

De Vries

dan met de Kamer over de verantwoording van wat er gerealiseerd is van het voorgenomen beleid. Er zouden bij verdieping nadere vragen kunnen komen over de wijze waarop het is gegaan. Ik neem echter aan dat de Kamer bij deze sessies veel meer geïnteresseerd zal zijn in de vraag of wij het doel hebben bereikt, wat wij daarvoor hebben gedaan en hoe het komt dat wij het doel niet hebben bereikt. Er kan dan verdieping in de verantwoording komen. De minister moet er bij alle inhuur van externen evenals bij het inschakelen van het eigen apparaat buitengewoon kien op zijn dat hij op tafel krijgt wat hij in het vooruitzicht heeft gesteld. Dat is niet wezenlijk anders bij externen dan bij internen.

Ik durf over de gedragscodes niet veel te zeggen. Ik zal aan mijn medewerkers vragen of er codes zijn in de brancheorganisaties. Mij staat voor de geest dat dit het geval is. Misschien moeten er binnen de overheid meer afspraken komen over de wijze waarop met dit soort zaken dient te worden omgegaan. Daarvoor is het PIA-traject zeer geschikt. Ik zal met de collega van EZ opnemen of we hieraan in de volgende rapportage expliciet aandacht kunnen geven.

De heer Terlouw heeft gezegd dat hij het een realistisch verhaal vond. Ik wil echter absoluut niet blind zijn voor dingen die fout gaan. Integendeel, ik wil deze graag zien en horen, zodat ik in staat ben om daar een oordeel over te geven. Er is op dit gebied sinds de eerste discussie al heel veel gebeurd waarvan mensen dachten "waar hebben zij het eigenlijk precies over?", maar wat ons dichter bij de wezenlijke vragen heeft gebracht. Ik hoop dat wij dat proces kunnen voortzetten, maar daarvoor moet de vinger worden gelegd op iets wat tekortschoot.

De heer Doesburg heeft gezegd dat de transparantie van de inhuur en de kwaliteit daarvan duidelijk moeten zijn. Ik zal nagaan wat er nodig is om inzicht te krijgen in alle door overheden aanbestede onderzoeken, maar ik beloof op dat punt geen dramatische dingen. Misschien ligt het meer op de weg van mijn collega van EZ om daarover te rapporteren, maar ik zal dat punt in ieder geval vasthouden en de Kamer zal daarover nader te horen krijgen.

De overheid scoort goed als werkgever, maar toch is op dat punt

nog een wereld te winnen. Veel mensen die bij de overheid weggaan, zeggen dat de inhoud van het werk hun zeer goed bevalt, maar dat er heel veel kan gebeuren aan de arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen. Wij hebben op dat punt voor de komende jaren een uitgebreide agenda nodig die met grote kracht moet worden nagestreefd.

Misschien heb ik tussen alle notities een enkele vraag gemist, maar ik meen dat ik ben ingegaan op de belangrijkste nieuwe punten die geen commentaar beoogden te zijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, de notitie Inhuur van extern personeel/uitbesteding van werkzaamheden (EK 409a) voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 21.56 uur tot 21.58 uur geschorst.

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele aanverwante wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Eerste evaluatiewet Awb) (26523);**

- **Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb) (27023);**

- **Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot de kosten van bezwaar en administratief beroep (kosten bestuurlijke voorprocedures) (27024).**

De **voorzitter**: De minister wordt vergezeld door prof. mr. M. Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Dölle** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Het heeft al met al nog wel even geduurd, maar wij kunnen vandaag dan toch beraadslagen en besluiten over drie wetsvoorstellen die tot wijziging van de Awb strekken. Deze wetsvoorstellen moeten vooral dejuridisering op onderdelen brengen en de positie van de burger in procedures hier en daar versterken.

De CDA-fractie kan zich grosso modo herkennen in de motieven achter deze wetsvoorstellen en dientengevolge in de inhoud daarvan. Maar wij hebben ook na de schriftelijke voorbereiding, waarin mijn fractie zich graag heeft gemengd, nog vragen en, om in het jargon te blijven bedenkingen, overgehouden. Wij hopen dat dit debat deze kan wegnemen. Ik loop in mijn bijdrage de wetsvoorstellen langs in de volgorde van hun nummering.

Het wetsvoorstel op stuk nr. 26523, de eerste evaluatiewet Awb, wekt op het eerste gezicht een technisch-instrumentele indruk, maar kent naar het mij voorkomt hier en daar toch een wat principiële connotatie. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de voorgestelde redactie van artikel 6:15, lid 3 Awb. Dit lid regelt dat als een bezwaarschrift of een administratief beroep wordt ingediend bij een onbevoegd orgaan, het tijdstip bepalend is voor de vraag of het tijdig is ingediend en dus voor de ontvankelijkheid, behoudens kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht.

Hiermee komt een einde aan een wat onmogelijke, want gecompliceerde en omslachtige jurisprudentie op dit punt, waarin verwijtbaarheid een rol speelde. Die verwijtbaarheid was zelfs bepalend wanneer – en dat behoort volgens de Awb ook het geval te zijn – op het besluit correct is aangegeven bij welk bestuursorgaan men tegen dat besluit kan opkomen.

De regering geeft op vragen onzerzijds toe dat dit voorstel tot wijziging uitsluitend door praktische overwegingen is ingegeven. Zij stelt daarom dat hoewel het wellicht principieel gezien wellicht aan de royale kant is, het toch gewenst en verantwoord is. De regering merkt voorts op dat het doorgaans niet de burgers zijn die verregaand onachtzaam of slordig zijn, maar dat

Dölle

het gaat om eenvoudige administratieve vergissingen, waardoor bezwaar of beroepschriften bij een verkeerd adres worden bezorgd. In de memorie wordt dit geïllustreerd met het druk beklante advocatenkantoor waar verkeerde adresstickers worden geplakt. Het gaat dan eigenlijk om fouten van een secretaresse. Het blijft onbevredigend. Kan een overbezet en daardoor wellicht te nonchalant kantoor dat bestuursprocesrechtelijke handelingen te lichtvoetig verricht, weggomen, omdat anders de cliënt de dupe wordt van de inderdaad vaak strakke termijnen? Het lijkt er dan toch op dat advocaten in het bestuursrecht grotere foutmarges worden toegestaan dan in bijvoorbeeld het civiele recht. De termijnen zijn daar overigens veel ruimer.

Het is de CDA-fractie tijdens de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel opgevallen dat vooral in de tweede ronde, dat een zeer hoog VVD-gehalte kende, zeer uitvoerig is ingegaan op fenomenen als juridisering en op het nut van bestuursrecht. Wij houden andere podia dan die van de hoofdzakelijk technische eerste evaluatiewet Awb geschikter voor een dergelijk debat. Ik denk bijvoorbeeld aan de algemene politieke beschouwingen, de vaststelling van het begrotingshoofdstuk Justitie of een vergelijkbare gelegenheid. Dat gezegd zijnde: wij hebben vol belangstelling dit liberale discours gevolgd.

De CDA-fractie is blij met het voornemen van de minister om in het kader van een breder opgezet onderzoek dan dat van Michiels en anderen te onderzoeken in hoeverre de huidige concipiëring van de leer van de overheidsaansprakelijkheid de slagvaardigheid van de overheid, zeker op het domein van de rechtshandhaving, beïnvloedt. Dan zal blijken of de vrees dat ambtsdragers en ambtenaren te weifelachtig of wankelmoedig zijn bij die handhaving uit beduchtheid voor forse claims en juridische labyrinten.

Wij hebben overigens nog wel een vraag naar aanleiding van het debat, tot nu toe gevoerd in de witte stukken, aan de VVD-woordvoerder. Gelet op de tijd mogen wij geen uitvoerig antwoord verwachten, maar wij hebben het idee dat de fractie van de VVD het bestuursrecht als een te knellend harnas ziet voor bestuurders die vanwege doelen als

werkgelegenheid en bevordering van economische kracht van een gemeente wel eens moeten kunnen afwijken van de regels. Ik neem aan dat de fractie van de VVD nog wel gelegenheid vindt om hierop te reageren. Het komt in elk geval nogal ruw over wanneer men het bestuursrecht in zijn algemeenheid ziet als een hindernis.

Voorzitter. Het tweede wetsvoorstel brengt een uniforme voorbereidingsprocedure voor categorieën van besluiten waarvoor tot op heden specifieke trajecten in de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Awb waren voorzien. Doel is hier deels de juridisering. De vrees van het CDA dat de praktijk anders zou kunnen uitwijzen, deelt de regering niet. Wij menen dat met name de mensen die nu een bezwaar- of beroepschrift kunnen indienen, zich in de bezwaren- en beroepsprocedure persoonlijker voelen bejegend en in ieder geval subjectief gezien meer aandacht ervaren voor hun bezwaar dan gemiddeld het geval zal zijn bij de gecompliceerde en gelede besluiten die onderworpen zijn aan de nieuwe uniforme voorbereidingswijze. Het argument van de regering dat uit onderzoek blijkt dat de huidige bezwaarden onder 3.5 hun positie niet ongunstig afzetten tegenover die van een bezwaarde in een voorprocedure, overtuigt niet. De respondenten kunnen die afweging immers niet maken: ze kunnen geen bezwaarschrift indienen.

In de bezwaarschriftprocedure – het ligt overigens niet altijd op dezelfde wijze zo – draait het proces om de bezwaarde. Hij is het middelpunt van de apart uitgeschreven hoorzitting die doorgaans in twee instanties plaatsvindt, waarin bezwaarde en bestuursorgaan hun standpunten uitwisselen. Er is een aparte, vaak uit externe leden bestaande adviescommissie ex artikel 7:13 Awb, soms 7:5 Awb, die gezaghebbend adviseert. Er kunnen ambtsberichten worden ingewonnen; adviescommissies van specifieke signatuur, bijvoorbeeld cultuur en sport, worden gehoord enz. Kortom, de individuele bezwaarprocedure heeft in een groot aantal gevallen naar onze opvatting een sterk committerende, pacificerende en soms "mediation"-achtige functie, méér dan die van een dikwijls uit zijn aard onpersoonlijker en grootschaliger uniforme voorbereidingsprocedure. Dit zou betekenen dat

meer burgers dan tot nu toe ontevreden zijn of worden en de rechter zoeken. Wordt die verwachting bewaarheid, dan smelt de "dejuridiseringswinst" snel weg en kan zelfs een contrair effect optreden in de vorm van toenemende druk op de magistratuur. Het is betrekkelijk vruchteloos hieromtrent nog verder te disputeren. De tijd zal het letterlijk leren. Wij hebben bijzondere aandacht voor dit aspect en hopen dat toekomstige evaluaties zó zullen zijn ingericht dat de verificatie of falsificering van de boven omschreven verwachting mogelijk blijkt.

Verder zijn wat ons betreft met betrekking tot dit wetsontwerp nog twee punten van belang. In de eerste plaats verschillen wij met de regering van mening waar het gaat om het uit de wet halen van het interbestuurlijk verkeer, meer in het bijzonder de informatieplicht, van bestuursorganen ten opzichte van elkaar bij allerlei besluiten. Laat dat maar aan hen zelf over, zo betoogt de regering; het komt best voor elkaar in het bestuurlijk vooroverleg; bestuurders onder elkaar komen daar samen wel uit. Mijnheer de voorzitter. Natuurlijk moeten we niet moeilijk doen wanneer dat niet hoeft, maar deze notie is toch in deze context voor ons wat te lichtvaardig. Dat geldt zeker wanneer het gaat om relaties tussen bestuursorganen die tot verschillende overheden behoren. Gemeenten en provincies zijn naar christen-democratische overtuiging eigen overheden met een constitutionele en historische verankering, en zeker geen veredelde filialen.

De verhoudingen tussen de overheden in het Huis van Thorbecke worden door recht beheerst. Dat geldt voor de financiële verhoudingen, de toezichtsverhoudingen enz. maar ook tot op grote hoogte voor de positie die zij en de bestuursorganen waardoor zij worden vertegenwoordigd, ten opzichte van elkaar innemen waar het gaat om het recht op en de plicht tot informatie. Het is beter dat de wet zulks regelt dan dat het van geval tot geval afhankelijk wordt gesteld van ad-hocafspraken van ambtenaren, wethouders enz. De artikelen 112 t/m 114, die ter versterking van de decentralisatie in 1994 in de Gemeentewet zijn opgenomen, veronderstellen bijvoorbeeld ook zo'n wettelijk gehoudenheid van de onderscheiden overheden en hun organen ten opzichte van elkaar.

Dölle

Een tweede probleem hebben wij voorlopig nog met de reactie van de regering op onze vragen over de status van de algemene provinciale en gemeentelijke inspraakverordeningen in verband met de artikelen 119 en 121 van de Provinciewet en de Gemeentewet. De regering stelt vast dat beide artikelen niet van toepassing zijn, nu de uniforme voorbereidingsprocedure een ander onderwerp heeft dan de bedoelde verordeningen van de decentrale overheden. Toch heeft de uniforme voorbereidingsprocedure ook betrekking op gemeentelijke besluitvorming, wat niemand bestrijdt, maar is de materie die de uniforme voorbereidingsprocedure regelt, wellicht een andere? De regering verzekert ons meermalen dat het hierbij wel degelijk ook om inspraak gaat. Zij doet dat in reactie op het advies van de Raad van State en ook bij de verdediging van haar voorkeur voor het woord "zienswijze" boven het woord "bedenkingen" in de redactie van voorgestelde bepalingen. En zo komt men toch in de verleiding om te zeggen dat hierbij de Algemene wet bestuursrecht én decentrale verordeningen in Nederland ingevolge artikel 121 van de Gemeentewet als anterieure verordeningen van rechtswege vervallen. Wij stellen in het bijzonder een eenduidige reactie van de minister op hoge prijs.

Tot slot het derde wetsvoorstel, het wetsontwerp inzake de kosten van de voorprocedure, dat in wetenschap en politiek nogal wat stof heeft doen opwaaien. Wij hebben ook wat moeite met dit voorstel. De toezegging van de minister aan het CDA en de Kamer om de effecten van dit wetsvoorstel tussentijds – heeft de minister overigens al een tijdstip op het oog? – te evalueren en daarmee dus niet te wachten tot 2007 is voor ons van groot gewicht. Het helpt ons over een aantal bedenkingen heen te stappen en toch voor dit wetsontwerp te stemmen, waarin tenslotte een einde wordt gemaakt aan het hinderlijk uiteenlopen van de jurisprudentie van de civiele rechter en de bestuursrechter met betrekking tot kostenveroordelingen in bestuurlijke voorprocedures. Voortaan is de bestuursrechter competent, maar de Tweede Kamer heeft hem wel via amendering opgedragen, daarbij in de lijn van zijn burgerlijke collega te handelen.

Bezwaarden ontvangen een vergoeding voor de kosten die zij redelijkerwijs maakten tijdens de voorprocedure, mits zij deze in die procedure hebben ingebracht en mits herroeping van het primaire besluit voortkomt uit aan het bestuursorgaan, dat dus als het ware zichzelf corrigeert, te wijten onrechtmatigheid van het primaire besluit.

Dit lijkt op het eerste gezicht een faire oplossing, maar het CDA koestert toch een aantal bedenkingen tegen deze materiële verdere gelijkshakeling van de bestuurlijke voorprocedure en het rechterlijke geding. Waarom? De bestuurlijke voorprocedure was niet slechts bedoeld om een stormloop van boze burgers op de rechterlijke macht en meer in het bijzonder op de bestuursrechter te voorkomen. Naast deze zeefwerking was er meer; het ging ook om verlengd bestuur. Het betrokken bestuursorgaan krijgt de mogelijkheid, nog eens over zijn besluit na te denken nadat burgers of rechtspersonen daartegen bezwaren hebben aangevoerd. Belanghebbenden konden via de hoorzitting en op andere wijze uitgebreid hun bezwaren toelichten. Zeker in domeinen waar nogal wat beleidsvrijheid bestaat, was het vervolgens nogal eens mogelijk om meer bevredigende oplossingen te vinden. Ook uit mijn eigen ervaring van ruim acht jaar als voorzitter van de commissie voor de beroep- en bezwaarschriften en eerder bij een gemeente kan ik desgevraagd moeiteloos voorbeelden noemen. Ik geef overigens toe dat er ook signalen zijn dat het hier en daar niet zo werkt.

Het is echter onmiskenbaar zo dat wellicht mede als sequeel van de algemenere trend tot juridisering van wat tot nu toe nog bestuurlijk of politiek was, ook deze voorprocedure "verrechterlijkte". Er werd steeds meer – de term is niet denigrerend bedoeld – "rechtbankje gespeeld". Deze ontwikkeling kwam uiteraard niet uit de lucht vallen. In dit verband kunnen wij wijzen op de vrij algemeen ingevoerde externe adviescommissies, die naast de voorzitter uit steeds meer externe deskundigen ging bestaan. De toetsing door deze commissies kende daardoor logischerwijze een bovengemiddelde nadruk op rechtmatigheidstoetsing. De ambtelijke bijstand die het bestuurs-

orgaan vertegenwoordigt bij hoorzittingen en dergelijke, kan zich van de weeromstuit licht meer als een vertegenwoordiger van een gedaagde, dus formalistischer opstellen. De concentratie van verweer in de bestuurlijke voorprocedure die de jurisprudentie vergt, zeker op gebieden met weinig beleidsvrijheid, werkt ook in die richting, net als het wellicht ook door de media gestempelde referentiekader van bezwaarden die de voorprocedure als een rechtelijk geding gaan zien.

Het voorliggende ontwerp kan weer zo'n stapje zijn, nu het de voorprocedure ook belast met de kosten die belanghebbenden maken (advocaten, expertisebureaus, deskundigen en dergelijke). Wordt het besluit herroepen wegens aan het bestuur te wijten onrechtmatigheid, dan moet er betaald worden. Dat kan overigens voor betrekkelijk bescheiden vermogende bestuursorganen met een zo te zeggen hoogst gevoelige "besluitportefeuille", zeker via precedentwerking zeer hoog oplopen. Ik ken bijvoorbeeld de grote vrees van de raden voor de rechtsbijstand op dit punt.

Afgezien daarvan echter, dreigt verkramping en ook ontwijkingsgedrag tijdens de voorprocedure. Verkramping, omdat wijziging van het dictum van het primaire besluit geld kost. Veel geld soms, indien de bezwaarde – bijvoorbeeld een grootwinkelbedrijf – de bulk van zijn proceskosten maakt en dus declareert in de voorfase. Maar ook ontwijking is aantrekkelijk geworden, in die zin dat indien men tegemoet wil komen aan bezwaren door het besluit te modificeren, men zoveel mogelijk beleids- of doelmatigheidsgronden zal aanvoeren. Die kosten niets, om het wat plastisch te zeggen. Waar in het bestuursrecht rechtmatigheid (bijvoorbeeld in artikel 3:4 Awb) en doelmatigheid vaak moeilijk van elkaar kunnen worden onderscheiden, zouden de wat vage rechtmatigheidsgronden in de praktijk kunnen eroderen.

Er zijn aldus vragen genoeg. Wij hopen dat de minister kan toezeggen dat de gelukkig reeds toegezegde interim-evaluatie zo zal zijn ingericht dat ook dit type ontwikkelingen – als deze er zijn, want ook wij kunnen ons daarin uiteraard vergissen – kan worden aangetoond.

Dölle

Wellicht zou in de toekomst kunnen worden overwogen dat wanneer derden-belanghebbenden, burgers of bedrijven, in het geweer komen – dat zal vooral het geval zijn bij gebonden beschikkingen – omdat de aanvragende partij onvoldoende of onjuist de overheid of het bestuursorgaan heeft voorgelicht, deze dan ook in die kosten zou kunnen worden veroordeeld. Het betreft de situatie dat partijen onvoldoende hebben voorgelicht, als gevolg waarvan derden-belanghebbenden gedwongen worden in het geweer te komen tegen het besluit: het is dan misschien een idee om die kosten in de toekomst ook dáár te leggen.

□

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter. Wij hebben geen moeite met de voorliggende wetsontwerpen, maar wij hebben wel zorgen over de gehele gang van zaken met het bestuursrecht in het algemeen en de Algemene wet bestuursrecht is daarvan een belangrijk onderdeel. Wij hebben het gevoel dat de juridisering voor het openbaar bestuur een groot probleem is.

Ik heb dit in de laatste week nog eens gevraagd aan enkele bestuurders, bijvoorbeeld aan de burgemeester van een middelgrote stad in Noord-Holland. Ik vroeg hem wat hij vond van het bestuursrecht en hij antwoordde dat het bestuursrecht een ramp is. Deze burgemeester was geen lid van mijn partij, maar van de Partij van de Arbeid. Ik vroeg het ook aan een gedeputeerde uit Limburg: wat vind je van het bestuursrecht? Hij zei: ik heb in mijn kring wel eens gezegd dat het tijd wordt dat wij de rechters gaan kiezen in plaats van de Kamerleden. Deze opmerking past helemaal niet in ons staatsbestel en was misschien ook niet helemaal au sérieux bedoeld, maar het geeft wel de frustratie weer: bestuurders hebben het gevoel dat in grotere mate dan vroeger de moeilijke beslissingen genomen moeten worden door de rechter. Welnu, dan kun je ook op het idee komen: als uiteindelijk de beslissing door de rechter genomen moet worden, moeten wij dan niet de rechter kiezen?

Ten slotte heb ik het ook nog gevraagd aan een liberaal, een statenlid uit Flevoland, en deze zei:

het bestuursrecht is heel mooi, maar het heeft een verlamme werking op het bestuurlijke proces. Ik denk dat ik mij bij deze laatste opmerking zou kunnen aansluiten: het bestuursrecht is heel mooi, maar het heeft negatieve effecten. Wij moeten dus een weg zoeken om die negatieve effecten uit te bannen.

Prof. mr. Van Poelje heeft vijftig jaar geleden gezegd dat een juristenrecht voor het openbaar bestuur zou leiden tot grote rampen. Als je dat zo leest, kom je even op het idee: zijn die rampen er inmiddels geweest? Want zowel in Enschede als in Edam-Volendam bleek de kwaliteit van het openbare bestuur uitermate zwak. Van Poelje heeft ook gezegd dat het zou kunnen zijn dat er geen recht voor allen is, maar recht voor kleine groepen die de weg naar de rechter weten te vinden. Ook daarvan herken ik wel iets. Die beide opmerkingen van Van Poelje werden destijds, zo denk ik, niet helemaal gedeeld door de echte juristen op het gebied van het bestuursrecht. De vraag is echter: had Van Poelje misschien toch gelijk en moeten wij nu, na vijftig jaar, kijken of daar nog iets aan te doen is?

Het is een ervaring van vele bestuurders dat er niet te besturen valt, als je niet bereid bent om af en toe iets door de vingers te zien. Dat is onlangs door Vonhoff zo gezegd en het is ook de ervaring van vele anderen. Daar is ook wel wetenschappelijk onderzoek naar gedaan en dat leidde tot de conclusie dat de wet alleen gehandhaafd kan worden, als je hem af en toe niet handhaaft. Dit zijn kleine praktische feiten, maar die krijgen, zo vrees ik, door de strenge eisen van het bestuursrecht een geweldige precedentwerking. Het gelijkheidsbeginsel heeft enorme kracht en daardoor leiden die kleine feitjes tot iets groots. Zij hebben als het ware een inktvlekwerking, waardoor de gedoogcultuur ontstaat. Dat is de vrees. Ik heb het gevoel dat dit enigszins de praktijk is.

Daar komt nog iets bij: de democratie is wel heel mooi, maar van nature niet consequent. De minister heeft gezegd dat er niets aan de hand is als het bestuursorgaan maar een consistent beleid voert. Daar heeft hij gelijk in. Als het bestuursorgaan een consistent beleid voert, heeft het van de bestuursrechter weinig te vrezen. In het algemeen is consistentie echter

moeilijk te verkrijgen en in combinatie met democratie waarschijnlijk onmogelijk. Ik verwijs in dit verband naar het boek van Willem Frederik Hermans: *Onder professoren*. Daaruit blijkt hoe het eraan toeging op een democratisch bestuurde universiteit. De heer Scheltema kende die universiteit en ook ik heb de staart van het verhaal meegemaakt. Je ziet dan dat democratie wel mooi is, maar niet veel te maken heeft met consistentie. Als je dan toch de eis van volledige consistentie stelt – het lijkt mij dat het bestuursrecht die stelt – kom je automatisch in de problemen. Ik zie nog niet hoe die kwestie kan worden opgelost.

Bovendien worden wij van de juridisering niet erg gelukkig, ook de burgers niet. Het is niet leuk om te procederen, het duurt heel lang. De meeste mensen blijven uiteindelijk met geweldige frustraties zitten. De laagdrempeligheid van het bestuursrecht heeft dus nadelen. Vaak zien wij dat procedures tegen de overheid worden gevoerd waarbij het belang van de klager nogal indirect is. Als de belangen van de burger direct worden geschaad, ligt het heel erg voor de hand dat hij gebruikt maakt van de beroepsmogelijkheden. Die moet hij dan ook hebben. In de kranten lees ik echter over gevallen waarbij een man een groepje heeft gevormd om te procederen. Ik vraag mij dan vaak af: is die man wel belanghebbende? Ik geef nog het voorbeeld van een situatie in mijn gemeente. Daar moet een paviljoen aan een meer komen. Nadat een prijsvraag was uitgeschreven, is gekozen voor een mooi ontwerp van een architect. Er zou vervolgens een prachtig paviljoen worden gebouwd. Ik had mij zeer op die bouw verheugd, omdat ik vaak naar die plek wandel. Echter, een paar mensen willen de kust daar eenvoudig houden en zijn een procedure begonnen. De eerste paal was al geslagen, maar de werkzaamheden zijn op bevel van de rechter toch stilgelegd. Ik heb evenwel een ander belang dan de mensen die zijn gaan procederen. Ik wil namelijk dat dat paviljoen er wel komt. Mijn mening wordt echter niet gevraagd. Ik kan mij ook niet voegen in de procedure. Is dat dan niet een bezwaar? Het is zoals Van Poelje zegt: er is recht voor de enkelen die de weg naar de rechter weten te vinden. Er is geen recht voor allen.

Rensema

De regering stelt dat alles heel erg meevalt, omdat het bestuur een groot deel van de rechtszaken wint. Dit behoeft helemaal niet gunstig te zijn. Dit kan er juist op wijzen dat het bestuur veel te veel gedoogd, ook als dat niet zou moeten. Wie nooit een ferm standpunt inneemt, kent geen procedures en kan ze dus ook niet verliezen.

Een ander punt is dat alles erg lang duurt als bestuurders te maken krijgen met jarenlange procedures: voorbereiding, inspraak, politieke besluitvorming, referendum en dan nog jarenlang slepende rechtsgedingen. Dan is het de vraag of bestuurders nog plezier in hun werk kunnen hebben. Goede mensen gaan dan liever naar het bedrijfsleven, waar zij volop aan de slag kunnen. Dat zou toch een ernstige ontwikkeling zijn voor de lokale democratie.

Hoe staat het inmiddels met het freies Ermessen? Zou er niet een beperkte feitelijke beslissingsvrijheid moeten zijn voor incidentele gevallen zonder dat dit aanstonds leidt tot precedentwerking? Wij vernemen graag hoe de regering hierover denkt. Ik ben opgevoed met het idee dat een bestuurder of een ambtenaar een freies Ermessen had. Ik heb er 40 jaar geleden ruimschoots gebruik van gemaakt, maar nu heb ik het gevoel dat het niet meer bestaat. Misschien hebben wij het toch nodig, althans in beperkte mate.

Verder verneem ik graag hoe de minister denkt over de beginselen van behoorlijk burgerschap als een correctie op de wel heel ruim uitgevallen algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een jaar of 15 geleden heeft de belastingkamer van het hof in Den Haag in een arrest een beroep gedaan op beginselen van behoorlijk burgerschap. Verdere uitspraken zijn mij niet bekend, maar het idee zou ontwikkeld kunnen worden. Ik geef een voorbeeld dat misschien dubieus is. Er zijn tegenwoordig mensen die openlijk verklaren dat zij eindeloos zullen procederen, hoewel zij zeggen te weten dat zij niet zullen kunnen winnen. De vraag is of dit geheel aanvaardbaar is. Het lijkt mij toch dat dit in een civielrechtelijke procedure sowieso niet kan en dat het in het bestuursrecht moet worden uitgesloten.

Voorzitter. Ondanks deze kritiek willen de leden van de VVD-fractie benadrukken dat zij een genuanceerd standpunt innemen. Het bestuurs-

recht is helder geformuleerd en over de juridische kwaliteit is ook veel goeds te zeggen. Het is inderdaad een gevolg van een gewenste ontwikkeling en het past bij onze rechtsstatelijkheid. Bovendien zijn wij ervan overtuigd dat vele overheidsbeslissingen niet redelijk zijn en de toets van redelijke kritiek niet kunnen doorstaan. Dan is het goed dat een rechter daarover kan oordelen en de burger zijn recht kan geven. Desondanks zijn onze zorgen over de werking van het bestuursrecht niet geheel verdwenen.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Ik spreek hier als plaatsvervanger van de heer Jurgens, die namens het parlement in Straatsburg bij de Raad van Europa is. Omdat mijn fractie over het geheel genomen tevreden was over de drie te behandelen wetsvoorstellen die wijzigingen aanbrengen in de Algemene wet bestuursrecht, kan ik het gelukkig ook kort houden.

Mijn eerste opmerking betreft de Eerste evaluatiewet Awb. Voor de ontwikkeling van het bestuursrecht in het algemeen en voor de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid in het bijzonder is de totstandkoming van de Awb gerust als de uitkomst van een groot project te kenschetsen, niet alleen door de lange en gedegen voorbereiding, waarbij wetenschap en rechtspraktijk op een voorbeeldige manier met elkaar hebben samengewerkt, maar ook doordat eindelijk gestalte werd gegeven aan een ideaal dat de liberale grondleggers van onze rechtsstaat in de negentiende eeuw al voor ogen hadden: een wettelijke regeling van het algemene bestuursrecht die vergelijkbaar zou zijn met de codificaties van het algemene deel van het strafrecht en het burgerlijk recht. De Awb zet in feite ook de kroon op het werk aan de invoering van de Arob-rechtspraak die, eveneens voor het eerst, een sluitend stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid door de bestuursrechter mogelijk maakte. Ik herinner hieraan, omdat het in het licht van deze ontwikkelingen natuurlijk frappant is dat sommigen – dat gebeurt met name in bestuurlijke kring en vooral op recepties – menen dat het bestuursrecht, zoals dat in de Awb is gecodificeerd, te ver is doorgeslagen in zijn opdracht om

rechtsbescherming te bieden en dat het gevolg daarvan feitelijk vaak is dat de handelingsmogelijkheden van het democratisch gelegitimeerde bestuur te zeer worden beperkt, vooral in kwesties die de infrastructuur en de ruimtelijke ordening betreffen. De commissie-Van Kemenade keerde zich dan ook tegen de juridisering die in de Awb werd vastgelegd en waaraan door de rechter gestalte werd gegeven. De VVD-fractie sluit zich blijkens haar bijdrage aan de schriftelijke voorbereiding bij deze zienswijze aan en deed hier zojuist mondeling nog een paar schepjes bovenop.

Voor mijn fractie staat voorop dat wij in deze kwestie genuanceerd moeten oordelen. Er is inderdaad sprake van hinderlijke juridisering. Naar het oordeel van mijn fractie moet dan zoveel mogelijk naar een specifieke oplossing voor dat bepaalde probleem worden gezocht. Zoals de regering in haar verdediging van de Awb en in haar nota over juridisering terecht stelt, is er echter ook veel gewenste juridisering die niet wij zouden willen missen. Als wij dat niet vonden, zouden wij wel kunnen ophouden met het zorgvuldig maken van wetten waar altijd weer rechtspraak uit voortvloeit. Het lijkt ons mogelijk om enkele specifieke knelpunten die vooral de voortgang van grote projecten in het lokaal en regionaal bestuur betreffen, door specifieke maatregelen op te heffen, zonder dat het nodig is om de uitgangspunten van de wet daarvoor fundamenteel te herzien. Een dergelijke herziening is in de onderhavige drie wetsvoorstellen trouwens ook niet aan de orde, zoals de heer Dölle al terecht aangaf. Wij hechten eraan, geen restricties aan te brengen in de reeks door de rechter te hanteren algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het evenredigheidsbeginsel, waar sommige leden van de commissie-Van Kemenade tegen te hoop liepen, mag soms voor bestuurders een hard gelag zijn, maar het drukt wel een redelijke verwachting uit die burgers omtrent de overheid mogen hebben. Bovendien zou men, zoals ik al zei, bij specifieke problemen inzake de ruimtelijke ordening, de infrastructuur en dergelijke, daarvoor passende oplossingen moeten zoeken en niet de gehele reikwijdte van toepassing van algemene beginselen moeten opofferen. Te

Witteveen

veel burgers en belangen zouden daarvan schade lijden.

De discussie over juridisering is een tijdlang heen en weer gegaan, ongeveer zoals in een voetbalwedstrijd waarin geen van beide teams het overwicht weet te grijpen en de spelers veelvuldig balverlies lijden. Dat wil zeggen dat zij langs elkaar heen spelen. Helaas zijn dat soort wedstrijden regelmatig op Nederlandse velden te bewonderen. Uit die discussie kwam echter wel, zoals in zo'n wedstrijd uit een onverwachte zet soms een interessante doelkans ontstaat, een naar ons oordeel zeer belangrijk voorstel naar voren, te weten invoering van de bestuurlijke lus. De commissie-Van Kemenade heeft dat voorstel gedaan. Verscheidene wetenschappers, zoals mijn Tilburgse collega Hertogh, hebben het nader uitgewerkt. De regering staat kennelijk ook positief tegenover deze gedachte. Kan de minister berichten welke vorderingen inmiddels met de invoering van een bestuurlijke lus zijn gemaakt? Dat zou typisch iets zijn wat bepaalde vormen van juridisering kan tegengaan.

Ik wil ook nog een opmerking maken over de werkwijze die bij de eerste evaluatie gevolgd is. Die lijkt mij namelijk voorbeeldig, als we bedenken dat het eigenlijk om een groot project gaat. We zien hierbij een geslaagde samenwerking van de evaluatiecommissie onder leiding van J.M. Polak, rechtswetenschappers van de universiteiten en praktijkmensen uit het openbaar bestuur, terwijl ook de commissie-Scheltema die verantwoordelijk is geweest voor de opstelling van de Awb, in het evaluatieproces is betrokken. De heer Scheltema heeft hier zelfs achter de regeringstafel plaatsgenomen. Het gevolg van deze werkwijze is dat er een goede feedback tot stand is gekomen vanuit de praktijk. Dat gaat ook door. Het nuttige van de discussie over juridisering is volgens mij ook dat de uitgangspunten van de wet voortdurend aan de praktijk worden getoetst. Ook de kritische commentaren van Van Kemenade en de hele discussie die daarop is gevolgd, beschouw ik als constructieve bijdragen aan een debat dat de Awb uiteindelijk beter maakt. Het ware te hopen dat deze werkwijze ook gevolgd zou kunnen worden bij andere grote projecten, waarbij de Nederlandse Spoorwegen of de

reorganisatie van de sociale zekerheid een mens meteen voor de geest komen. Daar is wel eens de kritiek te horen dat het juridisch allemaal niet genoeg doordacht is, maar vooral dat onvoldoende is gekeken naar de ervaringen van mensen in de praktijk, die met regelingen moeten werken of niet werken.

Inzake de kosten van bestuurlijke voorprocedures had mijn fractie bij de schriftelijke voorbereiding vragen gesteld over de daar mogelijk te verwachten juridisering als gevolg van een wijziging van het criterium in artikel 7:1 Awb van onrechtmatigheid naar ernstige zorgvuldigheid, en over het verschil dat bij de kostenvergoeding in bestuursrechtelijke processen zal worden gemaakt in vergelijking tot de civiele procedure. De antwoorden op deze vragen vond onze fractie alleszins bevredigend, zodat wij hierop niet verder terugkomen.

Een van onze voorgangers, de Romeinse senator Cato, placht in een bepaalde periode van zijn carrière al zijn toespraken af te sluiten met een aanmaning die wij, als we het gymnasium hebben gevolgd, hebben geleerd: Ceterum censeo Carthaginem esse delendam. Ik wil zijn voorbeeld volgen, niet zozeer omdat ik vind dat er vanavond of in de toekomst iets moet worden vernietigd of afgeschafte, maar juist omdat wij iets moeten bewerkstelligen. Deze wetten geven er naar mijn oordeel geen aanleiding toe, maar overigens blijf ik van mening dat de Eerste Kamer het terugzendrecht moet zien te verwerven.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Toen in de Grondwet van 1983 artikel 107, tweede lid, werd opgenomen en daarin de opdracht aan de wetgever werd neergelegd om algemene regels van bestuursrecht vast te stellen, bestond er waarschijnlijk nog maar een vaag beeld hoeveel werk daaruit voor de wetgever zou voortvloeien. Dat het een omvangrijke en complexe opdracht zou zijn, werd van meet af aan bevroed, reden waarom er van begin af aan voor gekozen is deze taak niet in één keer, maar gefaseerd uit te voeren. De Awb zou in gedeelten, tranches genoemd, tot stand worden gebracht; men sprak wel van aanbouwwetgeving! Inmiddels zijn

drie tranches en een aantal kleinere aanvullingen van de wet in werking getreden. Voor een vierde tranche is een voorontwerp gepubliceerd en over mogelijke onderwerpen voor een vijfde tranche wordt nagedacht.

Artikel 11:1, eerste lid, Awb wil een periodieke evaluatie van de wet. De eerste evaluatie diende plaats te vinden binnen drie jaar na inwerking-treding van de wet, dus vóór 1 januari 1997. Ter voldoening aan deze verplichting werd op 21 december 1996 het verslag "Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996" aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden. Dit verslag was opgeteld door een commissie-evaluatie Awb, onder voorzitterschap van mr. J.M. Polak, oud-lid van de Raad van State. Een kabinetsstandpunt over deze eerste evaluatie van de Awb verscheen op 18 februari 1998.

Vervolgens moet de Awb om de vijf jaar opnieuw worden geëvalueerd. Derhalve diende vóór 1 januari 2002 een tweede evaluatie van de Awb plaats te vinden. Ons verraste het bericht in de Staatscourant van 28 december jongstleden, waarin mededeling werd gedaan van de instelling van de commissie-evaluatie Awb II onder voorzitterschap van mr. P.J. Boukema, oud-voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ons was aanvankelijk ontgaan dat de minister de Kamer bij brief van 18 december jongstleden reeds het tweede verslag over de periode 1997-2001 had toegezonden. Het werk was dus blijkbaar reeds gedaan op het moment dat het instellingsbericht in de Staatscourant verscheen. Een kabinetsstandpunt over het tweede verslag kunnen we, zo begrijp ik, medio april aanstaande tegemoet zien.

Intussen behandelen we vandaag het eerste wetsvoorstel (26523), dat in mei 1999 werd ingediend en dat voortvloeit uit de eerste evaluatie. Ook het voorstel betreffende kosten bestuurlijke voorprocedures (27024) vloeit voort uit het eerste evaluatie-verslag c.q. het kabinetsstandpunt daaromtrent. Het derde voorstel (27023) is in feite een wijziging van de Awb, die echter verband houdt met de wens van het kabinet de juridisering in het openbaar bestuur terug te dringen en vloeit voort uit het regeerakkoord. Een enkel voorstel, bijvoorbeeld dat inzake het

Holdijk

rechtstreeks beroep (27563), is nog bij de Tweede Kamer in behandeling. De Aanpassingswet derde tranche OCW (27265) is beide Kamers al gepasseerd.

Tot zover heb ik de ontwikkelingen kunnen volgen. Als het echter om de actuele stand van zaken en de planning gaat, ben ik het spoor enigszins bijster. De voorganger van de huidige minister van Binnenlandse Zaken heeft bij de plenaire behandeling in deze Kamer van het wetsvoorstel tot aanvulling van de Awb met een regeling inzake de behandeling van klachten op 11 mei 1999 toegezegd de Kamers te informeren over de planning en prioriteitenstelling bij de verdere uitbouw van de Awb. Aan die toezegging heeft de minister van Justitie, samen met zijn collega van Binnenlandse Zaken, gevolg gegeven in een brief van 26 oktober 1999, die een voortgangsrapportage bevat en waarin in totaal dertien voorstellen tot wijziging of aanvulling van de Awb worden genoemd.

Diverse zaken zijn, vooral qua planning, anders gelopen dan toen werd voorzien. Ik geef een voorbeeld. Van de eerste Evaluatiewet, die wij vandaag behandelen, werd in de bewuste brief van oktober 1999 aangenomen dat deze op 1 juli 2000 "of zoveel eerder als mogelijk blijkt" in werking zou treden. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de Aanpassingswet bij het vandaag te behandelen voorstel betreffende de uniforme openbare voorbereidingsprocedures? Een en ander geeft mij de concrete vraag c.q. het verzoek in of het mogelijk is voor het einde van deze kabinetsperiode een geactualiseerde voortgangsrapportage conform de opzet van die van 1999 aan de Kamers te doen toekomen.

Wij komen thans tot de bespreking van enkele elementen van de afzonderlijke wetsvoorstellen. Wetsvoorstel 26523 gaf ons, zo blijkt ook uit het voorlopig verslag, geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Hoe belangrijk de wijzigingen op zaaksniveau ook kunnen zijn, het gaat toch om enkele relatief technische en algemeen wenselijk geachte kleine wijzigingen en aanvullingen van de Awb.

Wat betreft het voorstel uniformering openbare voorbereidingsprocedure (27023) is het positief te noemen dat de stofkam door beide afdelingen 3.4 en 3.5 is gehaald, dat

flink wat dor hout is gekapt en ten slotte dat beide afdelingen zijn samengevoegd. Niettemin is het een ingrijpende operatie voor een wet die bij indiening van het voorstel nauwelijks zes jaar daarvoor van kracht geworden was. Men herinnert zich de voorgeschiedenis, waarbij in 1991, als alternatief, de te "licht" bevonden procedure van afdeling 3.4 werd aangevuld met de zwaardere procedure van, toen, afdeling 3.4A. Dat was in feite de procedure van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Eigenlijk paste deze niet in de Awb. Intussen vraag ik mij met de Raad van State wel af of de naam van de nieuwe afdeling, uniforme openbare voorbereidingsprocedure, wel zo gelukkig is. Immers, na bijna acht jaar, sinds 1991, weet bijna niemand meer wat de wet Algemene bepalingen milieuhygiëne was. Het ligt dan ook voor de hand dat velen zich over een jaar of tien zullen afvragen wat er nu zo "uniform" is aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

In het voorlopig verslag hebben onze fracties slechts twee punten aan de orde gesteld. Ten eerste dat handhaving van de mogelijkheid om schriftelijke zienswijzen anoniem naar voren te brengen, wenselijk zou zijn. Deze mogelijkheid blijft bestaan maar niet ongeclausuleerd. Aan de hand van een afwegingskader, zoals dat in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is opgenomen, moet het bestuursorgaan beoordelen of geheimhouding van persoonlijke gegevens gerechtvaardigd is. Een verzoek om anonimiteit moet echter niet rauwelings gepasseerd kunnen worden. Daarvoor gaat het hierbij te vaak om gevoelige kwesties, bijvoorbeeld burenenverhoudingen. Er moet bij afwijzing van het verzoek de mogelijkheid bestaan de zienswijze alsnog in te trekken. De regering antwoordt dat het niet inwilligen van een dergelijk verzoek een beschikking is in de zin van artikel 4:8 Awb en dat de verzoeker in de gelegenheid gesteld dient te worden over dit voornemen zijn zienswijze naar voren te brengen. In zekere zin stelt dat antwoord ons gerust, al zouden wij graag van de minister horen dat een bestuursorgaan zijn afwegingsbevoegdheid niet mag gebruiken om een verzoeker tot het terugnemen van zijn ingediende zienswijze te bewegen, zoals trouwens geen enkele overheidsbevoegdheid voor

onzuivere oogmerken mag worden aangewend.

In de tweede plaats stelden wij in verband met het vervallen van de bezwaarschriftenprocedure de vraag hoe de eis van concentratie van bezwaren c.q. concentratie van verweer in de bezwaarfase, zoals de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State die stelt, in de uniforme voorbereidingsprocedure zal worden gehanteerd. Terecht merkt de regering op dat er een belangrijk verschil bestaat tussen de bezwaarschriftenprocedure en de uniforme voorbereidingsprocedure. In laatstgenoemde procedure is er immers nog geen sprake van een genomen besluit, maar van een ontwerpbesluit. Toch veroorloof ik mij nog een opmerking over de jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak. Dat doe ik naar aanleiding van het in de aanvang van mijn bijdrage al genoemde Tweede evaluatierapport van de Awb. Naast aanbevelingen voor de regering en de wetgever, geeft de evaluatiecommissie ook aanbevelingen aan de rechter.

De belangrijkste aanbeveling betreft wat genoemd wordt de "argumentatieve fuik" in de jurisprudentie van de afdeling. Die fuik houdt in dat een partij voor de rechter vaak niet meer met standpunten of feiten mag komen, omdat die in een eerdere fase van het proces al naar voren zouden moeten zijn gebracht. Het advies luidt als volgt: "De rechter dient gegevens, bewijsmiddelen of beroepsgronden die in beroep worden aangevoerd, niet buiten beschouwing te laten op de enkele grond, dat zij niet in de bestuurlijke fase zijn ingebracht, tenzij deze betrekking hebben op een onderdeel van het besluit dat in de bestuurlijke fase in het geheel niet is aangevochten." Anders gezegd: de afdeling moet de in haar jurisprudentie genoemde argumentatieve fuik weer afschaffen. Ik denk dat daarvoor goede gronden zijn.

Prof. Brenninkmeijer heeft in een artikel in de Staatscourant van 27 december jongstleden erop gewezen dat de argumentatieve fuik op gespannen voet staat met het beginsel van equality of arms (artikel 6 van het EVRM) en meer in het algemeen met het grondrecht op eerlijke rechtspraak. Ik ga thans niet dieper op dit punt in, maar ook dit zou een bijdrage kunnen zijn aan het voorkomen van verdere juridisering.

Holdijk

Binnenkort zal wel blijken hoe de regering reageert op dit onderdeel van het advies. Wellicht kunnen wij dan de discussie voortzetten.

Als laatste van de drie voorstellen kom ik te spreken over het voorstel inzake de vergoeding van proceskosten in de bestuurlijke voorprocedure. Het hangt er bij de beoordeling van dit wetsvoorstel sterk van af welk perspectief men kiest, dat van de overheid, inclusief de rechter, óf dat van de burger. Men behoeft daarbij geenszins in eenzijdigheden te vervallen om het voortdurende dejuridiseringsstreven van de moderne regenten met de nodige argwaan te benaderen. Afhankelijk van de vraag hoe men de bezwaarprocedure belieft te beschouwen – vooral als voortgezet overleg bijvoorbeeld – is het natuurlijk een feit dat het wetsvoorstel breekt met algemeen aanvaarde en door de civiele rechter gehanteerde principes van aansprakelijkheid. Dat diverse bestuursrechters daar reeds mee hebben gebroken, maakt op zichzelf de benadering van het wetsvoorstel niet aanvaardbaarder. Men kan en moet oog hebben voor de positie van het openbaar bestuur in zijn algemeenheid, maar niet vergeten moet worden dat het in dit wetsvoorstel gaat om onrechtmatige daden van de overheid. Plegers van een onrechtmatige daad moeten in beginsel niet ongelijk worden behandeld. Niet iedere fout van een bestuursorgaan behoeft altijd met een kostenveroordeling te worden "bestraft". Uitgangspunt moet evenwel blijven dat een besluit in primo rechtskracht heeft, tenzij.

Een deel van de argumentatie ter verdediging van het wetsvoorstel komt erop neer dat de aansprakelijkheid van het bestuur voor gemaakte fouten wettelijk moet worden beperkt om het daarmee voor het bestuur gemakkelijker te maken om die fouten te erkennen. Deze argumentatie is, hoewel begrijpelijk, weinig overtuigend. Dit geldt ook voor het argument dat de aansprakelijkheid moet worden beperkt om de bereidheid tot het sluiten van compromissen te vergroten. Sympathieker en meer in overeenstemming met de positie van de overheid acht ik dan het inzicht dat van aansprakelijkheid in principe een zeer positieve invloed uit kan gaan op preventie, het voorkomen van fouten, zoals de overheid zelf in

andere dossiers ten opzichte van de burger immers betoogt.

Na aanvaarding van het zwaar bevochten gewijzigde amendement-Dittrich c.s. op stuk nr. 14 – ook door de minister – is het wetsvoorstel voor onze fracties acceptabel geworden. Daarom zullen zij het voorstel thans ook steunen. Het amendement bewerkstelligt dat de kosten die een burger redelijkerwijs heeft moeten maken voor de behandeling van een bezwaar of administratief beroepsschrift door de overheid worden vergoed wanneer de overheid het besluit herroept wegens de onrechtmatigheid ervan. Ik houd het ervoor dat voorlopig een aanvaardbaar compromis is bereikt. De eerstvolgende evaluatie zal het uitwijzen. Burgers moeten bepaald niet de indruk krijgen dat zij voortaan alle kosten van het inschakelen van deskundige hulp vergoed zullen krijgen. Eerder noemde ik al de nieuwe openbare voorbereidingsprocedure. Daarin speelt geen bezwaarschriftenprocedure en een kostenvergoeding derhalve evenmin. Daar is op zichzelf wel iets voor te zeggen, mits de desbetreffende voorbereidingsprocedure niet wordt gekozen om eventuele kostenveroordeling te voorkomen. Iets soortgelijks als bij de voorbereidingsprocedure zal zich voordoen als er mettertijd een wetsvoorstel betreffende sprongkeuze komt, waardoor een kostenvergoeding voor de bezwaarprocedure niet aan de orde komt.

Voorzover de bezwarenprocedure in het bestuursrecht haar plaats blijft behouden, lijkt, zoals gezegd, door de wetgever een redelijk compromis bereikt. Beslissingen in eerste instantie door het bestuursorgaan en eventueel in tweede instantie door de rechter zullen uitwijzen of wij in deze veronderstelling worden bevestigd. Dit zal bij de vroegtijdige evaluatie blijken.

□

Minister Korthals: Voorzitter. Ik zal zoveel mogelijk vragen proberen te beantwoorden en daarna zal de heer Scheltema nog ingaan op de Awb en de juridisering. Daar zal ik ook kort op ingaan. Daarnaast kom ik onder andere te spreken over de evaluatie van de wet kosten voorprocedures en over de vraag of het wetsvoorstel inhoudt dat anterieure gemeentelijke inspraakverordeningen van

rechtswege vervallen, gelet op artikel 121 van de Gemeentewet. Ik denk overigens dat het beter is om in dit verband te kijken naar artikel 122 van de Gemeentewet.

Voorzitter. Wij behandelen vandaag drie wetsvoorstellen tot wijziging van het algemene bestuursrecht. Deze hebben alledrie een zeker verband met de problematiek van de juridisering, waarover door vrijwel alle sprekers is gesproken. Ik kan over deze problematiek in algemene zin niet veel nieuws zeggen. Wij hebben er eerder in deze kabinetsperiode een nota aan gewijd en ik heb er nog een artikel over gepubliceerd in het Nederlandse Juristenblad.

Ook in de schriftelijke gedachtewisseling over deze drie voorstellen is de problematiek meerdere malen aan de orde geweest. Het kabinet heeft zich daarbij steeds op het standpunt gesteld dat wij inderdaad moeten waken tegen overmatige juridisering van het openbaar bestuur. Wij hebben echter ook enige afstand genomen van het beeld dat het vooral de rechter is die voortdurend het bestuur voor de voeten loopt. Natuurlijk is er wel eens een minder gelukkige rechterlijke uitspraak, maar ik heb destijds in het Nederlandse Juristenblad al gezegd dat juridisering in de eerste plaats een probleem van wetgeving en veel minder van rechtspraak is.

Het wetgevingsprobleem zit hem bovendien vooral in de bijzondere wetgeving. Het is vooral de complexiteit van de wetgeving op allerlei beleidsterreinen die het bestuur soms moeilijk maakt. Wij proberen daar in de eerste plaats iets aan te doen door het wetgevingskwaliteitsbeleid. Bij de toetsing van ontwerp-wetgeving door Justitie zijn wij steeds alert op de mogelijkheden tot vereenvoudiging. Wij lopen daarbij wel aan tegen het probleem dat die bijzondere wetgeving voor een flink deel niet in Den Haag maar in Brussel wordt gemaakt. Ook op dat niveau proberen wij de wetgevingskwaliteit van de grond te krijgen. Ik verwijs wat dat betreft korthedshalve naar de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid. Dat is, zoals ik eerder heb onderstreept, een zaak van lange adem, maar ik heb de indruk dat in ieder geval binnen de Europese Commissie het besef dat hier een probleem ligt, aan het toenemen is.

Korthals

Daarnaast is ook de Algemene wet bestuursrecht op onderdelen voor verbeteringen vatbaar. De drie wetsvoorstellen die wij vandaag behandelen, beogen juist daaraan een bijdrage te leveren. Het meest duidelijk is dat bij het wetsvoorstel voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Iedereen is het er zo langzamerhand over eens dat de twee procedures die nu in de Awb staan te veel van het goede zijn. Vooral de provincies die het meest met beide procedures tegelijk te maken hebben, zullen een zucht van verlichting slaken als de uniforme voorbereidingsprocedure wordt ingevoerd. Ook de eerste evaluatiewet levert op enkele punten een bescheiden maar toch niet onbelangrijke bijdrage aan de dejuridisering. Ik noem slechts het meest sprekende voorbeeld: de versoepeling of deformalisering van de hoorplicht bij de voorbereiding van beschikkingen. De aanvrager van zo'n beschikking hoeft niet meer formeel gehoord te worden als er in de fase voor indiening van de aanvraag zoveel contact met het bestuur is geweest dat materieel aan de strekking van de hoorplicht is voldaan.

Ook het wetsvoorstel over de kosten van de bezwaarschriftprocedure levert een bijdrage aan de dejuridisering alleen al doordat het duidelijkheid schept waar nu uiteenlopende jurisprudentie bestaat, maar ook doordat het de vergoedingsplicht beperkt ten opzichte van de jurisprudentie van de civiele rechter. Het is deze Kamer bekend dat die beperking als gevolg van amendering door de Tweede Kamer minder ver gaat dan ik aanvankelijk had voorgesteld, maar het is nog steeds een verbetering ten opzichte van de jurisprudentie van de Hoge Raad. Ik kom daar overigens nog op terug.

Naast deze wetsvoorstellen is bij de Tweede Kamer nog aanhangig een wetsvoorstel dat het mogelijk maakt de bezwaarschriftprocedure met wederzijds goedvinden over te slaan. Ook hebben wij ook nog enkele voorstellen tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in voorbereiding, bijvoorbeeld op het punt van de zogenaamde bestuurlijke lus, waar de heer Scheltema nader op ingaat. Ik meen dus te kunnen zeggen dat dit kabinet de juridiseringsproblematiek serieus neemt en er ook iets aan doet.

De heer Rensema heeft in het land gevraagd wat bestuurders van het bestuursrecht vonden. Daar waren zeer uiteenlopende verklaringen. Hij zei zelf dat bestuursrecht heel mooi is maar ook negatieve neveneffecten heeft. Deze wetsvoorstellen dienen ertoe om juist die negatieve neveneffecten te beperken.

De strekking van het verhaal over de gedoogcultuur en de Awb ontging mij. De Awb heeft volstrekt niet de bedoeling om in Nederland hoe dan ook een gedoogcultuur tot stand te brengen. Integendeel; het is juist de bedoeling om geen gedoogcultuur te hebben. Het is aan het bestuur om te verhinderen dat wij in Nederland een gedoogcultuur hebben. Ik raad de heer Rensema aan om zich op het punt van het hem uit het hart gegrepen voorbeeld van het paviljoen een volgende keer toch te voegen in de procedure, want dat behoort wel degelijk tot de mogelijkheden. Dan ontstaat echter weer het bezwaar dat er altijd te veel mensen zijn die zich met de beslissing mogen bemoeien. Ik begrijp dus dat de heer Rensema te maken heeft met een spagaat. Misschien is het dus maar goed dat hij zich niet in die procedure heeft gevoegd, maar dat betekent wel dat de bouw van het paviljoen op dit ogenblik stilligt.

Het duurt lang; dat is een algemene klacht, maar de wetsvoorstellen dienen er juist toe om de procedures te verkorten. Ik wijs de heer Rensema er ook op dat de Raad van State tegenwoordig aanzienlijk sneller werkt dan enige tijd geleden.

Ik kom nu bij de beginselen van behoorlijk bestuur. Ook naar het huidige recht verbindt de rechter al gevolgen aan het gedrag van burgers. Wie bijvoorbeeld te laat met informatie komt, wordt daarvoor al snel gestraft doordat met die informatie niet werkelijk rekening zal worden gehouden. In het bestuursrecht kan een burger wel degelijk tot betaling van de proceskosten worden veroordeeld als hij echt misbruik maakt van het procesrecht. Ik ben het misschien wel een beetje met de heer Rensema eens dat van die mogelijkheid nog iets te weinig gebruikgemaakt wordt. Wellicht komt er ooit een aansporing jegens de rechters om dat te wel te doen, maar de natuurlijke persoon kan, als hij kennelijk onredelijk gebruikgemaakt van het procesrecht, dus worden veroordeeld tot betaling van de proceskosten.

Er moet sprake zijn van vrijheid voor bestuurders om incidenteel van de regels af te wijken. Het bestuur heeft nog steeds vaak beleidsvrijheid en niet alleen het recht, maar zelfs de plicht om in bijzondere gevallen van vast beleid af te wijken. Dat kan men vinden in artikel 4:84 van de Awb. Ook in bijzondere wetten zijn soms wel degelijk afwijkingsbevoegdheden te vinden.

Ik ga nu over naar de vragen van de andere leden en ik ga de wetten een voor een langs, maar eerst ga ik in op de vraag van de heer Holdijk of het mogelijk is om de Kamer nog voor de verkiezingen een geactualiseerde voortgangsrapportage over de verschillende wetsvoorstellen inzake de Awb toe te zenden. Dat is zeker mogelijk en ik zeg dat bij dezen dan ook graag toe.

Met betrekking tot de eerste Evaluatiewet Awb heeft de heer Dölle naar aanleiding van de voorgestelde wijziging van artikel 6:15 van de Awb gevraagd of aan advocaten in het bestuursrecht grotere foutenmarges worden toegestaan dan aan advocaten in het civiele recht. In het algemeen kun je dat niet zeggen. Op het bewuste punt van indiening bij het verkeerde orgaan stellen wij inderdaad een vrij soepele regeling voor. Zoals de heer Dölle zelf heeft aangegeven, heeft dat ook te maken met de nogal korte termijnen in het bestuursrecht. Daarnaast is, zoals in de stukken is aangegeven, uit onderzoek gebleken dat voor misbruik nauwelijks hoeft te worden gevreesd.

Met betrekking tot de wet inzake de uniforme openbare voorbereidingsprocedure vroeg de heer Holdijk of er nog een aanpassingswet komt en, zo ja, wanneer. Daar wordt op dit moment hard aan gewerkt. Ik verwacht dat de aanpassingswet voor de zomer bij de Tweede Kamer kan worden ingediend. Met het opstellen van deze aanpassingswet is veel tijd gemoeid. Ik wijs er verder op dat hierbij niet alleen het ministerie van Justitie is betrokken; vrijwel alle departementen spelen hierbij namelijk een rol. Hieruit blijkt wel dat het complexe wetgeving betreft. Zeker in dit huis waar de kwaliteit van de wetgeving centraal pleegt te staan, wil ik zeggen dat ik het belangrijk vind dat het aanpassingswerk goed en zorgvuldig gebeurt. Bij een overhaaste invoering en slordigheden in de aanpassing van

Korthals

andere wetten is uiteindelijk niemand gebaat.

De heer Holdijk heeft bezwaren naar voren gebracht tegen de naamgeving en meer in het bijzonder tegen de woorden "uniforme openbare voorbereidingsprocedure". Hij stelt dat over tien jaar niemand meer weet wat er uniform is aan deze procedure. Als dat punt dan al wordt bereikt, zijn wij in ieder geval volledig in onze opzet geslaagd! Voorlopig moet er echter nog veel werk worden verzet om alle bijzondere wetgeving aan te passen aan de nieuwe procedure. Dat niet alleen: ook in de toekomst moeten wij ervoor zorgen dat nieuwe wetgeving blijft sporen met de uitgangspunten van deze procedure. Dat is ook een reden waarom het woordje "uniform" in de komende jaren van betekenis zal blijven. Ik zeg de heer Holdijk overigens wel graag toe dat in een volgende evaluatie van de Awb zal worden bezien of wij de naamgeving van de nieuwe procedure op dit punt kunnen vereenvoudigen.

De heer Holdijk sprak over de mogelijkheid om zienswijzen anoniem naar voren te brengen in de voorbereidingsprocedure. Het doet mij genoegen te merken dat de beschouwingen hierover in de memorie van antwoord zijn fractie hebben gerustgesteld. In deze beschouwingen heb ik namelijk aangegeven dat het bestuursorgaan aan de hand van de WOB moet beoordelen of een verzoek om geheimhouding van persoonlijke gegevens gerechtvaardigd is.

De heer Holdijk vroeg mij te bevestigen dat een bestuursorgaan haar afwegingsbevoegdheid niet mag gebruiken om een verzoeker tot het terugnemen van zijn ingediende zienswijze te bewegen. Ik ben het op dit punt geheel met hem eens. Dat geldt overigens ook voor zijn stelling dat geen enkele overheidsbevoegdheid voor onzuivere oogmerken mag worden aangewend. Het verbod op "détournement de pouvoir" is een sedert lang aanvaarde algemene regel van bestuursrecht, die is neergelegd in artikel 3:3 Awb.

Ik zal nu iets zeggen over de argumentatieve fuik. De heer Holdijk sprak daar ook over. Dit betekent kort gezegd dat belanghebbenden in beroep niet meer met gegevens mogen komen als deze niet in de bestuurlijke voorfase aan de orde zijn

gesteld. Terecht merkt de heer Holdijk op dat hierop in het tweede evaluatierapport van de Awb is ingegaan. Het kabinet zal voor de zomer met een standpunt komen over het evaluatierapport. In dat rapport zal natuurlijk ook nader worden ingegaan op het vraagstuk van de fuikwerking dat door de heer Holdijk wordt gevreesd.

De heer Dölle brengt, overigens niet voor de eerste maal, onder mijn aandacht dat het schrappen van de bezwaarschriftprocedure in zijn ogen nadelen heeft. Hij is bevreesd dat in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure de individuele benadering van belanghebbenden op de achtergrond raakt. Ik denk dat deze vrees ongegrond is. Ook in de zienswijzeprocedure moet namelijk aan elke ingebrachte zienswijze aandacht worden besteed. Het is ook denkbaar, zoals in de praktijk soms nu al gebeurt, dat een externe commissie wordt ingeschakeld. Op dit punt zie ik dus niet zo'n groot verschil met de bezwaarschriftprocedure als de heer Dölle kennelijk wel ziet. Graag zeg ik hem echter toe dat in de toekomstige evaluaties van de Awb speciaal op dit aspect zal worden gelet.

De heer Dölle betreurde voorts dat het interbestuurlijk verkeer uit de wet wordt gehaald. Meer in het bijzonder verwees hij daarbij naar de informatieplicht van bestuursorganen ten opzichte van elkaar als zij een besluit nemen. Ik ben het geheel met de heer Dölle eens dat provincies en gemeenten in elk geval geen veredelde filialen zijn, maar dat zij een eigen, zelfstandige betekenis hebben. De door hem aangehaalde artikelen uit de Gemeentewet zijn indertijd in die wet opgenomen om dit te onderstrepen.

Ook deel ik zijn mening dat de verhoudingen tussen de overheden door recht worden beheerst. Ik voeg daaraan toe: ook door fatsoen. Daar hoort zeker ook bij dat overheden elkaar steeds tijdig informeren over zaken die voor de ander van belang kunnen zijn. Dit betekent niet dat in elke wettelijk geregelde besluitvormingsprocedure ook telkens in de wet zélf zou moeten worden geregeld wanneer en waarover overheden elkaar moeten informeren. Juist omdat dit zo vanzelfsprekend is, is dit in mijn ogen niet nodig en dus uit een oogpunt van dejuridisering ongewenst. Als men dit wél wettelijk zou

voorschrijven, zou men er al gauw een keurslijf van maken, met alle risico's van vormgebreken en bureaucratie. Men verhindert dan bovendien dat overheden in onderling overleg afspreken in welke gevallen zij elkaar wel informeren en in welke gevallen zij dit niet nodig vinden.

De heer Witteveen heeft een aantal behartigenswaardige opmerkingen gemaakt over juridisering en dejuridisering. Met veel van zijn opmerkingen kan ik instemmen. Hij sloot zijn betoeg af met de opmerking dat de Eerste Kamer het terugzendrecht moet zien te verwerven. Voorzitter. Mij past daarover geen oordeel. Ik kan zijn hartenkreet dan ook niet ondersteunen.

□

De heer **Scheltema**: Mijnheer de voorzitter. Het is mij een genoegen, nog enkele opmerkingen te maken over de juridiseringsproblematiek, een vraagstuk dat het hart van de Awb raakt en dat ook mij na aan het hart ligt. Verschillende woordvoerders zijn hierop ingegaan.

Ik stel voorop, mede gelet op het algemene betoeg van de heer Rensema, dat er verschillen bestaan tussen de onderdelen van het bestuursrecht. Men kent het bijzondere en het algemene bestuursrecht. Bovendien zijn verschillende delen van het bestuursrecht van verschillende kwaliteit. Wat met de Awb wordt gepoogd – wij denken wat dit betreft aardig in onze opzet te zijn geslaagd – is juist, de kwaliteit van het bestuursrecht te verbeteren zodat én de burger én het bestuur er beter mee kunnen werken. Wat dat betreft denk ik dat wij precies doen wat de heer Van Poelje ons heeft aanbevolen. Hij heeft gewezen op het feit dat er dertien "wetsfamilies" zijn; het is een bekende term van hem. Hiermee heeft hij aangegeven dat elk departement als het ware zijn eigen bestuursrecht aan het maken was, hetgeen leidde tot een onoverzichtelijk en onontwaaibaar stelsel van regelingen. Met andere woorden: met het maken van de Awb doen wij precies wat hij ons heeft aanbevolen.

Ik denk, voorzitter, dat de resultaten hiervan uit een oogpunt van de belangen van bestuur en burger aantrekkelijk zijn. Het mooie van de Awb is dat er ook sprake is

Scheltema

van een artikel waarin wordt gesteld dat deze wet regelmatig moet worden geëvalueerd. Deze evaluaties maken het mogelijk om na te gaan of wel de resultaten worden bereikt die men verlangt. Men kan zo nagaan of dit geheel inderdaad helderder, doorzichtiger en beter wordt. Natuurlijk blijkt daarbij dat dit soms wel en soms niet het geval is, maar het voordeel van dit systeem is dat men wat verder kan gaan dan het al dan niet geloven van opmerkingen die rechters, bestuurders of burgers maken. Je krijgt op deze manier een betere basis om te beoordelen of het goed gaat. Ik meen dat beide evaluaties die tot nu toe hebben plaatsgevonden, interessant en belangrijk materiaal op tafel hebben gebracht. Het is goed om nu op basis hiervan een evaluatiewet op te stellen.

Een van de punten die bij de eerste evaluatie aan de orde is geweest en die ook bij de tweede evaluatie een zekere rol heeft gespeeld, is de bestuurlijke lus. In de tweede evaluatie gebeurde dit ook in verband met het appèl, want ook in appèlprocedures kunnen zulke situaties zich voordoen. Het lijkt inderdaad aantrekkelijk om hieraan iets te doen, omdat het meer mogelijkheden geeft om een einde aan de procedure te maken zonder de zaak naar het bestuur terug te verwijzen. Daarop is in Tilburgs en ander onderzoek ook ingegaan. Wij zijn van plan om in de tweede evaluatiewet, die naar wij hopen nog dit jaar zal worden ingediend, een regeling voor de bestuurlijke lus op te nemen.

De heer Dölle heeft nog gevraagd of het wetsvoorstel inzake de kosten van de voorprocedures niet eerder dan bij de volgende evaluatie geëvalueerd zou kunnen worden. Nu is er wel even tijd nodig om deze wet in werking te laten treden en om enige jurisprudentie op basis van de wet te laten ontstaan, maar er wordt aan gedacht om twee jaar na inwerkingtreding van de wet een interim-evaluatie van de ontwikkeling van de kosten van de voorprocedures te laten plaatsvinden.

In aansluiting op de evaluatie en gelet op het feit dat wij op basis van onderzoek toch ook wat meer te weten zullen komen, wil ik er nog op wijzen dat de commissie-Alders, die de ramp in Volendam heeft onderzocht, juist ook is ingegaan op de vraag of bestuursrechtelijk

optreden, de procedure bij de bestuursrechter of de houding van de bestuursrechter niet met zich mee heeft gebracht dat maatregelen van brandpreventie moeilijker genomen kunnen worden. Men heeft opdracht gegeven om een quick scan te laten uitvoeren van hoe dit in verschillende gemeenten wordt ervaren. Daaruit blijkt dat deze vermeende bezwaren zich in de praktijk toch niet voordoen. De houding van de bestuursrechter blijkt geen reden te zijn om niet aan brandpreventie toe te komen. De ongerustheid die werd vermoed, is daardoor min of meer weggenomen.

De heer Dölle heeft ook nog gevraagd of de gemeentelijke verordeningen niet vervallen op basis van artikel 122 van de Gemeentewet wanneer de nieuwe openbare voorbereidingsprocedure in werking treedt. Ik denk dat uit artikel 122 volgt dat dit niet zo is. In het onderwerp van die verordeningen wordt niet voorzien door de nieuwe regelingen, de gedachte is nu juist dat de gemeenten hun eigen regelingen overeind kunnen houden, omdat het de bedoeling is dat er inspraak mogelijk wordt op basis van de openbare voorbereidingsprocedure of op basis van de gemeentelijke verordeningen die men zelf verkiest. Het lijkt mij wel belangrijk om op dit punt geen onzekerheid te laten bestaan, wat misschien een reden is om nog eens na te gaan of er bij de aanpassingswetgeving die nog tot stand moet komen, nog aandacht aan deze problematiek moet worden besteed.

□

De heer **Rensema** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister en de heer Scheltema voor hun antwoorden. Zij hebben mij niet helemaal overtuigd en ik vind het in zekere zin ook jammer dat de heer Scheltema niet bereid is, te erkennen dat er toch reden tot enige zorg zou kunnen zijn. Ik denk dat niet uitgesloten kan worden geacht dat de angst om brandpreventie door te zetten toch iets met angst voor de bestuursrechter, de procedure en de confrontatie met advocaten te maken heeft.

Ik wil verder opmerken dat ik niet gezegd heb dat de fout bij de rechter ligt. Dat is helemaal niet mijn opvatting, als dat gedacht zou kunnen worden. Zo is het niet; de

rechter moet de vrijheid gebruiken die hem geboden wordt en hij moet dat naar eigen inzicht invullen.

Wat betreft de gedoogcultuur heeft de minister niet begrepen wat ik daarmee bedoelde. Het ging er mij om, te signaleren dat kleine feiten van tolerantie een precedentwerking krijgen en dat daardoor ongewild een gedoogcultuur ontstaat. Dat is niet de bedoeling van de Algemene wet bestuursrecht, maar ik sluit niet helemaal uit dat dit het gevolg zou kunnen zijn.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter. Ik zou de heer Scheltema willen verzoeken om nog even in te gaan op het punt van de brandpreventie en de angst voor de bestuursrechter in dezen.

In mijn richting werd opgemerkt dat er wellicht een misverstand zou zijn wat betreft de gedoogcultuur. Ik ben het met de heer Rensema eens dat wanneer kleine feiten voortdurend getolereerd worden, dit ongewild een misschien zelfs gewild een gedoogcultuur tot stand kan brengen. Waar ik echter moeite mee had, was met het verband dat hij vervolgens legde tussen die gedoogcultuur en de Algemene wet bestuursrecht. Nu kan hij mij zeggen dat dit verband er wel is, maar ook in zijn tweede termijn heeft hij dit naar mijn gevoel te weinig aange-toond om mij in deze zin te overtuigen. Ik blijf dan ook bij mijn standpunt in eerste termijn dat dit weinig dan wel niets met elkaar te maken heeft.

□

De heer **Scheltema**: Voorzitter. Ik wil nog niets zeggen naar aanleiding van de vraag of het bestuursrecht een hinderpaal is als het bestuur in bepaalde gevallen effectief wil optreden. Ik denk hierbij aan datgene wat ik over Volendam heb gezegd. Natuurlijk is het in bepaalde omstandigheden mogelijk dat regels verhinderen dat op een goede manier wordt opgetreden, maar vaak is dat dan het gevolg van het feit dat de voorbereiding en de gang van zaken bij het bestuur zelf niet goed is geweest. In ieder geval meen ik dat het verstandiger is daarover te praten op basis van onderzoek dan op basis van ervaringen die hier en daar worden opgedaan. Ik heb verwezen naar het onderzoek dat in

Scheltema

het kader van het verslag van de commissie-Alders is gedaan. Daarbij is in ieder geval na een wat uitvoeriger onderzoek materiaal ter tafel gekomen. Dat soort gegevens moeten wij gebruiken voor het opstellen van wettelijke regelingen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen 26523, 27023 en 27024 worden zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik dank de minister en prof. Scheltema voor de verdediging van de wetsontwerpen.

Sluiting 23.23 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 26 februari 2002:

Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur) (27751);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden door de vaste commissies voor

Volksgesondheid, Welzijn en Sport op 5 februari 2002:

Wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (implementatie biociden richtlijn) (27085);

Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 19 februari 2002:

Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, houdende een verbeterde formulering van de hardheidsclausule inzake de export van het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering naar het buitenland (27895);

Financiën op 26 februari 2002:

Wijziging van belastingwetten in verband met dividendstripping en het verlenen van optierechten aan werknemers (27896);

Justitie op 26 februari 2002:

Aanvulling van titel 7.1 (Koop en ruil) van het nieuwe Burgerlijk

Wetboek met bepalingen inzake de koop van onroerende zaken alsmede vaststelling en invoering van titel 7.12 (Aanneming van werk) (23095); Onderwijs op 26 februari 2002:

Wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra (regeling leerlinggebonden financiering) (27728); Onderwijs op 5 maart 2002: Wet op het onderwijstoezicht (27783).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. het volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstel:

Wijziging van enige bepalingen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de zuivering van stedelijk afvalwater en toekenning bevoegdheid aan waterschapsbesturen tot vergunningverlening (27615).

Dit wetsvoorstel zal in handen worden gesteld van de desbetreffende commissie(s);

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het werkprogramma van het inkomende Spaanse voorzitterschap van de Europese Unie (griffiën. 128100);

een, van alsvoren, inzake deelname conventie van de Europese Raad door twee Nederlandse parlementsliden (griffiën. 128020.3);

een, van de minister van Financiën, ten geleide van de geannoteerde agenda voor de Ecofin Raad van 22 januari 2002 (griffiën. 128003);

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, ten geleide van het tracébesluit A2 Rondweg 's-Hertogenbosch (griffiën. 128104).

De voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op het Centraal Informatiepunt ter inzage voor de leden;

3. de volgende geschriften:

een, van burgemeester en wethouders van Vlissingen, inzake petitie gericht op eenmalige bijzondere maatregel voor asielzoekers (griffiën. 128114). Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Justitie;

een, van Nederlandse Vakbond Varkenshouders te Barneveld, inzake de wetsvoorstellen 27836 (Wet ammoniak en veehouderij) en 27835 (Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden) (griffiën. 127916.7).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissies voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;

een, van Stichting Hogesnelheidsweg te Voorburg, inzake oplossing fileproblemen (griffiën. 128105);

een, van Stichting Platform Leefmilieu Regio Schiphol te Badhoevedorp, inzake wetsvoorstel 27603 (Wijziging van de Wet luchtvaart) (griffiën. 127752.4).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat;

een, van familie Geurts te Scherpenzeel, inzake wetsvoorstel 27835 (Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden) (griffiën. 127916.8).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissies voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;

een, van Stichting Salbritius te Elburg, inzake genetisch gemanipuleerd voedsel (griffiën. 128097.1).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissies voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en voor Volksgesondheid, Welzijn en Sport.

De voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.