

Vergaderjaar 1996–1997

25 455

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Met dit voorstel wordt beoogd de wetgever op te dragen regels te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften.

Het recht om een verzoekschrift in te dienen (het petitierecht) is verankerd in artikel 5 van de Grondwet, dat als volgt luidt: Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen. Deze bepaling kent ieder het recht toe om zich zonder vrees voor benadeling van overheidswege schriftelijk tot de overheid te wenden. Deze «onthoudingsplicht» voor de overheid is maar één kant van de zaak. De andere kant is die van de reactie van de zijde van de benaderde overheid. Het zal de verzoeker in het algemeen erom zijn begonnen dat er iets met het verzoek gebeurt. De Grondwet laat zich over de reactie op petitie thans niet uit. In artikel II wordt voorgesteld artikel 5 Grondwet aan te vullen met een tweede lid, dat de wetgever de opdracht geeft regels te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften.

In de aanloop naar de grondwetsherziening 1983 is door de Staatscommissie Cals/Donner de mogelijkheid aan de orde gesteld om in de Grondwet een opdracht voor de wetgever op te nemen om regels te stellen omtrent de behandeling en beantwoording van verzoekschriften (Tweede rapport, p. 57). Deze wettelijke regeling zou ertoe dienen de effectiviteit van de petitie als informele verbindingsschakel tussen burger en overheid zo goed mogelijk te verzekeren. In het voorstel dat aan de Raad van State werd voorgelegd, was eveneens zo'n regelingsopdracht neergelegd. Van een dergelijke grondwettelijke opdracht is het destijds echter niet gekomen. De Raad van State en ook de regering in haar uiteindelijke voorstel voor artikel 5 vonden zo'n regelingsopdracht minder gelukkig. Ten gevolge van de veelheid van ongelijksoortige casusposities zou een forse wetgevingsopdracht voortvloeien uit het oorspronkelijke voorstel, waarin wél een regelingsopdracht was opgenomen. De regering ging er voorts vanuit dat de bestuurspraktijk zich aldus zou kunnen ontwikkelen, dat behandeling en beantwoording van verzoekschriften beheerst worden door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, een ontwikkeling die de regering niet wenste te doorkruisen door het accent ten aanzien van dit onderwerp grondwettelijk bij de wetgever te leggen (kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 3, blz. 28, nr. 4, blz. 64). Het

waren deze voornamelijk praktische argumenten die er destijds toe hebben geleid dat werd afgezien van een bepaling omtrent de behandeling.

Het principiële doel van een bepaling inzake behandeling en beantwoording (het waarborgen van een mogelijkheid van communicatie met de overheid) werd op zichzelf niet betwist.

Wij onderschrijven de motieven die ten grondslag lagen aan het aanvankelijke regeringsvoorstel om het petitierecht bij de grondwetsherziening 1983 uit te breiden met een opdracht tot wetgeving inzake behandeling en beantwoording. Daarbij spelen ook de volgende overwegingen een rol.

Het recht van petitie, en met name de aanvulling daarvan met een krachtens grondwettelijke opdracht wettelijk genormeerde behandeling van verzoeken, kan een belangrijke rol spelen bij het versterken van de banden tussen overheid en burger. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid is het voorts wenselijk dat de verzoeker zijn aanspraak op behandeling langs een bepaalde weg, alsmede zijn rechten in dat verband, in de wet verzekerd weet. Consistentie in de behandelingswijze van verzoeken bevordert daarenboven het vertrouwen van de burger in de overheid, ook indien verzoeken niet altijd kunnen worden ingewilligd. De wettelijke garantie dat de overheid verplicht is verzoeken op een wijze te behandelen die aan wettelijke minimumeisen is gebonden, kan de neiging van burgers zich in geschrifte tot het bevoegd gezag te wenden versterken. Dat kan het aantal in te dienen verzoekschriften vergroten, hetgeen naar ons oordeel positief gewaardeerd moet worden. Het gegeven dat verzoeken op grond van de wet op vooraf bepaalde wijze behandeld moeten worden en niet zonder meer terzijde kunnen worden gelegd, versterkt immers de informerende functie van verzoeken. In voorkomende gevallen heeft een deugdelijke behandeling van de inhoud van verzoeken zelfs een zeker leereffect voor de overheid.

Behandeling van verzoeken langs vaste wettelijk genormeerde procedures komt voorts de doelmatigheid ten goede. Anders dan thans hier en daar nog het geval is, zal elk overheidsorgaan bij ontvangst van een verzoekschrift onmiddellijk kunnen weten hoe het daarmee dient om te gaan.

Naar huidige opvattingen snijden voorts de praktische argumenten die in 1976 nog werden aangevoerd tegen de invoering van een opdracht tot wettelijke regeling van behandeling en beantwoording, te weinig hout om nog overtuigend te zijn.

Het is – dat zij ook thans nog erkend – een onbegaanbare weg om voor alle mogelijke casusposities die zich bij de indiening en behandeling van verzoekschriften kunnen voordoen, op de bijzonderheden van die casus toegesneden regels vast te stellen. Naar onze overtuiging staat deze opvatting echter niet in de weg aan een opdracht aan de wetgever om algemene, procedurele regels omtrent de behandeling te stellen. De ambities die ons bij de voorgestelde regelingsopdracht thans voor ogen staan, liggen in dit opzicht op een lager niveau dan de regering in 1976 in gedachten had. Beoogd is niet de wetgever ertoe aan te zetten een zeer gedifferentieerd stelsel te ontwerpen waarin een veelheid van gedetailleerde voorschriften omtrent behandeling en (inhoudelijke) beantwoording is opgenomen. Wel is het wenselijk aan de behandeling van verzoekschriften enkele minimale, procedurele eisen te verbinden.

Over een stelsel van minimumeisen dat van toepassing is op de procedurele behandeling van verzoekschriften bestaat inmiddels een grote mate van overeenstemming in de literatuur. De Nationale ombudsman heeft verder door middel van toetsing aan behoorlijkheidsnormen een heldere jurisprudentie ontwikkeld omtrent de behandeling

en beantwoording van brieven (mede omvattende talloze verzoekschriften) door de overheid.

Te denken valt daarbij aan normen omtrent termijnen en behandelings- en tussenberichten. Ook de ontvangstbevestiging moet in dit verband worden genoemd. De parlementaire commissies voor de verzoekschriften hebben zich op dit punt evenmin onbetuigd gelaten.

Deze normen, die reeds thans in een brede praktijk worden gehanteerd voor de behandeling en beantwoording van verzoekschriften, hebben zich sinds de totstandkoming van de Grondwet 1983 steeds verder ontwikkeld tot zeer bruikbare en breed toepasbare regels. Zij lenen zich goed voor codificatie. Voor de behandeling van klachten (een species van verzoekschriften) door bestuursorganen zullen zulke regels naar verwachting in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht worden neergelegd. Ook over de behandeling van andersoortige verzoeken kunnen regels worden gesteld, bij voorbeeld in het hoofdstuk over het verkeer tussen burger en bestuursorgaan (hoofdstuk 2) van de Algemene wet bestuursrecht. Opneming van een grondwettelijke regelingsopdracht zal die ontwikkeling kunnen bevorderen en nog meer betekenis geven aan de bestaande of in ontwikkeling zijnde regels met betrekking tot de behandeling van verzoekschriften. Aangetekend zij dat opneming van de behandelingsvoorschriften in bijvoorbeeld aanwijzingen voor de rijksdienst geen goed alternatief kan zijn voor een grondwettelijke verankering van een opdracht aan de wetgever om regels te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften. Het bereik van de wettelijke regels omtrent de behandeling van verzoekschriften is immers ruimer dan alleen de rijksdienst.

Nu is dan ook het moment gekomen om alsnog de Grondwet op dit punt te herzien. Het voorstel omvat een aanvulling van het bestaande recht van petitie, zoals dat thans is neergelegd in artikel 5 van de Grondwet en ten gevolge van dit wetsvoorstel zal worden opgenomen in het eerste lid van artikel 5. Niet beoogd is met het voorgestelde tweede lid een bestaand, in het petitierecht besloten liggend absoluut recht op behandeling, te expliciteren.

2. Reikwijdte van de opdracht aan de wetgever

De reikwijdte van de regelingsopdracht wordt materieel bepaald door de betekenis van de begrippen «verzoekschriften» en «behandeling».

2.1 Verzoekschrift

Het begrip «verzoekschrift» (in het spraakgebruik veelal «petitie») moet ruim worden opgevat. Hoewel het huidige artikel 5 het begrip «verzoek» hanteert en niet «verzoekschrift», blijkt uit de overige bewoordingen van de bepaling, dat hetzelfde bedoeld is. De waarborg van artikel 5 strekt zich immers slechts uit tot schriftelijke indiening van verzoeken. Een verzoekschrift is alles waarmee schriftelijk om een zeker overheidsoptreden of -nalaten wordt gevraagd. Reeds de etymologische oorsprong van het woord «petitie» (petere, proberen iets te bereiken) duidt daarop. Het verzoeken kan expliciet plaatsvinden, of meer impliciet door het ongevraagd leveren van kritiek op (voorgenomen) overheidsoptreden.

Het voorstel beoogt niet een verplichting in te voeren om over de behandeling van verzoekschriften een stelsel van uniforme regels vast te stellen. Evenmin staat ons een regeling van behandeling van alle mogelijke vormen van verzoekschriften voor ogen. Daarmee zou een onevenwichtigheid ontstaan tussen enerzijds de garantie van een behoorlijke behandeling van het verzoekschrift voor de burger en anderzijds de behoeften van de bestuurlijke praktijk. Van overheidsorganen mag niet worden verwacht, dat alle verzoeken met eenzelfde mate van intensiteit en langs een gelijke procedure worden behandeld.

Om die reden zal een wettelijke regeling van de behandeling van politieke verzoekschriften, zo daaraan behoefte zou bestaan, een andere inhoud kunnen hebben dan een regeling inzake de behandeling van klachten door bestuursorganen.

Uit het vorenstaande blijkt dat het derhalve aan het oordeel van de wetgever wordt overgelaten om te bepalen of, en voor welke categorieën verzoekschriften regels zullen worden gesteld ten aanzien van de behandeling daarvan.

De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht heeft reeds een voorontwerp van wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels inzake de behandeling van klachten door bestuursorganen, het licht doen zien. Dit voorontwerp zal leiden tot wetgeving die kan worden gezien als uitvoering van de thans voorgestelde regelingsopdracht. Het behelst regels omvattende de procedurele minimumeisen die moeten worden gesteld aan de interne behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten omtrent gedragingen van een bestuursorgaan jegens een klager. Daarmee is beoogd te komen tot een eenvoudige, toegankelijke en uniforme procedure voor de behandeling van klachten. Een wetsvoorstel op basis van het voorontwerp kan op korte termijn worden tegemoet gezien.

Daarnaast is in afdeling 4.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht een regeling omtrent de aanvraag van een besluit en de behandeling daarvan opgenomen. Een aanvraag is een bijzonder soort verzoek, namelijk een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen (artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht). Zodra het voorgestelde tweede lid in werking treedt, kan deze regeling zonder probleem worden gezien als uitvoering van de daarin opgenomen regelingsopdracht.

De regelingsopdracht is niet beperkt tot de behandeling van verzoekschriften gericht tot bepaalde bevoegde gezagen. Ook op dit punt laat het voorstel de wetgever de nodige ruimte. Het ligt evenwel niet in het voornemen van de regering de totstandkoming van een wettelijke regeling van de behandeling van verzoekschriften door de beide Kamers der Staten-Generaal te bevorderen.

Behandeling

Voorgesteld wordt in de Grondwet de wetgever de opdracht te geven om uitsluitend omtrent de behandeling van verzoeken wettelijke regels te stellen.

Vooropgesteld zij, dat de voorgestelde regelingsopdracht het recht verzoekschriften in te dienen, dat in het eerste lid is verankerd, onverlet laat. De te stellen behandelingsvoorschriften zullen er met andere woorden niet toe mogen leiden, dat de indiening van een verzoekschrift wordt verhinderd. Uiteraard is niet beoogd uit te sluiten dat een verzoekschrift slechts overeenkomstig de wettelijke regels hoeft te worden behandeld, indien het voldoet aan de voorwaarden die de wet stelt. Die voorwaarden zullen velerlei kunnen zijn: inhoudelijk (bij een regeling die uitsluitend ziet op de behandeling van klachten jegens de indiener van het verzoek) of ook meer formeel (zoals de vereisten van ondertekening, tijdige indiening).

Er is geen behoefte aan uitdrukkelijke vermelding van de beantwoording naast de behandeling in de opdracht tot wetgeving. Het spreekt immers voor zich, dat de vast te stellen wettelijke behandelingsvoorschriften in functie staan van het geven van een inhoudelijk adequate reactie op het verzoekschrift. Een recht op antwoord kan uiteraard wel in de wet worden vastgelegd, maar noodzakelijk is dat niet.

Voorts moet worden bedacht dat beantwoording in elk geval niet

hetzelfde is als inwilliging van het verzoek: het petitum kan niet inhoudelijk worden gehonoreerd of afgewezen op grond van artikel 5 van de Grondwet. De vraag of het verzoek moet worden ingewilligd, kan uitsluitend worden beantwoord aan de hand van het materiële recht en het beleid dat van toepassing is op het onderwerp van het voorgelegde verzoek. Dat brengt met zich dat het voor de wetgever niet mogelijk is bij de uitvoering van de opdracht van het voorgestelde tweede lid regels te stellen omtrent de inhoudelijke beantwoording van het verzoek.

Een voorschrift omtrent de beantwoording laat zich denken in bepaalde gevallen waarin de beantwoording inhoudelijk alleen betrekking heeft op procedurele aspecten van de behandeling. Het antwoord is dan zo nauw verbonden met de behandeling dat het kan worden beschouwd als een element van behandeling en dus niet uitdrukkelijk in artikel 5 Grondwet behoeft te worden genoemd. Enkele voorbeelden: ten aanzien van herhaalde verzoeken waarin geen nieuwe informatie wordt aangedragen, kan worden bepaald dat het bevoegd gezag kan volstaan met een eenmalige beantwoording die weinig meer inhoudt dan de vaststelling dat op het verzoek al eens is beslist en niet meer voor behandeling in aanmerking komt; op nogmaals herhaalde verzoeken zou dan, indien de regeling daarin zou voorzien, dan ook niet meer gereageerd behoeven te worden; een verzoek dat is gericht aan een orgaan dat niet bevoegd is ten aanzien van het onderwerp dat aan de orde wordt gesteld, dient te worden doorgezonden onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de verzoeker (vgl. art. 2:3 Awb).

Delegatie

Door de gekozen terminologie («De wet stelt regels») wordt tot uitdrukking gebracht, dat de wetgever het stellen van nadere regels inzake de behandeling van verzoekschriften kan delegeren. Daaraan kan bij voorbeeld behoefte bestaan, indien de wetgever van mening is, dat omtrent de behandeling van bepaalde verzoeken, door een bestuursorgaan nadere regels dienen te kunnen worden gesteld. Die regels dienen dan wel het indieningsrecht van het eerste lid onverlet te laten en voorts niet in strijd te komen met hetgeen in de wettelijke regels krachtens de voorgestelde regelingsopdracht is bepaald.

Het voorgestelde tweede lid is geen bepaling die voor de burger rechtstreeks werkende rechten bevat. Er is immers alleen sprake van een opdracht aan de wetgever. Dit leidt ertoe dat op grond van artikel 140 van de Grondwet alle bestaande, niet op een wettelijk voorschrift gebaseerde regelingen van kracht blijven, totdat daarvoor overeenkomstig de Grondwet een voorziening is getroffen. Vanaf het moment van inwerking-treding van het tweede lid, blijven door lagere overheden vastgestelde regels omtrent de behandeling van verzoekschriften dan ook van kracht, ook als zij niet zijn gebaseerd op wettelijke delegatie, totdat daarvoor overeenkomstig de Grondwet een voorziening is getroffen.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal