

INHOUD

Preadvies Mr. W. J. van Eijkern

	blz.
Par. 1. Inleiding	231
<i>a.</i> Algemeen opmerkingen	231
<i>b.</i> Het Amerikaanse stelsel	237
Par. 2. Het huidige wetgevingsbedrijf	242
Par. 3. De verplichting tot het horen van belanghebbenden bij de voorbereiding van wetten	253
Par. 4. De verplichting tot het horen van belanghebbenden bij de voorbereiding van algemene maatregelen van bestuur	256
Par. 5. De inhoud van een gehoorsprocesrecht	258
<i>a.</i> Welke instantie neemt de gehoren af?	260
<i>b.</i> Wie wordt als belanghebbende toegelaten?	263
<i>c.</i> Hoe worden belanghebbenden voor een gehoor benaderd?	265
<i>d.</i> Wat is het onderwerp van het gehoor?	265
<i>e.</i> Hoe is de procesgang van het gehoor?	266
<i>f.</i> Wat geschiedt met de uitkomsten van het gehoor?	267
<i>g.</i> Wat zijn de rechtsgevolgen van niet-naleving van een voorschrift van gehoorprocesrecht?	268
Par. 6. Conclusie en slotbeschouwingen.	270

INHOUD

Praeadvies Mr. G. E. van Walsum

	blz.
1. Terreinverkenning	275
2. Achtergronden en samenhangcn	277
<i>a.</i> Verzoekschriften	277
<i>b.</i> Organisaties en pressiegroepen	282
<i>c.</i> Publiciteitsmedia	286
<i>d.</i> Demonstraties	288
3. De afstand tussen overheid en burger	288
4. De Staten-Generaal	299
5. De administratie	311

Dient de wet regelen te geven omtrent het horen van belanghebbenden bij de totstandkoming van algemene regelingen bij wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële beschikking?

Praeadvies Mr. W. J. van Eijkern

PAR. 1. INLEIDING

a. Algemene opmerkingen.

Dit geschrift kan niet anders zijn dan een vluchtige verkenning. Het kleine bestek, dat een preadvies nu eenmaal heeft, is daarvoor niet de enige reden. De vraagstelling werd, althans hier te lande, nog nauwelijks in haar algemeenheid gezien ¹.

Om het onderwerp enigszins te situeren kunnen wij beginnen met een analoge figuur te bezien, waarover in het geldende recht al wel het een en ander te doen is geweest, nl. het horen van belanghebbenden bij de totstandkoming van een administratieve beschikking.

Bij het overgrote deel van de beschikkingen is er slechts één door het recht erkende belanghebbende, nl. de geadresseerde. Diens gevoelen omtrent de te nemen beschikking is meestal bij het betrokken gezag bekend. Vele beschikkingen worden genomen op verzoek van de belanghebbende. Bij niet op zodanig verzoek uitgevaardigde beschikkingen voorziet de wettelijke regeling gewoonlijk in inschakeling van de geadresseerde bij de voorbereiding. Aan een belastingaanslag gaat een aangifte vooraf; in veel wetten is bepaald, dat niet wordt beschikt alvorens de belanghebbende is gehoord of althans behoorlijk is opgeroepen of iets dergelijks. En daar waar de wet hierover zwijgt, springt meer en meer de administratieve rechter in de bres door bijv. in bepaalde gevallen uit het algemene beginsel van behoorlijk bestuur, dat zorgvuldige voorbereiding van een

¹ Prof. Mr. W.F. Prins, in Vooruitzichten van de rechtswetenschap, 1964, blz. 160, Prof. Mr. A.M. Donner, preadvies V.A.R. 1960, XLII, blz. 7, Prof. Dr. H.A. Brasz, oratie 1964, blz. 8, wijden aan de vraagstelling summiere passages. Zie ook onder b van deze paragraaf de literatuur over de Administrative Procedure Act; in dit verband ook nog Prof. Mr. D. Simons, 25 jaar administratief recht, in Bestuurswetenschappen, 1964, blz. 257.

beschikking is vereist, af te leiden, dat de belanghebbende moet worden gehoord alvorens wordt beslist. Het recht verbindt aan het niet in acht nemen van dergelijke égarde niet te veronachtzamen gevolgen; het kan tot nietigheid of althans tot vernietiging van de beschikking door de administratieve rechter leiden.

Hebben we te maken met administratieve beschikkingen die zich tot een veelheid van belanghebbenden richten — een situatie dus, waarin het optreden van de administratie wat meer gaat lijken op dat van de wetgever —, dan voorziet de wettelijke regeling meestal in een tot in details uitgewerkte procedure om de belangen van de bij de beschikking betrokkenen tot gelding te doen komen. Voorbeelden hiervan zijn de bestemmingsplannen krachtens de Wet op de ruimtelijke ordening en de vergunningen krachtens de Hinderwet.

Op het eerste gezicht is het verleidelijk een dergelijke gedragslijn voort te zetten tot in de sfeer van de voorbereiding van maatregelen van wetgevende aard. Bij nader onderzoek blijkt echter, dat de situatie van de beschikking toch wel verschilt van die van de wettelijke regeling.

Bij de beschikking zijn de belanghebbenden in het algemeen eenlingen (particulieren of ondernemingen), bij de wettelijke regeling worden, al weer in het algemeen, de belanghebbenden groepswijze geraakt. Het belang, dat bepaalde individuen gezamenlijk tot een groep maakt, zal vrijwel steeds hebben geleid tot het ontstaan van een organisatie. Bij bepaalde wettelijke maatregelen laat zich nog denken, dat enkelingen zelfstandig als belanghebbende in het krijt treden. Zo zouden bijv. bij de voorbereiding van een nieuwe mijnwet de afzonderlijke oliemaatschappijen zelf hun belangen kunnen bepleiten. Dit zal echter een uitzondering zijn en bovendien is een groot lichaam als een oliemaatschappij alleen een enkeling par la subtilité du droit.

Met het voorgaande wil ik natuurlijk niet beweren, dat de individuele burger dient te worden uitgesloten van de mogelijkheid voor zijn belang op te komen bij de voorbereiding van een wettelijke maatregel. Zulk uitsluiten zou zich trouwens niet verdragen met het grondwettelijk recht van petitie. Alleen die eenzame burger zal er niet zo gauw

aan beginnen zijn stem te laten horen en heeft ook niet zoveel kans op succes.

We moeten, als we over belanghebbenden spreken in het verband van ons onderwerp, dan ook voornamelijk denken aan organisaties van belanghebbenden, aan — het hoge woord moet er maar uit — pressiegroepen. En daardoor krijgt de vraagstelling wel een ander gezicht; zij zou zelfs kunnen luiden: Is het gewenst het optreden van pressiegroepen bij de voorbereiding van wetgevende maatregelen te institutionaliseren?

Nu zou ik willen vooropstellen, dat de term pressiegroep heden ten dage niet meer de pejorative betekenis behoort te hebben, die deze vroeger wel is toegekend. Wat een pressiegroep beoogt, is volstrekt eerbaar: het op georganiseerde wijze voorstaan van respectabele belangen².

In de praktijk gedragen de pressiegroepen zich meestal met de nodige werkelijkheidszin. Hiertoe draagt bij, dat hun bestuur en bureau, gezamenlijk de pleitbezorgers van de groep, normaliter door hun werkzaamheid een zekere afstand hebben leren nemen van de visie van het individuele lid van de groep, die zij vertegenwoordigen. Zij hebben evenals van de advocaat, met wie zij ook in ander opzicht wel zijn te vergelijken, wel is gezegd, een objectieve beoordeling van een subjectieve positie. Aldus vervullen zij in het aanvaardbaar maken van het standpunt van een groep een onmisbare rol. Daarbij werken zij naar twee kanten: zij besteden wellicht evenveel tijd aan het duidelijk maken aan hun achterban waar de grenzen der mogelijkheden liggen als aan het behartigen van de hun toevertrouwde belangen tegenover andere groepen en bij de overheid. Een redelijke gedachtenwisseling over tal van zaken is heden ten dage zonder goed gelide pressiegroepen onmogelijk.

De juridische vorm van de pressiegroepen is zeer uiteenlopend. In de eerste plaats betreft het hier organisaties in privaatrechtelijke vorm als verenigingen (en federaties van verenigingen), coöperatieve verenigingen en stichtingen. Daarnaast zijn er ook publiekrechtelijke lichamen, waaraan de wet, al dan niet als neventaak, het optreden als pleit-

² Een goed beeld van het optreden van pressiegroepen in de moderne staat geeft Prof. Dr. J. Pen, *Harmonie en conflict*, 1962.

bezorgers van groepsbelangen opdraagt, zoals de produkt- en bedrijfschappen, de Kamers van Koophandel, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Orde van Registeraccountants en de gemeenten³. Deze laatsten hebben, merkwaaardig genoeg, op haar beurt weer voor haar gezamenlijke behartiging van belangen een privaatrechtelijke vereniging gevormd, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, die hier te lande een belangrijke pressiegroep is.

Het begrip belanghebbenden zal in het verband van ons onderwerp niet al te beperkt mogen worden gezien. Ook organisaties als verenigingen voor de kinderbescherming, de Vereniging tot behoud van natuurmonumenten en de Vereniging voor dierenbescherming zullen voor ons doel als organisaties van belanghebbenden moeten worden beschouwd.

De positie van de pressiegroep tegenover de wettelijke maatregel in voorbereiding is wel zeer verschillend van die van de gewone burger tegenover de administratieve beschikking in wording. De burger is er meestal niet op ingericht om tegenspeler van de administratie te zijn. Hij mist als regel de nodige wetskennis en informatie over de feitelijke achtergronden. Hij weet de weg niet in het bestuursapparaat. Hij kan ook zijn belang in de totale situatie, waarop de administratieve beschikking betrekking heeft, dikwijls moeilijk omlijnen. Hij doet dan ook verstandig zich door een deskundige, zoals een advocaat, een accountant of een belastingsconsulent te doen bijstaan, maar dit is voor hem een relatief kostbare zaak en hij zal daartoe alleen overgaan, als hij zijn belang in kwestie hoog aanslaat. Voor hem is het betrokken zijn bij de beschikking vaak een incident.

Voor de leiding van de pressiegroep is daarentegen het optreden als behartiger van belangen bij in voorbereiding zijnde wetgeving een onderdeel van het dagelijkse werk. Zij is vrijwel steeds goed geïnformeerd, zowel omtrent het juridische kaden als omtrent het complex in het geding zijnde feiten. Zij weet de juiste weg naar het bevoegde gezag gewoonlijk tijdig te vinden, want de omstandigheid, dat er op voor haar interessant gebied wetgevende maatregelen op komst zijn, is voor haar zelden een verrassing.

³ Artt. 71 Wet op de Bedrijfsorganisatie, 3 Wet op de Kamers van Koophandel en Fabrieken 1963, 26 Advocatenwet, 1 Wet op de registeraccountants en 128 Gemeentewet juncto 157 Grondwet.

De pressiegroep is in haar optreden naar aanleiding van in overweging zijnde maatregelen van de wetgever ook niet beperkt tot het zoeken van contact met de administratie. Haar staan m.n. de moderne publiciteitsmedia ten dienste om haar standpunt kenbaar te maken.

Het komt mij dan ook voor, dat het thans aan de orde zijnde onderzoek naar de wenselijkheid van het formaliseren van het horen van belanghebbenden niet kan zijn ingegeven door de vrees, dat in de huidige situatie de pressiegroepen geen kans hebben tot de overheid door te dringen of de overheid niet de mate van het aanwezige belang of de zakelijke merites van door die groepen ingenomen standpunten zou willen inschatten. Dit behoeft echter nog niet aanleiding te zijn de vraag naar die wenselijkheid ontkennend te beantwoorden. Het scheppen van bepaalde formele waarborgen, waardoor bovendien ieder op gelijke wijze wordt behandeld, kan immers, onafhankelijk van de vraag, of ook zonder die waarborgen misschien wel de daarmee beoogde bescherming wordt bereikt, in de conceptie van een rechtsstaat op zichzelf reeds nuttig of zelfs noodzakelijk zijn. Uiteindelijk zijn dergelijke waarborgen het doel van alle procesrecht.

In het licht hiervan zouden wij de vraagstelling, die de inzet van dit preadvies vormt, opnieuw kunnen formuleren als: Hebben wij behoefte aan een wetgevingsprocesrecht?

Aldus opnieuw geformuleerd, geeft de vraagstelling voorshands aanleiding tot enige verdere prealabele opmerkingen.

In de eerste plaats deze, dat het irreëel zou zijn te veronderstellen, dat het wetgevingsprocesrecht de contacten tussen pressiegroepen en overheid, waar het voorbereiding van wetgeving betreft, uitputtend zou kunnen regelen. Terwijl een advocaat het niet in zijn hoofd zal halen over een rechtsgeschil, waarin hij optreedt, contact te hebben met de rechter buiten de reguliere procesgang om en hij zich er ook wel voor zal wachten, hangende het proces, over het geschil te publiceren, handelt de leiding van een pressiegroep niet bij voorbaat onbehoorlijk, als zij dergelijke wegen wel zou bewandelen. M.a.w. ik zie nog niet, hoe aan een regeling van het wetgevingsprocesrecht een verbod tot lobbyën zou kunnen worden verbonden. In een andere visie wordt m.i. het belangengeschil, dat aan de voorbereiding van wetgeving ten grondslag kan liggen, te

zeer op één lijn met een rechtsgeschil behandeld.

Voorts geeft de nieuwe formulering ten onrechte grond aan het vermoeden, dat er thans in het geheel geen wetgevingsprocesrecht zou bestaan. Er is, zoals uit de volgende paragraaf blijkt, al tamelijk veel wetgevingsprocesrecht of althans op dit gebied bestaand bestuursgebruik, doch dat is rudimentair en zonder innerlijk verband.

Een laatste nadere prealabele opmerking betreft de omstandigheid, dat de centrale overheid ook in andere vorm dan die van wetgeving beslissingen van een algemene strekking neemt, die belangen van burgers raken. Die beslissingen zijn dikwijls belangrijker dan menige wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële beschikking⁴.

Men denke slechts aan de pseudo-wetgeving van prof. v.d. Hoeven, aan beslissingen op het gebied van de buitenlandse politiek, het deviezenbeleid, het beleid op de kapitaalmarkt, kortom aan onderwerpen, welke zich meer lenen voor regeringsnota's en beschouwingen bij de begroting dan voor wettelijke regelingen.

Daarnaast is van belang het geval, waarin de Nederlandse regering een standpunt moet bepalen bij de voorbereiding van een verdrag of een besluit van een internationale organisatie. Het accent valt hier nog sterker op de voorbereiding dan bij wetgeving, omdat een eenmaal tot stand gekomen verdrag of besluit van een internationale organisatie slechts voor marginale politieke toetsing door het nationale Parlement vatbaar is. In het algemeen vindt hier reeds thans op grote schaal informeel horen van belanghebbenden plaats.

Dit leidt ertoe te overwegen, of het niet juister zou zijn de vraagstelling nog anders en wel ruimer te formuleren, bijv.: Dienen in alle gevallen, waarin de overheid belangen-geschillen van algemene aard beslist, dus niet alleen indien dit gebeurt door middel van wetgeving, bepaalde formele, ten behoeve van de bestuurdens geschreven procedure-regels gelden⁵? Uiteraard zouden deze regels voor de diverse categorieën – nationale wetgeving, pseudo-wetgeving c.a.

⁴ Prof. Donner, aangehaald p. 25.

⁵ Speciaal voor planning door de overheid bevestigend beantwoord door Dr. H.A. Brasz, Prof. Mr. A. Kleijn en Mr. J. in 't Veld, Inleiding tot de bestuurswetenschap, blz. 342.

en verdragen en besluiten van internationale organisaties – niet dezelfde behoeven te zijn.

Ik volsta ermede op dit punt de aandacht te vestigen. Een behandeling van een aldus geformuleerde vraagstelling zou buiten het bestek van dit preadvies vallen.

Vervolgens een opmerking, die ik nergens anders weet te plaatsen en daarom vermeld aan het slot van deze inleidende beschouwing. Ik betreur het, dat in het Nederlandse juridische spraakgebruik de termen „gehoord worden” en „adviseren” door elkaar worden gebezigd. M.i. dient „adviseren” te worden voorbehouden voor de werkzaamheid van het orgaan, dat zich bij het vormen van zijn oordeel zoveel mogelijk dient te identificeren met het gezag dat beslist, „gehoord worden” voor alle overige gevallen. In die gedachtengang adviseert de Raad van State en worden belanghebbenden gehoord. Er zou echter o.a. een wijziging van de Grondwet (art. 81) nodig zijn om dit spraakgebruik in onze wetgeving vast te leggen.

Tenslotte wijs ik erop, dat in de vraagstelling behalve van wetten en algemene maatregelen van bestuur ook van ministeriële beschikkingen – waarvoor, voorzover zij van wetgevende aard zijn, terecht de term ministeriële verordening geleidelijk ingang vindt – sprake is. Sinds de noodwetgeving na de tweede wereldoorlog tot het verleden behoort, is in het algemeen de ministeriële verordening teruggedrongen tot haar in ons staatsrecht natuurlijke gebied van materieel onbelangrijke, ingevolge subdelegatie vastgestelde, dan wel spoedeisende of naar de tijd zeer beperkte regelingen, met dien verstande dat in de laatste jaren met een zekere frequentie deze vorm wordt gekozen voor subsidieregelingen. Voorzover de aard van de ministeriële beschikking in concreto vragen met betrekking tot het horen van belanghebbenden doet rijzen, geldt daarvoor m.i. mutatis mutandis hetzelfde als voor de algemene maatregel van bestuur. Ik meen dan ook van een afzonderlijke behandeling van de ministeriële beschikking in dit verband verder te kunnen afzien.

b. Het Amerikaanse stelsel.

In Bestuurswetenschappen van 1948, blz. 219, publiceerde prof. mr. A. M. Donner een artikel over de Federal Administrative Procedure Act⁶, dat hij eindigde met

zich af te vragen, of hier ook lessen voor ons eigen recht te vinden waren. Het opstel trok destijds sterk de aandacht; er zullen stellig vandaag, bijna twintig jaar later, talrijke juristen zijn die het zich nog herinneren. Misschien is zelfs een van de motieven van het bestuur van onze vereniging geweest bij de beslissing het onderwerp van dit preadvies aan de orde te stellen een antwoord op die toen gestelde vraag te krijgen. Wat daarvan zij, wie een onderzoek instelt naar de juridische problematiek van het horen van belanghebbenden bij de voorbereiding van wetgeving, kan een beschouwing over deze Amerikaanse wet niet achterwege laten.

Overigens zou een beschouwing van die wet in haar geheel buiten de grenzen van de opdracht treden. De Administrative Procedure Act bestrijkt nl. een veel breder gebied dan alleen dat horen; zij houdt zich bezig met het totale optreden van de administratie tegenover de bestuurde en met de zo volledig mogelijke rechtsbescherming van deze laatste. Het is dan ook een uitermate ambitieus werkstuk. De wet beoogt eigenlijk niets meer of minder te zijn dan de formalisering van een bestuursethiek, een moderne democratie waardig.

De tekst van de Administrative Procedure Act (5 U.S.C. 1001-11) zoals deze in 1946 werd aanvaard, is als bijlage bij het genoemde artikel van prof. Donner afgedrukt. Hieronder ga ik uit van de tekst, zoals deze volgens een bij de Senate Subcommittee on Administrative Practice and Procedure of the Committee on the Judiciary aanhangig wijzigingsontwerp (S. 1663, 20 april 1964) zou komen te luiden. De huidige stand van dit wetsontwerp ken ik

⁶ Zie omtrent deze wet ook F.A. Ogg en P.O. Ray, Introduction to American government, 1951, blz. 431 e.v. Naar ik vernam is er van dit voortreffelijke boek een recente nieuwe druk uitgekomen waarop ik echter niet de hand heb kunnen leggen. In hetzelfde boek, blz. 175 en 322, beschouwingen over pressiegroepen en hearings van het Congres. Zie ook Herman Finer, The theory and practice of modern government, 4de druk 1961, herdruk 1962, blz. 932, die omtrent deze wet getuigt: „This code of rules for rulemaking and quasi-judicial action of the departments is very elaborate and perhaps excessively clogs the administration at every stage of official initiative by offering opportunities to those aggrieved or about to be aggrieved to appeal to the courts for injunctions to refrain from action or to command action”.

niet. Dit ontwerp verschilt niet principieel van de tekst welke prof. Donner destijds besprak.

Een korte weergave van de inhoud van deze wet is reeds hierom niet eenvoudig, omdat zij zich uiteraard niet laat losmaken uit het geheel van het Amerikaanse staatsrecht. Voor dit staatsrecht kenmerkende begrippen laten zich slecht globaal en daardoor eigenlijk foutief vertalen.

De wet is van toepassing op de werkzaamheid van „agencies”, waaronder vallen alle federale organen met uitzondering van het Congres en de rechterlijke macht. Zij geldt dus voor de gehele executieve, zelfstandige autoriteiten daaronder begrepen.

In de eerste plaats moet een „agency” grote openbaarheid betrachten aangaande zijn organisatie, werkwijze, door haar uitgevaardigde wetgeving, interne richtlijnen voor het beleid en aangehouden vaste gedragslijnen. Voorts moet een „agency” zijn dossiers, voorzover deze niet vallen onder een — overigens voor de hand liggende — reeks in de wet opgesomde uitzonderingen desgevraagd ter inzage geven.

Daarna wordt de procedure behandeld die ons thans het meeste interesseert, nl. die welke een „agency” moet volgen bij de voorbereiding van een „rule”, globaal te vertalen door: wetgevende maatregel. Dit betreft dus een maatregel, die in de verte lijkt op onze algemene maatregel van bestuur of ministeriële verordening.

De „agency” is bevoegd alvorens de officiële procedure in te leiden, informeel contact met belanghebbenden op te nemen.

De officiële procedure begint met bekendmaking van de inhoud, of de hoofdpunten van de ontworpen regeling. Belanghebbenden mogen schriftelijk of mondeling hun gevoelen kenbaar maken, waarna de „agency” een met redenen omklede beslissing neemt en de eventueel daaruit voortvloeiende regeling uitvaardigt.

Indien de wet voorschrijft, dat een formeel gehoor van belanghebbenden moet plaatsvinden, is een zeer uitvoerig geregelde procedure van toepassing. Deze procedure heeft in sterke mate gelijkenis met een rechterlijk geding, waarin de administratie en de belanghebbenden gelijkwaardige partijen zijn.

Het gehoor wordt voorgezeten door de (eenhoofdige)

„agency” zelf, een lid van de „agency”, indien deze collegiaal is samengesteld, een hoofdamtenaar in dienst van de „agency” of een tot de „agency” behorende „examiner”. Deze laatste is eigenlijk een magistraat in die zin, dat zijn benoeming en ontslag niet door de „agency” zelf kan geschieden. De voorzitter kan zich verschonen en worden gewraakt.

De voorzitter van het gehoor doet alles wat een rechter doet in een Angelsaksisch proces: getuigen en deskundigen beëedigen, personen doen dagvaarden, beslissingen nemen omtrent het toe te laten bewijs, beslissen op processuele incidenten. In de loop van de procedure zijn interlocutoire beroepen mogelijk op bevel van de voorzitter of van de „agency” volgens een door de „agency” vast te stellen administratieve procedure.

Verder houdt de wet enige regels van formeel bewijsrecht in; dit omvat mede het recht op kruisverhoor met het oog op een volledig aan de dag brengen van de feiten. Het proces-dossier, waaronder het proces-verbaal van het gehoor, staat ter beschikking van alle partijen. Een uitvoerige regeling behandelt de vertegenwoordiging en rechtsbijstand van partijen in het geding.

Na afloop van het gehoor brengt de voorzitter, tenzij deze de eenhoofdige „agency” zelf is, advies uit. Hier tegen mogen partijen bezwaren indienen. Daarop beschikt de „agency” bij met redenen omklede beslissing en vaardigt deze de eventueel daaruit voortvloeiende regeling uit.

In het algemeen mag een regeling niet eerder dan 30 dagen na de afkondiging in werking treden, dit met het oog op de mogelijkheid van beroep op de rechter.

Voorts houdt de wet voor de voorbereiding van „adjudications”, bij benadering te omschrijven als de vaststelling van administratieve beschikkingen op contentieuze basis, een soortgelijke regeling in.

De wet geeft tenslotte een ver uitgewerkte regeling van de rechterlijke controle op de aldus tot stand gebrachte wetgeving. De beroepsgronden zijn bijzonder ruim; zij betreffen niet slechts een toepassing van de regeling aan geschreven recht en algemene rechtsbeginselen, doch ook een toetsing van de voorbereiding aan de wettelijke procedurevoorschriften. Bevoegd is de gewone rechter, nl. de federale district court.

Niet alleen voor het federale bestuur geldt een dergelijke regeling. Ook een aantal deelstaten hebben hun eigen Administrative Procedure Act. Door de vriendelijke zorgen van mr. F.H. van der Burg, thans verbonden aan de Tilburgse hogeschool, die mij ook de tekst van het hierboven besproken wetsontwerp verschaftte, kwam ik in het bezit van een officiële geannoteerde tekstuitgave van de Californische wet, welke uitgave dateert van 1963. Uit het voorwoord blijkt de boven het technisch-juridische uitgaande belangstelling van de Amerikanen voor deze materie. „This legislation is the result of years of effort by many individuals and groups and embodies the work of several sessions of the Legislature.”

Deze uitgave is ook interessant, omdat zij enige feitelijke gegevens bevat over de Californische „Office of administrative procedure”, die een onafhankelijk onderdeel is van de „Department of General Services” van de Californische administratie. In het geheel worden circa 40 namen genoemd van „hearing officers” en „hearing reporters”, verdeeld over drie, respectievelijk in Sacramento, Los Angeles en San Francisco gevestigde secties. Bedacht moet worden, dat deze functionarissen zich zowel met de voorbereiding van de lagere wetgeving als met de „adjudication” bezig houden. Uit de wet krijgt men de indruk, dat het laatste overweegt.

Een regeling als de Administrative Procedure Act past in de structuur van het Amerikaanse publiek recht beter dan in een recht als het onze. In Amerika wordt de politiek verantwoordelijke executieve rechtstreeks door het electoraat gekozen, wat aan haar politieke verantwoordelijkheid tegenover de volksvertegenwoordiging een bijzonder karakter geeft. In dat stelsel wordt ook het bestuur als afzonderlijke werkzaamheid van de overheid voornamelijk gezien als de toepassing van wat wij een wet in formele zin zouden noemen, waardoor het aspect van de legaliteit van het bestuur grotere aandacht krijgt, ook in die zin, dat de rechter op dit punt feitelijk en rechtens een breder arbeidsveld heeft. In zulk een situatie is de ver doorgevoerde formalisering bij de voorbereiding van lagere wetgeving wel verklaarbaar.

Niettemin heeft de gehele opzet van de Administrative

Procedure Act naar mijn gevoelen iets krampachtigs. De poging het wetgevingsgebeuren te wringen in het kader van een quasi rechterlijk proces, wat bijna veronderstelt, dat bestuursactiviteit is te herleiden tot vinding van reeds bestaand recht, en de ver gaande rechterlijke controle op fouten in de procedure moeten welhaast een zekere denaturering van die activiteit tot gevolg hebben. De in de noot aan het begin van deze paragraaf geciteerde opvatting van *Finer* toont aan, dat ook in Amerika zelf sommigen op deze punten de wet als instrument van rechts- en belangenbescherming wel wat van het goede te veel achten. Uit de eerder geciteerde oratie van prof. *Brasz* blijkt, dat er in de praktijk sterk naar gestreefd wordt het aantal formele gehoren tot een uiterste minimum terug te brengen. In plaats daarvan treden vaak de informele gehoren, welke in de *Administrative Procedure Act* zijn voorzien. Opmerkelijk en in hoge mate positief te waarden elementen in het Amerikaanse stelsel zijn de grote openbaarheid, welke de voorbereiding van lagere wetgeving kenmerkt en de formeel gegarandeerde gelijke behandeling van alle bij een voorgenomen regeling betrokken belanghebbenden.

Op deze punten kunnen wij naar mijn mening van de Amerikanen wel wat leren.

PAR. 2. HET HUIDIGE WETGEVINGSBEDRIJF

Deze paragraaf geeft minder dan de titel belooft. Dit is niet te verwonderen, omdat een volledige beschrijving van het tegenwoordige wetgevingsbedrijf de omvang van het gehele preadvies royaal zou overschrijden. Het doel van deze paragraaf is voornamelijk de wetgevingsactiviteit te bezien in verband met het horen van belanghebbenden. Daarbij is vooral gedacht aan „gedepolitiseerde” wetgeving, een op zichzelf al vrij duidelijk en trouwens ook wel gangbaar begrip, waarop ik in par. 3 nader terug kom. Dit soort wetgeving treffen wij vooral aan op sociaal en economisch gebied.

Ieder en zeker elk lid van de Nederlandse Juristenvereniging weet, wat de formele eisen zijn voor het tot stand brengen van een wet of een algemene maatregel van bestuur. In de literatuur is in het algemeen een beschrijving van

het wetgevingsgebeuren tot die van deze eisen beperkt. Hoewel het natuurlijk niet onjuist is alleen dit handelingscomplex als wetgeving te betitelen, moet toch worden vastgesteld, dat de wetgevingsarbeid niet daarin opgaat.

Als het ontwerp van een wet of een algemene maatregel van bestuur⁷ in de Ministerraad komt en daarmee a.h.w. staatsrechtelijk boven de horizon verschijnt, is er al heel veel gebeurd, dat rechtssociologisch zeker niet, doch staatsrechtelijk evenmin als irrelevant is te beschouwen. Het zou anders zijn, indien wetgeving zo in haar werk ging, dat de verantwoordelijke minister met zijn staf iets uitdenkt, dit door die staf laat formuleren en het daaruit voortgevloeide document vervolgens door indiening in de Ministerraad zijn officiële loop laat beginnen. Doch zo gaat het eigenlijk nooit. Vrijwel elk ontwerp, dat in de Ministerraad komt, heeft een tenminste even lange weg van voorbereiding achter de rug als de afstand, die het nog tot het Staatsblad moet afleggen.

De impulsen tot het tot stand brengen van een bepaalde wetgevende maatregel kunnen van zeer verschillende aard zijn. De programma's van de politieke partijen en daaruit voortvloeiende pressie in het parlement vormen één van die impulsen. Daarnaast vallen o.a. te noemen verlangens van belangengroepen, het beleid dwingend bepalende actuele gebeurtenissen, aanpassing aan internationaal tot stand gekomen regelingen, persoonlijke inzichten van de betrokken minister en, niet te vergeten, voorkeuren van hardnekkige hoofdambtenaren.

Er bestaan voor de manier, waarop de impuls tot het maken van een regeling wordt omgezet in de voorbereiding daarvan, geen algemene regels. Nemen wij echter aan, dat op een goed moment ten departemente de beslissing is gevallen, dat een regeling, bij wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële beschikking, op stapel wordt gezet. Daaraan is dan vaak al het nodige informele contact tussen maatschappij en departement of althans overleg tussen het departement en een geïnteresseerde buitendienst daarvan vooraf gegaan. Een ambtenaar zal het nl. dikwijls verstandig achten zijn voelho-

⁷ Waarom blijven we eigenlijk die lange en onhandige term gebruiken en is in de Proeve van de nieuwe Grondwet geen bondig woord geïntroduceerd, zoals decreet?

rens uit te steken, alvorens, al is het maar schetsmatig, iets op papier te zetten.

Hierna komt dan een voorlopige positiebepaling van de bewindsman tot stand, gewoonlijk in de vorm van een voorontwerp, soms bijv. alleen in die van een nota met alternatieven of conclusies. Daarmede is de officieuze fase afgelopen.

Vervolgens wordt het aldus tot stand gebrachte stuk meestal aangeboden aan een adviesorgaan. Dit kan ad hoc zijn ingesteld of een incidenteel benaderd orgaan zijn, dat zich gewoonlijk niet met deze advisering bezighoudt, doch in vele gevallen is het een vast college van advies, als bedoeld in artikel 87 van de Grondwet ⁸.

De grondwetgever heeft al in 1922 de betkenis van deze colleges ingezien door te bepalen, dat de instelling krachtens de wet geschiedt, die tevens regelen inhoudt, omtrent hun benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid. Daarbij is vooral gedacht aan een kaderwet, die voor al deze colleges zou gelden. Zulks een wet is er echter nooit gekomen.

Aan het grondwetsartikel is dan ook aldus uitvoering gegeven, dat die colleges zijn ingesteld bij afzonderlijke wet en dat de daarin omtrent de samenstelling gegeven regels van geval tot geval sterk uiteenlopen. Er is hierin geen enkel systeem te ontdekken ⁹.

Zelfs over de voornaamste strijdpunten – of wel of niet leden van de Staten-Generaal en aan de betrokken ministers ondergeschikte ambtenaren als lid zitting in het adviescollege behoren te hebben – bestaat in het bestuursapparaat en daarbuiten geen eenstemmigheid. Vrijwel steeds maken echter naast onafhankelijke deskundigen (onder wie de voorzitter) exponenten van belangengroeperingen deel van het college uit. De positie van deze leden verschilt niet van de overigen.

Soms worden de leden die leiders zijn van pressiegroe-

⁸ Voor deze colleges zij verwezen naar het preadvies van Prof. Mr. J. M. Polak, 1964, voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, en de daargenoemde literatuur.

⁹ Verwezen zij naar het reeds genoemde preadvies van Prof. Mr. J. M. Polak.

pen, formeel als zodanig aangediend, doordat aan organisaties het benoemingsrecht of een recht van voordracht voor bepaalde zetels wordt toegekend of doordat is voorgeschreven, dat voor bepaalde zetels de leden in door de wet omschreven kringen moeten worden gezocht. Soms echter niet, doch dan blijkt in feite voor bepaalde plaatsen in het college steeds een beroep te worden gedaan op personen uit dezelfde hoek.

De status van de leden is in enkele gevallen bij de wet geregeld, bijv. bij de Sociaal-Economische Raad o.a. door de bepaling dat zij stemmen zonder last of ruggespraak. Voorts geldt voor de leden van die raad en voor die van een groot aantal andere adviescolleges, dat zij onderworpen zijn aan een strafrechtelijk gesanctioneerde verplichting tot geheimhouding. Ook wanneer wettelijke bepalingen van deze soort ontbreken, verkeren de leden niettemin in ongeveer dezelfde positie door wat ik nu maar zal noemen een erecode.

Wet of code maakt de positie van de leden der adviescolleges die uit kringen van belanghebbenden voortkomen, tot een tweeslachtige. Deze leden moeten op gelijke voet met de andere leden medewerken aan het uit te brengen advies. Dit impliceert, dat zij naar eer en geweten moeten streven naar de bepaling van een standpunt, dat volgens hen het standpunt van de verantwoordelijke bewindsman behoort te zijn. Anderzijds zijn zij juist in het college benoemd met het oog op het vertrouwen, dat hun achterban in hen stelt, en wegens hun kennis van de inzichten van de kring, waaruit zij voortkomen.

Er wordt dan ook niet van hen verwacht, dat zij gedurende de voorbereiding van het advies over de aangelegenheid, waarover wordt geadviseerd, alle contact met hun achterban verbreken. Het is integendeel vaak van groot nut, dat zij op een voorzichtige wijze peilen, hoe bepaalde, bij het adviescollege in overweging zijnde oplossingen in hun kring zouden worden ontvangen.

Wel behoort het tot de etiquette, dat de leden van een adviescollege en dus ook diegenen onder hen die uit de sfeer der pressiegroepen afkomstig zijn, zich in hun openbaar woord en geschrift over een in het college aan de orde zijnde aangelegenheid zekere kringen beperkingen opleggen. Dit geldt echter niet voor hun organisatie.

Het systeem van exponenten van pressiegroepen te betrekken bij het werk van adviescolleges heeft nadelen en voordelen. Tot de nadelen behoort de onduidelijke positie van deze leden; een volstrekt objectieve benadering hunnerzijds is bijna niet te eisen. Een voordeel is echter, dat deze leden gedwongen worden hun standpunt tegenover de onafhankelijke deskundigen en tegenover medeleden van andere belangengroeperingen te rechtvaardigen en dat er daardoor ruimte komt voor een algemene confrontatie, welke de mogelijkheid van in brede kring aanvaardbare oplossingen kan openen. M.i. overwegen dan ook in het algemeen de voordelen ¹⁰.

Het is evenwel duidelijk, dat deze inschakeling van woordvoerders van pressiegroepen geen equivalent is van het horen van die groepen. Dit vloeit niet alleen voort uit de vorm van de inschakeling: medewerking aan op collegiale grondslag adviseren is iets anders dan als afzonderlijke groep gehoord worden. Bovendien belet reeds de noodzakelijke beperkte omvang van het college, dat exponenten van alle belanghebbende organisaties erin zitting hebben. En tenslotte zijn de hier bedoelde leden dikwijls niet de werkelijke representanten voor de bij een voor advies ahangig ontwerp onmiddellijk belanghebbende groepen. Zo hebben bijv. in de Sociaal-Economische Raad naast Kroonleden leden, benoemd door centrale en algemeen georiënteerde organisaties van ondernemers en werknemers, zitting. De onderwerpen, waarover de Raad adviseert, betreffen dikwijls alleen delen van het bedrijfsleven of bepaalde bedrijfstakken, waarvoor eerder de vakorganisaties als de woordvoerders van de directe belanghebbenden dienen te worden aangemerkt.

Als er in het voorbereidende stadium van een wetgevend maatregel een adviesorgaan wordt ingeschakeld en belanghebbenden worden gehoord, geschiedt dit meestal door dat orgaan. Voor een deel ligt dit vast in de wet, anderdeels berust dit alleen op bestuurspraktijk. Het is niet gemakkelijk van dit geheel een beschrijving te geven die de werkelijkheid benadert. Dit is hieraan te wijten, dat het horen van belanghebbenden, ook waar dit gebruikelijk is,

¹⁰ Een soortgelijk betoog bij K. C. Wheare, Government by committee, Londen, 1955, blz. 79 en elders.

niet altijd in wettelijke bepalingen is vastgelegd. En ook al zijn er bepalingen op dit punt, die bijv. inhouden dat daarbij aangewezen groepen van belanghebbenden worden gehoord, dan wil dat nog niet zeggen, dat daarnaast ook niet het horen van andere groepen plaats vindt.

Het heeft natuurlijk niet veel zin en het zou ook de omvang van dit preadvies te buiten gaan, indien hier naar volledigheid bij de beschrijving zou worden gestreefd. Ik meen mij dan ook op enkele voorbeelden te kunnen concentreren.

Daarbij kan ik wellicht het beste beginnen met de praktijk bij de Sociaal-Economische Raad te schetsen. Dit is immers het belangrijkste orgaan ex artikel 87 van de Grondwet; artikel 41 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie legt aan de regering de verplichting op de raad te horen over belangrijke ontwerpen van wetgevende aard op sociaal en economisch gebied. Daarnaast wordt in een aantal bijzondere wetten het horen van de raad (of van een commissie van de raad, als bedoeld in artikel 43 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie; een commissie, in welke samenstelling de regering een bijzondere zeggenschap heeft) nog eens, eigenlijk min of meer ten overvloede, apart voorgeschreven bij de voorbereiding van uitvoeringsvoorschriften van die wetten; vgl. de Vestigingswet Bedrijven 1954, Dranken Horecawet, Warenwet, Bedrijfsvergunningenwet, In- en uitvoerwet, Wet op het afbetalingsstelsel 1961, Uitverkoopwet.

In de sociale sfeer geschiedt het adviseren door de Sociaal-Economische Raad en daarmee gepaard gaand horen van belanghebbenden ook in gevallen, waarin de wet eerder de indruk wekt van een alleen benaderen van belanghebbenden zonder tussenkomst van een adviesorgaan, zoals bijv. bij de uitvoering van de Wet op de gevaarlijke werktuigen en de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds.

Het is een tamelijk vaste praktijk van de Sociaal-Economische Raad ontwerpen, waarover hij adviseert, bekend te maken in het Mededelingenblad Bedrijfsorganisatie, waarna elke groep belanghebbenden zich tot de raad kan richten en desgevraagd ook mondeling wordt gehoord.

De raad stelt geen bijzondere eisen aan de ontvankelijkheid van een groep om te worden gehoord, m.n. verlangt

hij niet, dat die groep in enig opzicht representatief is. Aldus werd reeds uitgedrukt in de ter zake vastgestelde richtlijnen van de raad van 15 januari 1954 (Mededelingenblad Bedrijfsorganisatie 1954, no. 1). Aan bepalingen in wetten als de Warenwet, de Vestigingswet Bedrijven 1954, de Drank- en Horecawet, de In- en uitvoerwet enz., waarin als te horen belanghebbenden alleen of met een zekere voorkeur produkt- en bedrijfsschappen worden genoemd, moet dan ook niet te veel waarde worden gehecht. Hetzelfde geldt voor voorschriften, waarin slechts sprake is van het horen van organisaties die naar het oordeel van de Kroon, de minister of de Sociaal-Economische Raad representatief zijn of anderszins daarvoor in aanmerking komen; voorbeelden daarvan leveren art. 68 Wet op de Bedrijfsorganisaties en de Wet op de gevaarlijke werktuigen.

Andere adviescolleges op sociaal-economisch gebied gaan op analoge wijze te werk. Dit geldt bijv. voor de Adviescommissie krachtens de Wet economische mededinging; het horen van belanghebbenden zonder onderscheid door die commissie is in de wet (art. 10) en in het Besluit werkwijze Commissie economische mededinging zelfs vrij uitvoerig geregeld. En eveneens voor de Adviescommissie Warenwet, die in een grensgebied van de volksgezondheid en de sociaal-economische sector opereert; art. 16 van het K.B. van 26 juli 1955, no. 24, schrijft publicatie van ontwerpen in de Staatscourant voor en houdt een plicht tot schriftelijk en mondeling horen van belanghebbenden in.

Een belangrijke uitzondering op dit systeem vormt de landbouwsector. Op dit gebied wordt de Sociaal-Economische Raad bij de advisering gewoonlijk niet ingeschakeld. Daar pleegt uitdrukkelijk bepaald te worden, dat de minister alleen de betrokken produkt- of bedrijfsschappen als representanten van belanghebbenden hoort. In de praktijk wordt daarmee ook meestal volstaan. Aldus bijv. de Landbouwwet. Een oplossing in dezelfde geest geeft artikel 3 van de Pachtwet, waarin is bepaald, dat over een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot regeling van de maximum-pachtprijs moeten worden gehoord het Landbouwschap en de commissie van advies voor het grond- en pachtprijspeil. Laatstgenoemde commissie bestaat uit vertegenwoordigers van belanghebbenden met een onaf-

hankelijke voorzitter. In de Landbouwwet van 1929 en 1938 is bepaald, dat over uitvoeringsvoorschriften overleg wordt gepleegd met organisaties van direct belanghebbenden.

Deze methodiek van horen van belanghebbenden in de sector van de landbouw hangt samen met de ver gaande wijze, waarop hun organisaties worden ingeschakeld bij het bestuur op dat gebied ¹¹.

Ten aanzien van de sociale sector mag niet onvermeld blijven, dat in een aantal gevallen de Stichting van de Arbeid wordt gehoord, al dan niet los van de advisering door de Sociaal-Economische Raad.

Buiten de sociaal-economische sector heb ik niet veel bepalingen omtrent het horen van belanghebbenden bij de voorbereiding van wetgeving kunnen vinden. Het is echter algemeen bekend, dat dit op grote schaal, zij het soms zeer informeel plaats vindt. Een recent voorbeeld van een voorziening bij de wet omtrent dit horen is artikel 3 van de Wet op het voortgezet onderwijs, volgens hetwelk bij algemene maatregel van bestuur, de Onderwijsraad gehoord, de onderwerpen worden aangewezen waaromtrent aan organisaties van ouders, van leraren of van gemeente- of schoolbesturen gelegenheid wordt gegeven de minister van advies te dienen ¹².

Zoals ik reeds opmerkte is het een vrij constante praktijk van de Sociaal-Economische Raad, dat het voorontwerp of daarmede vergelijkbare stuk met machtiging van de betrokken minister wordt openbaar gemaakt. Naar aanleiding van die bekendmaking richten de belanghebbenden zich schriftelijk met hun zienswijze tot het adviescollege. Uitdrukkelijke bepalingen van gelijke strekking zijn vervat in de Wet economische mededinging, de Bedrijfsvergunningenwet en de Warenwet.

¹¹ Over de achtergronden hiervan zij verwezen naar de oraties van Prof. Dr. I. Samkalden, Behartiging van collectieve belangen in de agrarische wetgeving, 1952, en Prof. Mr. F. F. X. Cerutti, Bedrijfsorganisatie en landbouwwetgeving, 1956.

¹² Over de voorgeschiedenis van deze bepaling: Mr. J. H. Grosheide, in T.v.O. 1962, blz. 96; over de Onderwijsraad in het algemeen: Mr. H. Drop, De Onderwijsraad gehoord, diss. 1964.

In de Wet op de geneesmiddelenvoorziening gaat het tot op zekere hoogte juist andersom. Nadat de Geneesmiddelencommissie is gehoord over een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot aanwijzing van aan apothekers voorbehouden geneesmiddelen wordt dit ontwerp bekend gemaakt in de Staatscourant. Het ontwerp mag niet ter bekrachtiging worden voorgedragen dan na één maand na die publicatie. Blijkens de memorie van toelichting is het echter toch de bedoeling, dat de commissie de belanghebbenden vooraf hoort.

Iets soortgelijks bepaalt artikel 68 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Volgens dat artikel moet de Sociaal-Economische Raad minstens een maand van te voren openbaar kennis geven van zijn voornemen te adviseren over de instelling van bedrijfslichamen.

Soms wordt niet voorgeschreven, dat het ontwerp wordt gepubliceerd doch alleen dat een bekendmaking moet worden gedaan van het aanhangig zijn daarvan bij een college. Aldus de Wet verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds.

Ook komt het – vermoedelijk veelvuldig – voor, dat de adviesaanvraag niet is gepubliceerd en het college zich zelf tot bepaalde belanghebbende groepen wendt met het verzoek desgewenst hun visie te geven.

Op de schriftelijke mededeling van het standpunt van een groep van belanghebbenden kan, al dan niet op verzoek van de groep, nog een mondeling gehoor volgen. Dit geschiedt ten overstaan van het college of van bijv. een subcommissie daaruit.

Wettelijke bepalingen omtrent deze fase zijn nog nauwelijks bekend. Een enkel voorbeeld vormt de Bedrijfsvergunningenwet, die voorschrijft, dat het gehoor in openbare zitting plaats vindt.

Het verslag van het gehoor wordt normaliter vastgesteld als het verslag van elke andere vergadering van het college. De gehoorde groep krijgt het gewoonlijk niet te zien.

In een zorgvuldig opgesteld advies van het adviescollege behoort een nauwkeurige beschrijving voor te komen van de wijze waarop het advies is voorbereid. In dat kader wordt melding gemaakt van de interventies van belanghebbenden, m.n. van de wijze, waarop zij tot stand kwamen, en van haar inhoud. Soms worden de van belangheb-

benden ingekomen brieven als bijlage bij het rapport gevoegd. De op dit punt bijzonder zorgvuldig geredigeerde Bedrijfsvergunningenwet bepaalt, dat de verslagen van de gehoren bij het advies moeten worden gevoegd.

Ook als dit achterwege is gebleven, behoeft dat nog niet te betekenen, dat die interventies niet ter kennis van de verantwoordelijke minister komen. Veelal heeft immers een departementaal vertegenwoordiger de vergaderingen van het adviescollege bijgewoond. Hij behoort niet alleen voor een zeker samenspel tussen het college enerzijds en de bewindsman met zijn apparaat anderzijds te zorgen, doch bovendien zijn minister in te lichten over de achtergronden van het uitgebrachte advies.

Of een eenmaal uitgebracht advies wordt gepubliceerd en wanneer, staat althans voor op verzoek uitgebrachte adviezen ter beslissing van de regering, dan wel van de betrokken bewindsman. Sommige adviezen worden zeer snel openbaar gemaakt, andere komen eerst in een heel laat stadium, bijv. als bijlage bij de memorie van toelichting van een ingediend wetsontwerp ter algemene kennis, weer andere blijven voor altijd binnenskamers. Voorzover de wet aan het adviescollege niet reeds geheimhouding oplegt, behoort het tot de reeds gesignalceerde bestuurlijke erencode, dat het advies zolang het niet is gepubliceerd, als vertrouwelijk wordt beschouwd.

Wanneer er geen complicaties zijn in de afdoening, gaat de zaak verder haar officiële staatsrechtelijke weg.

Geldt het een wetsontwerp, dan volgt, nadat de minister zijn standpunt heeft bepaald, de voor het publiek niet zichtbare fase van de Ministerraad en de Raad van State. Daarna wordt het wetsontwerp ingediend bij de Tweede Kamer en begint de laatste etappe, de uiteraard geheel openbare parlementaire behandeling.

De Nederlandse politieke en staatsrechtelijke verhoudingen — dit in tegenstelling met die in vele andere landen — zijn zodanig, dat in de eerste plaats vrijwel elk wetsontwerp afkomstig is van de regering en in de tweede plaats de overgrote meerderheid van de door de regering ingediende wetsontwerpen het Staatsblad bereikt.

Evenwel bereiken weinig wetsontwerpen van betekenis het Staatsblad in dezelfde tekst, waarmee zij werden in-

gediend. Het recht van amendement van de Tweede Kamer heeft direct — nl. door aanvaarde amendementen — en indirect — door wijzigingen, welke de regering zelf naar aanleiding van het overleg met de Kamer aanbrengt — een grote invloed op de inhoud van een wetsontwerp. Het belangrijkste moment in de voorgeschiedenis van veel wetten is dan ook de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer met de veelal daarbij gevoegde nota van wijzigingen.

Het is te begrijpen, dat — meestal bezwaarde — belanghebbenden zich ook in het stadium van de behandeling door de Tweede Kamer met rekwesten tot dat lichaam richten. Soms leidt dit dan tot een mondeling gehoor door de betrokken commissie uit de Kamer. Van veel groter omvang is echter het officieuze lobbyën van pressiegroepen bij individuele Kamerleden en fracties. Dikwijls is echter ook dat niet strikt nodig, omdat een deel van de Kamerleden die zich met een bepaald wetsontwerp in het bijzonder bezig houden, pleegt voort te komen uit bij het ontwerp geïnteresseerde pressiegroepen of althans daarmede attaches heeft.

De behandeling door de Eerste Kamer heeft door het ontbreken van het recht van amendement en voorts omdat het onderwerp langzamerhand is doodgepraat, meestal een steriel karakter. De interesse van belanghebbende groepen gaat slechts zelden zo ver, dat zij ook nog aan dat college rekwesteren ¹³.

Indien het door het adviescollege uitgebrachte rapport een algemene maatregel van bestuur betreft, doorloopt het ontwerp de voor het publiek onzichtbare weg van Ministerraad en Raad van State. Het duikt pas weer op, als het — als fait accompli — in het Staatsblad verschijnt. Een zich langzaam verbreidende goede gewoonte is met de algemene maatregel van bestuur in het Staatsblad de nota van toelichting te publiceren, waarmede het stuk aan de

¹³ Het is hier niet aan de orde, doch om misverstand te voorkomen, zou ik crop willen wijzen, dat ik geen voorstander ben van afschaffing van de Eerste Kamer, die reeds lang zoveel rechtsgeleerden en politici in hun vaandel schreven. Wel komt het mij gewenst voor bij de overgrote meerderheid der wetsontwerpen de behandeling door die Kamer aanzienlijk summierder te maken.

Koningin ter bekrachtiging is aangeboden. In enkele gevallen is voorts bij de wet voorgeschreven, dat tussen de afkondiging en inwerkingtreding van de maatregel tenminste een zekere tijd moet verstrijken, m.n. om het Parlement de mogelijkheid te geven zich over de maatregel uit te spreken, alvorens hij in werking treedt.

PAR. 3. DE VERPLICHTING TOT HET HOREN VAN BELANGHEBBENDEN BIJ DE VOORBEREIDING VAN WETTEN

In deze paragraaf wordt de vraag onder het oog gezien of het wenselijk is bij de wet de verplichting op te leggen tot het horen van belanghebbenden bij de voorbereiding van wetten. Vooropgesteld moet worden, dat het hier niet kan betreffen een verplichting tot het horen van belanghebbenden over reeds bij de Staten-Generaal aanhangige wetsontwerpen. Dit wordt nl. uitgesloten door de formulering van de opdracht, welke het bestuur van deze vereniging aan de preadviseurs verstrekke. Deze spreekt immers slechts van het geven van regelen „bij de wet”. Een regeling van het horen van belanghebbenden in het kader van de parlementaire procedure betreft de wijze, waarop de Kamers het aan de openbare beraadslaging voorafgaande onderzoek van een wetsvoorstel verrichten. Ingevolge de artikelen 121 en 124 van de Grondwet kan de regeling van die wijze van onderzoek slechts geschieden bij het reglement van orde van elk der Kamers¹⁴. Het geven van regels over het horen van belanghebbenden bij de wet, laat staan het scheppen van een verplichting tot zulk horen bij de wet, in dit stadium van het wetgevingsproces zou dan ook niet in overeenstemming zijn met de Grondwet.

Toch lijkt het mij dienstig, ook al om het mogelijke verwijt van een mij verschuilen achter een formele exceptie te

¹⁴ In artikel 28 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (vastgesteld op 12 juli 1966) is bepaald, dat een commissie over een in haar handen gesteld ontwerp ook andere personen dan rijksambtenaren kan horen. Dit horen kan in het openbaar geschieden. Van dit laatste wordt mededeling gedaan aan de leden der Kamer en in de Staatscourant. Zie ook Dr. E. van Raalte, Het Nederlandse Parlement, 1963, blz. 298, over niet gepubliceerde gehoren door kamercommissies.

ontgaan, hier kort de vraag te bezien, of het wenselijk is, dat de Staten-Generaal bij reglement van orde een verplichting tot het horen van belanghebbenden voor zich creëren.

Ik beantwoord die vraag ontkennend. Voor de Eerste Kamer behoeft dit nauwelijks toelichting. Zowel de staatsrechtelijke positie van die Kamer als de praktische betekenis van haar rol bij de wetgeving — m.n. het ontbreken van een recht van amendement — zouden een verplichting tot het uitschrijven van gehoren in de overgrote meerderheid der gevallen zinloos maken.

Ten aanzien van de Tweede Kamer vrees ik, dat in de huidige verhoudingen het scheppen van een gehoorplicht niet zinvol is. Zoals de grote meerderheid der wetsontwerpen thans wordt voorbereid, zou zulk een verplichting tot een doubleure leiden. Ook zou zij minder goed passen in de rol, welke de Tweede Kamer zich bij de wetgeving heeft toebedeeld of door de feiten heeft gekregen, een rol immers, waarin het accent meer op de controle op de regering dan op het actieve medewetgeven ligt.

Ik zou dan ook, afgezien van mogelijke bezwaren die tegen een gehoorplicht bij de voorbereiding van wetten in het algemeen kunnen worden ingebracht en waarop ik uiteraard hieronder nog zal ingaan, reeds op deze overwegingen in de huidige constellatie zulk een verplichting niet gewenst achten. Zou de situatie echter veranderen en de Tweede Kamer zich — wat zij ook binnen het bestaande staatsrechtelijke kader zeer goed zou kunnen — een meer leidende rol bij de wetgeving toebedelen, dan kan onze vraagstelling in een ander licht komen te staan ¹⁵.

Dit was echter een aangelegenheid die enigermate buiten het door dit preadvies bestreken gebied is gelegen. De vraag die ik hier wel moet behandelen, is, of het wenselijk is, dat bij de wet een plicht tot het horen van belanghebbenden wordt geschapen in het kader van de voorbereiding van een wetsontwerp, derhalve de zaak nog onder de regering is. Ook op deze vraag moet ik een ontkennend antwoord geven.

¹⁵ Uit deze uiteenzetting volgt, dat reeds thans voor het overigens zeer zeldzame geval van een initiatiefwet een ander standpunt overweging verdient.

Uiteraard kan in een algemene gehoorplicht bij de voorbereiding van wetsontwerpen redelijkerwijs niet zijn begrepen zulk een verplichting ten aanzien van alle wetsontwerpen. Bij de begrotingswetten bijv. en wetten, welke de inrichting van de staat in ruime zin betreffen, is het nauwelijks zinvol van direct belanghebbenden te spreken. Ook kunnen bepaalde ontwerpen zo spoedeisend zijn, dat het horen van belanghebbenden te veel tijd zou kosten. Verder is het denkbaar, dat de aard van bepaalde wetsontwerpen zodanig is, dat voorwetenschap omtrent hun inhoud haar werking frusteert (en waarvan de daarin voorziene regeling dan ook bijv. terugwerkt tot het tijdstip van indiening), zodat bij de voorbereiding de grootste geheimhouding moet worden betracht. Zo zijn er vrij zeker nog wel meer categorieën te bedenken.

Op zichzelf is dit geen argument tegen een algemene gehoorplicht, hoogstens een betoog om deze tot haar juiste proporties terug te brengen. Het lijkt immers mogelijk een algemene gehoorplicht voor wetsontwerpen voor te schrijven met generiek omschreven uitzonderingen die voor gevallen als zo even genoemd de verplichting opheffen. Ook het scheppen van een aldus geclausuleerde verplichting komt mij echter niet aanbevelenswaard voor.

Het zou naar mijn gevoelen de rol van de belanghebbenden in het wetgevingsproces een te zwaar accent geven. Het wetgeven door regering en Staten-Generaal gezamenlijk is voor alles een algemeen politiek bedrijf, d.w.z. een werkzaamheid waardoor in brede kring gekoesterde verlangens in ons volk op staatkundig en maatschappelijk gebied worden verwezenlijkt. Het zou van een onjuist inzicht in de aard van die werkzaamheid getuigen, indien men zou menen deze in belangrijke mate te kunnen herleiden tot een degelijk onderzoek naar de wensen van pressiegroepen en het vervolgens formuleren van een compromis ter oplossing van de gebleken conflicten in die desiderata.

Wel moet worden toegegeven, dat een deel van de bij de wet plaats vindende wetgeving een „gedepolitiseerd” karakter vertoont. Dat deel betreft onderwerpen die niet of niet meer controversieel zijn uit politiek of levensbeschouwelijk oogpunt en een overwegend technisch karakter hebben. Voor ontwerpen van deze aard die niet zozeer een conceptie op maatschappelijk gebied introduceren als wel

zulk een reeds aanvaarde conceptie uitwerken, zal veelal het vooraf horen van belanghebbenden van groot nut zijn om tot een rechtvaardige en evenwichtige regeling te geraken. Ten aanzien van wetsontwerpen die zulke kenmerken niet vertonen en die regering en Staten-Generaal voor een niet van maatschappij- en levensbeschouwing los te maken keuze plaatsen, kan het formeel inruimen van een plaats aan belanghebbenden bij de voorbereiding alleen maar vertroebelend werken, ook als die ontwerpen bepaalde groepen van belanghebbenden zeer gevoelig raken.

Zo zou ik bijv. een verplichting tot het horen van belanghebbenden bij de voorbereiding van belastingwetten bepaald misplaatst achten. Deze wetten zijn bij uitstek neerslag van levens- en maatschappijbeschouwing.

Een voor wetgeving bruikbaar onderscheid tussen „gedepolitiseerde” en andere wetsontwerpen is niet te geven. Een bepaald wetsontwerp kan in de ene situatie een politieke twistappel zijn, in andere omstandigheden een louter technische aangelegenheid.

Reeds op deze gronden komt een al dan niet geclausuleerde wettelijke verplichting tot het horen van belanghebbenden bij de voorbereiding van een wet niet in aanmerking. Dit is trouwens ook geen bezwaar. De bewindsman die een wetsontwerp doet aanhangig maken bij de Staten-Generaal, is tegenover deze niet alleen verantwoordelijk voor de inhoud, doch ook voor de wijze waarop hij het ontwerp heeft voorbereid. Een goede memorie van toelichting behoort in daarvoor in aanmerking komende gevallen aan de voorgeschiedenis van het wetsontwerp de nodige aandacht te wijden. Belanghebbenden hebben alle gelegenheid grieven over tekortkomingen bij de voorbereiding aan de Staten-Generaal kenbaar te maken.

PAR. 4. DE VERPLICHTING TOT HET HOREN VAN BELANGHEBBENDEN BIJ DE VOORBEREIDING VAN ALGEMENE MAATREGELEN VAN BESTUUR

Uit de gedachtengang die in de vorige paragraaf werd ontwikkeld, laat zich het antwoord op de vraag, of er termen zijn voor een wettelijke verplichting tot het horen van belanghebbenden bij de voorbereiding van algemene maat-

regelen van bestuur, wel raden. Dit antwoord luidt bevestigend.

Natuurlijk zal een dergelijke gehoorplicht niet op alle algemene maatregelen van bestuur betrekking kunnen hebben. Maatregelen die zich niet tot de burgers richten, die spoedeisend zijn of die een geheime voorbereiding vereisen, en misschien nog meer van dergelijke bijzondere categoriën van maatregelen zullen moeten worden uitgezonderd. Het lijkt technisch mogelijk een generieke omschrijving van deze categoriën te geven en op de aldus gedefinieerde rubrieken de wettelijke gehoorplicht niet van toepassing te verklaren.

Een algemene maatregel van bestuur die tot uitvoering strekt van een wet, kan in het algemeen alleen een materie betreffen, waarover, zo zij ooit politiek controversieel was, die politieke strijd is gestreden. Het juridische en maatschappelijke kader, waarbinnen de regeling moet blijven, staat dan van te voren vast. Het tot stand brengen van een algemene maatregel van bestuur betekent dan ook in de regel een meer bestuurlijke dan politieke werkzaamheid, een werkzaamheid ook, die grotendeels opgaat in het opsporen en afwegen van de in het geding zijnde belangen. Een formele plicht tot het horen van belanghebbenden past hierin zeer wel.

Verder ligt een argument voor een wettelijke gehoorplicht in de omstandigheid, dat de algemene maatregel van bestuur, voordat hij in het Staatsblad verschijnt, geen openbaar stuk is en dat dan ook een geformaliseerde discussie als bij wetsontwerpen gewoonlijk ontbreekt en daarmee ook een mogelijkheid voor groepen belanghebbenden om in die discussie te interveniëren. In paragraaf 1 wees ik er reeds op, dat de meeste pressiegroepen ook in de huidige situatie zich wel weten te redden en dat in de praktijk min of meer bevredigende, soms op de wet gebaseerde gehoorprocedures bestaan, doch dit alles kan toch uit een oogpunt van rechtswaarborgen niet als een equivalent van een wettelijke gehoorplicht worden beschouwd.

Tenslotte vergemakkelijkt een wettelijke plicht belanghebbenden te horen en, waarover nader in de volgende paragraaf, daarover openbaar te rapporteren in belangrijke mate de parlementaire controle op uitgevaardigde maatregelen van bestuur. In het bijzonder bij technisch inge-

wikkelde regelingen — en die komen bij algemene maatregelen van bestuur nog al eens voor — kunnen interventies van belanghebbenden strekking en gevolgen van de regeling goed belichten.

Op al deze overwegingen zou ik de invoering van een algemene verplichting tot horen van belanghebbenden bij de voorbereiding van zich tot burgers richtende algemene maatregelen van bestuur willen bepleiten.

Tot dusverre was alleen sprake van algemene maatregelen van bestuur, gegrond op een wet. Bij hoge uitzondering komen echter ook de burgers rakende algemene maatregelen van bestuur voor, die de Kroon uit eigen hoofde uitvaardigt. Naar mijn mening geldt ook voor die regelingen, dat een wettelijke verplichting tot het horen van belanghebbenden bij de voorbereiding gewenst is ¹⁶.

Zoals ik in paragraaf 1 reeds deed uitkomen, is m.i. hetgeen voor algemene maatregelen van bestuur geldt mutatis mutandis van toepassing op ministeriële verordeningen.

PAR. 5. DE INHOUD VAN EEN GEHOORPROCESRECHT

In deze paragraaf wordt de vraag onder het oog gezien, welke regels bij de wet omtrent het horen van belanghebbenden bij de voorbereiding van wetten, algemene maatregelen van bestuur of ministeriële verordeningen zouden kunnen worden gesteld, onafhankelijk van de omstandigheid, of dit horen bij de wet is voorgeschreven, dan wel op facultatieve grondslag plaats vindt. De voornaamste doeleinden van dit onderzoek zijn na te gaan, of de betrokken materie van genoegzame betekenis is en zich ertoe leent om een uniforme regeling bij de wet te rechtvaardigen, en welke de voornaamste problemen zijn, waarop

¹⁶ De a.m.v.b., afgekondigd in Stb. 1963, 220, regende de verdeling van het bedrag, door de Duitse Bondsrepubliek aan slachtoffers van het nationaal socialisme als smartegeld ter beschikking gesteld, is een van de schaarse voorbeelden van deze categorie algemene maatregelen van bestuur. De Commissie-Drees, die deze a.m.v.b. voorbereidde, heeft daarbij organisaties van de Joodse bevolkingsgroep en van het verzet gehoord.

een wetgever hier vermoedelijk zal stoten. De in deze paragraaf onder c-g gegeven oplossingen hebben vanzelfsprekend alleen een tentatief karakter ter nadere bepaling van de gedachten.

Daarbij is uitgegaan van de veronderstelling, dat dit gehoorprocesrecht moet worden ingepast in het huidige wetgevingsproces, zoals dit in het positieve staatsrecht en de praktijk vastligt. Een ander uitgangspunt is reeds hierom niet goed mogelijk, omdat de preadviseurs slechts de studie van een eventueel gehoorprocesrecht is opgedragen en het dan ook niet tot hun taak behoort het wetgevingsbedrijf in zijn geheel aan een kritische studie te onderwerpen.

Alvorens ons op deze basis te beraden over de eventuele inhoud van een algemeen gehoorprocesrecht, moeten wij nog de vraag onder het oog zien of het tot stand brengen van zulk een recht zinvol is. Voor degenen die het wenselijk achten, dat het horen van belanghebbenden hetzij bij de voorbereiding van wetten of algemene maatregelen van bestuur in het algemeen verplicht wordt gesteld, zal het antwoord geen problemen opleveren. Een algemene wettelijke verplichting tot horen impliceert een algemene wettelijke regeling van de gehoor-procedure.

Doch ook als geen algemene wettelijke verplichting tot het horen van belanghebbenden bestaat en zulk horen dus geschiedt op facultatieve basis, dan wel op grond van een incidenteel wettelijk voorschrift, dat voor het tot stand brengen van bepaalde regelingen zulk horen voorschrijft, lijkt een uniforme regeling van het gehoorprocesrecht wenselijk. Hierdoor krijgt immers het begrip „horen van belanghebbenden bij de voorbereiding van wetgeving” voor het gehele staats- en administratief recht een uniforme inhoud, waardoor tevens de rechtspositie der belanghebbenden in de situatie van het gehoor overal dezelfde wordt.

Zulk een regeling zou ook althans dat deelgebied van ons publieke recht, dat met andere deelgebieden daarvan de historisch gegroeide verbrokkeling gemeen heeft, doorzichtig en toegankelijk maken.

Achtercenvolgens zullen in deze paragraaf als onderdelen van het gehoorprocesrecht worden gezien:

- a. Welke instantie neemt de gehoren af?
- b. Wie wordt als belanghebbende toegelaten?

- c. Hoe worden de belanghebbenden voor een gehoor benaderd?
- d. Wat is het onderwerp van het gehoor?
- e. Hoe is de procesgang van het gehoor?
- f. Wat geschiedt met de uitkomsten van het gehoor?
- g. Wat zijn de rechtsgevolgen van niet-naleving van een voorschrift van gehoorprocesrecht?

a. Welke instantie neemt de gehoren af?

Voor het afnemen van de gehoren komen drie instanties in aanmerking: de betrokken minister zelf of ambtenaren van diens departement namens deze; een adviescollege of een andere onafhankelijke commissie, waaraan de voorbereiding van een advies over het betrokken ontwerp of althans de bestudering van de betrokken materie is opgedragen; een van de executieve onafhankelijke, welhaast quasi-rechterlijke instantie, die uitsluitend tot taak heeft dergelijke gehoren af te nemen en het resultaat daarvan te registreren.

Verondersteld is daarbij uiteraard een procedure, waarbij het zwaartepunt ligt op het mondeling gehoor, waaraan dan meestal een schriftelijke voorbereiding vooraf zal zijn gegaan. „Gehoord worden” over een in voorbereiding zijnde regeling is immers iets anders dan het door de belanghebbende laten registreren van zijn standpunt ten aanzien van die regeling. Het is in wezen een diepgaand gesprek tussen enerzijds de belanghebbende en anderzijds een gesprekspartner, die in staat is voortdurend de stellingen van de belanghebbende zakelijk te waarderen en te confronteren met hetgeen door de ontworpen regeling wordt omvat.

De betrokken minister zelf komt als horende instantie niet serieus in aanmerking. Hoogstens laat zich zulk horen denken in de vorm van schriftelijk horen, waarbij de feitelijke behandeling van het gehoor toch geschiedt door departementale ambtenaren. Hieraan doet natuurlijk niet af, dat een bewindsman incidenteel voor een onderhoud belanghebbenden ontvangt om van hun standpunt kennis te nemen.

Dat departements-ambtenaren te zeer geëngageerd zijn in het officiële beleid om als partner in een schriftelijk en mondeling gehoor te kunnen optreden, is evident. De oplossing deze ambtenaren tot de horende instantie te maken is dan ook stellig niet de optimale.

Aantrekkelijker lijkt het het afnemen van de gehoren op te dragen aan een „quasi-rechterlijke” instantie, de Amerikaanse oplossing derhalve¹⁷. Toch doemt hier reeds aanstonds één bezwaar op, nl. dat dergelijke instanties thans niet bestaan, en, indien zij speciaal voor dat horen worden ingesteld, het horen van belanghebbenden een afzonderlijk element blijft in de voorbereiding van een wetgevende maatregel. Een ander, m.i. nog belangrijker bezwaar is, dat zulk een instantie, die institutioneel gesproken noch geëngageerd bij het onderwerp, noch daarin geïnteresseerd is, bij nader inzien niet zulk een goede gesprekspartner van de belanghebbende is. Het gaat er immers niet alleen om dat deze laatste zich laat horen, maar ook dat zijn uitingen juist worden verstaan en deugdelijk tegen de achtergrond van de totale door de ontworpen regeling aan de orde gestelde problematiek worden verwerkt.

Wanneer, wat toch waarschijnlijk is, bij het door de instantie af te nemen gehoor ambtenaren als representanten van de betrokken minister tegenwoordig zijn, kan het gehoor in feite een gesprek tussen de belanghebbende en die ambtenaren worden, met de autoriteit die formeel het gehoor afneemt, in de rol van scheidsrechter voor de naleving van de voor het gehoor vastgestelde spelregels. Dan wordt het een variant van de eerste hierboven verworpen oplossing.

Ook laat zich nog denken, dat de autoriteit die het gehoor afneemt, wel als voldoende deskundige een actieve rol wil spelen en daartoe een ambtelijke staf van experts assumeert. Dit leidt dan tot het ontstaan van een nieuw, in het wetgevingsproces opgenomen ambtelijk apparaat, dat in de verhouding tot de autoriteit die het adviseert, zelfs gemakkelijker kan gaan overheersen¹⁸.

Blijft over het horen door een onafhankelijk adviesorgaan. Dit kan distantie nemen zowel van het ontwerp, dat aan de orde is, als van het vertoog van de belangheb-

¹⁷ Tamelijk ver in de richting van het Amerikaanse stelsel gaat Prof. Brasz in zijn meergenoemde oratie. Het is mij niet geheel duidelijk geworden, of hij hier alleen de voorbereiding van beschikkingen of ook die van lagere wetgeving op het oog heeft.

¹⁸ Verwezen zij naar het artikel van Drs. A. Hogerwerf: De staf van het Amerikaanse congres, het functioneren van een parlementaire bureaucratie, *Acta Politica*, 1966/1967, blz. 29.

bende. Toch kan het tegenover de belanghebbende tegen-
spel leveren, dat aan de voorgedragen belangen een juist
perspectief kan geven, mede door deze te confronteren met
andere in het geding zijnde belangen. Verder kan het
adviescollege de uitkomsten van de gehoren en de waarde-
ring van het daarin naar voren gekomene verwerken in
zijn advies, waardoor de gehoorprocedure a.h.w. automa-
tisch in de behandeling van het ontwerp wordt geïntegreerd.
Tenslotte kan als argument voor de keuze van het advies-
college als horende instantie worden aangevoerd, dat hier-
door het beste wordt aangesloten bij de praktijk ¹⁹.

Deze oplossing lijkt aannemelijk, doch haar implicaties
zijn niet gering. Zij koppelt nl. de materie van het horen
van belanghebbenden volledig aan die van de adviescolle-
ges. Een gevolg is immers, dat in alle gevallen van voorbe-
reiding van wetgeving, waarin belanghebbenden, verplicht
of onverplicht, worden gehoord, dit moet gebeuren in
het kader van de voorbereiding van een advies van een
onafhankelijke instantie. Horen brengt dus mede verplicht
advies inwinnen van een onafhankelijk adviescollege.

Op de gebieden, waarop deze colleges thans niet be-
staan of niet plegen te worden ingeschakeld, betekent dit
een ingrijpende verandering van de bestaande werkwijze,
welke veelal gepaard zal gaan met aantasting van posities
van thans wel ingeschakelde organen.

Een andere belangrijke consequentie is de volgende.
Wanneer de gehoren en de verwerking van de resultaten
daarvan bij alle adviescolleges volgens een in de wet vast-
gelegde uniforme modus procedendi moeten plaatsvinden,
zal dit er vrij zeker toe leiden, dat ook verder voor de werk-
wijze van de adviescolleges uniforme regels zullen worden
gesteld. Daardoor herleeft in een nieuwe context de oude
gedachte die bij de totstandkoming van het tegenwoordige
artikel 87 van de Grondwet heeft voorgezeten, nl. die van
een kaderwet voor alle vaste colleges van advies en bij-
stand.

Aan de koppeling van horen en adviseren kan nog een
derde consequentie worden verbonden, nl. dat bij de wet
minimum-eisen worden gesteld, waaraan de samenstelling

¹⁹ Sterk in deze richting gaat Prof. Mr. J. M. Polak in N.J.B.
1966, blz. 1129.

van een adviescollege moet voldoen om als een onafhankelijk college, bevoegd tot het afnemen van gehoren, te kunnen optreden. Op het eerste gezicht is dit, ook los van de kwestie van de gehoren, een sympathiek verlangen, omdat daardoor de onafhankelijkheid van deze adviseurs tegenover degenen die hun advies vragen, beter wordt gegarandeerd. Het zal echter in de praktijk niet eenvoudig zijn desiderata van deze strekking te verwezenlijken.

b. Wie wordt als belanghebbende toegelaten?

Zoals ik al eerder opmerkte, gaat het in de praktijk bij de voorbereiding van wetgeving om het horen van organisaties en niet van individuele belanghebbenden. Dit neemt niet weg, dat aan deze laatsten, indien zij dit wensen, op dezelfde voet als de organisaties het recht om gehoord te worden toegekend ²⁰.

Het zou m.i. onjuist zijn elke organisatie die zich meldt om te worden gehoord, ook voor een gehoor toe te laten. Het recht op gehoor dient te worden beperkt tot die organisaties, die door doelstelling of feitelijke werkzaamheid de belangen behartigen van hun leden of aangeslotenen, voorzover die belangen bij het ontwerp van wetgeving in het geding zijn. Daarbij mag men aan het begrip „belang” een zekere oneigenlijke betekenis toekennen, zoals reeds uit de eerder gegeven voorbeelden van een vereniging voor dierenbescherming en op het gebied van de kinderbescherming bleek. Erg ver in die richting mag men echter niet gaan, omdat in het kader van de gehoorprocedure de inhoud en betekenis van belangen moeten worden vastgesteld en gewaardeerd en niet opinies van buitenstaanders dienen te worden verzameld.

Het bewijs van het zijn van belanghebbende zal, zo nodig, door de zich meldende organisatie zelf moeten worden geleverd. Daarbij zal zij tevens moeten vermelden en eventueel aantonen, hoe groot haar aanhang is, die bij de in overweging zijnde wetgeving belang heeft.

Dit is van groot praktisch belang, omdat langs deze weg de werkelijke betekenis van pretenties van pressiegroepen objectief komt vast te staan.

²⁰ Prof. Mr. A. M. Donner merkt in zijn par. 1 aangehaalde preadvies, blz. 8, op, dat op den duur de behoefte ontstaat de enkeling te beschermen tegen de groep, waartoe hij nolens volens behoort.

Het zou bepaald onjuist zijn te eisen, dat een organisatie om het recht te bezitten te worden gehoord in de betrokken sector van het maatschappelijk leven representatief is. De beruchte vraag van het representatief zijn van een organisatie behoort eerst te gaan spelen, daar waar de overheid het particulier initiatief formeel inschakelt bij advisering en bestuur²¹.

Evenmin zie ik grond voor een zekere exclusiviteit in deze zin, dat bijv. zou worden bepaald, dat over bepaalde onderwerpen alleen publiekrechtelijke organisaties van belanghebbenden, m.n. produkt- en bedrijfsschappen, worden gehoord. Wel kunnen er redenen zijn met het bijzondere karakter van die organisaties rekening te houden door voor te schrijven, dat zij in elk geval dienen te worden gehoord, ook als zij zich niet eigener beweging daarvoor hebben aangemeld. Ook laat zich een bepaling denken, dat een publiekrechtelijk lichaam van belanghebbenden verplicht is aan een uitnodiging om te worden gehoord gevolg te geven.

Het spreekt vanzelf, dat het hierboven weergegeven „maximalistische” standpunt met betrekking tot de kring van tot gehoor toe te laten belanghebbenden in de praktijk wel eens een verdere belasting zal kunnen betekenen voor onze meestal toch al niet snel draaiende wetgevingsmachine. Ronduit gezegd, lijkt mij dit echter een bezwaar, waaraan slechts een technocraat beslissende betekenis kan toekennen. De voordelen, gelegen op het gebied van verbetering van de communicatie tussen overheid en burger en dat van het tegengaan van indirecte organisatiedwang, overwegen m.i. duidelijk.

Voorts dient een organisatie die wordt gehoord, verplicht te zijn mede te delen, op welke wijze zij tot het door haar ingenomen standpunt is gekomen, bijv. bij besluit van het bestuur van een ledenraad of van een algemene ledenvergadering, dan wel door een enquête onder de leden. Dit is geen onbescheiden blik in de keuken; het is een noodzakelijk gevolg van de uit het recht gehoord te worden voortvloeiende institutionalisering van de pressiegroepen, dat inzicht bestaat in de wijze, waarop zij haar

²¹ Zie hieromtrent Mr. P. Zonderland. De macht van het getal in de bedrijfsorganisatie, 1959.

standpunt bepalen. Dit kan ook bijdragen tot de interne democratie van deze groepen.

c. Hoe worden belanghebbenden voor een gehoor benaderd?

De enig aanvaardbare manier om de gehoorprocedure in te leiden lijkt het bekendmaken van het betrokken voorontwerp of daarmee vergelijkbare stuk, gepaard gaande met een openbare kennisgeving van de termijn waarbinnen en het college waarbij belanghebbenden zich voor een gehoor kunnen melden.

Dit betekent, dat met het oog op een gehoor alleen stukken aan de openbaarheid worden prijs gegeven, waarin, althans voorlopig, een standpunt is bepaald. Voor de juiste verhoudingen kan dit alleen maar bevorderlijk zijn. De gehoorprocedure strekt er immers toe vast te leggen, hoe belanghebbenden zich opstellen tegenover bepaalde voornemens; zij mag niet worden gebruikt als een soort enquête ter verzameling van desiderata met het oog op een nog te ontwerpen regeling.

d. Wat is het onderwerp van het gehoor?

Op het eerste gezicht is de vraag, wat het onderwerp is van het gehoor, weinig zinvol. We hebben immers zo juist vastgesteld, dat een voorontwerp of een dergelijk stuk wordt gepubliceerd en het spreekt vanzelf, dat dit stuk de inzet van de gehoorprocedure behoort te zijn.

Het is echter onredelijk en in de praktijk ook ondoenlijk het adviescollege en de minister bij het verdere verloop al te zeer aan dit stuk te binden in die zin, dat er geen enkel nieuw element zou mogen worden ingebracht zonder dat daarover andermaal gehoren moeten worden uitgeschreven. Daarbij komt, dat juist de gehoorprocedure en de studie door het adviescollege tot een andere aanpak van het met het voorontwerp aan de orde gestelde problemen kunnen leiden. Ook de minister kan met het rapport van het adviescollege in handen voor oplossingen willen of misschien zelfs moeten kiezen die nog niet in het voorontwerp lagen opgesloten.

Het kan m.i. slechts een zaak van door de politieke verantwoordelijkheid van de bewindsman gesanctionneerd bestuursfatsoen zijn, die alleen van geval tot geval kan worden beoordeeld, of een wijziging in de opzet het opnieuw horen van belanghebbenden dient mede te brengen. Het lijkt mij

niet mogelijk hieromtrent een voor de praktijk bruikbare rechtsregel op te stellen.

e. Hoe is de procesgang van het gehoor?

De vragen, die de in een wettelijke regeling neer te leggen procesgang oproepen, zijn zo talrijk, dat zij gemakkelijk onderwerp van een verhandeling van groter omvang dan dit preadvies zouden kunnen zijn. Ik volsta met het aanroeren van enkele hoofdpunten.

Het gehoor dient te worden ingeleid met een schriftelijke uiteenzetting van elke belanghebbende organisatie, die zich op de openbare oproep heeft gemeld, van haar standpunt. Daarop volgt, indien het adviescollege of de groep, die zulk een memorie heeft ingezonden, dit wenst, een mondelinge gehoor.

De vraag, of dit gehoor in het openbaar dient plaats te vinden, zou ik willen verbinden met de algemene kwestie, of en in hoeverre de werkzaamheid van adviescolleges in het openbaar dient te geschieden. De huidige praktijk is, dat er op dit stuk weinig of geen openbaarheid bestaat. Dit is echter een omstreden zaak. M.i. is meer openbaarheid wenselijk, ofschoon deze misschien het zakelijke karakter van de gedachtenwisseling zal schaden.

Voorts moet een keuze worden gedaan met betrekking tot de inrichting van het gehoor. Moeten alle groepen die schriftelijk hebben gereageerd, gezamenlijk en derhalve met confrontatie van elkaars standpunten worden gehoord of wel afzonderlijk? In het eerste geval zullen zij vooraf in kennis moeten worden gesteld van elkaars memories.

Mijn voorkeur gaat uit naar het eerste alternatief. Het kan ertoe bijdragen de starheid, die de gedachtenwisseling met een pressiegroep wel eens eigen is, te verminderen. De onderlinge confrontatie kan het adviescollege bovendien een dieper inzicht verschaffen in de realiteit van de in het geding zijnde belangen. Het kan er tenslotte toe leiden, dat de pressiegroepen reeds haar schriftelijke memories minder eenzijdig inkluden.

Daar staat tegenover, dat bij een dergelijk gehoor grote aantallen personen aanwezig kunnen zijn. Ik heb als secretaris van de Sociaal-Economische Raad eens een op zodanige basis georganiseerd gehoor meegemaakt, waarbij de delegaties van de te horen organisaties waren beperkt tot

twee personen, doch desondanks circa honderd vertegenwoordigers van organisaties waren verschenen. Zulk een gehoor stelt de hoogste eisen aan de leiding en kan bepaalde groepen gemakkelijk het gevoel geven, dat zij niet behoorlijk aan hun trekken zijn gekomen.

Dit mogelijke nadeel wordt echter door de voordelen overtroffen.

Uiteraard moet het mogelijk zijn van dit confrontatiesysteem af te wijken en de groepen afzonderlijk te horen in het — overigens zeldzame — geval, dat een der groepen in haar memorie vertrouwelijke gegevens, zoals omzet- en rendementscijfers van ondernemingen, heeft overgelegd.

Het gehoor wordt uiteraard afgenomen door het adviescollege of een subcommissie daaruit. Functionarissen van het college, zoals de secretaris, komen niet voor het afnemen van gehoren in aanmerking. Bij het gehoor dienen vertegenwoordigers van de betrokken minister aanwezig te zijn, die ook bevoegd dienen te zijn tot het stellen van vragen.

Een belangrijke aangelegenheid vormt het verslag van het gehoor. Bepaald een tekortkoming van de huidige praktijk is, dat de gehoorde belanghebbenden dat verslag zelden te zien krijgen.

In elk geval is een zakelijk verslag te prefereren boven een woordelijk. Ieder zal dit beamen die wel eens kennis heeft genomen van de eindeloze woordelijke processen-verbaal van gehoren, afgenomen door een commissie van de senaat der Verenigde Staten; een dossier met dergelijke verslagen wordt, zeker voor de minister, die later moet beslissen, onhanteerbaar.

Het ontwerp van het zakelijk verslag zou kunnen worden opgesteld door het secretariaat van het college en aan de belanghebbende groepen dienen te worden toegezonden voor schriftelijke opmerkingen. Vervolgens kan het verslag worden vastgesteld door het adviescollege. Indien het aldus vastgestelde stuk afwijkt van de tekst, zoals de belanghebbende groep deze geredigeerd wenst te zien, wordt van de afwijkingen in het stuk melding gemaakt.

f. Wat geschiedt met de uitkomsten van het gehoor?

Het ligt in de rede, dat de memories der belanghebbende groepen en de zakelijke verslagen der mondelinge geho-

ren als bijlagen bij het rapport van het adviescollege worden gevoegd en dat in het rapport een beschouwing aan deze stukken wordt gewijd.

Daarmede delen de stukken verder het lot van het rapport. In par. 2 wees ik er op, dat dit rapport als ter beschikking van de betrokken ministers pleegt te worden aangemerkt, m.n. voor wat betreft de publicatie. In het beleid ten aanzien van het openbaar maken van uitgebrachte adviezen valt niet veel lijn te bespeuren. Zolang het advies niet is gepubliceerd, wordt het als vertrouwelijk beschouwd.

Naar mijn gevoelen eist een behoorlijk bestuur, dat adviezen over een ontwerp, waaromtrent belanghebbenden zijn gehoord, worden openbaar gemaakt. Voor een uitzondering op die regel is slechts plaats, als het advies of de bijlagen vertrouwelijke gegevens bevatten. Speciale redenen van landsbelang om publicatie achterwege te laten kunnen er niet zijn, omdat dan ook het horen van belanghebbenden niet zou hebben plaatsgehad.

Voorts zou hier onderscheid kunnen worden gemaakt tussen adviezen over wetsontwerpen enerzijds en die over ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële verordeningen anderzijds.

In het ene geval kan publicatie gevoegelijk plaatsvinden tegelijk met de indiening van het wetsontwerp, bijv. als bij de memorie van toelichting gevoegde stukken. Er komt dan immers nog een openbare behandeling in verschillende stadia, die het mogelijk maakt, dat belanghebbenden alsnog hun positie nader kunnen kenbaar maken.

Geldt het advies het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële verordening, dan is zo spoedig mogelijke publicatie gewenst en dient tussen het tijdstip van publicatie en dat, waarop de eerstvolgende formele stap met het ontwerp wordt ondernomen — bijv. bij een algemene maatregel van bestuur aanhangig maken bij de Ministerraad, bij een ministeriële verordening haar vaststelling — een bepaald minimumtermijn te liggen.

g. Wat zijn de rechtsgevolgen van niet-naleving van een voorschrift van gehoorprocesrecht?

Wij zijn ervan uitgegaan, dat het gehoorprocesrecht bij de wet zou worden geregeld. Het is denkbaar, dat in een bepaald geval die wet niet is nageleefd. Het horen werd

achterwege gelaten, terwijl het toch wettelijk verplicht was; de voorgeschreven oproep heeft niet plaats gehad; een groep belanghebbenden is ten onrechte niet als zodanig erkend; procestermijnen zijn niet in acht genomen, enz. Onder dit hoofd wordt onder het oog gezien, welke rechtsgevolgen de wet aan dergelijke tekortkomingen dient te verbinden.

Ook hier behoort m.i. onderscheid te worden gemaakt al naar gelang het betreft horen ter zake van een wetsontwerp dan wel van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële verordening. Gaat het om een wetsontwerp, dan behoeven aan fouten bij de procesgang geen consequenties van juridische aard te worden verbonden. Een zich bezwaard voelende belanghebbende organisatie kan de fout in een rekwest onder de aandacht van de Staten-Generaal brengen die daaraan het gevolg kunnen verbinden, dat zij dienstig achten.

Bij de ontwerp-algemene maatregel van bestuur en ministeriële verordening bestaat dit alleen door de openbare parlementaire behandeling mogelijke correctiemiddel niet. Nu zou bij de wet uitdrukkelijk kunnen worden bepaald, dat fouten in de procedure de verbindende kracht van de uiteindelijke maatregel of verordening niet aantasten. Dit betekent, dat op niet-naleving van het procesrecht geen sanctie bestaat, althans geen andere dan die welke voortvloeit uit de verantwoordelijkheid van de minister tegenover het Parlement. In het staatsrecht is dit geen onbekende figuur. Niettemin zou een dergelijke oplossing voor dit geval minder wenselijk zijn. Het gaat hier immers om normen die juist zijn geschreven ter bescherming van de burger tegenover de overheid, nl. ter waarborging, dat deze burger zijn belang op behoorlijke wijze bij de overheid kan voordragen. Enigerlei sanctie of formeel redres in geval van processuele fouten ligt dan ook voor de hand.

Als zodanig zou de wet kunnen bepalen, dat veronachtzaming van procedurevoorschriften of bepaalde zodanige voorschriften leidt tot het onverbindend zijn van de algemene maatregel van bestuur of de ministeriële verordening. Dit middel zou erger zijn dan de kwaal. De meeste fouten zullen immers niet aan die uitgvaardigde regeling zelf te zien zijn en kunnen misschien zelfs niet door het raadplegen van openbare voorstukken worden opgespoord. Verder zou die onverbindendheid een vitium zijn, dat in lengte

van dagen aan de regeling zou blijven kleven. Hierdoor wordt een rechtsonzekerheid geschapen die op veel groter schaal belangen kan schaden dan deze sanctionering van normen van procesrecht ooit zou kunnen dienen.

Dit leidt ertoe een variant te overwegen in deze trant, dat elke belanghebbende groep binnen bijv. een maand na de uitvaardiging van een regeling zich tot een administratieve rechter kan wenden om over een fout bij de voorbereiding te klagen, welke rechter bij gegrondbevinding van de klacht de regeling kan vernietigen. Deze figuur komt in onze verhoudingen echter in het geheel niet in aanmerking. In tegenstelling tot sommige andere landen kent onze administratieve rechtspraak immers niet de rechtstreekse aantasting van een besluit met materieel wetgevende inhoud. Het zou niet zinvol zijn alleen ter correctie van fouten in de procedure als hier in het geding zijn van dit systeem af te wijken.

Als enige mogelijkheid van rechterlijke correctie zie ik de interventie van de administratieve rechter in een stadium, waarin de algemene maatregel van bestuur of de ministeriële beschikking nog in voorbereiding is. Min of meer op de voet van artikel 15 van de Wet beroep administratieve beschikkingen zou de wet kunnen bepalen, dat elke belanghebbende binnen dertig dagen na de publicatie van het advies over processuele fouten kan klagen bij de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Deze beslist zo spoedig mogelijk op de klacht. Bij gegrondbevinding geeft hij de door hem nodig geachte bevelen, bijv. dat de belanghebbende alsnog wordt gehoord en door wie.

Uiteraard dekt dit systeem twee gevallen niet, nl. dat de minister in casu een wettelijke verplichting tot het vragen van advies heeft veronachtzaamd en dat hij een uitgebracht advies, hoewel wettelijk daartoe verplicht, niet heeft gepubliceerd. Dit zijn echter naar buiten blijkende fouten, waarvan het niet bezwaarlijk is, dat de wet er het gevolg van onverbindend zijn van de bewuste algemene maatregel van bestuur of ministeriële verordening aan toekent.

PAR. 6. CONCLUSIES

In de gedachtengang, welke in de vorige paragrafen werd ontwikkeld, dient er een wet tot stand te komen, waarbij

over ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële beschikkingen — behoudens generiek omschreven uitzonderingen — het horen van alle zich daarvoor meldende belanghebbenden verplicht wordt gesteld. Deze wet dient voorts de procedure van gehoor over die ontwerpen en over wetsontwerpen, indien het horen van belanghebbenden daarover plaats vindt, te regelen en er daarbij van uit te gaan, dat de gehoren worden afgenomen door van de betrokken minister onafhankelijke adviescolleges. Deze keus heeft tot dwingende of semi-dwingende implicaties, dat nog andere punten regeling bij de wet behoeven, bijv.: het verplicht stellen van het inwinnen van advies van een onafhankelijk adviescollege over ontwerpen, waarover belanghebbenden worden gehoord; het geven van algemene voorschriften over de samenstelling van de adviescolleges; het voorschrijven van publicatie van de voorontwerpen, waarop het horen betrekking heeft en van de daarover uitgebrachte adviezen.

Van dit alles kan bezwaarlijk worden gesteld, dat het urgente aangelegenheden betreft in die zin, dat er thans onhoudbare toestanden zouden bestaan die alleen door een dergelijke wet zouden verdwijnen. Anderzijds moet worden bedacht, dat het horen van belanghebbenden en de inschakeling van onafhankelijke adviescolleges op tal van gebieden van voorbereiding van „gedepolitiscerde” wetgeving degelijk ingeburgerde bestuurspraktijk zijn en dit in de voorzienbare toekomst ook wel zullen blijven. Dit geeft aan de wenselijkheid van een regeling bij de wet binnen afzienbare tijd een zwaarder accent.

In wezen wordt het oordeel over de urgentie echter bepaald door de wijze, waarop men zich opstelt tegenover de wenselijkheid van ordening en codificatie van het administratieve recht in het algemeen. Zoals de zaak er thans bijstaat, is dat gebied van het recht verbrokkeld, onoverzichtelijk en mede daarom moeilijk toegankelijk. Dit schaadt niet alleen de wetenschappelijke beoefening. Het maakt ook de taak van de bestuurder nodeloos gecompliceerd. Het confronteert de burger, al naar het onderdeel van het administratieve recht, waarmee hij te maken heeft, met veelal zinloze verschillen op het stuk van procedure, rechtszekerheid en rechtsbescherming. Door het uitblijven van een codificatie, waar deze mogelijk is, worden de ver-

schillen tussen de onderscheidene deelgebieden en daarmee de aan die verschillen verbonden bezwaren steeds groter. Wie zich een ogenblik boven de alledaagse praktijk van het administratieve recht stelt, kan codificatie van hetgeen deelgebieden van dat recht gemeen hebben, niet anders dan als iets noodzakelijks beschouwen. Terecht wordt in artikel 68 van de Proeve van een nieuwe Grondwet een algemene wet voor het bestuursrecht in uitzicht gesteld.

De wettelijke regeling, waarvan de totstandkoming in dit advies wordt bepleit en welke hiervoor korthedshalve een regeling van het wetgevingsprocesrecht werd genoemd, zou als onderdeel van zulk een algemene wet, dan wel bij afzonderlijke wet kunnen worden getroffen.

Het komt mij evenwel voor, dat reeds thans stappen kunnen worden gedaan om meer eenheid en meer waarborgen in de bestuurspraktijk ten aanzien van het wetgevingsproces te brengen. Onze zustervereniging, de Vereniging voor Administratief Recht, zou, zoals zij reeds voor andere onderwerpen heeft gedaan, uniforme richtlijnen voor die bestuurspraktijk kunnen vaststellen²². Deze zouden niet alleen op zichzelf beschouwd reeds een gunstige invloed kunnen uitoefenen, doch bovendien, met de daarmee opgedane ervaring, een nuttig uitgangspunt voor degenen kunnen zijn, die later de voorbereiding van een wettelijke regeling van het wetgevingsproces ter hand nemen.

Het is het kenmerk van codificaties, dat zij te laat en soms zelfs nooit tot stand komen, omdat de mens te veel in beslag is genomen door de dagelijkse problemen. Veel van die problemen zouden niet zijn gerezen of gemakkelijker zijn opgelost, als de codificatie, voor welke totstandkoming zij een belemmering vormen, wel ter beschikking had gestaan. Zo ontstaat een vicieuze cirkel. Mijn suggestie, die erop neerkomt voor het hier aan de orde zijnde onderwerp de voor de codificatie noodzakelijke voorstudie buiten het normale kader van de voorbereiding van wetgeving te doen verrichten, kan ertoe bijdragen deze vicieuze cirkel te doorbreken.

²² Zoals in de publicatie Algemene bepalingen van administratief recht, 1959. Prof. J. M. Polak in zijn meergenoemde advies, blz. 238, doet suggesties in dezelfde richting voor de adviescolleges.

Dient de wet regelen te geven omtrent het horen van belanghebbenden bij de totstandkoming van algemene regelingen bij wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële beschikking?

Praeadvies Mr. G. E. van Walsum

1. TERREINVERKENNING.

In de formulering van de vraag die het onderwerp van dit preadvies is, ligt al aanstonds de beperking dat de lagere publiekrechtelijke lichamen daarbij niet worden vermeld. Het is mij niet duidelijk waarom deze beperking, die ik toch wel niet als een toevallige moet zien, is aangebracht. Ik ben geneigd dat jammer te vinden. Ik geloof namelijk dat het horen van belanghebbenden bij de lagere openbare lichamen, en vooral bij de gemeenten, gemakkelijker gestalte kan krijgen dan in de sfeer van de centrale overheid, omdat de zaken die om een algemene regeling vragen, meestal concreter zijn en dichter bij de bevolking staan. Bovendien lijkt het dat het bij de lagere overheid – in het algemeen gesproken – ook effectiever kan zijn.

Het motief voor het buitenspel zetten van de lagere openbare lichamen kan in ieder geval niet zijn dat daar geen of een geringere behoefte bestaat aan een regeling van het horen van belanghebbenden. Het is nu eenmaal een feit dat de administratie er in het algemeen niet erg op gebrand is belanghebbenden te horen, wanneer zij zelf van de noodzaak daarvan niet overtuigd is en daarop vormen de lagere openbare lichamen geen uitzondering. Het is trouwens niet onbegrijpelijk dat er een zekere tegenzin daartegen bestaat. Het horen van belanghebbenden vertraagt de besluitvorming en kan deze ingewikkelder maken, het geeft meer werk, terwijl hetgeen belanghebbenden te berde brengen niet altijd ter zake zal zijn.

Hoewel ik een voorstander ben van grotere differentiatie in ons gemeenterecht in die zin dat niet elke regeling voor alle gemeenten hoeft te gelden, zou ik mij kunnen voorstellen dat uniformiteit op dit punt gewenst zou kunnen zijn. Zij is te verwezenlijken door in de gemeentewet een algemeen geldende voorziening op te nemen betreffende het horen van belanghebbenden vóór tot vaststelling van alge-

mene regelingen wordt overgegaan. En dan ligt het voor de hand dat een zelfde regeling ook voor de provincies en andere openbare lichamen in het leven wordt gecroepen. Het lijkt mij erg onwaarschijnlijk dat er veel openbare lichamen zijn die uit eigen beweging zulk een voorziening in hun verordeningen zullen hebben opgenomen.

Dit brengt mij tot een tweede opmerking over de redactie van de vraagstelling. Gevraagd wordt of de wet regelen dient te geven omtrent het horen van belanghebbenden. Dit kan in tweeërlei zin geïnterpreteerd worden. Men kan er van uitgaan dat de centrale overheid, die thans reeds vrij is belanghebbenden te horen, daarin vrij blijft, maar dat er voor het geval zij van die vrijheid gebruik maakt, spelregels voor het horen moeten worden vastgesteld, in de geest waarin dat ook voor de toepassing van het parlementaire enquête-recht is geschied. De vraag laat zich echter ook zo uitleggen dat het de bedoeling is het horen van belanghebbenden in het algemeen of in bepaalde gevallen dan wel onder bepaalde voorwaarden verplicht te stellen, waarbij dan de uitvoeringsvoorschriften kunnen worden gegeven die de naleving van deze verplichting regelen. Het lijkt mij het waarschijnlijkst dat deze laatste interpretatie bedoeld is.

In de derde plaats zou ik er op willen wijzen dat in de vraagstelling als bronnen van algemene regelingen de wet, de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële beschikking op één lijn worden gesteld. Toch kan hier van nevenschikking geen sprake zijn, omdat in het kader van de vraagstelling onderscheid moet worden gemaakt tussen de wet enerzijds en de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële beschikking anderzijds. Immers de algemene maatregel van bestuur gaat uit van de Kroon en de ministeriële beschikking van de minister, terwijl de wet tot stand komt in het gemeen overleg van regering en Staten-Generaal, waarbij de vraag rijst of het horen van belanghebbenden moet gebeuren door de regering dan wel door de Staten-Generaal of mogelijk door beide instanties. Deze vraag krijgt een bijzondere actualiteit nu de Tweede Kamer in haar nieuwe reglement van orde - artikel 28 - het instituut van de hearing een plaats heeft gegeven!¹

¹ Bijlagen Handelingen 2e Kamer 1965-66-8042-nr. 55.

Tenslotte trekt het de aandacht dat in de vraagstelling gesproken wordt van het horen van belanghebbenden. Moet dat restrictief worden opgevat in deze zin, dat alleen deggen, die als belanghebbenden worden erkend, kunnen worden gehoord? Of komt ieder die zich daarvoor aanmeldt in aanmerking, zodat niet zozeer het belang hebben als wel het belangstelling hebben beslissend is? In dit verband valt het op dat het reglement van orde van de Tweede Kamer niet spreekt van het horen van belanghebbenden maar van het horen van personen.

2. ACHTERGRONDEN EN SAMENHANGEN.

De vraag ligt in koele onaandoenlijkheid voor ons, maar niettemin moet zij geplaatst worden tegen de achtergrond van de actualiteit. Wij moeten te weten zien te komen wat de motieven kunnen zijn om de mogelijkheid te openen dat belanghebbenden vóór de totstandkoming van algemene regelingen kunnen worden gehoord. Gaat het alleen om een technische verbetering van de wetgevingsprocedure of is er meer aan de hand?

a. Verzoekschriften.

Er is toch het grondwettelijke gewaarborgde recht van petitie dat belanghebbenden de toegang geeft tot „de bevoegde macht” of „het bevoegde gezag”, zoals de „Proeve van een nieuwe grondwet”² wil lezen?

De Proeve stelt zelfs dat het verzoekschrift een middel is geworden „waardoor bij een gecompliceerder wordende staatsstructuur de afstand tussen overheid en burger op een eenvoudige wijze kan worden overbrugd”.

Deze uitspraak lijkt rijkelijk optimistisch. Kranenburg³ vestigt er ook reeds in de oudere drukken van zijn handboek de aandacht op dat het petitie-recht lang niet meer van die grote betekenis is als vroeger. Hij noemt daarvoor twee oorzaken: in de eerste plaats „de buitengewone ontwikkeling van de periodieke pers” en in de tweede plaats de verdere ontwikkeling en verfijning van de administratieve rechtspraak.

² Proeve van een nieuwe grondwet, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1966, blz. 59 e.v.

³ Mr. R. Kranenburg, Het Nederlands Staatsrecht, Tweede deel, Haarlem 1925, blz. 410 en evenzo in volgende drukken.

Zouden zich dan nu weer voor dat recht nieuwe perspectieven hebben geopend?

Tekenend is in dit verband dat de Proeve zich bezig houdt met de vraag of in de grondwet een antwoordplicht moet worden opgenomen. Men is tot een ontkennende beantwoording van die vraag gekomen. Een wettelijke bepaling inzake een antwoordplicht zou, volgens de stellers van de Proeve, zelfs bij een soepele formulering, in de praktijk ook wel tot moeilijkheden aanleiding kunnen geven. Bovendien heeft de administratieve praktijk zich reeds in belangrijke mate de gewoonte eigen gemaakt een gemotiveerd antwoord te geven. Verwacht mag verder worden dat deze gewoonte zich bij de verdere ontwikkeling van de algemene beginselen van administratief recht dieper in de bestuursethiek zal wortelen. Daarbij zal, aldus nog steeds de Proeve, de toekenning van een beroepsrecht tegen de weigering om een beschikking te geven, stimulerend kunnen werken.

Daargelaten dat dit beroepsrecht degene die door middel van een verzoekschrift zijn wensen kenbaar maakt met betrekking tot een tot stand te brengen algemene regeling niet baten kan, wordt hier toch wel een te rooskleurig beeld gegeven van de behandeling die verzoekschriften ten deel valt. Zonder te generaliseren kan toch wel gezegd worden dat bij de administratie dikwijls de neiging aanwezig is zich met een antwoord niet te haasten, eenvoudig omdat men het gevoel heeft dat dat tijd kost die beter aan dringender zaken kan worden besteed, maar vooral omdat men, zo men al geneigd is tot een motivering van het antwoord, deze graag zo beknopt mogelijk houdt.

De vrees dat een bredere motivering kan leiden tot voortzetting van een discussie die men als doelloos ziet, wint het dan van de erkenning dat zulk een motivering een gunstig psychologisch effect kan hebben.

Bovendien dringt zich de vraag op hoe de afstand tussen overheid en burger heeft kunnen ontstaan als het verzoekschrift die afstand kan overbruggen en zelfs nog wel op een eenvoudige wijze. Het recht van petitie staat toch immers al sedert 1815 in de grondwet? En is er reden om aan te nemen dat het in een gecompliceerder staatsstructuur effectiever is dan in een eenvoudiger staatsbestel?

Wil men zich rekenschap geven van de betekenis van

het petitie-recht dan moet men onderscheid maken tussen verzoekschriften uitgaande van individuele burgers en adressen van organisaties en verder tussen die, gericht aan bestuursorganen en die waarmede men zich wendt tot de volksvertegenwoordiging.

In de eerste plaats de „verzoekschriften” van particulieren aan de administratie. Deze zullen, naar ik aanneem, slechts zelden betrekking hebben op in voorbereiding zijnde of wenselijk geoordeelde algemene regelingen. Als men daarover in het geweer komt, is het meestal wanneer de regeling al tot stand is gekomen, omdat men zich er dan pas rekenschap van geeft wat er aan de hand is. In het algemeen zullen deze brieven betrekking hebben op persoonlijke belangen of moeilijkheden. Deze vorm van communicatie tussen burgers en overheid mag men niet als waardeloos beschouwen. Ik heb in mijn bestuursloopbaan dit soort brieven, wanneer zij in mijn handen kwamen, altijd als een nuttige bron van informatie beschouwd en ik kan mij voorstellen dat zij op het niveau van de centrale overheid toch ook nog wel zulk een rol kunnen vervullen. Overigens mag niet uit het oog worden verloren dat zaken die in grotere verbanden schriftelijk aanhangig worden gemaakt, in kleinere bestuurseenheden mondeling worden behandeld. Hier vervagen dus de grenzen van het recht van petitie. Het hangt in sterke mate van de gegeven bestuurlijke verhoudingen af of dat al of niet wordt gebruikt.

Duidelijker is de positie wanneer organisaties zich tot de overheid wenden. Ook dan vindt er wel persoonlijk contact plaats, maar dat gaat dikwijls vergezeld met het indienen van een verzoekschrift, hetzij voorafgaande aan mondeling overleg, hetzij ter afsluiting daarvan. Deze adressen hebben ook meer dan de verzoekschriften van zelfstandig reagerende particulieren betrekking op het tot stand komen van algemene regelingen.

Het kan zijn dat men verzoekt het ter hand nemen van een algemene regeling te bevorderen, dan wel zich uitspreekt over het aangekondigde voornemen zulk een regeling tot stand te brengen. Ook komt het voor dat men vraagt een bestaande regeling te wijzigen op grond van de ervaring daarmee in de praktijk opgedaan.

In beide gevallen kan het introduceren van de mogelijk-

heid om vóór de totstandkoming van een algemene regeling te worden gehoord een voordeel zijn. Er ontstaat in ieder geval voor de geïnteresseerden een grotere zekerheid dat zij hun mening tijdig naar voren kunnen brengen, al zal dat voor de ongeorganiseerden van meer belang zijn dan voor de georganiseerden. Voor beiden geldt echter dat zij de kans krijgen tot een gesprek over hun opmerkingen te komen. In ieder geval kan het bestaan van het recht van petitie geen grond zijn om van een regeling betreffende het horen van belanghebbenden af te zien.

Wat betreft de verzoekschriften aan de volksvertegenwoordiging valt te onderscheiden tussen verzoeken betrekking hebbende op individuele gevallen en verzoeken aanhangige wetsontwerpen betreffende. Daarnaast noemt de commissie voor de werkwijze van de Tweede Kamer in de memorie van toelichting bij haar voorstel tot herziening van het reglement van orde verder nog stukken welke betrekking hebben op onderwerpen van algemeen regeringsbeleid⁴. Deze laatste beschouwt de commissie voor de werkwijze niet als verzoekschrift in de zin van het reglement van orde. Doorgaans betreft het brieven waarin beschouwingen ter kennis van de Kamer worden gebracht. Deze brieven worden ter griffie ter inzage gelegd. Ieder lid kan er, indien hij dat wenst, het gebruik van maken dat hem nuttig lijkt.

Hoewel in het kader van dit preadvies alleen de verzoeken die betrekking hebben op aanhangige wetsontwerpen van belang zijn, zou ik nog enkele opmerkingen willen maken over de verzoekschriften die op specifieke gevallen betrekking hebben. Van Raalte⁵ wijst er op dat de uitwerking van deze verzoekschriften in de regel niet groot is. Wanneer echter de weg naar de administratieve rechter niet open staat, kan het gebeuren dat de bemoeienis van de volksvertegenwoordiging nut kan opleveren.

Deze zaak heeft echter ook nog een andere kant. Tilanus⁶ vertelt dat hij door zijn lidmaatschap van de commissie

⁴ Zie voor de voorbereiding van het reglement van orde Bijlagen Handelingen 2e Kamer, zitting 1964-65 en 1965-66 8042 en Handelingen 1965-66, blz. 2064-2181 en 2215-2233.

⁵ Dr. E. van Raalte, Het Nederlands Parlement, 's-Gravenhage 1966, blz. 268 en 269.

⁶ Drs. G. Puchinger, Tilanus vertelde mij zijn leven, Kampen 1966, blz. 278.

voor de verzoekschriften het type querulant heeft leren kennen dat altijd „een tikkie” gelijk heeft, maar nooit meer los laat en altijd op zijn zaak terug komt. Misschien is het daaraan toe te schrijven, zo vraagt men zich dan af, dat het vorige reglement van orde van de Tweede Kamer bepaalde, dat men, wanneer men lid van de commissie van de verzoekschriften was geweest, bij de eerstvolgende vernieuwing niet verplicht was een benoeming aan te nemen.

In het voorlopig verslag over het voorstel tot herziening van het reglement van orde werd in verband met de discussie over het instituut van de ombudsman, dat in dit verband ter sprake kwam, bepleit de commissie voor de verzoekschriften meer reliëf te geven. De commissie zou een prima uitrusting met mensen – bij voorkeur een eigen staf – en met materiële benodigdheden dienen te krijgen en aan het werk van de commissie zou veel bekendheid moeten worden gegeven. Gesuggereerd werd een voorlichtingsambtenaar van de Kamer aan te stellen. En als motief werd aangevoerd dat, nu het individu klem dreigt te geraken in de veelheid van wetten en voorschriften, aan iedere landgenoot een uitweg zou kunnen worden geboden.

Andere leden vonden dat men eigenlijk meer aan een ombudsman dan aan de commissie voor de verzoekschriften had en wilden dit vraagstuk eens grondig in de Kamer besproken zien. Daartegenover stonden echter weer leden die de commissie voor de verzoekschriften boven een ombudsman prefereerden.

In verband met hetgeen eerder werd opgemerkt met betrekking tot een antwoordplicht, is het niet oninteressant dat sommige leden vroegen of degenen die een verzoekschrift hadden ingediend daarvan nog wel eens wat hoorden.

De commissie voor de werkwijze verklaarde, wat dit laatste betreft, dat de commissie zich doorgaans beperkte tot het zenden van een bericht van ontvangst en het mededelen van een door de Kamer genomen besluit. Wel wordt, wanneer de verzoeker navraag doet, hem gewoonlijk mondeling of telefonisch meegedeeld of een besluit al dan niet spoedig kan worden verwacht. De commissie meende dat het zeker mogelijk is de verzoekers vaker in te lichten en zij gaf dit ook gaarne in overweging.

Voor het overige hield de commissie de boot af en niet

zonder succes want bij de mondelinge beraadslaging werden de voorstellen van de commissie op dit punt, zonder dat er een woord over werd gezegd, zonder hoofdelijke stemming aanvaard ⁷.

De verzoekschriften op ontwerpen van wet betrekking hebbende worden gesteld in handen van de commissie, die dat wetsontwerp onderzoekt. De behandeling daarvan loopt dus samen met die van het wetsontwerp. Daarom wordt daarop later teruggekomen, vooral omdat de commissies, hetgeen reeds gewoonte was geworden, krachtens het nieuwe reglement van orde personen buiten de administratie kunnen horen en dit ook in het openbaar kunnen doen.

In ieder geval kan thans reeds geconstateerd worden dat er wat wetsontwerpen betreft, voor wat het aandeel van de volksvertegenwoordiging in het totstandkomen daarvan aangaat, een mogelijkheid tot het horen van geïnteresseerden bestaat.

b. Organisaties en pressiegroepen.

Wij kennen een krachtig ontwikkeld en sterk gespecialiseerd organisatiewezen, op publiekrechtelijke hetzij privaatrechtelijke grondslag, dat naast of buiten het recht van petitie om, wel voor zijn belangen weet op te komen. De vertegenwoordigers van deze organisaties weten de weg naar de departementen en naar het parlement wel te vinden, terwijl dit, zeker wat de volksvertegenwoordiging betreft, geen eenrichtingsverkeer is.

In samenhang hiermee valt te denken aan de pressiegroepen. De zo juist genoemde belangen-organisaties zullen soms als zodanig fungeren, maar het is ook denkbaar dat pressiegroepen niet in de vorm van een min of meer duurzame organisatie optreden, maar ad hoc gevormd worden. Overigens is het, althans in ons land, niet zo een-

⁷ Sedert het afsluiten van dit praeadvies op 4 februari 1967 werd op 17 februari 1967 aan de beide Kamers der Staten-Generaal door de commissies voor de verzoekschriften van elk der Kamers een door deze commissies gezamenlijk opgestelde nota aangeboden inzake taak, werkwijze en bevoegdheden van de commissies voor de verzoekschriften. (Zitting 1966-1967 - 9027 en nr. X). Uit deze nota's blijkt dat men deze commissies een grotere betekenis wil geven. Daarbij wordt ook gedacht aan een wijziging van de enquêtewet die het mogelijk moet maken dat de commissies voor de verzoekschriften getuigen en deskundigen een verschijningsplicht opleggen en onder ede verhoren.

voudig in concreto aan te geven wanneer men van pressiegroepen kan spreken.

Aan Mr. D. A. Delprat werd ter gelegenheid van zijn afscheid als voorzitter van de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam aan het eind van 1966 in een interview de vraag gesteld of de Kamer van Koophandel een pressiegroep is. Hij ontkende dit en voerde daarbij aan dat de Kamers van Koophandel het algemeen belang hebben te dienen. Dit is slechts juist, in zoverre, dat de Kamers van Koophandel niet te behartigen hebben de belangen van de afzonderlijke bedrijfstakken, maar de belangen die het bedrijfsleven als geheel, dat de afzonderlijke bedrijfstakken omvat, gemeen hebben. De Kamers van Koophandel zijn echter voor een bepaald gebied ingesteld en moeten zich bepalen tot de bevordering van de *economische* belangen van handel en nijverheid. Men kan dus moeilijk stellen dat zij het algemeen belang hebben te behartigen.

Wel kan de vraag worden gesteld of lichamen die bij of krachtens een wet worden ingesteld als pressiegroepen kunnen worden beschouwd. Dit geldt behalve voor de Kamers van Koophandel ook voor de overige organen uit de sfeer van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Het lijkt mij niet te betwisten, dat deze organen, zodra zij naar buiten optreden, als pressiegroepen functioneren. Dit diskwalificeert deze organen niet, want daarvoor zijn zij in het leven geroepen. Maar het is niet zo dat zij, doordat zij hun ontstaan aan de wetgever ontleen, boven de status van pressiegroepen verheven zijn.

Belinfante⁸ ziet in het optreden van pressiegroepen niets onbehoorlijks. „Zij zijn,” zo zegt hij, „in zekere zin niet anders dan maatschappelijke groepen die door middel van het politieke apparaat hun wil doorzetten”. Als voorbeelden van pressiegroepen noemt hij de vakorganisaties, de ondernemers, de bureaucratie binnen het staatsapparaat, de politieke partijen, de artsen, verenigingen voor natuurbescherming, dierenbescherming en verdediging van kunstbezit, de landbouworganisaties en de organisaties van onderwijzers.

Afgezien van de bureaucratie liggen al deze voorbeel-

⁸ Prof. Mr. A.D. Belinfante, *De burger en zijn staat*, Alphen a.d. Rijn 1966, blz. 37 e.v.

den binnen de particuliere sfeer. Maar, zoals gezegd, kunnen ook organisaties die door de overheid in het leven zijn geroepen of door deze met bepaalde bevoegdheden zijn bekleed, in omstandigheden als pressiegroepen optreden. Dit geldt ook voor provincies en gemeenten. De omstandigheid dat de organen van deze lichamen, waaraan de hoogste macht toekomt, langs de weg van rechtstreekse verkiezingen door de bevolking van een gebied worden samengesteld, vrijwaart hen daarentegen niet.

Wel mag men aannemen en als eis stellen dat openbare lichamen, wanneer zij als pressiegroep optreden, daarbij een grotere terughoudendheid aan de dag zullen leggen dan particuliere organisaties. Zij behoren te beseffen dat het in laatste instantie niet hun taak is uit te maken wat in ruimere zin het algemeen belang is. Zij mogen dat beoordelen binnen de eigen beperkte bevoegdheidssfeer en dan nog met de mogelijkheid van correctie door de hogere overheidsorganen. Zij zijn vrij een eigen visie op wat het algemeen belang eist kenbaar te maken, al zullen zij er verstandig aan doen daarbij in de buurt te blijven van hun eigenlijke taak – bij het petitierecht komt dit tot uitdrukking in artikel 8 van de grondwet waarin gezegd wordt dat zij zich moeten beperken tot onderwerpen tot hun bepaalde werkkring behorende – maar zij dienen te begrijpen dat wat zij aanvoeren niet meer kan zijn dan een bijdrage tot de meningsvorming, omdat de beslissing op een ander niveau genomen wordt. Een gemeente kan, om een voorbeeld te geven, uit bezorgdheid over de stagnatie van de woningbouw ter plaatse zich tot de regering wenden en daarbij aangeven hoe naar haar mening het woningbouwprobleem in ons land behoort te worden opgelost. Het is zelfs denkbaar dat zij zo goed geoutilleerd of geïnformeerd is, dat zij alle facetten van dit probleem kan overzien, maar het afwegen van de verschillende aspecten, met de daaraan verbonden politieke implicaties, geschiedt elders en daarvoor draagt de gemeente de verantwoordelijkheid niet.

Er is trouwens nog een andere reden tot het betrachten van terughoudendheid. De hier bedoelde openbare lichamen behoren tot de overheid. Zij zijn dragers van overheidsgezag. Dit geldt voor lichamen als de gemeenten en de provincies misschien meer dan voor de organen van de

publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en andere doelcorporaties, maar dan is dat een gradueel en geen principieel verschil.

Volgens Belinfante is de staat niet meer dan een instrument van sociale beheersing tusschen andere. Hij is een organisatie geworden ter stabilisering van de maatschappelijke krachten. De staat is naar zijn inzicht slechts een soort bemiddelaar. De vraag kan worden gesteld of Belinfante in zijn ijver om de sociologische of politicologische benadering van de staat aannemelijk te maken, bij zijn streven de staat van elke luister te ontdoen niet verder gaat dan sociologisch verantwoord is.

De bemiddelaarsrol van de staat is allerm minst onbelangrijk. Het welzijn van de samenleving hangt er van af.

Bovendien voltrekt deze bemiddelaarsrol zich niet buiten het normatieve. Wanneer Belinfante de staat een van de technische middelen noemt waarmee men de maatschappij kan beheersen dan is dat een ontoelaatbare eenzijdigheid. Het is één kant van de zaak. De staat is meer dan bemiddelaar, hij is ook scheidsrechter. Daarnaast behoort de staat te stimuleren en inspireren. Het is de plicht van de staat er naar te streven dat het evenwicht tussen de maatschappelijke belangen tot stand komt op een peil dat in de voorhanden omstandigheden zo min mogelijk verwijderd is van de eis van rechtvaardigheid en gerechtigheid of, om een term te gebruiken die door Wereldraad van Kerken is geïntroduceerd, van de gestalte van de verantwoordelijke maatschappij⁹.

In de alledaagse werkelijkheid ontbreekt daar doorgaans zoveel aan dat men het nauwelijks zo durft te stellen. Toch mag men deze notie tot geen prijs loslaten. In die zin mogen wij de overheid nog steeds als dienaresse Gods zien.

Ik kan dan ook niet delen Belinfante's kijk op het algemeen belang. Volgens hem bestaat er geen belang van de algemeenheid dat naast en boven de belangen van groepen en individuen staat. Hij ziet maar één algemeen belang: dat is dat er een toestand van rust en evenwicht tot stand komt tussen de verschillende groepsbelangen. Hier-teenover stel ik dat dit evenwicht in een concrete situatie in strijd met algemeen belang kan zijn.

⁹ Dr. H.M. de Lange, De gestalte van een verantwoordelijke maatschappij, Amsterdam 1966.

Het betrachten van terughoudendheid kan men intussen ook wel in de particuliere sfeer waarnemen. Een opvallend voorbeeld daarvan vindt men bij de vakbeweging. Het is geen uitzondering dat de vakbeweging zich niet uitsluitend richt naar de onmiddellijke belangen van zijn leden maar deze plaatst in het ruimere kader van de nationale — en ook wel internationale — economie. Hierin ligt waarschijnlijk wel een van de oorzaken van de moeilijkheden die zich binnen de vakbeweging voordoen met betrekking tot het contact tussen leiding en leden. Men kan in het algemeen het wel zo stellen dat pressiegroepen eerder tot terughoudendheid geneigd zijn wanneer hun kennis groter is. Hier speelt de ontwikkeling en de verbreiding van de wetenschap een rol. Men zou van een paradoxale situatie kunnen spreken. Naar mate pressiegroepen groter en belangrijker zijn, zullen zij teneinde zo goed mogelijk beslagen ten ijs te komen en met gezag te spreken, behoefte hebben aan een wetenschappelijke fundering van hun beleid. Dit kan er toe leiden dat zij zich gedwongen voelen behoedzamer te opereren.

Een factor van belang is ook of zij dichtbij de top zitten. Een pressiegroep die opereert dichtbij het niveau waarop de beslissingen vallen, loopt de kans eerder geremd te worden door het gevoel mede verantwoordelijk te zijn.

Het bestaan van organisaties en pressiegroepen maakt een regeling betreffende het horen van belanghebbenden niet overbodig. Zulk een regeling kan in tegendeel een steun zijn voor hun activiteiten.

c. Publiciteitsmedia.

De publiciteitsmedia kunnen een niet te onderschatten invloed hebben op de overheid, hetzij rechtstreeks, hetzij door het intermediair van de publieke opinie.

Wat de pers betreft denkt men daarbij allereerst aan artikelen, waarin de bladen hun mening over bepaalde vraagstukken uiteenzetten. Het ouderwetse, breedvoerige, goed gemotiveerde betoog is meer en meer verdrongen door het korte commentaar. Daarnaast zijn gekomen de reportages en interviews, terwijl soms ook wel van een suggestieve berichtgeving kan worden gesproken.

De werkingssfeer van de vrijheid van drukpers is aanzienlijk ingeperkt doordat de stichting en instandhouding

van kranten en tijdschriften hoge kosten met zich brengen. In dit verband is de concentratie van dagbladen een zorgwekkend verschijnsel. De vrijheid om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren moge in de grondwet verzekerd zijn, de mogelijkheid om van deze vrijheid gebruik te maken is geringer geworden.

Naast de pers is de omroep een machtig middel geworden om invloed uit te oefenen. Dit geldt speciaal voor de televisie, waarbij met name genoemd moeten worden de actualiteitenrubrieken. Deze uitzendingen worden dikwijls op pakkende wijze verzorgd, maar de bewondering daarvoor mag geen beletsel zijn daarnaast te constateren dat het ook voorkomt dat vragen worden gesteld die van een gebrek aan deskundigheid getuigen of zodanig zijn ingekleed dat men er zich alleen maar over verbazen kan dat de onder-vraagde nog bereid is er op in te gaan. Verdraagzaamheid en respect voor een ander's overtuiging komen nog wel eens onvoldoende aan hun trek. Ik heb hier niet het oog op de satirische uitzendingen, die hier en daar nog al eens ergernis verwekken, wat dan heel gauw gelijk wordt gesteld met kwetsen. Hoewel ook dit soort uitzendingen de publieke opinie kan beïnvloeden, is dit een genre apart dat hier beter buiten beschouwing kan blijven.

Veel meer nog dan de pers is de omroep in handen van organisaties die een zekere monopolie-positie innemen die door de „openheid” die thans wordt nagestreefd, nauwelijks wordt bedreigd.

Het is merkwaardig dat groepen die bij de samenstelling van de volksvertegenwoordiging met een beroep op de democratie zich tegen elke drempel verzetten, bij de representatie van het Nederlandse volk in de omroep bijna geen drempel hoog genoeg vinden. En het is niet minder merkwaardig dat de organisaties die thans de machtsposities in de omroep bezetten, de grootst mogelijke haast bleken te hebben om de bestaande toestand bij de wet nog zoveel mogelijk te consolideren, terwijl de tekenen steeds duidelijker worden dat de grondslagen waarop dit bestel berust in verval raken.

De invloed van de publiciteitsmedia en de omstandigheid dat de zeggenschap over wat gepubliceerd wordt in handen van weinigen ligt, die alleen in eigen kring verantwoording behoeven af te leggen, biedt steun aan de ge-

dachte om het horen van belanghebbenden te regelen. Immers zulk een regeling opent de mogelijkheid dat opvattingen waaraan de publiciteitsmedia geen aandacht geven toch gehoord kunnen worden.

d. Demonstraties.

Ditzelfde zou men kunnen aanvoeren voor demonstraties die zich de laatste tijd in een toenemende populariteit mogen verheugen en ten aanzien waarvan een grotere vrijheid wordt nagestreefd, omdat de huidige regeling, naar de uitdrukking van Belinfante ¹⁰, er meer een is van nemen dan van geven. Demonstraties worden echter meestal niet gehouden om meningen openbaar te maken, die anders verborgen zouden zijn gebleven, maar om reeds bekende opvattingen kracht bij te zetten. Daarom lijkt het, voor zover demonstraties er op gericht zijn het totstandkomen van algemene regelen te bevorderen of te verhinderen, niet waarschijnlijk dat men minder naar dit middel zal grijpen wanneer de mogelijkheid is geschapen om vooraf over de regelingen te worden gehoord.

3. DE AFSTAND TUSSEN OVERHEID EN BURGER.

Het probleem van de afstand tussen overheid en burger, tussen bestuurders en bestuurden is allerm minst nieuw. Wanneer in dit verband van een probleem gesproken wordt, dan wordt bedoeld dat die afstand groter is dan aanvaardbaar wordt geacht. Eigenlijk is dit probleem na de tweede wereldoorlog voortdurend aan de orde geweest.

Een samenvatting van de toenmalige stand van zaken met betrekking tot dit probleem vindt men in het verslag van de Staatscommissie bestuursvorm grote gemeenten ¹¹, die werd ingesteld in 1952 en in 1955 haar rapport uitbracht.

Dit doet de vraag rijzen of men dit vraagstuk toen voornamelijk zag als een probleem op gemeentelijk niveau. In die richting schijnt te wijzen de rede waarmee de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Dr. L. J. M. Beel,

¹⁰ Prof. Mr. A.D. Belinfante, *Vrijheid en demonstratie*, Alphen a.d. Rijn 1966.

¹¹ Verslag van de staatscommissie bestuursvorm grote gemeenten, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 1 november 1952, no. 32, 's-Gravenhage 1955, blz. 9-14.

deze commissie installeerde. Hij sprak van een na de laatste wereldoorlog op velerlei terrein zich sterk manifesterend gebrek aan belangstelling en medeleven en bovendien constateerde hij dat veler interesse nog wel uitgaat naar zaken van nationaal en internationaal belang, doch vaak gering is voor locale aangelegenheden. De commissie daarentegen zag hier meer een algemeen probleem waaraan voor de grote steden speciale aspecten verbonden zijn.

De staatscommissie meende dat de overheid voor de burgerij zeker niet minder bereikbaar was geworden dan vroeger. Wat er aan ontbrak was dat de bestuursorganen bij de bestuursorganen een begrip instemmen met, of een verantwoorde kritiek op hun beleid missen. Ze hebben het gevoel, aldus de formulering van de commissie, vereenzaamd te staan boven een massa die niet in staat of bereid schijnt zich de moeite te geven, de betekenis te doorgronden van de maatregelen door het bestuur genomen. En dat terwijl, naar de mening van de commissie, in algemene zin de afstand tussen bestuur en bestuursorganen op dat moment minder groot was dan vroeger en, gezien over een periode van enige tientallen jaren, van een toenemende verwijdering niet in die mate sprake was als vaak werd verondersteld.

Niettemin leefde er, naar het gevoel van de commissie, een gevoel van onbehagen. Als mogelijke oorzaken noemde zij de toenemende institutionalisering van de samenleving, de ontwikkeling van de techniek en de complexiteit van het maatschappelijk leven die tot een vergroting van de invloed van de specialisten leidt. Voorts meende de Staatscommissie dat het ontstaan van de sociale en economische belangengroeperingen en de intensivering van de internationale samenwerking, bijgedragen hebben tot afnemende belangstelling van de burgerij. Zij wijst er ook op dat radio, bioscoop, televisie en andere vormen van vertechnering van het leven een zekere passiviteit hebben gekweekt of bevorderd, terwijl de moderne communicatiemiddelen een zekere vermoeidheid teweeg kunnen brengen. Het belangstellingsvermogen wordt overspannen en men kan zich alleen nog maar bemoeien met de onderwerpen waarbij men direct belang heeft. In samenhang daarmee noemt de commissie het verschijnsel van de massificatie, waaronder zij verstaat de neiging tot

eenvormige vervlakking van menselijk denken en menselijk gezag, die in de hand gewerkt wordt door geestelijke ontworteling.

Dit alles vindt men in het rapport van een staatscommissie en staatscommissies plegen zich krachtens hun afgewogen samenstelling, waarbij naar politiek of levensbeschouwelijk evenwicht wordt gestreefd en krachtens hun officiële status, binnen de grenzen van voorzichtigheid en ingetogenheid te houden.

Hier vallen twee dingen op te merken.

Hoewel deze themata sedert het uitbrengen van dit rapport voortdurend aan de orde zijn gebleven in discussies en in de literatuur, is er in de praktijk met betrekking tot het probleem van de afstand tussen bestuur en bestuurd tot voor kort weinig veranderd.

Typerend is in dit verband dat bij de behandeling van het wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen van de gemeentewet met betrekking tot commissies, hetwelk de voorstellen behelsde waartoe het rapport van de staatscommissie — de Quay aanleiding had gegeven, noch van de zijde der regering, noch door de Kamers, anders dan terloops, aandacht werd gegeven aan de hiervoor gereleveerde beschouwingen van die staatscommissie. Het was een technische aangelegenheid geworden die behandeld werd door de specialisten op het gebied van het gemeentebestuur¹². De behandeling van dit wetsontwerp begon in 1962 met de indiening daarvan en werd in 1964 afgesloten.

En in de tweede plaats: als men zich al over het bestaan van die afstand zorgen maakte, leefde die bezorgdheid bij het bestuur en zeker niet bij de bestuurd.

Thans is er een kentering ingetreden en men kan zeggen dat de verkiezingen voor de Provinciale Staten van 23 maart 1966 deze manifest hebben gemaakt. Daarbij bleek namelijk, in vergelijking met de Tweede Kamerverkiezingen van 1963, een gevoelig verlies voor de P. v.d. A. en een achteruitgang bij de beide andere regeringspartijen, de K.V.P. en de A.R. Daartegenover stond voor de C.H.U.

¹² Wet van 9 juli 1964, staatsblad 256, zie voor de behandeling in de Staten-Generaal Bijlagen Handelingen 2e Kamer 1961-62 en 1963-64-6627 en Handelingen 2e Kamer 1963-64, blz. 1622-1644 en 1648-1651 en Bijlagen Handelingen 1e Kamer 1963-64-6627 en Handelingen 1e Kamer 1963-64, blz. 1090-1100.

enige winst en voor de V.V.D. zelfs verlies, maar de grote winnaars waren de Boerenpartij en de P.S.P. Dit kon tot geen andere conclusie leiden dan dat de traditionele grote partijen, die tot dusver het beeld van de politiek hadden beheerst, bezig waren bij groeiende groepen van de bevolking het vertrouwen te verliezen, temeer waar de gemeenteraadsverkiezingen van 1 juni 1966 geen grond boden om de verschuivingen die de Statenverkiezingen lieten zien, als een tijdelijk verschijnsel te beschouwen. Intussen waren deze verschuivingen nog des te opmerkelijker omdat de verkiezingen voor het openbaar lichaam Rijnmond, die op 2 juni 1965 plaats vonden, nog volgens het vertrouwde patroon verlopen waren.

De Statenverkiezingen brachten de verhouding tussen kiezers en gekozenen – een facet van het probleem van de afstand tussen bestuurders en bestuurden – in de actualiteit.

Men ging zich weer interesseren voor de vraag of het stramien van de indeling van onze politieke partijen nog wel in overeenstemming met de werkelijkheid was. De Volkskrant stelde het aan de orde op een conferentie, waartoe mensen van uiteenlopende politieke richtingen waren uitgenodigd. De V.P.R.O. organiseerde voor de televisie een teach-in, die een verwarrende staalkaart van opinies liet zien.

Het opmerkelijke is dat deze zaak al in de bezettingstijd hartstochtelijk werd bediscussieerd.

De Nederlandse Volksbeweging maakte zich na de bevrijding tot tolk van de opvatting dat onze partijverhoudingen verouderd waren en probeerde een gesprek daarover tussen de politieke partijen te entameren. Dit had geen ander resultaat dan de oprichting van de P. v.d. A. Voor het overige bleef het bij het oude. Simons¹³ heeft nog in zijn diërede van 1965, toen het twintig jaar geleden was dat Nederland werd bevrijd, er zijn voldoening over uitgesproken dat er van de denkbeelden uit de bezettingstijd niet veel verwezenlijkt werd en noemde in dat verband ook de partij-indeling.

Pas toen de stembus duidelijk had gemaakt dat een groeiend aantal van de kiezers zich niet langer aan de

¹³ Prof. Mr. D. Simons, Twintig jaar later, Alphen a.d. Rijn 1966, blz. 14.

traditionele partijen gebonden voelde, kwam er beweging. D'66, die zich inmiddels als partij heeft aangediend, kwam met het voorstel de Minister-President rechtstreeks te doen verkiezen, teneinde het bezwaar te ondervangen dat de kiezer geen invloed heeft op de samenstelling van het kabinet en op de inhoud van het regeringsprogram. Verder wil deze groep terugkeren tot het districtenstelsel. Dat in de P. v.d. A. ook het besef leeft dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging de afstand tussen kiezers en gekozenen bevordert, blijkt uit een rapport van een commissie uit die partij¹⁴ waarin een combinatie van evenredige vertegenwoordiging en districtenstelsel wordt aanbevolen, welk rapport intussen reeds in 1965 werd gepubliceerd en dus niet onder de invloed van de Statenverkiezingen is tot stand gekomen.

Als een middel om meer duidelijkheid in de politiek te bereiken en de invloed van de kiezer te vergroten, is van verschillende kanten bepleit de vorming van de regerings-coalities vóór de verkiezingen tot stand te brengen, in plaats van daarna, doordat een combinatie van partijen zich op een gemeenschappelijk program verbindt, althans te voren verklaart samen te willen werken. Op dit punt is niet meer bereikt dan dat de leidende figuren uit de V.V.D. en de P. v.d. A. ieder voor zich verklaard hebben niet samen een kabinet te zullen vormen.

Verder valt bij sommige partijen de neiging waar te nemen de eigen positie scherper af te bakenen. Men wil daarmee kennelijk afrekenen met de bewering dat het niet zoveel uitmaakt of men de ene partij of de andere kiest, omdat de kans groot is dat zij straks toch weer in één kabinet zitting nemen.

Bij de P. v.d. A. is daartoe de gedachte gerezen om een minimum program op te stellen dat de condities moet behelzen waaronder men bereid is tot een kabinet toe te treden. Dit denkbeeld is weliswaar door het partijcongres verworpen, maar daartegenover staat dat het congres later het verkiezingsprogram op een aantal punten heeft toegespitst, hetgeen de manoeuvreermogelijkheden bij een kabinetsformatie toch wel beperkt. Teneinde de afstand

¹⁴ Het Nederlandse parlementaire stelsel, rapport van de commissie parlementaire democratie van de Partij van de Arbeid, Amsterdam, september 1965.

tussen kiezer en gekozene geringer te maken was de P.v.d.A. er al eerder toe overgegaan de leden van de Tweede Kamerfractie te belasten met het contact met een bepaald district en de ontwikkeling gaat thans in deze richting dat men er naar streeft dat men de Kamerleden in hun district wil laten wonen. Wanneer de lijstaanvoerder met een karavaan door het land trekt en prominenten her en der bij het huisbezoek worden ingeschakeld, is dat niet alleen de introductie van aan het buitenland ontleende moderne propaganda-methodieken, maar heeft dat stellig ook ten doel de band met de kiezers te versterken.

De discussie over de wenselijkheid van een hergroepering van de partijen werd onderbroken door de vervroeging van de verkiezingen tengevolge van de val van het kabinet-Cals. Het zal nog moeten blijken of het klimaat na de verkiezingen voor een hervatting van de besprekingen gunstig zal zijn en tevens of het niet een illusie is te verwachten dat de partijen als zodanig bereid zullen zijn aan zulk een overleg deel te nemen. Want de inzet daarvan zal moeten zijn de samenwerking van mensen uit verschillende van de bestaande partijen. Het zou wel eens teveel gevraagd kunnen zijn wanneer dat betekende niet alleen de opheffing van een partij, maar ook het gescheiden optrekken van hun leden in de toekomst, vooral wanneer men ziet dat hoe langer hoe meer de eigen „sfeer” als rechtvaardigingsgrond voor een partij naar voren wordt geschoven ¹⁵.

Er zijn echter nog andere factoren dan de partij-indeling die van invloed zijn op de afstand tussen bestuur en bestuurden en misschien zijn deze in de huidige situatie nog wel belangrijker.

Deze factoren betreffen de legitimatie van de autoriteit. De verrassende resultaten van de Statenverkiezingen heeft men aanvankelijk in belangrijke mate toegeschreven aan wat er rondom het huwelijk van Prinses Beatrix is voorgevallen. Dit huwelijk ontmoette bij een deel van ons volk onbegrip en weerstand. In die kringen wekte het wrevel

¹⁵ De Kamerverkiezingen van 15 februari 1967 hebben de hier besproken problematiek allerminst opgelost en eerder verscherpt. Bij de daarop gevolgde kabinetsformatie lijkt zij in de verschillende stadia nauwelijks een rol te hebben gespeeld.

dat de toestemming tot dit huwelijk door de Staten-Generaal, waarvan de fractievoorzitters natuurlijk van te voren werden gepolst, zonder noemenswaardige tegenstand werd verleend.

Daarbij kwam de onbegrijpelijke en in haar gevolgen fatale beslissing de huwelijksvoltrekking in Amsterdam te doen plaatsvinden. Dit werd weer de aanleiding tot de bekende ongeregeldheden die soms een ernstig karakter kregen.

En wat heeft dit alles achtergelaten?

De positie van het koningschap, die na de bevrijding zo sterk leek, is verzwakt. Hiertoe heeft ook bijgedragen het voorstel tot verhoging van het inkomen van de Kroon dat niet alleen op een ongelegen tijdstip werd ingediend, maar bovendien onvoldoende doordacht en toegelicht was. Hoewel de facto nauwelijks verschil is tussen een parlementaire monarchie en een republiek, wordt als bezwaar tegen de monarchie aangevoerd dat de aanwijzing van het Staatshoofd op erfelijkheid berust. Men vindt dit bijzonder helder geformuleerd in „Tien over rood”:

„Heel het streven van de jongere generatie is doortrokken van de overtuiging dat het de burger is die zijn land moet besturen. Overheid, openbaar gezag behoren grootheden te zijn die van onder af worden gecreëerd en met bevoegdheden bekleed. Met dit beginsel is het erfelijk Koningschap, als restant uit de tijd waarin van bovenaf werd geregeerd, onverenigbaar”¹⁶. De samenstellers van dit boekje zien intussen in dat een plotselinge omwenteling een gevaarlijke staatsrechterlijk vacuum ten gevolge kan hebben en willen daarom een geleidelijke afschaffing van de monarchie, in dier voege dat Nederland, zodra de regering van de huidige Koningin eindigt, een republiek wordt. Dat betekent dus een afschaffing van de monarchie op termijn. Hoe merkwaardig deze suggestie, wat de vorm en wat de inhoud betreft, ook mag zijn en hoe onwaarschijnlijk het ook lijkt dat zij in de praktische politiek ooit een rol zal spelen, zij verdient hier toch vermeld te worden, omdat zij een inzicht verschaft in de wijze van denken die leeft in de kringen waaruit deze suggestie voortkomt.

¹⁶ Tien over rood, uitdaging van nieuw links aan de P.v.d.A., Amsterdam 1966, blz. 24-29.

Als reactie op de ongeregelde heden in Amsterdam kwam de positie van de burgemeester in discussie.

In de eerste plaats wil men de burgemeester verplicht zijn beleid inzake van de politie tegenover de gemeenteraad te verantwoorden. Het zal nauwelijks bezwaar ontmoeten hier aan tegemoet te komen, temeer waar de meeste burgemeesters in de praktijk dienovereenkomstig handelen. Een commissie uit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ¹⁷, die in 1959 rapporteerde over een herziening van de gemeentewet, was toen reeds in meerderheid van mening dat de burgemeester verplicht moet worden om trent het politiebeleid in de raad verantwoording af te leggen.

Ingrijpend is dat een stroming ontstond de benoemde burgemeester te vervangen door een gekozen. Oud ¹⁸ bracht dit punt in 1956 voorzichtig ter sprake. Hij vond het wat vreemd dat de gemeenteraad – als vertegenwoordiger van de burgerij – zijn voorzitter aangewezen krijgt door het centraal gezag. Maar verder dan het opperen van de mogelijkheid de raad bij de benoeming van de burgemeester te laten adviseren, gaat hij niet.

De hiervoor vermelde commissie uit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vond het nauwelijks de moeite waard zich hierin te verdiepen: men had een uitgesproken voorkeur voor handhaving van de bestaande toestand. Ook voor een tussenoplossing als de scheiding tussen het voorzitterschap van de raad en het burgemeesterschap voelde men niet ¹⁹.

Belinfante ²⁰ heeft gelijk als hij zegt dat de burgemeester oorspronkelijk een vertegenwoordiger van de regering is. Maar het is niet vol te houden dat hij dat gebleven is. Dat de burgemeester niet langer als agent van de centrale overheid kan worden beschouwd, impliceert geenszins dat hij dan ook niet langer kan worden benoemd. Het laat zich heel goed verdedigen dat, hoewel de positie van de burgemeester een andere is geworden, het toch wenselijk

¹⁷ Herziening van de gemeentewet, rapport uitgebracht aan het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1959, blz. 95 e.v.

¹⁸ Prof. Mr. P.J. Oud, Handboek voor het Nederlandse Gemeenterecht, Zwolle 1956, Deel I, blz. 440 e.v.

¹⁹ t.a.p. blz. 100 e.v.

²⁰ Prof. Mr. A.D. Belinfante, De burger en zijn staat, blz. 91 e.v.

is de burgemeester door de Kroon te laten benoemen. Het vraagstuk van de benoemde of gekozen burgemeester, dient genuanceerder te worden behandeld dan Belinfante doet en ik wil wel zeggen, zonder hier thans verder op in te kunnen gaan, dat mijn voorkeur dan uit gaat naar de benoemde burgemeester ²¹.

De benoeming van de burgemeester door de Kroon is, volgens Belinfante, een deel van een systeem van wetsbepalingen waardoor aan de burgerij iedere zeggenschap over de politie wordt onttrokken. Dat is niet waar. Alleen reeds doordat de raad in gemeenten met gemeentepolitie de gelden voor het personeel en materiaal van de politie heeft te voteren, heeft de raad een stuk zeggenschap. Maar zelfs als het waar was, kan het euvel verholpen worden door de verantwoordingsplicht van de burgemeester wettelijk vast te leggen. Het doel dat Belinfante voor ogen staat, kan volledig bereikt worden wanneer de wijze waarop de burgemeester wordt aangewezen onveranderd blijft. Bovendien zou, wanneer de politie in de toekomst volledig gecentraliseerd werd, – wat toch altijd nog een mogelijkheid is waarmee rekening moet worden gehouden – aan de argumenten van Belinfante elke grond ontvallen.

„Tien over rood” poneert ²² als beginsel gelijke zeggenschap en opteert op grond daarvan voor de gekozen burgemeester. Het verband tussen het een en het ander komt niet duidelijk uit de verf. Als een voordeel van de verkiezing van burgemeester zien de opstellers van deze brochure blijkbaar dat de burgemeesters dan verantwoording verschuldigd zijn, niet alleen aan de gemeenteraden maar ook aan de kiezers.

Ook hier geldt weer: men kan deze verantwoordingsplicht regelen zoals men wil, zonder aan het stelsel van benoeming te tornen. Bovendien wordt hier de indruk gewekt dat de burgemeester in het huidige bestel geheel vrij kan schalten und walten. Dat is natuurlijk niet zo. Hij is aan velerlei beperkingen onderworpen. Hij heeft rekening te houden met de gemeenteraad en met de publieke opinie en ook met de wet en met hoger bestuur. Doet hij dit niet,

²¹ Ik heb deze voorkeur nader gemotiveerd in een artikel voor het Nederlands Juristenblad, dat vermoedelijk in april of mei 1967 wordt gepubliceerd.

²² t.a.p. blz. 23.

dan verliest hij in de eerste plaats zijn invloed en loopt hij bovendien de kans vroeger of later de laan uitgestuurd te worden.

Bovendien: wil men de verantwoording tegenover de kiezers effectief maken, dan moet men de burgemeester niet, zoals Belinfante voor staat, laten verkiezen uit en door de gemeenteraad, maar rechtstreeks door de kiezers. Alleen dan immers hebben zij de kans een burgemeester, die hen onwelgevallig is, naar huis te zenden, maar natuurlijk pas wanneer de termijn waarvoor hij is gekozen verstreken is.

„Tien over rood” stelt ²³ dat er voor de enkeling volop de gelegenheid moet worden geschapen om aan de besluitvorming deel te nemen. Dat zal altijd, in welke maatschappij ook, moeten geschieden volgens bepaalde regels en het is uitgesloten dat die regels zo kunnen worden opgesteld, dat de enkeling op elk gewenst moment rechtstreeks aan de besluitvorming te pas kan komen. Ook de gekozen burgemeester zal binnen de kring van zijn bevoegdheidssfeer beslissingen kunnen en moeten nemen, waarvan hij maar moet afwachten of zij algemene instemming kunnen vinden.

Begrippen als paternalisme en regenten-mentaliteit beheersen tegenwoordig de politieke discussie. Zij zijn de samenvatting van de gedachten- en gevoelswereld van waaruit men tegen de bestaande verhoudingen rebelleert.

Er is een groeiend wantrouwen tegen gezag. Men laat zich niet meer gezeggen, maar beroept zich op zijn mondigheid en wil het mede voor het zeggen hebben. Men gelooft niet meer in de traditionele vormen van onze democratie. Men voelt zich als enkeling in het nauw gedreven en in zijn vrijheid bedreigd.

Het ontstaan van deze gevoelens is door de loop der omstandigheden in de hand gewerkt. De ontwikkeling van wetenschap en techniek heeft onvermijdelijk veranderingen in het levenspatroon ten gevolge. De voortschrijdende internationale samenhang beperkt de mogelijkheden voor beslissingen op nationaal niveau. De sociale economie is dermate gecompliceerd geworden dat zij alleen nog door specialisten begrepen kan worden en is bovendien een dominerende rol gaan spelen. Men staat tegenover verschijnselen als de oorlog in Vietnam als volk en als persoon

²³ t.a.p. blz. 21.

machteloos, evenals tegenover de uitingen van rassendiscriminatie.

Daarnaast zijn er de verschuivingen op geestelijk gebied. Op allerlei terreinen worden de overgeleverde normen opgegeven of althans in discussie gebracht. De secularisatie grijpt steeds verder om zich heen. De nieuw verworven vrijheid, die het gevolg daarvan is, wordt niet algemeen als een bevrijding ervaren maar brengt velen in verwarring.

De onkerkelijkheid neemt toe en het is mede daardoor dat de kerken voor de noodzaak geplaatst worden zich opnieuw te oriënteren.

Openbaart zich hier een conflict tussen de generaties, zoals nog al eens wordt gesteld? Het zou voor de hand kunnen liggen dat de jongere generaties voor al deze veranderingen eerder toegankelijk waren dan de oudere. Men zou kunnen stellen dat de jongeren uiteraard minder gebonden zijn aan het verleden. Ik geloof echter dat men met generalisaties zoals deze voorzichtig moet zijn. Er zijn jongeren die traditioneel blijven denken, evengoed als er ouderen zijn die open staan voor de veranderingen welke zich voltrekken.

Wel lijkt het waarschijnlijk dat bij de veranderingen in het beeld van het politieke leven in ons land de invloed van de jongeren werkzaam is geweest in zoverre zij het aantal vergroten van hen die zich aan de oude verhoudingen niet meer gebonden voelen.

Toch kan daarin alleen niet de verklaring liggen van wat er in 1966 is gebeurd. De Statenverkiezingen van dat jaar en de verdere gebeurtenissen hebben tendenties, die meer of minder latent al aanwezig waren, in het volle licht van de openbaarheid gebracht en daardoor tegelijkertijd daaraan een veel grotere invloed gegeven.

Dit laat zich toelichten aan de hand van de reeds meer-malen vermelde studie van Belinfante. Hij heeft deze, naar hij uitdrukkelijk en waarschijnlijk niet zonder reden vermeldt, afgesloten in december 1965. Zonder de gebeurtenissen van 1966 zou deze studie niet de betekenis hebben gehad, die ze nu gekregen heeft.

Zo alleen is het ook te verklaren – en ik verwijs daarbij naar het begin van deze paragraaf – dat problemen die tien jaar geleden en korter nog helemaal niet aan de

orde waren, nu in het brandpunt van de belangstelling staan.

4. DE STATEN-GENERAAL.

Na het voorafgaande ligt de conclusie voor de hand, dat de vraag of belanghebbenden bij de tot standkoming van algemene regelingen moeten worden gehoord, een facet is van een veel omvangrijker probleem.

Het is duidelijk dat met een regeling omtrent het horen van belanghebbenden de democratie niet kan worden gered. Men mag evenmin aannemen dat als het daarbij blijft, de bezwaarden zouden worden tevreden gesteld. Het is echter wel mogelijk dat de werking van de democratie door een regeling ten aanzien van het horen van belanghebbenden zou kunnen worden verbeterd en daarom is het de moeite waard zich er verder mee bezig te houden. Wij dienen ons dan allereerst rekenschap te geven van de positie van de Staten-Generaal ten deze.

Wij zagen reeds dat in het nieuwe reglement van orde van de Tweede Kamer de „hearing” of „het gehoor”, zoals de commissie voor de werkwijze der kamer het genoemd wil zien, erkenning heeft gevonden. De regeling, welke artikel 28 van het reglement van orde daaromtrent geeft, is sober. Het artikel handelt over middelen, die de commissies aanwenden kunnen om zich informatie te verschaffen. Zij kunnen zich tot de regering wenden ter verkrijging van alle stukken, waarvan zij de kennisneming voor een goede vervulling van haar taak nodig hebben. Zij kunnen zich door rijksambtenaren doen voorlichten. Maar bij deze ambtelijke inlichtingen behoeft dit niet te blijven. De commissies kunnen ook andere personen horen. Dit kan krachtens besluit van de commissie in het openbaar geschieden. Bepaalde vormvoorschriften worden daarbij niet gegeven. De toepasselijkheid van de paragraaf van het reglement, die op de gewone openbare commissievergadering betrekking heeft, wordt met zoveel woorden uitgesloten. Alleen moet van het houden van vergaderingen, waarin personen zullen worden gehoord, mededeling worden gedaan aan de leden der Kamer en in de Nederlandse Staatscourant.

In het vroegere reglement was sprake van de mogelijkheid tot het horen van deskundigen, maar alleen voor de

vaste commissies. De bevoegdheden van het nieuwe reglement gelden ook voor de bijzondere commissies. In het oude reglement werden de rijksambtenaren opgevoerd als een species van het genus deskundigen. Zij werden afzonderlijk genoemd omdat zij slechts gehoord konden worden met toestemming van de betrokken minister. Thans wordt bepaald dat rijksambtenaren uitgenodigd worden door tussenkomst van de desbetreffende minister. Zij mogen dus niet zonder voorkennis van hun minister in de commissie verschijnen.

Bij vergelijking van het nieuwe reglement met het oude, zou uit de omstandigheid dat dit laatste uitdrukkelijk spreekt van toestemming van de minister en het thans geldende van diens tussenkomst, kunnen worden afgeleid dat de minister een ambtenaar niet kan verbieden aan de uitnodiging van een commissie gevolg te geven. De memorie van toelichting zegt daaromtrent, dat men niet uitdrukkelijk heeft willen bepalen, dat toestemming van de minister vereist is, maar dat een minister echter, althans in theorie, altijd aan onder hem resorterende ambtenaren kan verbieden te verschijnen.

De commissie voor de werkwijze voegt daaraan toe dat in sommige gevallen een minister er de voorkeur aan zal geven zelf in de commissie te verschijnen en dan zijn ambtenaren mee te brengen.

Het lijkt mij de vraag of bij de constatering dat een minister altijd aan onder hem resorterende ambtenaren kan verbieden te verschijnen, de toevoeging „althans in theorie” wel verantwoord is²⁴. Wanneer de minister aan een ambtenaar verbiedt in een commissie te verschijnen, is het voor de Kamer, als zij achter haar commissie staat, nog niet zo eenvoudig haar wil door te zetten. Zij zal óf de betrokken minister en eventueel het gehele kabinet tot heengaan moeten dwingen óf haar toevlucht moeten nemen tot het instellen van een parlementaire enquête.

Intussen, wanneer de minister zelf verschijnt en ambtenaren meebrengt, treden wij buiten de sfeer van de toepassing van artikel 28. Dan treedt immers artikel 25 in werking dat handelt over het overleg met de regering. In het voorlopig verslag werd er op gewezen, dat met het horen

²⁴ Ook het Tweede Kamerlid H. Kikkert gaf uiting aan dat gevoelen. Zie Handelingen 2e Kamer 1965-66, blz. 2103.

van rijksambtenaren in artikel 28 uitsluitend bedoeld kan zijn het horen van ambtenaren buiten tegenwoordigheid van de minister. Is de minister wèl aanwezig, dan zal, zo wordt daar betoogd, het onderhoud, ook al brengt de minister ambtenaren mee, als een overleg in de zin van artikel 25 gekwalificeerd dienen te worden. De commissie voor de werkwijze sluit zich in de memorie van antwoord hierbij aan. Zij is van mening dat, ook al nemen de ambtenaren aan de bespreking deel, van overleg in de zin van artikel 25 sprake is. Dit betekent dan echter dat de minister toepassing van artikel 28, voor zover het betrekking heeft op het horen van rijksambtenaren, blokkeren kan. Hij kan in die gevallen een conflict met de Kamer ontlopen door te opteren voor de toepassing van artikel 25 en, vergezeld van ambtenaren, met de commissie overleg plegen.

De heer Kikkert heeft bij de openbare behandeling van het reglement van orde duidelijk gemaakt dat het hier niet behoeft te gaan om een volstrekte weigering van de minister een ambtenaar voor de commissie te laten verschijnen. Het is denkbaar dat een minister de ambtenaar, die werd uitgenodigd, niet de aangewezen persoon acht om in dat geval inlichtingen te verstrekken²⁵. In de praktijk zal dit waarschijnlijk wel in onderhands overleg tussen de minister en de commissie kunnen worden geregeld. Maar wanneer de commissie of de minister voet bij stuk houdt, kan de laatste uitwijken naar artikel 25 en de ambtenaar die hij niet naar de commissie wil sturen thuis laten.

Ik meen dat aangenomen moet worden dat rijksambtenaren ook in het openbaar kunnen worden gehoord. Het laatste lid van artikel 28 spreekt van „het horen van personen”.

Daarmee moeten bedoeld zijn de „rijksambtenaren” en „andere personen” uit het voorafgaande lid, omdat, wanneer men het horen in het openbaar had willen uitsluiten voor rijksambtenaren, het laatste lid niet zonder meer van personen zou hebben gesproken, een kwalificatie die toch ook nog altijd voor rijksambtenaren geldt.

In de memorie van antwoord van de commissie voor de werkwijze komt een passage voor die deze interpretatie schijnt te steunen. De commissie sluit zich daarin aan bij een opmerking uit het voorlopig verslag dat hearings zoveel

²⁵ t.a.p.

mogelijk in het openbaar dienen te worden gehouden, maar beperkt deze instemming tot het horen van belanghebbenden en buiten de administratie staande deskundigen. Ten aanzien van rijksambtenaren zou zij over de al dan niet wenselijkheid van openbaarheid geen uitspraak willen doen. Deze merkwaardige verklaring zal wel zo moeten worden begrepen dat het wel mag, maar dat de commissie in het midden laat of het ook wenselijk is. Anders had zij eenvoudig kunnen volstaan met te constateren dat het niet de bedoeling is het in het openbaar horen van rijksambtenaren mogelijk te maken.

Het is opmerkelijk dat dit punt bij de openbare beraadslagingen geen aandacht heeft gehad. Daartoe was zeker aanleiding geweest want nu is een onduidelijke situatie ontstaan. In tegenstelling tot de parlementaire enquête waarbij dwang kan worden toegepast, berust het horen krachtens artikel 28 op het beginsel van de vrijwilligheid. Daarop is bij de behandeling van het reglement van orde een en ander maal de aandacht gevestigd. Maar dat beginsel kan ten aanzien van rijksambtenaren niet werken. Zij kunnen zonder de uitdrukkelijke of stilzwijgende toestemming van hun minister niet voor een commissie verschijnen. En bij de beantwoording van de vraag of toestemming wordt verleend, zal de omstandigheid dat het om een openbare hearing gaat, stellig gewicht in de schaal leggen.

Gesteld de ambtenaar krijgt van zijn minister toestemming naar een openbare hearing te gaan, hoever kan hij dan gaan? Welke bewegingsvrijheid heeft hij? Hij mist de bescherming die de enquête-wet de ambtenaar verleent. Dit geldt trouwens ook voor een niet openbare hearing, maar daar zal hij wellicht vrijer kunnen spreken dan bij een openbare. Men kan stellen dat hij evenmin als een niet-ambtenaar, niet meer hoeft te zeggen dan hij kwijt wil. Dat is inderdaad juist, maar het openbaart tegelijkertijd het zwakke punt van de thans ingevoerde regeling. Ik kom daarop nog terug.

Dat het nieuwe reglement van orde niet meer van deskundigen spreekt maar van het horen van personen, wijst er op, dat men de ruimte voor het horen zo groot mogelijk heeft willen maken. De commissies zijn niet meer aangewezen op deskundigen, maar behoeven zich evenmin tot belanghebbenden te beperken.

Zij kunnen iedereen toelaten, waarvan verondersteld kan worden, dat hij iets te vertellen heeft dat de moeite waard kan zijn. De memorie van toelichting zegt het aldus: „Er kunnen n.l. personen zijn, die niet uitdrukkelijk als deskundigen kunnen worden aangeduid en wier mededelingen toch voor een commissie van belang kunnen zijn, terwijl zulke personen er ook zelf belang bij kunnen hebben dat zij gehoord worden”. De personen, die gehoord kunnen worden, behoeven geen zelfstandig opererende individuen te zijn, maar kunnen ook delegaties van corporaties en organisaties zijn en dat zal in de praktijk wel het meest voorkomen.

Wanneer men door een commissie gehoord wil worden, kan men dit verzoeken. Het staat echter aan de betreffende commissie of zij aan dat verzoek gevolg wil geven en zo ja, of zij dit al dan niet in het openbaar wil doen. Een recht om gehoord te worden is er niet. Wordt een gehoor geweigerd dan blijft er geen andere mogelijkheid dan dat men aan de commissie of aan de kamer adresseert.

Omgekeerd is er, wanneer het initiatief van de commissie uit gaat en men verplicht wordt in de commissie te verschijnen, geen verplichting aan de uitnodiging gevolg te geven. Integenstelling tot de regeling bij de parlementaire enquête kan men dus niet gedwongen worden te verschijnen. De memorie van toelichting van de commissie voor de werkwijze der kamer, houdt rekening met de mogelijkheid, dat iemand wel bereid is te verschijnen, maar bezwaar heeft tegen de openbaarheid. In dat geval kan hij, aldus de commissie, „desnoods” weigeren mededelingen te doen, tenzij de deuren worden gesloten. De commissie voegt daar intussen geruststellend aan toe, dat echter bij de meeste hearings de te horen personen ongetwijfeld generlei bezwaar zullen maken. In vele gevallen zullen zij volgens de verwachting van de commissie, de aldus verkregen publiciteit zelfs op prijs stellen. Dit zal wel niet op de rijksambtenaren slaan!

In het voorlopig verslag werd de vraag gesteld – en met voorbeelden toegelicht – hoever het begrip rijksambtenaar zich uitstrekt. Niet verder dan de ambtenarenwet aangeeft, was het antwoord van de commissie voor de werkwijze. Dit is een merkwaardig antwoord, omdat de amb-

tenarenwet als ambtenaar beschouwt ieder die is aangesteld in openbare dienst om hier te lande werkzaam te zijn, met uitzondering van degenen, die op burgerrechtelijke arbeids-overeenkomst werkzaam zijn. In ieder geval vallen er wel onder de ambtenaren van provincies, gemeenten en waterschappen. Blijkbaar moeten deze voor de toepassing van artikel 28 van het reglement van orde, worden beschouwd als „andere personen”. Betekent dat dat zij zonder tussenkomst van de besturen van deze lichamen voor een hearing kunnen worden uitgenodigd? Het zou interessant zijn de motivering van dit onderscheid te kennen.

De vraag zou kunnen worden gesteld of de Tweede Kamer er niet verstandiger aan had gedaan de regeling omtrent het horen van personen nog beknopter te houden. Zou het niet voldoende zijn geweest te bepalen dat personen kunnen worden gehoord en dat de commissies kunnen besluiten dit in het openbaar te doen? Voor zover nog behoefte aan nadere regelen mocht blijken te bestaan, zouden deze zich in de praktijk hebben kunnen ontwikkelen.

In de Verenigde Staten waar in het Congres de hearings een uiterst belangrijke rol spelen, wordt de bevoegdheid om hearings te houden niet uitdrukkelijk toegekend, maar als vanzelfsprekend verondersteld. Een formele regeling van de procedure die daarbij moet worden gevolgd ontbreekt.

Bij de voorbereiding van het nieuwe reglement van orde is men, zoals wij zagen, reeds tot interpretatieve uitspraken gekomen, die men, naar het mij voorkomt, beter had kunnen uitstellen tot zich in de praktijk gevallen voordoen die daartoe aanleiding geven.

Het zou zeker geen gemis zijn geweest wanneer het reglement van orde gezwegen had over het horen van rijksambtenaren. Wat daarover bij het tot stand komen van het nieuwe reglement is gezegd, munt niet uit door duidelijkheid.

Wat stelt men zich eigenlijk voor van de hearings? Wil men deze inschakelen bij de voorbereiding van de wetgeving, waaronder ook valt de herziening van bestaande wettelijke regelingen, of ook bij de uitoefening van de controlerende functie van het parlement? De plaats van artikel 28 in het reglement van orde schijnt er op te wijzen dat

op het eerste de nadruk valt, maar het tweede is toch niet uitgesloten.

Als het gaat om een behandeling van een voorstel van wet vóórdát dit in de plenaire openbare vergadering van de kamer aan de orde komt, is in de mogelijkheid van mondeling overleg met de regering achter gesloten deuren zowel als in het openbaar, in het reglement van orde reeds voorzien. Men vindt dit in de artikelen 25 en 31. Rijksambtenaren kunnen daarbij aanwezig zijn als de minister zich door hen wil laten vergezellen. Daarvoor kan dus artikel 28, voor zover het op het raadplegen van rijksambtenaren betrekking heeft, niet gelden. Het verschil is echter dat bij deze procedure het horen van „andere personen” niet kan plaats vinden.

Is het werkelijk nodig, dat het overleg met de minister gescheiden wordt gehouden van het horen van „andere personen”? Moet er bezwaar tegen worden gemaakt, dat de minister tesamen met niet-Kamerleden aan een hearing deel neemt? Dit betekent dat de minister in discussie kan komen met geïnteresseerde niet-Kamerleden. Ik zie dat helemaal niet als een gevaar maar alleen maar als een voordeel, al was het alleen maar omdat dat er toe kan bijdragen de afstand tussen bestuur en bestuurd te verkleinen.

Ik kan mij intussen twee objecties voorstellen.

Men zou kunnen aanvoeren dat het gezag van de regering daardoor zou worden geschaad. Naar mijn mening behoeft dit niet het geval te zijn en kan het gezag van de regering er zelfs door worden versterkt. Hier hangt veel af van de wijze waarop de betrokken minister de zaak speelt. Maar zelfs als de mogelijkheid van gezagsverlies aanwezig zou zijn, behoort naar mijn mening toch zwaarder te wegen dat deze procedure de kwaliteit van de wetgeving ten goede kan komen en het vertrouwen daarin kan versterken.

De tweede objectie zou kunnen zijn dat hierin een aantasting van de positie van de volksvertegenwoordiging ligt, omdat het een inbreuk is op de bemiddelingsfunctie, die de leden van de volksvertegenwoordiging vervullen in het contact tussen volk en regering. Hiertegenover zou ik willen stellen dat het parlement zijn positie eerst recht zou ondermijnen, wanneer het op deze grond opponeerde tegen

de tegenwoordigheid van de minister bij een hearing waarbij ook niet-Kamerleden aanwezig zijn. Bovendien behoeven de Kamerleden, wanneer bij de hearing opinies worden geuit, die zij niet juist vinden, deze toch niet in hun oordeelsvorming op te nemen.

In dit verband zou ik nog de opmerking willen maken dat een hearing alleen tot zijn recht komt wanneer de mogelijkheid voor een werkelijke discussie bestaat. Teveel nog bestaat het horen van belanghebbenden uit het passief aanhoren van hun mening, waarbij dan soms nog komt dat men, zo hun meningen tegengesteld zijn, een onderlinge discussie tussen degenen die gehoord worden, stimuleert. Men krijgt de indruk dat ook de commissie voor de werkwijze dit als uiterste grens van het bereikbare ziet, als zij in de memorie van toelichting het volgende schrijft: „Het kan voor de voorbereiding van de plenaire behandeling van een wetsontwerp van belang zijn, dat niet alleen personen worden gehoord, maar dat ook andere, dan leden der Kamer van hun verklaringen kunnen kennis nemen, zodat zij daarop van hun kant kunnen reageren”. Er zullen wel geïnteresseerden zijn die al blij zijn, dat zij hun zegje hebben kunnen zeggen, maar de meesten zullen pas werkelijk bevredigd zijn wanneer zij niet alleen zijn aangehoord, maar als er met hen gepraat is. Daarom behoren, als het goed is, bij een hearing de Kamerleden – en dit geldt ook voor een minister als hij aanwezig zou zijn – zich niet tot luisteren te bepalen, maar mochten zij ook op de argumenten, die naar voren worden gebracht, ingaan. Als er redenen zijn waarom men zich niet bloot wil geven – b.v. omdat men zijn fractie niet wil binden – kan men dit altijd doen onder voorbehoud, dat men zijn uiteindelijke standpunt nog niet kan bepalen.

Een hearing is, ondanks de naam, alleen zinvol wanneer het gesprek het karakter heeft van een dialoog.

Ten overvloede ter afsluiting van dit onderdeel van mijn betoog nog deze opmerking: zou het denkbeeld aanvaard worden dat een minister aan een hearing moet kunnen deelnemen, dan dient natuurlijk het reglement van orde daaraan te worden aangepast.

Hoe staat het nu met de inschakeling van de hearing bij de uitvoering van de controlerende functie van het parlement? Moet de hearing dan gezien worden als een mid-

del om inzicht te krijgen in het beleid van de regering en om het materiaal te verzamelen aan de hand waarvan de regering eventueel ter verantwoording kan worden geroepen? Inderdaad kan de hearing daarvoor worden gebruikt en waarschijnlijk ligt daarin wel de oorzaak van de grotere belangstelling voor het instituut van de hearing, die thans te constateren valt. De Galan²⁶ noemt de hearings onder de methoden om het democratisch gehalte van onze samenleving te verbeteren. Democratie eist, zo zegt hij, openheid en openbaarheid. Hij wil toegankelijkheid van overheidsstukken en het openbaar maken van schriftelijke adviezen. De hearing ziet hij als een middel tot verbetering van de werkwijze en vergroting van de bevoegdheid van de volksvertegenwoordiging.

En „Tien over rood”²⁷ schrijft: „Openbare hearings van deskundigen en van ieder die naar het inzicht van het parlement nuttige informatics kan aandragen, behoren aan de normale orde te worden toegevoegd. Dit maakt het mogelijk om bij de beoordeling van kandidaten voor het kamerlidmaatschap meer te letten op politieke kwaliteiten dan op specialistische verworvenheden. Vanzelf spreekt dat een systeem van hearings van deskundigen het parlement grotere macht tegenover de regering kan verschaffen. De openbaarheid van de hearings garandeert bovendien dat de politieke belangstelling van de burgers zal toenemen.”

Het is wel duidelijk dat de belangstelling van deze schrijvers niet in de eerste plaats uitgaat naar hearings achter gesloten deuren, terwijl verder de conclusie gewettigd lijkt, dat voor hen het zwaartepunt valt op de hearing als middel ter controle van de regering²⁸.

Kunnen deze verlangens binnen het kader van het nieuwe reglement van orde worden bevredigd? Dat valt te betwijfelen. In beginsel kunnen alle commissies hearings houden. Het reglement van orde kent vaste commissies voor de zaken van de afzonderlijke departementen en bijzondere com-

²⁶ Dr. C. de Galan, Prioriteiten in het rood gekleed, Wending januari 1967, blz. 772.

²⁷ t.a.p. blz. 25.

²⁸ Het politiek program van de democraten '66 legt de nadruk op de versterking van de positie van het parlement ten opzichte van de regering en wil de hearings ook inschakelen bij de voorbereiding van de parlementaire behandeling van wetsontwerpen en nota's (hoofdstuk staatsrecht punt 5).

missies die belast worden met het voorbereidend onderzoek van ontwerpen van wet ²⁹.

Deze bijzondere commissies zijn dus, voor wat deze taak aangaat, niet relevant. De vaste commissies hebben echter naast de behandeling van begroting- en gewone wetsontwerpen nog een aparte taak. Zij zijn bevoegd tot het bevorderen van een geregelde gedachtenwisseling met de regering, daaronder begrepen het vragen van inlichtingen ³⁰. Hier zou dus een aanknopingspunt kunnen liggen voor het houden van hearings van de soort als hier ter sprake is. Bovendien kunnen andere stukken dan ontwerpen van wet naar een vaste of bijzondere commissie verwezen worden ³¹. Ook hier dus weer een aanknopingspunt. Dit voert echter tot de conclusie dat de mogelijkheden om zonder speciale aanleiding uit eigen beweging de hier bedoelde hearings te houden, voor de commissie beperkt zijn.

Wil men dus overgaan tot hearings nieuwe stijl, dan zal het reglement van orde wel gewijzigd dienen te worden.

Bovendien zal men zich dan er wel over dienen te beraden hoe deze hearings zich verhouden tot de parlementaire enquêtes. Het is bekend dat deze enquêtes in onbruik zijn geraakt. De laatste die begonnen werd in 1948 en afgesloten in 1965, had betrekking op het regeringsbeleid 1940-1945. Dit was echter een heel bijzondere enquête. Zij had in zekere zin de bedoeling de achterstand aan parlementaire contrôle, ontstaan door de bezetting van ons land, in te halen. De laatste „normale” enquête vond plaats in 1886 en 1887. Oud ³², maakt onderscheid tussen enquêtes naar algemene toestanden — zoals b.v. die van 1886/1887, die betrekking had op de toestand van fabrieken en werkplaatsen — en enquêtes naar gedragingen der regering. Hij wijst er op dat de Staten-Generaal deze enquêtes — door hem gekwalificeerd als de politieke enquête in de volle zin des woords — van oudsher weinig gunstig gezind geweest zijn. Verschillende voorstellen tot enquêtes van deze aard zijn door de Tweede Kamer afge-

²⁹ Art. 16 en art. 30.

³⁰ Art. 30, lid 2, sub a.

³¹ Art. 19.

³² Mr. P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, Zwolle, blz. 602-615.

wezen. Volgens Oud beschouwt men, ofschoon een enquête evenmin als een interpellatie a priori een uiting van wantrouwen behoeft te zijn, deze in de praktijk toch wel als zodanig. Terwijl een interpellatie meestal wordt toegestaan, staat de regeringsmeerderheid tegenover de politieke enquête als regel afwerend.

Oud concludeert dat het recht van enquête in Nederland weinig praktische betekenis meer heeft. Mogelijk gaat de hearing de politieke enquête vervangen. Het zal dan echter wel zaak zijn dat de regeringsmeerderheid, zoals deze in de commissies vertegenwoordigd is, de minderheidsgroepen meer speelruimte laat dan bij het enquêterecht het geval was. Zou de ontwikkeling die kant uitgaan, dan zou de hearing als een lichtere vorm komen te staan naast de zwaardere van de parlementaire enquête.

Ook zou overwogen kunnen worden de enquête-wet te laten vervallen en te vervangen door een wet, die regelt dat met betrekking tot het verschijnen voor parlementaire commissies dwang kan worden toegepast, de voorwaarden aangeeft waaronder het kan geschieden en bepaalt hoever de plicht tot spreken reikt.

De toch altijd moeilijk hanteerbare parlementaire enquête behoeft dan niet als alternatief voor de hearing te blijven bestaan en de hearing kan profiteren van bepaalde elementen uit de enquête-wet. Bovendien zou dan de mogelijkheid kunnen worden geopend dat ministers ook bij dit type hearings kunnen worden betrokken, terwijl ditzelfde dan ook behoort te gelden voor rijks- en andere ambtenaren. Het zou in verband daarmee aanbeveling kunnen verdienen, anders dan de Proeve doet, het enquête-recht uit de grondwet te lichten. Ook zonder deze grondwettelijke bepaling kan de wetgever een regeling als hier in overweging gegeven, tot stand brengen ³³.

Intussen dienen zij, die uit politieke oogmerken en vooral om de positie van het parlement tegenover de regering te versterken, de hearings propageren, zich wel te realiseren dat men ook op dit punt altijd aan spelre-

³³ Wordt het voorstel van de commissies voor de verzoekschriften tot wijziging van de enquêtewet aanvaard, dan gelden de mogelijkheden van die wet alleen voor een bijzondere commissie van onderzoek en voor de commissies voor de verzoekschriften. D '66 wil een ruimere regeling van de verschijningsplicht.

gels gebonden blijft. Zo kan een commissie nooit meer doen dan het resultaat van een hearing aan de Kamer voorleggen en deze zal hebben te beslissen of en hoe zij de regering ter verantwoording wil roepen. Zulke spelregels behoren tot het wezen van de democratie. Wanneer men hoort spreken over verantwoordingsplicht, die moet kunnen worden afgedwongen, lijkt het er soms op of het de bedoeling is de jacht op het grove wild van de gezagsdragers permanent en ongebreideld open te stellen. In zijn meest consequente en afschrikwekkendste vorm ziet men dat bij het optreden van de Rode Garde in China. Omdat spelregels noodzakelijk zijn, zou het wel eens kunnen blijken dat het effect van deze hearings minder spectaculair zal zijn dan sommigen denken. Dit kan nooit een reden zijn van de invoering daarvan af te zien, maar wel ligt er een aansporing in ook deze zaak realistisch te benaderen.

Uit het voorafgaande vloeit voort dat, naar mijn mening, de wetgever ten aanzien van het horen van belanghebbenden bij de totstandkoming van algemene regelingen bij de wet voor wat de Staten-Generaal aangaat, in beginsel geen taak heeft. Dit is een aangelegenheid, die de volksvertegenwoordiging zelf moet regelen.

De wetgever komt er alleen aan te pas als er dwang nodig is om het horen van belanghebbenden effectief te maken, zoals ten aanzien van de parlementaire enquête in de enquête-wet is geschied. De wetgever dient ten deze echter pas in actie te komen wanneer de volksvertegenwoordiging dat vraagt. Zolang de Tweede Kamer de hearings op basis van vrijwilligheid wil blijven houden, is er voor de wetgever geen reden handelend op te treden.

Het reglement van orde van de Eerste Kamer kent het horen van belanghebbenden niet. Niettemin vindt het tegenwoordig vrij regelmatig plaats, voorzover mij bekend ook in het kader van de voorbereiding van de openbare behandeling van wetsontwerpen. Het is zeker niet uitgesloten dat de Eerste Kamer vroeger of later een herziening van haar reglement van orde ter hand neemt. Vermoedelijk zal het dan ook op dit punt wel worden aangepast. Voorlopig geschiedt het horen van belanghebbenden echter nog op infor-

mcle basis en niet in het openbaar. Afgewacht zal moeten worden of, indien het instituut van de hearing in de Tweede Kamer verder zal worden uitgebouwd, de Eerste Kamer deze ontwikkeling zal volgen. Van belang is ook de plaats die de Eerste Kamer in de toekomst zal krijgen. Zoals bekend handhaaft de Proeve de Eerste Kamer. Zij poneert dat de vraagstukken, betreffende het doelmatig functioneren van het twee-kamerstelsel en de onderlinge verhouding en het samenspel tussen beide kamers, voor een goed deel door de Staten-Generaal zelf dienen te worden opgelost. Zij ziet het verenigd vergaderen als de aangewezen weg om over problemen, die niet of bezwaarlijk door de kamers afzonderlijk kunnen worden opgelost, tot een intern beraad te komen³⁴. Misschien opent dit ook perspectieven voor het vermijden van doublures op het stuk van de hearings³⁵.

Vermeld dient nog te worden dat op 4 januari 1967 de eerste openbare hearing van de Tweede Kamer heeft plaats gehad. Deze hearing werd gehouden door een bijzondere commissie en had betrekking op het ontwerp van wet dat jaarlijks door financieel meer draagkrachtige huurders van woningen van gemeenten en woningbouwcorporaties bijdragen in 's rijks kas wil laten storten. Bij het afsluiten van dit preadvies was nog niet gebleken of een verslag van deze hearing zal worden gepubliceerd en welke rol het resultaat van de hearing bij de verdere behandeling van het wetsontwerp zal spelen. Geruchtmakend is deze hearing in ieder geval niet geweest³⁶.

5. DE ADMINISTRATIE.

Wat kunnen de motieven zijn om in het kader van de probleemstelling die ons in dit preadvies bezig houdt, aandacht te schenken aan het horen van belanghebbenden door de administratie?

Aangevoerd kan worden dat het horen van belangheb-

³⁴ t.a.p. blz. 93 e.v.

³⁵ De commissies voor de verzoekschriften zijn inmiddels deze weg al opgegaan.

³⁶ Het verslag werd vastgesteld op 26 januari 1967 en is tegelijk met het voorlopig verslag van de bijzondere commissie van 6 februari 1967 gepubliceerd (Bijlagen Handelingen 2e Kamer, zitting 1966-'67 - 8918, nrs. 5 en 6).

benden de administratie betere informatie verstrekt en dat dit de kwaliteit van de te treffen regelingen ten goede komt. Ik zou hier tegenover willen stellen dat de belanghebbenden, zeker wanneer zij georganiseerd zijn, de administratie wel weten te bereiken met de informatie die zij met het oog op de te treffen regeling nuttig achten. Bovendien bestaan er talrijke officiële adviesinstanties die in het leven zijn geroepen om de overheid met hun deskundigheid van dienst te zijn. Er is zelfs wel plaats voor de vraag of er niet teveel adviserende instanties zijn en of daardoor de besluitvaardigheid van het openbaar bestuur niet in gevaar komt. De aanwezigheid van adviserende instanties kan bovendien de neiging in de hand werken de verantwoordelijkheid daarheen te verschuiven.

Men kan ook stellen dat bij het horen van belanghebbenden het zwaartepunt behoort te liggen bij het belang dat zij er zelf bij hebben. Wanneer hen de mogelijkheid geboden wordt te worden gehoord, kan dit de voldoening geven dat de algemene regeling niet buiten hen om tot stand komt, maar dat zij er in worden gekend.

Dit geeft voor mij de doorslag om een regeling met betrekking tot het horen van belanghebbenden door de administratie te aanvaarden. En ik denk daarbij dan ook vooral aan de individuele belanghebbende bij wie dit psychologische effect waarschijnlijk het sterkste werkt. Hem kan op deze wijze het gevoel gegeven worden dat ook met hem rekening gehouden wordt en dat het niet waar is dat hij tegenover de collectiviteit niet telt.

Naar mijn mening moet voorop staan dat hearings die door de administratie worden gehouden in beginsel openbaar zijn. Slechts wanneer bijzondere redenen dat wenselijk maken, kunnen de deuren gesloten worden. Dit kan gebeuren op verzoek van een of meer belanghebbenden of van de administratie, mits de voorzitter van de vergadering het verzoek redelijk acht. Ik geloof dat deze inbreuk op de regel van de openbaarheid aanvaardbaar is voor het geval zaken aan de orde komen door de openbaarmaking waarvan zakelijke of persoonlijke belangen kunnen worden geschaad.

Ik hecht aan de openbaarheid zoveel waarde omdat deze de hearing reliëf geeft en openbare controle mogelijk maakt.

De openbaarheid heft de hearing uit boven de sfeer van het onderonsje. Bovendien gaat het om de voorbereiding van algemene regelingen die toch bestemd zijn in de openbaarheid te komen.

De hearing moet openbaar worden aangekondigd met een korte omschrijving van het onderwerp dat aan de orde komt. Tot de hearing worden zij alleen toegelaten die zich daarvoor hebben aangemeld. Zij ontvangen tijdig van te voren het ontwerp van de regeling die in bespreking komt of, wanneer een ontwerp nog niet is gemaakt, een samenvatting van de voornemens die ter zake bestaan.

Het is niet nodig dat bepaalde belanghebbenden worden uitgenodigd tot de hearing. Dat past niet bij het doel van de hearing, zoals hiervoor aangegeven. Wanneer de administratie van bepaalde belanghebbenden informatie nodig meent te hebben, kan zij zich deze langs andere weg verschaffen en zij doet er verstandig aan dit te doen vóór de hearing plaats vindt.

Een belangrijk punt is wie van de zijde van de administratie aan de hearing deelnemen. Het zal wel tot de uitzonderingen behoren dat de minister zelf als leider van de ambtelijke delegatie kan optreden. al blijft het van belang dat dit van tijd tot tijd gebeurt, ook al om de betekenis van dit instituut te onderstrepen. Wanneer de minister niet zelf aanwezig zal zijn kan hij zich doen vertegenwoordigen door een staats-secretaris, de secretaris-generaal, een directeur-generaal of een van de andere leidende functionarissen van zijn departement. Dit is nodig omdat het ook bij deze hearings weer niet gaat om het aanhoren registreren van meningen, maar om een bespreking van wat naar voren wordt gebracht.

Er is echter nog een andere mogelijkheid. Men zou de Raad van State met het houden van de hearings kunnen belasten. Een bezwaar daartegen is dat het element van de discussie met de regering niet tot zijn recht kan komen, tenzij men deze hearings met het oog daarop door regeringsvertegenwoordigers laat bijwonen. Een voordeel is echter dat de adviserende taak van de Raad van State een nieuwe inhoud krijgt. Deze kan door dit rechtstreekse contact met de maatschappij slechts aan betekenis winnen, terwijl het ook winst is dat de Raad van State meer in de openbaarheid komt.

Hocwel deze taak gemakkelijk in de wet op de Raad van State valt in te schakelen zonder dat ingrijpende wijzigingen nodig lijken, geloof ik toch dat het aanbeveling verdient haar door een speciaal daarop gerichte wetswijziging te introduceren. Het lijkt van belang dat deze uitbreiding van de taak van de Raad van State door de wetgever wordt gesanctioneerd. De bestaande wet biedt verschillende aanknopingspunten. Zo kan men de afdelingen die zich met de zaken van een departement hebben bezig te houden, op dezelfde wijze als bij de afdeling voor de geschillen van bestuur geschiedt, in kamers splitsen, die door drie of vijf leden worden bezet en die met het houden van hearings worden belast.

Ook het instituut van de enkelvoudige kamer voor de behandeling van eenvoudige zaken, kan uit de regeling voor de behandeling van geschillen van bestuur worden overgenomen.

Zelfs het betrekken van de ministers bij deze hearings roept nauwelijks bezwaar op. De wet op de Raad van State kent in artikel 22 de mogelijkheid van beraadslaging van de Raad met een minister wanneer de Raad dat mocht verlangen.

Artikel 21 van die wet vormt echter een obstakel voor zover daarin bepaald wordt, enerzijds dat het inwinnen van inlichtingen bij anderen dan een minister door tussenkomst van de minister geschiedt en anderzijds dat deskundigen alleen voor het geven van voorlichting en advies in de Raad of de afdelingen kunnen worden opgeroepen door de Kroon of krachtens door deze te verlenen machtiging.

Mogelijk zal ook met het oog op deze hearings het in de wet vastgelegde maximum aantal leden van de Raad moeten worden verhoogd, al kan wellicht voorshands het bezwaar van mogelijke overbelasting worden opgevangen door het inschakelen van staatsraden in buitengewonen dienst.

Ook deze procedure kan bij de voorbereiding van wetten en algemene maatregelen van bestuur als ook van ministeriële verordeningen gelijkelijk worden toegepast. Weliswaar is ten aanzien van ministeriële beschikkingen van dezen aard niet dwingend voorgeschreven dat daarover het advies van de Raad van State moet worden ingewonnen, maar de Kroon is vrij, wanneer zij dit nodig oordeelt —

in dit geval om het houden van een hearing mogelijk te maken — de Raad van State te horen. Bovendien kan dit bij de speciale wetswijziging, die ik wenselijk heb genoemd, afzonderlijk worden geregeld in die voege dat de Raad van State advies heeft uit te brengen over ministeriële beschikkingen wanneer een hearing heeft plaatsgehad.

Ik ben n.l. van mening dat het mogelijk moet zijn van het houden van een hearing af te zien wanneer daarvoor onvoldoende grond is. Dit zal het geval zijn wanneer er geen redelijke zekerheid bestaat dat de hearing een sericus karakter zal krijgen. Ik denk hierbij aan de mogelijkheid dat een hearing gehouden zal moeten worden omdat alleen een zonderling zich daarvoor heeft aangemeld. In het algemeen zal tegen misbruik van de hearings moeten kunnen worden gewaakt. Ik zou de beslissing hierover willen leggen in handen van de voorzitter van de afdeling voor de geschillen van bestuur, ook wanneer gekozen wordt voor de eerstgenoemde procedure, waarbij de Raad van State verder niet wordt ingeschakeld, maar de hearings door of vanwege de ministers gehouden worden. Deze beslissing moet in geen geval in handen van de administratie gelegd worden.

Het lijkt mij dat een samenvattend verslag van de hearings bij het advies van de Raad van State moet worden gevoegd. Ik zou er voor willen pleiten dat deze verslagen door de regering bij de indiening van een wetsontwerp aan de Tweede Kamer worden overlegd. Is het teveel gevraagd dat daarbij ook wordt gevoegd althans dat gedeelte van het advies van de Raad van State dat op de hearing betrekking heeft?

Misschien zou hier een opening kunnen worden gemaakt die tot een vrijgevier beloid met betrekking tot de publicatie van adviezen van de Raad van State kan leiden. Ik houd mij er van overtuigd dat niet alle adviezen van de Raad van State in de openbaarheid kunnen worden gebracht. Maar waarom zou men het niet kunnen doen met die adviezen ten aanzien waarvan dat zonder bezwaar kan?

Ik zou willen aanbevelen de verslagen van hearings betreffende algemene maatregelen van bestuur en ministeriële beschikkingen eveneens in de openbaarheid te

brengen. Dit zou kunnen geschieden tegelijk met de publicatie van deze algemene regelingen. Gewichtige bezwaren kunnen daartegen niet bestaan, omdat de hearings immers in het openbaar hebben plaats gehad.

Ik ben er geen voorstander van de hearings te laten houden door advies-organen. Dit houdt het gevaar in dat men, om tot een sluitend geheel te komen, advies-instanties gaat instellen daar waar zij nog niet zijn. Aan deze vorm van perfectionisme hebben wij geen behoefte. Er is eerder reden van een gevaar van overwoekering door advies-instanties te spreken. Mijn voornaamste argument tegen het inschakelen van de advies-instanties is echter dat dan de hearings gebracht worden in de sfeer van de deskundigheid en dat moeten wij juist niet hebben. De hearings behoren in handen te zijn van figuren van wie psychologisch inzicht en vooral begrip voor politieke verantwoordelijkheid verwacht mag worden.

De vraag zou kunnen rijzen of het niet teveel van het goede wordt voor ontwerpen van wet hearings te laten houden zowel in het kader van de administratie als door de Staten-Generaal. Dient dit niet overgelaten te worden aan de Staten-Generaal en behoren daarom althans, voor zover het om wetsontwerpen gaat, de hearings vanwege de administratie niet achterwege te blijven?

Ik meen van niet. In de eerste plaats kan de inhoud van een wetsontwerp, dat bij de Tweede Kamer wordt ingediend, afwijken van wat bij de hearing vanwege de administratie aan de orde kwam. In de tweede plaats kan de hearing van de Tweede Kamer de functie hebben van een soort beroepsinstantie voor degenen die na de hearing in het eerste stadium van voorbereiding onbevredigd bleven. Het is ook mogelijk dat er geïnteresseerden zijn, die bij de eerste hearing verzuimd hadden zich aan te melden of het belang van de zaak nog niet onderkend hadden.

Bovendien kan de hearing in de sfeer van de administratie voor de Staten-Generaal een aanwijzing zijn van de betekenis die de zaak voor hen kan hebben. Zij zullen zich tegenover een hearing waar muziek in zit anders opstellen dan tegenover een hearing die voor hen nauwelijks van belang kan zijn. Het is ook mogelijk dat de hearing van de administratie voor hen een reden kan zijn van het houden van een eigen hearing af te zien.

Maar de doorslag behoort ook hier weer te geven het belang van de bestuurden. Men mag hen deze gelegenheid om in contact te komen met de administratie niet ontnemen. De Staten-Generaal zijn vrij om een hearing al dan niet toe te staan. De administratie behoort zich daartoe verplicht te voelen, tenzij van te voren aanwijsbaar is dat de hearing een nutteloze of misschien zelfs wel een schadelijke vertoning zou worden.

Een regeling als hier geschetst, zou een reële bijdrage kunnen zijn tot een verdere democratisering van ons staatkundig bestel, behalve natuurlijk wanneer men zich er aanstonds wantrouwend tegenover opstelt, omdat de hearings in handen worden gelegd van personen die niet gekozen maar benoemd zijn, en die, afgezien van de ministers, niet of niet rechtstreeks ter verantwoording kunnen worden geroepen. Men koestere echter ten aanzien van de invoering van hearings geen te hoog gespannen verwachtingen. Wanneer de hervormingen van ons staatsbestel – het zij nog eens herhaald – zich hiertoe bepaalden, zou het „onbehagen” waarvan men tegenwoordig zo vaak en zo graag spreekt, zeker niet worden weggenomen. Van belang is echter of de regeling aansluit bij de gevoelens die in deze tijd om erkenning vragen en ik meen dat dit het geval is.

Persoonlijk ben ik overigens van oordeel dat de invoering van het instituut van de ombudsman, wanneer het er om gaat de burger het gevoel te geven dat hij niet rechteloos in de collectiviteit ten onder gaat en aan de willekeur van de administratie is overgeleverd, belangrijker is dan een regeling van het horen van belanghebbenden³⁷.

In een tijd waarin alles in beweging is, een tijd van ingrijpende veranderingen in de verschijningsvormen van de maatschappij en in het denken van en over de samenleving, veranderingen die zich bovendien soms snel voltrekken, kan het niet anders dan dat men te maken heeft met een beeld dat dikwijls onoverzichtelijk en verwarrend is. Zaken die op een bepaald ogenblik erg „in” zijn, zijn dikwijls weer heel gauw „uit”. Daarbij komt dat begrippen

³⁷ Dit geldt ook voor de versterking van de positie van de commissies voor de verzoekschriften, wanneer men daaraan boven de ombudsman de voorkeur zou geven. Zie overigens in dit verband Belinfante in Nederlands Juristenblad 1967, blz. 386-389.

opgeld doen, die op zichzelf zeker recht van bestaan hebben, maar die gehanteerd en gepropageerd worden op een wijze, die deze in het absurde trekken en soms tot een paskwil maken.

Zodra men het met een bepaald standpunt niet eens is spreekt men van parteralisme en regentenmentaliteit, alsof daarmee het laatste woord gezegd is. Men zegt openheid en gesprek te willen en toont zich niet bereid afwijkende meningen aan te horen en demonstreert daarmee een vergaande onverdraagzaamheid. Men eist zeggenschap in de beleidsvorming, maar is niet bereid de noodzaak van gezag te erkennen. Men wil vrijheid van meningsuiting, maar is nauwelijks geneigd die aan anderen te gunnen. Men komt op voor de democratie, maar neemt soms ondemocratisch handelen in bescherming.

Bovendien wordt men geconfronteerd met tegenstrijdigheden die onmogelijk onder één noemer te brengen zijn. Enerzijds is er het protest tegen de aanbidding van de welvaart en vraagt men maatregelen om daaraan paal en perk te stellen en anderzijds verwerpt men dirigisme, omdat dit de enkeling in zijn vrije ontplooiing belemmert.

In zulk een situatie is het uitermate nuttig zich er toe te zetten de verlangens die er leven, te toetsen op hun wezenlijke betekenis en daaraan een vorm te geven waarmee in de praktijk te werken valt. Ik hoop dat dit praeadvies voor één aspect daartoe een bijdrage kan zijn.