogelijk om geschillen te onderscheiden en af te bakenen die zich uitsluitend tussen bestuursorganen kunnen voordoen? (blz. 29)

Er valt een onderscheid te maken tussen zuivere, onzuivere en pseudo-zuivere bestuursgeschillen. Bij de zuivere bestuursgeschillen gaat het om conflicten tussen bestuursorganen of openbare lichamen, terwijl bij onzuivere bestuursgeschillen ook burgers partij zijn. Pseudo-zuivere bestuursgeschillen zijn bestuursgeschillen waarbij geen burgers zijn betrokken, maar waarbij die wel kunnen zijn betrokken. Zuivere bestuursgeschillen doen zich niet frequent voor. Voorbeelden daarvan betreffen in de regel meningsverschillen over de hoogte van financiële bijdragen, geschillen over gemeentelijke herindeling of geschillen bij samenwerking tussen overheden.

132

Zie vraag 8.

133

Volgens de werkgroep van Kemenade leidt de toegenomen juridisering, in tegenstelling tot wat het kabinet vindt, «tot vervaging van de voor onze rechtstaat essentiële scheiding der machten en doet dit zowel afbreuk aan de waarde van de politieke democratie als aan de onafhankelijke positie van de rechter».

Kan het kabinet aangeven hoe dit verschil van inzicht tussen de werkgroep en het kabinet kan worden verklaard? Kan het kabinet aangeven waar voor haar de grens ligt dat het evenwicht in de trias door de toenemende juridisering verstoord wordt? (blz. 5)

Het verschil in waardering tussen de werkgroep-Van Kemenade en het kabinet van de gevolgen van juridisering voor de machtenscheiding is voor zover wij kunnen zien meer gradueel dan principieel. Naar de mening van het kabinet is het evenwicht in de trias (nog) niet aan het

wankelen gebracht. In verband met de rol van de rechter zou het evenwicht verstoord worden – daar ligt voor het kabinet dan ook de grens – indien de rechter besluiten van het bestuur volledig op doelmatigheid zou toetsen.

134

In de discussie over juridisering heeft met name Schuyt een aantal ontwikkelingen gedefinieerd. Deelt het kabinet zijn analyse en zo ja wat betekent dit voor de wet- en regelgeving op de door hem genoemde terreinen? (blz. 8)

De juridisering die Schuyt op een aantal terreinen verwacht heeft met name betrekking op het toenemende gebruik van het aansprakelijkheidsrecht. Ook hier gaat het, evenals bij juridisering in het openbaar bestuur, niet om de juridisering als zodanig maar om het bestrijden van te vergaande juridisering. In de nota inzake de zogeheten «claimcultuur» (kamerstukken II 1998/99, 26 630, nr. 1), wordt een aantal maatregelen aangekondigd om uitwassen bij het gebruik van het aansprakelijkheidsrecht te voorkomen. Wij verwijzen naar die nota, met name blz. 9–10.

135 en 142

In de visie van de werkgroep van Kemenade draagt de Algemene wet bestuursrecht bij aan de juridisering van de samenleving. Het kabinet is het hier niet mee eens. Kan het kabinet een toelichting geven op dit verschil van inzicht? (blz. 14)

Ondanks het feit dat het kabinet van mening is dat oplossingen voor juridisering niet primair moeten worden gezocht in de Awb worden in hoofdstuk 5.5. diverse voorstellen gedaan om veranderingen in de Awb te onderzoeken. Hoe verhoudt zich dit tot elkaar? (blz. 26).

Wij hebben in paragraaf 4.2 van het kabinetsstandpunt uiteengezet dat de omvang en de complexiteit van de bestuursrechtelijke wetgeving belangrijke bronnen van juridisering vormen. Die bijzondere wetgeving bevat de materiële regels waaraan het bestuur zich moet houden en is veelal ook bepalend voor het aantal beslismomenten. In die zin vloeit de juridisering niet primair voort uit de Awb. Sterker nog, door waar mogelijk regels en procedures te uniformeren levert de Awb een bijdrage aan dejuridisering; men zie daarover uitvoeriger de toespraak van de tweede ondergetekende bij de aanbidding van de vierde tranche van de Awb op 7 september jl., te vinden op <http://www.minjust.nl/cactual/speeches>. Echter, het feit dat de juridisering niet *primair* uit de Awb voortvloeit, betekent natuurlijk niet dat de Awb op dit punt voor geen enkele verbetering vatbaar zou zijn. Ook in de Awb blijken op een aantal punten nog vereenvoudigingen mogelijk, dan wel te overwegen, te zijn; daartoe zijn in paragraaf 5.5 van het kabinetsstandpunt voorstellen gedaan.

136

Op welke terreinen is het aantal beroepszaken bij de bestuursrechter afgelopen jaar afgenomen? Ziet het er naar uit dat dit een structurele afname is? Wat zijn hiervan de oorzaken? Zijn er ook terreinen waarop het aantal beroepszaken bij de bestuursrechter zijn toegenomen? (blz. 14)

De laatste jaren is vooral het aantal arbeidsongeschiktheidszaken afgenomen. Het is niet onaannemelijk dat dit verband houdt met de invoering per 1 mei 1997 van de medische bezwaarschriftprocedure. In dat geval zou de afname structureel zijn. Er zijn ook terreinen waarop het aantal beroepszaken soms toeneemt: het aanbod aan vreemdelingenzaken pleegt – uiteraard met enige vertraging – de fluctuaties in de instroom van asielzoekers te volgen.

137

Het kabinet wil het onnodig juridiserende effect van wetgeving voorkomen. Kan het kabinet aangeven op welke manier zij dit wil doen. Is aanscherping van de aanwijzing voor de regelgeving nodig? (blz. 15).

Naar ons oordeel ligt een aanscherping van de Aanwijzingen voor de regelgeving op dit punt niet in de rede. De Aanwijzingen geven – met name in de aanwijzingen 6 t/m 18 over het gebruik van regelgeving – reeds voldoende handreikingen om onnodig juridiserende effecten van regelgeving te voorkomen. Het gaat vooral om een betere *toepassing* van genoemde aanwijzingen. Zoals vermeld in het antwoord op vraag 6, is in de begrotingstoelichting van Justitie aangekondigd dat de wetgevings-toetsing door het Ministerie van Justitie zal worden versterkt. Daarbij zal in overleg met de betrokken departementen worden bezien welke onderwerpen bijzondere aandacht vragen. Het ligt in de rede dat het accent daarbij mede zal vallen op op wetgevingsvoornemens waarvan voorzienbaar is dat zij uit het oogpunt van juridisering mogelijke nadelige effecten kunnen genereren. Over de uitwerking van het voornemen om de wetgevingstoetsing te versterken, zal de Tweede Kamer in dit parlementaire jaar nader worden geïnformeerd.

138

Naast de toegenomen complexiteit van de bestuursrechtspraak is ook de kwaliteit van wetgeving een belangrijke oorzaak van juridisering. Kan het kabinet aangeven wat haar reactie is op de opmerking van de Raad van State in het jaarverslag 1998 dat de aandacht en zorgvuldigheid bij de voorbereiding van wet- en regelgeving afneemt. Is het kabinet het met deze opmerking eens? En hoe verhoudt zich dit tot alle initiatieven van afgelopen kabinetten om te werken aan verbetering van de kwaliteit van de wetgeving? Zal er de komende tijd niet meer accent moeten worden gelegd op de wetgevingskwaliteit bij departementen? (blz. 15)

In het algemeen overleg dat wij op 15 juni 1999 voerden met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Justitie over het jaarverslag van de Raad van State is door de Minister van Justitie aangegeven dat niet kan worden gezegd dat de wetgeving als geheel rechtsstatelijk niet op orde zou zijn (zie kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI/VII, nr. 61, blz. 8). Wél bevestigen de kritische kanttekeningen van de Raad van State dat het wetgevingskwaliteitsbeleid onverminderd moet worden voortgezet en op onderdelen moet worden aangescherpt. Inderdaad moet er de komende tijd nog meer accent worden gelegd op de wetgevingskwaliteit bij de departementen. Het stelsel van de visitatiecommissie wetgeving die de organisatie van het wetgevingsproces op de departementen aan een doorlichting onderwerpt, stimuleert deze ontwikkeling. In de loop van dit jaar zullen alle departementen zijn gevisiteerd, waarna het kabinet zal aangeven tot welke maatregelen de aanbevelingen van de visitatiecommissie moeten leiden. Daarnaast vindt als gezegd een versterking van de wetgevingstoetsing plaats (zie het antwoord op vraag 137).

139

Zie vraag 7.

140

Kan het kabinet aangeven wat het precies verstaat onder interactieve besluitvorming? Zijn er al meer concrete gedachten over hoe dit in te vullen? (blz. 20)

Met interactieve besluitvorming wordt bedoeld op de mogelijkheden die de informatie- en communicatietechnologie biedt voor het verkeer tussen

burgers en bestuursorganen. Ten eerste kunnen beleidsvoornemens en ontwerp-besluiten – mede – via het Internet worden gepubliceerd. Voorts ontstaat bij bestuursorganen en burgers in toenemende mate de behoefte om rechtshandelingen ook in elektronische vorm te kunnen verrichten. Tijdens een algemeen overleg over de nota «Wetgeving voor de elektronische snelweg» heeft de eerste ondergetekende toegezegd een wetswijziging te zullen voorbereiden, die dit laatste – onder voorwaarden in verband met de rechtszekerheid en de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de communicatie tussen overheid en burger – mogelijk maakt (zie kamerstukken II 1998/99, 25 880, nr. 5). Indiening bij de Staten-Generaal is voorzien in de tweede helft van 2000.

141

Zie vraag 7.

142

Zie vraag 135.

143

Zie vraag 1.

144

Bij de afschaffing van de actio popularis zouden alleen belanghebbende in de zin van art. 1.2 Awb nog voor beroep bij de rechter terechtkunnen. Het kabinet is echter ook van mening dat aan belangenorganisaties niet de toegang tot de rechter moet worden ontzegd. Is een belangenorganisatie zoals Milieudefensie bij een besluit over de uitbreiding van Schiphol belanghebbende in de zin van art 1.2 Awb? (blz. 30)

Een belangenorganisatie zoals Milieudefensie is bij een besluit over de uitbreiding van Schiphol in beginsel belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, Awb. Over de eventuele afschaffing van de actio popularis verwijzen wij naar het antwoord op vraag 1 en 8.

145 en 148

Naar het oordeel van Schuyt komt juridisering onder meer voort uit een vermindering van de sociale cohesie in de samenleving. Deelt het kabinet deze analyse? En zo ja, hoe kan de overheid door versterking van de sociale cohesie in de samenleving overmatige juridisering tegengaan? (blz. 8)

Het kabinet is van mening dat juridisering een onvermijdelijk, gewenst, en bewust gewild verschijnsel is. Het constateert echter dat het niet gewilde effect een te ver doorgeschoten juridisering is. Als oorzaken voor juridisering noemt het kabinet onder meer de emancipatie en de individualisering. Zijn aan deze twee verschijnselen geen elementen inherent die leiden tot een te ver doorgeschoten juridisering? (blz. 11)

Juridisering hangt samen met maatschappelijke ontwikkelingen als de voortdurende emancipatie en individualisering en de daarmee samenhangende verzakelijking van de samenleving en, zoals Schuyt terecht aangeeft, vermindering van sociale cohesie. Versterking van sociale cohesie zou ongetwijfeld – mede – het effect hebben dat overmatige juridisering wordt tegengegaan. Op velerlei terrein (onderwijs, welzijn, grote-stedenbeleid) worden inspanningen verricht om sociale cohesie te bevorderen. Niettemin blijven afzonderlijke, specifiek op dejurisiering gerichte maatregelen als voorgesteld in het kabinetsstandpunt, noodzakelijk.

146

Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen wordt vooral als externe niet of nauwelijks door de overheid te beïnvloeden beschreven (blz. 5). Moet hieruit worden afgeleid dat het kabinet zijn rol als volgend ten opzichte van maatschappelijke ontwikkelingen ziet?

Dat het kabinet onderkent dat er maatschappelijke ontwikkelingen bestaan die niet of nauwelijks door de overheid te beïnvloeden zijn, betekent geenszins dat het kabinet zijn rol als volgend ten opzichte van maatschappelijk ontwikkelingen ziet. Niettemin moet bij het oplossen of verminderen van te ver gaande juridisering onder ogen worden gezien dat sommige van deze oorzaken min of meer autonoom en daarmee niet vatbaar zijn voor beïnvloeding door de overheid, dan wel op zichzelf gunstig zijn en alleen in een ongunstig neveneffect moeten worden aangepakt.

147

Wordt uit de vele voorbeelden van emancipatie van de burger wel recht gedaan aan de verscheidenheid van ontwikkelingen welke zich heeft voorgedaan in de verschillende verhoudingen waarin burgers leven?

De voorbeelden die in het kabinetsstandpunt worden genoemd van voortdurende emancipatie en daarmee gepaard gaande ontplooiing van de burger in verschillende hoedanigheden en op verschillende terreinen (emancipatie tussen man en vrouw, emancipatie op het terrein van seksuele geaardheid, emancipatie van de burger als werknemer, emancipatie van de burger als consument, emancipatie van de burger op het terrein van de gezondheidszorg en het onderwijs, emancipatie van de burger op leeftijd of van de gehandicapte burger, emancipatie van de burger in het behartigen van zijn belangen ten opzichte van die van de andere burger, emancipatie van de burger ten opzichte van het bestuur en emancipatie van de burger in de zorg voor een leefbare samenleving en een leefbare wereld) zijn niet limitatief, noch is er mee beoogd te zeggen dat deze ontwikkelingen zich overal in gelijke mate hebben voorgedaan.

148

Zie vraag 145.

149

Ziet de waarschuwing tegen versplintering van regelgeving (blz. 14) onder meer op situaties als bedoeld in de motie-Van Middelkoop c.s. (Kamerstuk 26 447, nr. 10)?

De passage over versplintering van regelgeving in het kabinetsstandpunt heeft als invalshoek de problematiek van de verbrokkeling van de bestuursrechtelijke wetgeving. Dit is een wat beperktere invalshoek dan die welke wordt bestreken door de motie-Van Middelkoop c.s. In deze motie gaat het immers om de reikwijdte van artikel 107 van de Grondwet als geheel, dus ook – en blijkens de overwegingen van de motie vooral – de in het eerste lid van artikel 107 opgenomen opdracht tot regeling van het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht in algemene wetboeken. Niettemin is er een zekere parallel te trekken tussen beide onderwerpen. De strekking van het kabinetsstandpunt is dat steeds moet worden bezien op welke wijze de toegankelijkheid van bestuursrechtelijke wetgeving het beste is gewaarborgd. Indien een groot aantal bijzondere bestuursrechtelijke wetten hetzelfde onderwerp regelt, en dan ook nog op verschillende wijzen zonder dat daarvoor goede redenen zijn aan te wijzen, is er alle aanleiding te bezien of uniformering wenselijk is. Voor die gevallen ligt een algemene regeling in de Awb in de rede. Artikel 107, eerste lid, van de Grondwet geeft nadrukkelijk aan dat de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen in afzonderlijke

wetten blijft bestaan. Evenals bij de keuze voor algemene regels van bestuursrecht, moet steeds zorgvuldig worden nagegaan wat de meest verantwoorde keuze is uit het oogpunt van toegankelijkheid en duidelijkheid van het recht. Wat de onderwerpen betreft die in de genoemde motie zijn genoemd, heeft het kabinet gemotiveerd gekozen voor een zelfstandige Wet arbeid en zorg (zie kamerstukken II 1998/99, 26 447 en 26 358, nr. 12 en kamerstukken II 1999/00, 26 447, nr. 16, blz. 13–14). Een van de overwegingen daarbij was dat een zelfstandige wet de toegankelijkheid en inzichtelijkheid vergroot omdat daardoor één samenhangende regeling ontstaat van alle relevante bestaande en nieuwe wetgeving voor verlof en deeltijd, waardoor versnippering wordt voorkomen. Daarbij is overigens aangetekend dat het kabinet aan het eind van het wetgevings-traject van arbeid en zorg de aspecten van integratie in bestaande wetten op hun merites zal bezien.

150

Hebben de initiatieven van opeenvolgende kabinetten er per saldo toe geleid dat ongewenste overregulering verminderd is? (blz. 15)

Op een aantal terreinen hebben de initiatieven van opeenvolgende kabinetten zeker tot deregulering geleid. Wij noemen de Winkeltijdenwet als resultaat van de MDW-operatie. Voor het overige is het moeilijk algemene uitspraken te doen, omdat het verschijnsel «overregulering» zich nu eenmaal niet laat kwantificeren.

151

Betekent investeren in duidelijke normstelling (blz. 16) ook, dat de formele wet zoveel mogelijk de materiële norm dient te bevatten

Investeren in duidelijke normstelling betekent in de eerste plaats dat (met name in de bijzondere regelgeving) normen zoveel mogelijk helder en expliciet worden omschreven. Dit wordt tevens bevorderd indien de wet in formele zin zoveel mogelijk de materiële normen bevat (een uitgangspunt dat ook is neergelegd in aanwijzing 22 tot en met 24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving), mede vanwege de waarborgen waarmee de totstandkomingsprocedure van de wet in formele zin is omringd.

152

Het kabinet oordeelt dat juridisering niet te wijten is aan de rechter die zijn rechterlijke taak te buiten gaat, maar aan het gegeven dat de wetgever de rechter te veel ruimte heeft geboden (blz. 34). Het kabinet vindt dit geen gewenste situatie. Hoe staat deze constatering en dit oordeel in verhouding tot de woorden van het kabinet op blz. 24 dat met betrekking tot de Awb het vooral in de jurisprudentie is dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur concretere inhoud krijgen en dat het in deze gewenst zou zijn dat de rechter op dit punt zijn rechtsvormende taak systematischer ter hand zou nemen, door explicieter aan te geven welke uit een algemeen beginsel gedestilleerde subregel hij toepast? En hoe staat genoemde constatering in verhouding tot de woorden van het kabinet op blz. 13, dat de bestuursrechtelijke regelgeving zich onder meer kenmerkt door een toename van het gebruik van kaderwetgeving met open normen, die nadere invulling door bestuur en rechter vergen?

In de antwoorden bij de vragen 104 tot en met 107 zijn wij ingegaan op de voor- en nadelen van meer globale versus meer gedetailleerde regelgeving, in de antwoorden op de vragen 94 tot en met 97 op de factoren die de voorspelbaarheid van rechterlijke uitspraken beïnvloeden. Korthedshalve zij daarnaar verwezen.

153

Is de conclusie juist dat de problemen met betrekking tot juridisering bij de overheid zelf liggen (hoe wordt besluitvorming georganiseerd, kwaliteit van van het openbaar bestuur), en niet zozeer veroorzaakt worden door de gememoreerde maatschappelijke ontwikkelingen? Moet dit dan niet leiden tot een zekere mate van relativering van het probleem van juridisering?

Dat de problemen met betrekking tot juridisering in het openbaar bestuur voor een belangrijk deel bij de overheid (wetgever, bestuur, rechter) zelf liggen betekent geenszins een relativering van dat probleem. Het feit dat een deel van de oorzaak van een probleem bij de overheid ligt, maakt het probleem niet daarom gemakkelijk of zelfs maar gemakkelijker oplosbaar.

154

Zie vraag 7.

155

Zie vraag 130.