

Vergaderjaar 2000–2001

26 360

Juridisering in het openbaar bestuur

Nr. 3

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (RPF/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 (GroenLinks), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD).

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

² Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (RPF/GPV), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA).
Piv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Passtoors (VVD), Schutte (RPF/GPV), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Bujs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 28 september 2000

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ en de vaste commissie voor Justitie² hebben op 6 september 2000 overleg gevoerd met minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en minister Korthals van Justitie over het **kabinetsstandpunt juridisering in het openbaar bestuur** (26 360).

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) achtte het een voordeel van de grote vertraging in de behandeling van het kabinetsstandpunt over juridisering dat er in de bestuurlijke en wetenschappelijke wereld inmiddels veel duidelijk is geworden over dit onderwerp en dat de scherpe kantjes af zijn van het rapport Bestuur in geding van de werkgroep-Van Kemenade, waarvoor zij waardering uitsprak. De toegenomen juridisering is niet slechts een probleem, maar wijst erop dat de rechter toeziet op naleving van democratisch vastgestelde regels. Er ontstaan pas problemen als er te veel regels zijn, als deze van slechte kwaliteit zijn en als de rechter te veel op de stoel van het bestuur gaat zitten, waardoor het bestuur wordt belemmerd in zijn taken.

Er zou dan ook periodiek moeten worden bekeken of er onevenwichtigheden in het triassysteem zijn geslopen die moeten worden hersteld. In een dergelijke operatie in het begin van de jaren tachtig ging het er vooral om dat de markt te veel door regels werd beperkt, terwijl tegenwoordig vooral het bestuur zich gekneveld voelt. Hoe denkt de regering over een periodieke doorlichting van de wetgeving door onafhankelijke deskundigen? Heeft de MDW-operatie in dit opzicht voldoende opgeleverd? De wetgevingstoets zou meer moeten worden gericht op het voorkomen van incongruentie met regelgeving van andere ministeries, van een overmaat aan regelgeving en van regelgeving die procedures uitlokt. Ook moet de wetgevingstoets op een eerder moment worden gedaan, wanneer er nog werkelijke veranderingen mogelijk zijn. Hoe denkt de regering over het instellen van een vliegende wetgevingsbrigade, die steun geeft aan een ministerie waar een groot wetgevingsproject gaande is?

Het bestuur kan zelf problemen voorkomen door het tijdig nemen van goed gemotiveerde besluiten en door betere dienstverlening aan burgers.

Er wordt al gewerkt aan het bundelen van de vergunningen die een burger nodig heeft voor een activiteit. Denkt de regering ook aan het instellen van één instantie die zo'n gebundelde vergunning verleent? De overheid kan beroepsprocedures voorkomen door zich te houden aan termijnen, wat zij ook verlangt van de burger. Een fatale termijn met negatieve werking kan echter kwalijker uitwerken dan een slecht besluit. Ziet de regering mogelijkheden voor het opleggen van een boete aan een bestuur dat zich niet aan een termijn houdt? Verder zou de overheid lering moeten trekken uit gemaakte fouten, wat volgens de Nationale ombudsman te weinig gebeurt.

Het algemene verwijt dat de rechter te veel op de stoel van het bestuur gaat zitten, onderschreef mevrouw Scheltema-de Nie niet. Omdat de overheid zich niet altijd houdt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, mag de toetsing door de rechter niet worden beperkt. Ter verbetering van de rechtsbeschermingsprocedures wordt er gewerkt aan uitbreiding in de Algemene wet bestuursrecht (AWB) van de mogelijkheid van tussentijdse aanpassing bij eenvoudige formele gebreken. Wordt er ook gedacht aan verbreding hiervan tot eenvoudige inhoudelijke gebreken? Het regelen van de actio popularis achtte mevrouw Scheltema-de Nie niet meer nodig, maar zij wilde de uitkomst van het desbetreffende onderzoek afwachten.

Gelukkig deelt de regering niet het standpunt van de werkgroep-Van Kemenade om in een groot aantal gevallen terug te keren tot rechtspraak in één instantie. Wel zou het goed zijn de rechter aan termijnen te binden. Welke gevolgen heeft dit voor de benodigde menskracht?

Door middel van arbitrage en mediation kan worden voorkomen dat besturen hun conflicten voorleggen aan de rechter. Is het juist dat het Europese verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) niet hiertoe verplicht?

De toekenning van schadeclaims neemt toe, waarbij discrepantie is te zien tussen de uitspraken van civiele rechters en bestuursrechters. Hierdoor lijkt forumshopping steeds meer te lonen. Hoe denken de bewindslieden dit te voorkomen?

Hoe beoordeelt de regering de ontwikkeling dat de overheid steeds vaker wordt aangesproken wanneer andere mogelijkheden voor schadevergoeding ontbreken?

De heer **Van Wijmen** (CDA) sprak waardering uit voor het kabinetsstandpunt en voor de inmiddels in gang gezette wijzigingen van de AWB die eruit voortvloeien. Hij meende dat de juridisering geen gevolg is van de AWB of de rechterlijke tussenkomst in geschillen tussen overheid en burger. De drie staatsmachten verkeren in balans, maar gebreken bij de ene macht hebben wel gevolgen voor de andere. Ook in andere landen waar het aantal zaken bij bestuursrechters stijgt, wordt beperking van toetsingskaders of rechterlijke bevoegdheden echter niet als oplossing gezien.

Dat de uitvoerende macht in Nederland problemen ervaart als gevolg van de rechterlijke tussenkomst, vindt zijn oorzaak in de staatsrechtelijke en bestuursrechtelijke geschiedenis. Het bestuursrecht is in Nederland zeer laat ontwikkeld, waardoor de rechter, de Hoge Raad, via jurisprudentie de algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft vormgegeven. Deze zijn pas onlangs in de AWB vastgelegd, waarmee Nederland een modern stelsel van bestuursrecht heeft, dat echter nog verbeterd kan worden. Nederland was een handelsen koopliedenatie, geregeerd door regenten, waar het denken in termen van recht en rechtsbescherming niet sterk ontwikkeld was. Het bestuur was er in wezen altijd bang voor dat de rechter op zijn stoel zou gaan zitten. De toegenomen mondigheid van de burger, de vermeerderde regelgeving en de grotere complexiteit van de samenleving zijn de werkelijke oorzaken van de juridisering. Doordat er meer belangen in het spel zijn, is de afweging ervan moeilijker geworden,

evenals het proces van besluitvorming. De oplossing moet dan ook gezocht worden in hogere kwaliteit van de besluitvorming en het vastleggen van materiële normen in de wetgeving. Vage normen geven het bestuur een grotere beleidsvrijheid en leiden tot meer invloed van de rechter. Er is daarom grote behoefte aan verbetering van de juridische kwaliteit van het bestuur. De wetgevende macht neemt een grote verantwoordelijkheid op zich als zij bij wetgeving afwijkt van het advies van de Raad van de State. Hiermee kan zij zelfs in strijd met de Grondwet handelen. Het ontbreekt in Nederland echter aan constitutionele toetsing van wetgeving. De rechterlijke macht is het sluitstuk in de staatsinrichting en verschilt als zodanig principieel van de wetgevende en de uitvoerende macht. Het verbod aan de rechter tot constitutionele toetsing, dat onlangs een rol heeft gespeeld in het arrest van het Haagse gerechtshof over de Wet herstructurering varkenshouderij, zou opnieuw bezien moet worden in het licht van verbetering van de kwaliteit van de wetgeving. Het principe van belangenafweging is gecodificeerd in artikel 3:4 van de AWB. Welke belangen er moeten worden afgewogen, staat echter in de *lex specialis*. Het is een belangrijke verantwoordelijkheid voor de wetgever om onduidelijkheid te voorkomen over de vraag welke belangen en waarden moeten worden afgewogen. De klassieke facet- en sectorbenadering kan hierbij een goede rol spelen. Als het bestuur zijn keuze goed motiveert, hoeft de rechter daar niet in te treden. Zoals in het kabinetsstandpunt staat, zijn rechtsbeschermingsprocedures niet bedoeld om het politieke debat over de binnen de grenzen van het recht gemaakte afwegingen voort te zetten of te herhalen. De wetgever formuleert doelstellingen en legt deze vast in bevoegdheden en het bestuur voert de besluitvorming uit.

Ook de heer **Vos** (VVD) sprak waardering uit voor het kabinetsstandpunt. Hij interpreteerde juridisering als stroperigheid en misbruik van procedures. Op de terreinen van ruimtelijke ordening en milieu lijkt er een overmaat aan rechtsbescherming te zijn, waarmee de slagvaardigheid van het openbaar bestuur en het algemeen belang niet zijn gediend. Een belanghebbende kan zijn standpunt inbrengen in de inspraakfase, vervolgens een bezwaarschrift indienen en daarna naar de bestuursrechter stappen, waardoor een project soms alsnog wordt afgeblazen. Ook kan hij in beroep gaan van beschikkingen die nodig zijn voor de uitvoering van een project. Hierdoor wordt het verleidelijk om procedures te gebruiken om een project te vertragen. Het primaat van het bestuur komt hierbij in het geding doordat de rechter met het vernietigen van een overheidsbesluit eigenlijk een bestuursdaad verricht.

Vervolgens vroeg de heer Vos om een reactie van de regering op een alternatief waarvan de Maastrichtse hoogleraar Tak pleitbezorger is. Het stelsel van rechtsbescherming moet voorzien in controle op de objectieve rechtmatigheid van overheidsbesluiten en het garanderen van subjectieve rechtsbescherming, dus het niet onredelijk treffen van de individuele burger door de toepassing van een overheidsbesluit. Bij de totstandkoming van een overheidsbesluit kan eenieder zijn belangen verdedigen. Naar aanleiding van de discussie weegt het bestuur de relevante belangen af en neemt het een besluit. Dit besluitvormingsproces vindt plaats binnen een juridisch kader, waartoe inhoudelijke motiveringseisen en regels voor openbaarheid, inspraak en advies behoren. Hierop dienen vertegenwoordigende organen toezicht en controle uit te oefenen. Verder is er de mogelijkheid van administratief bezwaar en beroep, tot bij de Raad van State. Zodra het vaststaat dat een besluit niet onrechtmatig is genomen, dient het onaantastbaar te zijn geworden. Dan kan een burger nog een gerechtelijke procedure tegen de overheid aanspannen, omdat hij zich in zijn individuele belang geschaad voelt. Stelt de rechter hem hierbij in het gelijk, dan kan schadeloosstelling worden verleend of in voorkomende gevallen het besluit buiten toepassing worden verklaard. Niet het besluit,

maar het rechtstreekse belang van de burger is dus de inzet van het geding bij de bestuursrechter. Bij de voorbereiding van de AWB sloot de regering niet uit dat het op termijn deze kant zou opgaan, maar zij achtte het destijds te vroeg voor een dergelijke radicale stap. Ook de PvdA heeft er toen belangstelling voor getoond.

Deze wijziging is eenvoudig door te voeren door aanpassing van de artikelen 8:1 en 8:72 van de AWB. In het eerste moet het besluit als onderwerp van beroep worden vervangen door: het rechtens te beschermen belang van de appellant. Het tweede artikel dient in die zin gewijzigd te worden dat, indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, het bestreden besluit niet wordt vernietigd, maar de gevolgen van de toepassing ervan voor de appellant worden weggenomen of gecompenseerd. Daarna kan er aan het bestuur een voorstel tot schadevergoeding worden gedaan, dat dan de vrijheid heeft om deze te betalen dan wel een nieuw besluit te nemen.

Dit heeft ook gevolgen voor het standpunt over de *actio popularis*. De achtergrond ervan is dat sommige belangen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu iedereen raken en daarom door iedereen kunnen worden verdedigd. In het geschetste alternatief is de *actio popularis* beperkt tot de inspraak- en bezwaarfase. Zodra het besluit is genomen, kunnen rechtspersonen nog wel optreden namens individuele rechthebbers die in hun belang geschaad zijn.

De scheiding tussen de bestuurlijke rechtmatigheidscontrole van een besluit en de rechterlijke beoordeling ervan heeft een aantal voordelen. Er ontstaat duidelijkheid over de scheiding der machten: er is politieke controle op de rechtmatigheid van een besluit en de rechter treedt niet in de beoordeling ervan, maar biedt alleen rechtsbescherming. Verder komt die scheiding de slagvaardigheid van het bestuur ten goede, wat het algemeen belang dient. Als het besluit standhoudt in de rechtmatigheidstoets, is het onaantastbaar geworden en kan er begonnen worden met de uitvoering ervan. Hiermee hebben bestuursorganen de snelheid van uitvoering van projecten geheel in eigen hand. De niet democratisch gelegitimeerde rechter kan een democratisch genomen besluit niet meer vernietigen op grond van de inhoud ervan of op grond van een beroep van een individuele burger. Wel kan hij de negatieve gevolgen ervan vertalen in acties en schadevergoeding.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) voelde niets voor het voorstel van de heer Vos, omdat hierdoor de rechten van burgers worden ingeperkt en de rechter verwordt tot een schadeverzekeraar. Hij stelde vast dat de VVD alleen slechte dingen overneemt van de PvdA.

De juridisering vindt haar oorzaak in verminderd vertrouwen en verminderde cohesie tussen burgers onderling en tussen burgers en de overheid en in de ontwikkeling van een sterke rechtsstaat. De conclusie van de commissie-Van Kemenade dat de juridisering in het openbaar bestuur leidt tot aantasting van de democratische besluitvorming, deelde de heer Rabbae niet. De rechter is immers onderdeel van de democratie en speelt hierin een onafhankelijke rol. Als de wetgever steken laat vallen, is het zelfs goed dat de rechter de ontstane problemen oplost. Soms laat de wetgever het zelfs bewust aan de rechter over om via jurisprudentie wetgeving te ontwikkelen. Het is ook niet vreemd dat een burger of organisatie in verzet komt als het bestuur zijn eigen regels overtreedt.

Uit het kabinetsstandpunt blijkt dat de regering de voorstellen van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid om slagvaardiger te kunnen werken bij grote projecten, in grote lijnen overneemt. Het is een voordeel dat het vrij lang heeft geduurd voordat het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Van Kemenade wordt behandeld, want hierdoor is er tijd geweest om zorgvuldig over dit onderwerp na te denken. In een artikel in het Nederlands juristenblad (NJB) schrijft de minister van Justitie dat juridisering geen probleem van de rechtspraak,

maar van wetgevingskwaliteit is. Dit vond de heer Rabbae helaas niet terug in het kabinetsstandpunt, dat hij overigens positief waardeerde. Het is wel een opdracht voor kabinet en parlement om aan de kwaliteit van de wetgeving te werken.

De wetgever heeft de mogelijkheden beperkt om vormfouten te misbruiken, die immers geen fundamentele rol spelen in de procesvoering. Zo zouden meer regels kunnen worden verbeterd zonder aantasting van het fundament van de rechtsstaat, namelijk de versterking van de burger tegenover de oppermachtige overheid.

Doordat Nederland coalitiekabinetten kent en het regeerakkoord steeds gedetailleerder is geworden, vormt het bestuur en de wetgever steeds meer een geheel. Vindt minister de Vries, die ervaring heeft als parlementariër, informateur, directeur van de VNG en nu minister, dat dit de kwaliteit van de wetgeving aantast?

De heer **Santi** (PvdA) zag het kabinetsstandpunt als een intellectuele beschouwing waarin geen concrete voorstellen worden gedaan, maar veel onderzoek en voorstellen worden aangekondigd. In het regeerakkoord staan wel concrete voorstellen, voor kortere en minder ingewikkelde procedures. Hierdoor wordt voor grotere groepen burgers dan tot nog toe de weg naar de besluitvorming geopend. Dit vergroot hun betrokkenheid en houdt het bestuur scherp. Inmiddels heeft de regering enkele voorstellen op dit punt ingediend.

Voor de in het regeerakkoord opgenomen eenloketfunctie achtte de heer Santi de nota Elektronische overheid te beperkt. Hij vroeg de regering dan ook om een notitie hierover op korte termijn.

In zijn artikel in NJB schetst de minister van Justitie een duidelijk beeld. In hoeverre wijkt dit af van het kabinetsstandpunt? Uit het artikel blijkt dat de juridisering vooral moet worden bestreden met wetgevingskwaliteitsbeleid. Hoe staat het met de aangekondigde nota hierover? En hoe staat het met de voorgenomen juridische visitaties op de departementen? Ook het parlement zelf zal steeds moeten nagaan of wetgeving voldoende kwaliteit heeft en niet te veel aan de rechter overlaat. Door het creëren van open normen worden burgers ertoe uitgenodigd om de rechter om een uitspraak te vragen.

Aan de kwaliteitszorg bij de overheden is nog veel te doen. Hoe meer problemen met juridisering er zijn, hoe meer ook gemeentelijke overheden de middelen moeten krijgen om juristen in diensten te nemen of bij grote projecten een externe toets te laten plaatsvinden om problemen te voorkomen.

De overheid moet betrouwbaar en voorspelbaar zijn, tijdig beslissingen nemen en zich aan de vastgestelde termijnen houden. De burger die zich niet aan een termijn houdt, wordt een zware sanctie opgelegd, maar dit geldt niet voor de overheid. Zo'n sanctie kan echter een stimulans voor de overheid zijn om termijnen na te komen.

De Hoge Raad heeft uitgesproken dat hij geen uitspraak doet over procedurele kwesties omdat deze een zaak van de overheid zijn. Wel is het nog de vraag hoe er meer eenheid in de rechtspraak kan komen. Kan de nieuwe Raad voor de rechtspraak wellicht richtlijnen geven uitgaande van eerder door rechters gedane uitspraken?

Er wordt gesproken over geschillenbeslechting buiten de rechter om in het privaatrecht en zelfs in het strafrecht. Ook bestuursrechtelijke zaken hoeven echter niet altijd via de rechter te lopen. Zeker bij geschillen tussen overheden zou er eerder aan het inzetten van mediation of, bij gemeentes, van een provinciale bemiddelaar moeten worden gedacht. Uit onderzoek van de Rijksuniversiteit Utrecht blijkt dat er nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de actio popularis. In verband met de rijksprojectenprocedurewet moeten hiervoor oplossingen worden gezocht. Met de rechtsbescherming van de burger als uitgangspunt moet worden

bekeken hoe procedures versneld en vereenvoudigd kunnen worden zodat grote projecten sneller tot stand kunnen komen.

De heer **Van der Staaij** (SGP) herkende zich in het genuanceerde kabinetsstandpunt over juridisering. Deze wordt niet louter negatief geduid. De achtergronden ervan worden eventueel mede gezocht in maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering en vermindering van de sociale cohesie. Doorgeschoten juridisering als gevolg van te veel of onduidelijke regels, onnodige, ingewikkelde en slecht afgestemde procedures en te langdurige besluitvorming moet actief worden bestreden. Relatief weinig aandacht krijgen in het kabinetsstandpunt de ontwikkelingen in het internationale recht. Het communautaire recht krijgt een steeds groter bereik, maar de nauwkeurigheid en de duidelijkheid van Europese richtlijnen laten vaak te wensen over. De aansprakelijkheid van de overheid dwingt tot tijdige implementatie, maar eenzijdige nadruk op snelle implementatie bedreigt de kwaliteit van de wetgeving. Hierbij komt dat het Europese Hof ernstige capaciteitsproblemen heeft, wat gevolgen kan hebben voor de duur van nationale rechtsprocedures waarin een prejudiciële beslissing moet worden gevraagd. Herkent de regering deze problemen, ook verwoord in het laatste jaarverslag van de Raad van State? Welke acties kan en wil de regering op dit punt ondernemen? De discussie over juridisering vraagt om een evenwichtige benadering, dus zonder eenzijdige nadruk op het recht als instrument voor het bestuur of op slagvaardigheid en doelmatigheid. Er moet niet alleen oog zijn voor overmaat en versnippering van rechtsbescherming, maar ook voor de functie van het recht als waarborg voor de burger. Het is onvermijdelijk dat door rechterlijke uitspraken het bestuur niet zijn zin kan doorzetten op de manier of in het tempo die het wenst. Ook de overheid kan een rechterlijke procedure verliezen. Deugdelijke rechtsbescherming is voor de burger van wezenlijk belang tegenover een overheid die met haar beslissingen invloed uitoefent op zijn rechten en plichten. De bestrijding van de juridisering ontspoot als hierdoor de rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid wordt verminderd.

Inmiddels is het duidelijk geworden dat het beeld dat de rechter steeds vaker op de stoel van het bestuur gaat zitten, onjuist is. Er is in het algemene geen sprake van te indringende toetsing. Formele vernietiging door de bestuursrechter zonder dat er inhoudelijke duidelijkheid over de zaak ontstaat, is vaak ingegeven door terechte terughoudendheid van de rechter. Dat met het oog op verkorting van de totale proceduretijd wordt bezien of de rechter meer gebreken moet passeren, roept de vraag op of dit de rechter niet in de gevarezone brengt. De overwogen verruiming van artikel 6:22 van de AWB lijkt minder juist dan de bestuurlijke lus, die het bestuur de kans biedt om gebreken te herstellen. Wel dreigt hierbij het gevaar dat er gemakkelijker wordt omgegaan met vormvoorschriften en bevoegdheidsgebreken. Waaraan denkt de regering bij de bestuurlijke lus en wanneer is wetgeving hiervoor te verwachten?

In het kader van de bezwaarschriftenprocedure is er ruimte voor het herstellen van gebreken en bovendien voor integrale heroverweging. Hoe staat het met de pogingen tot betere benutting van het conflictoplossende vermogen van de bezwaarschriftenprocedure?

Het stellen van termijnen aan de rechterlijke besluitvorming heeft alleen zin als er voldoende capaciteit is voor de tijdige afdoening van zaken. De regering wil nog bezien of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur helderder moeten worden geformuleerd. Welk nadere onderzoek loopt er? Er lijkt op dit punt niet veel winst te behalen nu in het kader van de totstandkoming van de AWB nauwkeurig is bezien welke formuleringen konden worden ontleend aan jurisprudentie uit een reeks van jaren.

Zoals de minister van Justitie in het NJB schreef, is juridisering meer een probleem van wetgeving en bestuur dan van rechtspraak. Ook de fractie-

voorzitter van de VVD in de Tweede Kamer heeft uitgesproken dat niet de terughoudendheid van de rechter, maar de kwaliteit van de wetgeving voorop moet staan. Deze kwaliteit wordt ondermijnd wanneer op grond van politieke opportuniteit te gemakkelijk adviezen van de Raad van State terzijde worden geschoven. Een regeerakkoord is misschien wel de grootste bedreiging voor de kwaliteit van de wetgeving.

Onduidelijke normstelling roept een beroep op de rechter op. Aan de behoefte aan flexibiliteit moet dan ook niet worden tegemoetgekomen met vergaande delegatie en afwijkingsmogelijkheden. De wet moet voorspelbaar, duidelijk en betrouwbaar zijn. De AWB wordt soms aangewezen als de belangrijkste boosdoener van de juridisering, maar heeft door uniformering, vereenvoudiging en codificering juist een belangrijke bijdrage geleverd aan het tegengaan van onnodige juridisering. In hoeverre bewaakt de minister van Justitie dat afwijkingen in de AWB toereikend worden gemotiveerd in bijzondere regelgeving? Verbeteringen zoals het ineenschuiven van de voorbereidingsprocedures kregen de steun van de heer Van der Staaij.

Het is van wezenlijk belang dat de bestuursorganen investeren in de juridische kwaliteit van de besluitvorming. Hoe staat het met de afspraken in de bestuursakkoorden die de regering heeft aangekondigd? In de uitvoering van het beleid staan de laatste jaren de beginselen van de markt centraal. Het is opvallend dat de minister van Justitie vaststelt dat privatisering soms juist tot meer regelgeving leidt.

Bij complexe of samengestelde besluiten worden er hoge eisen aan het bestuur gesteld. Welke activiteiten worden er ondernomen om in die gevallen de besluitvorming en de rechtsbescherming te stroomlijnen?

Het antwoord van de ministers

De **minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** dankte de commissie voor de uitvoerige schriftelijke en mondelinge aandacht voor het kabinetsstandpunt. Hij deelde de mening dat het de discussie ten goede is gekomen dat het overleg pas op een laat moment wordt gevoerd.

In het algemeen is de verhouding tussen de drie machten, de wetgever, het bestuur en de rechtspraak, goed geregeld. Het bestuur ontleent zijn bevoegdheden aan de wetgeving en de rechter toetst of bestuurlijke handelingen zich verdragen met wetgeving of recht. Wel zijn er fricties, ook doordat men soms problemen afwentelt op andere onderdelen van de trias. Dit soort verschuivingen moeten worden voorkomen. De grotere complexiteit van de samenleving maakt meer wetgeving nodig en leidt tot grotere juridisering. Hierbij moet er aandacht zijn voor de toegankelijkheid van het recht, zodat burgers bekend zijn met de voor hen relevante wetgeving. Verder moet de regelgeving inzichtelijk en begrijpelijk zijn. In de wetgeving moet ook voortdurend worden gezocht naar evenwicht tussen de belangen die in het geding zijn.

Het Nederlandse rechtssysteem is niet overgejuridiseerd en is in het algemeen goed en betrouwbaar. Desondanks moet er permanent aandacht voor zijn wat er op het gebied van wetgeving, bestuur en rechtspraak moet worden gepresteerd, mede afhankelijk van actuele thema's. Hierbij is het de vraag of wetgeving te omvangrijk, te complex en ondoorzichtig is. De vraag is ook of er in het bestuur sprake is van goede maatvoering en of de complexiteit niet te groot wordt. Met korte termijnen kan er sneller worden gewerkt, maar hebben belanghebbenden minder mogelijkheden. Als iedereen alle mogelijkheden krijgt, duren de procedures weer veel te lang. Het gaat om discipline en het bestrijden van uitwassen, met een centrale rol voor de wetgever. Ook de volksvertegenwoordiging moet er op grond van ervaringen alert op zijn welke aanpassingen van de wetgeving nodig zijn. Tussen datgene wat het bestuur wenst en de uitvoering ervan liggen belangen van anderen, die afgewogen moeten worden.

In andere landen is het hiervoor noodzakelijke bestuursrecht veel eerder tot stand gekomen dan in Nederland, maar in de laatste twintig jaar is er grote vooruitgang geboekt, ook op lokaal niveau.

Uit het kabinetsstandpunt vloeit een flink aantal maatregelen voort, waaraan inmiddels al wordt gewerkt. De Tweede Kamer ontvangt binnenkort een nota over mediation tussen bestuursorganen. Hierin wordt de gedachte onderstreept dat bestuurlijke organen moeten proberen, via bemiddeling uit onderlinge problemen te komen. Ook de hiërarchie tussen bestuursorganen kan beter worden gebruikt om een knoop door te hakken. Het EVRM dwingt niet tot toegang tot de onafhankelijke rechter voor de overheid; de essentie van dit verdrag is dat het burgers beschermt.

Voorts ontvangt de Tweede Kamer binnenkort een notitie over de termijnen voor bestuur en rechter. Voor belanghebbenden is het essentieel dat belangrijke beslissingen binnen een redelijke, voorspelbare termijn worden genomen. Zorgvuldige besluitvorming kost echter tijd. Er wordt dan ook gezocht naar de kortst mogelijke termijnen waarbinnen een goed besluit kan worden genomen. In de notitie wordt ingegaan op financiële prikkels voor het nakomen van termijnen.

Op het gebied van de rechtsbescherming is de Nationale ombudsman uitgegroeid tot een gerespecteerd instituut van hoge kwaliteit. Het bestuur is gebaat bij diens uitspraken, omdat zij aanleiding geven tot het herzien van procedures en criteria.

In bijna alle gemeentes worden inmiddels pogingen gedaan om verzoeken van burgers veel toegankelijker te behandelen. Eén loket voor de burger staat echter wel voor een complex van overheidsactiviteiten. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid werkt hier hard aan, ook in verband met het verbeteren van procedures op het gebied van informatica. In de laatste tien jaar zijn er op dit gebied grote stappen vooruit gezet. Ook van de juridische toetsing maken medeoverheden serieus werk.

Het recht wordt voortdurend aangepast aan veranderende omstandigheden, hoewel elementen ervan zeer lang constant blijven. Regeringscoalities maken geen wetgeving in een monistische constellatie. De druk van de openbaarheid staat er garant voor dat eenieder zijn standpunt kan uiten en de kwaliteit zal altijd door deskundigen beoordeeld worden. De kwaliteit van de wetgeving is dan ook niet afhankelijk van de regeringscoalitie of een gedetailleerd regeerakkoord. Wel is het de vraag of bij een sterke wens om zaken wettelijk te regelen, de uitvoerbaarheid van de wetgeving voldoende aandacht krijgt. Hiervoor worden er uitvoerings- toetsen op wetgeving toegepast. Overigens kan in een democratisch systeem alle wetgeving opnieuw ter discussie worden gesteld.

In het bestuursakkoord is vastgelegd dat de overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun bestuurlijke handelen. In het algemeen zijn zij hiervoor toegerust en voor het overige wordt er op grote schaal externe juridische capaciteit aangetrokken. In het bestuursakkoord zijn afspraken gemaakt over de juridische kwaliteit van het openbaar bestuur. Hierbij wordt aangesloten bij al lopende projecten op het gebied van benchmarking en best practices. Verder zullen er gezamenlijke initiatieven worden genomen op het terrein van de juridische controlfunctie, waarbij de VNG en het IPO een belangrijke rol spelen.

De **minister van Justitie** bevestigde de interpretatie die aan zijn artikel in het NJB is gegeven. Hoewel er verbeteringen bij de rechtspraak mogelijk zijn, ligt het probleem van de juridisering meer bij wetgever en bestuur. Enkele wetsvoorstellen op dit gebied liggen bij de Raad van State of zijn al ingediend bij de Tweede Kamer.

Inmiddels zijn er redactionele richtsnoeren gekomen voor Europese richtlijnen. Na de evaluatie daarvan zal gepoogd worden, het Europese wetgevingskwaliteitsbeleid nog te verbeteren. Doordat er steeds meer

uitspraken worden gevraagd aan het Europese Hof, is dit overbelast geraakt. Daarom worden de werkzaamheden intern verbeterd en wordt overwogen taken af te stoten naar het gerecht van eerste aanleg. Op de intergouvernementele conferentie van december 2000 zullen mogelijkheden tot verdere verbetering worden besproken. De Nederlandse regering is daar voorstander van en is ertoe bereid geld hieraan te besteden. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding over samenhangende besluiten, met de verplichting voor bestuursorganen om de burger te melden welke vergunningen hij nodig heeft voor een bepaalde activiteit. Naar verwachting wordt dit wetsvoorstel aan het einde van het jaar voor advies naar de Raad van State gezonden.

Bij complexe wetgeving komen vaak deskundigen van verschillende ministeries bij elkaar om te adviseren of te ondersteunen. Op deze manier wordt de beschikbare kennis over een onderwerp gemobiliseerd en wordt er aangesloten bij het beleid, wat beter werkt dan een vliegende brigade. De MDW-operatie is gaande en er zijn onafhankelijke commissies die adviseren over wetgeving. De directe verantwoordelijkheid behoort echter bij de regering te liggen. De minister zegde toe te zullen bezien of wetgeving vaker kan worden doorgelicht door onafhankelijke deskundigen. In de nota over wetgevingskwaliteitsbeleid die wordt voorbereid, wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid om de wetgevingstoets eerder in het wetgevingsproces te laten plaatsvinden.

Artikel 6:22 van de AWB geeft het bestuur de gelegenheid bepaalde gebreken te herstellen. Hoewel de mogelijkheid van verruiming hiervan wordt bekeken, waarschuwde de minister voor te grote verwachtingen op dit punt.

Doordat er onduidelijkheid over is ontstaan welke rechter bevoegd is bij schadeclaims tegen de overheid, is forumshopping mogelijk geworden. De commissie-Scheltema bekijkt welke wetswijzigingen er nodig zijn ter voorkoming hiervan.

Er is een ontwikkeling gaande om risico's op de overheid af te wentelen, maar de overheid kan niet de verantwoordelijkheid nemen voor elk onrecht dat een burger wordt aangedaan. Politici moeten hierbij de hand in eigen boezem steken, want zij zijn vaak de eersten om mededogen met mensen te belijden.

De minister deelde het standpunt van de heer Vos dat de AWB en de Wet op de ruimtelijke ordening meer met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht. In het wetsvoorstel over samenhangende besluiten zal er worden gestreefd naar concentratie van inspraak, bezwaar en beroep tegen een uitvoeringsbesluit.

Het in het regeerakkoord aangekondigde onderzoek naar de actio popularis is inmiddels uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Utrecht. Mede op grond van datgene wat in verband met de Wet op de ruimtelijke ordening besproken wordt, zal de regering zich erover beraden. Graag zou zij ook het standpunt van de Kamer erover vernemen. Verder kan het aan de orde komen bij de behandeling van de wijziging van de AWB om de voorbereidingsprocedures ineen te schuiven.

Professor Tak heeft voorgesteld het stelsel van rechtsbescherming op een principieel andere, meer civielrechtelijke leest te schoeien. In diens gedachtegang, waarin hij overigens tamelijk alleen staat, moet vernietiging van een overheidsbesluit alleen mogelijk zijn in de bezwaarfase, dus door het bestuur zelf. De rechter kan de overheid dan nog wel veroordelen als zij onrechtmatig handelt met de uitvoering van een besluit. Bovendien blijft dit niet beperkt tot schadevergoeding, maar kan de bestuursrechter het bestuur ook verbieden een besluit uit te voeren. Dit maakt het verschil met de huidige praktijk in het overgrote deel van de gevallen theoretisch. Verder zou de rechter slechts mogen ingrijpen als het besluit niet alleen onrechtmatig is, maar de eiser door de onrechtmatigheid inderdaad wordt benadeeld. Hiermee verdwijnt de actio popularis, maar voor het overige maakt ook dit weinig verschil. Vormfouten mag de rechter immers inge-

volge artikel 6:22 van de AWB passeren als de belanghebbende niet wordt benadeeld. Bovendien mag de rechter ook nu een besluit alleen vernietigen als er een inhoudelijk voorschrift is geschonden en de eiser daarover heeft geklaagd. Professor Tak wil hieraan als extra eis stellen dat de belanghebbende is benadeeld, maar in de praktijk is er bij schending van een inhoudelijk voorschrift meestal sprake van benadeling. Kortom, de praktische voordelen lijken niet erg groot te zijn. Het is ook principieel onjuist om de rechtmatigheid uitsluitend te laten beoordelen door de overheid, die tevens belanghebbend is. Een burger die vindt dat hij in zijn belang getroffen wordt, moet altijd de mogelijkheid hebben de rechter om een uitspraak te vragen. Een nadeel op het gebied van de rechtszekerheid is dat besluiten die niet mogen worden uitgevoerd, desondanks blijven bestaan. Op deze gronden wees de minister het alternatief van de heer Vos af.

In het kader van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie wordt nader ingegaan op het bevorderen van de rechtseenheid. De rechterlijke macht werkt er al aan en in de toekomst krijgt wellicht de Raad voor de rechtspraak een taak hierin. Instructies van buiten zijn op dit gebied onmogelijk, want de rechterlijke macht is onafhankelijk. De eenheid van de rechtspraak blijft geconcentreerd bij de Hoge Raad. De Raad van State is om advies gevraagd over het wetgevingskwaliteitsbeleid en heeft hierbij het rapport van de visitatiecommissie en het kabinetsstandpunt erover gekregen. Op niet al te lange termijn zal dit aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Van de bestuurlijke lus blijkt al veelvuldig gebruik gemaakt te worden. Er is waarschijnlijk dan ook geen behoefte aan wetwijziging op dit punt. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn weliswaar abstract, maar zijn inmiddels zo duidelijk mogelijk vastgelegd. Op grond van de jurisprudentie zal worden bekeken of verheldering van de formulering mogelijk is.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) sprak waardering uit voor de volledigheid van de beantwoording en de inhoud ervan. Zij steunde de minister van Justitie in diens reactie op het voorstel van de heer Vos.

In verband met de vuurwerkramp in Enschede is het duidelijk geworden dat het bestaan van verschillende vergunningenstelsels naast elkaar aanleiding tot problemen kan zijn. Is de regering bereid tot een toegevoegde sanering van regels en procedures in zulke gevallen? In de dereguleringsoperatie is gebleken dat een kritische benadering van samenhangende wetgevingscomplexen kan leiden tot goede resultaten.

De heer **Van Wijmen** (CDA) vond dat er op grond van internationale verdragen niet te gemakkelijk kan worden gedaan over de rechtsbescherming. Er is ook internationaal verdragsrecht over de actio popularis, doordat eenieder het recht heeft op brede toegang tot informatie van de overheid op het gebied van het milieu. De rechter kan toetsen of de overheid op dit punt in gebreke blijft. Afschaffing van de actio popularis leidt langs die weg tot een nieuwe discussie over de vraag wie er belanghebbend is en dus tot juridisering.

De heer **Vos** (VVD) benadrukte dat een oorspronkelijk denker zoals professor Tak de discussie verder kan brengen en vond diens bijdrage waardevol. Zien ook de bewindslieden gevallen waarin het stelsel van rechtsbescherming leidt tot stroperigheid en zijn zij ertoe bereid zich in te spannen om deze aan te pakken?

De heer **Rabbae** (GroenLinks) wees erop dat de staatssecretaris van Justitie vele externe juristen heeft aangetrokken ter voorbereiding van de

nieuwe Vreemdelingenwet. Is dit een uitzondering of is er structureel aanvulling van de juridische kennis op ministeries nodig? Kan de regering een tijdschema geven van de wetgeving die volgens het kabinetsstandpunt op stapel staat?

De heer **Santi** (PvdA) zou graag periodiek met de regering overleggen over het onderwerp juridisering, niet alleen om regelgeving te toetsen, maar ook om preventief te werken bij voorbereiding van wetgeving. De kwaliteit van het bestuur is mede afhankelijk van goede wetgeving. Lagere overheden nemen niet alleen besluiten, maar toetsen ook zelf. Hierbij bestaat de kans op een eenzijdige benadering, waarbij de kwaliteit buiten beeld blijft. De gemeente Breda laat daarom externe juristen de kwaliteit van de juridische controlfunctie en de regelgeving beoordelen.

De heer **Van der Staaij** (SGP) vond het een te rooskleurig beeld dat de coalitievorming geen invloed op de kwaliteit van de wetgeving heeft. Dat men binnen een coalitie tot op het laatste moment probeert het eens te worden, brengt wel degelijk risico mee voor de kwaliteit van de wetgeving.

De reactie van de minister van Justitie op het voorstel van de heer Vos is terecht afhoudend. Daarmee zou het stelsel van rechtsbescherming op een heel andere leest worden geschoeid dan in de AWB is opgenomen. De discussie daarover is in het verleden al gevoerd. Wel is het goed om in het kader van de AWB nadruk te leggen op de individuele rechtsbescherming.

Wanneer is er bericht te verwachten over de onderzoeken naar verruiming van artikel 6:22 van de AWB en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?

De **minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** beaamde dat een gebeurtenis zoals de vuurwerkramp aanleiding kan zijn om een wetgevingscomplex door te lichten. Een aanleiding is inderdaad nodig omdat de wetgevingscapaciteit beperkt is en dus gericht moet worden ingezet.

Internationale verdragen bepalen in hoge mate de rechten van burgers.

Hiermee kan inderdaad niet worden geëxperimenteerd.

Procedures duren soms lang, maar of zij daarmee stroperig zijn moet per geval worden vastgesteld. Het is wel van belang, ook in de politiek, dat er in het juiste tempo wordt gewerkt. Als de voorbereiding van een onderwerp af is, moet het ook worden behandeld en moet er een besluit over worden genomen. Als het dan wordt afgewezen, kan het altijd later op een andere manier worden geagendeerd.

De regering heeft de Tweede Kamer in 1999 een overzicht gestuurd van alle voorgenomen wijzigingen van de AWB. De Kamer zal op korte termijn een geactualiseerd overzicht ontvangen, aangevuld met aangekondigde nota's en notities op dit terrein.

De **minister van Justitie** benadrukte dat het recht op milieu-informatie wezenlijk anders is dan het recht op beroep bij de rechter. Internationale verdragen staan wijzigingen op het gebied van de actio popularis dan ook niet in de weg.

De voorstellen over samenhangende besluiten, het rechtstreekse beroep en samenvoeging van de voorbereidingsprocedures zijn middelen om snellere procedures te bewerkstelligen.

Bij de voorbereiding van de nieuwe Vreemdelingenwet zijn geen externe wetgevingsjuristen aangetrokken, maar deskundigen op het gebied van organisatie, management en financiële aangelegenheden. De betrokken wetgevingsjuristen zijn gewoon werkzaam bij het ministerie van Justitie.

In het kader van het voorstel voor de tweede evaluatiewet zal de regering terugkomen op de verruiming van artikel 6:22 van de AWB en de aanpassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

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,
De Gier