

De digitale overheid

VAR-reeks

I47

De digitale overheid

Verslag van de algemene vergadering
gehouden op 20 mei 2011

ter behandeling van de preadviezen van

Mr. dr. M.M. Groothuis

Prof. mr. J.E.J. Prins

Mr. dr. C.J.M. Schuyt

Boom Juridische uitgevers

Den Haag

2012

Omslagontwerp: Primo!Studio, Delft
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2012 VAR Vereniging voor Bestuursrecht

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-8974-641-2
NUR 823

www.bju.nl

Inhoud

Rede van de voorzitter, mr. B.J. van Ettekoven	7
Toelichting door de preadviseurs	15
Interventies, met reacties van de preadviseurs (ochtendgedeelte)	25
Mr. J.L. Verbeek	
Mr. C.N.J. Kortmann	
Huldiging van de winnaars van de VAR-pleitwedstrijd	35
Uitreiking van de Lex Michielsprijs	39
Interventies, met reacties van de preadviseurs (middaggedeelte)	43
Mr. J.E.M. Polak	
Mr. K.J. de Graaf	
Mr. R.J. Koopman	
Mr. L.M. Koenraad	
Mr. B.J. Schueler	
Mr. O.J.D.M.L. Jansen	
Stellingenprocedure	71
VAR – Vereniging voor bestuursrecht Verslag van de secretaris over 2010	75
Bestuur en ereleden	79

Rede van de voorzitter, mr. B.J. van Ettekoven

Van A naar Beter

Het is een onrustige tijd. De ontwikkelingen tuimelen over elkaar heen. In de politiek, maar ook in het recht, en zeker in het bestuursrecht. Ik wil enkele actuele ontwikkelingen vandaag kort aanstippen. Maar ik wil wel toegeven dat ik het soms lastig vind in alle soms tegenstrijdig lijkende ontwikkelingen de grote lijnen te zien.

Zo gaan we aan de ene kant opgetogen voort met het juridiseren van het bestuursrecht en het bestuursprocesrecht. Ik denk dan aan de invoering van de besluitonderdelentrichter, de Brummen-lijn, invoering van de relativiteitseis, de bestuurlijke lus en de Wet dwangsom. Daar komen binnenkort het incidenteel hoger beroep en het spronghogerberoep (judiciële lus) nog bij. De toepassing van de Algemene wet bestuursrecht dreigt mede daardoor een mandarijnenwetenschap te worden. Succesvol procederen lijkt niet meer weggelegd voor generalisten, laat staan voor gewone burgers en ondernemers, voor wie de Awb toch bedoeld is. Aan de andere kant is er een beweging die wil dejuridiseren. Die beweging vraagt aandacht voor mediation, voor het anders omgaan met de bezwarenprocedure, en voor 'plezierig contact met de overheid'. Daarbij sluit aan het invoeren van de regiezittingen bij de rechtbanken en de Centrale Raad van Beroep, waar op een vroeg moment in de procedure aandacht wordt besteed aan het conflict achter het gepresenteerde geschil en aan de belangen die er voor de partijen op het spel staan. Juridiseren enerzijds en tegelijkertijd dejuridiseren. Staan deze bewegingen nu haaks op elkaar, of laten ze zich met elkaar verenigen? Schuyt zou zeggen: is dit én-én?

Wetgeving

Ook op wetgevingsgebied zijn bijzondere ontwikkelingen waarneembaar. Praktijkjuristen en bestuursrechters zijn volop bezig met het oplossen van juridische puzzels rond de nieuwe Woningwet, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Crisis- en herstelwet. Dat is bij nieuwe wetgeving deels onvermijdelijk, maar deels zijn die problemen ook gewoon te wijten aan slechte wetgeving: wetgeving die te gehaast tot stand is gebracht en te weinig is doordacht, of wetgeving die onduidelijk is, zelfs op het punt van de toegang tot de rechter. Te vaak worden de gebruikers van de wet geconfronteerd met reparatiewetgeving; een veeg teken. Het is tegenwoordig noodzakelijk in elke beroepszaak opnieuw te checken of het wettelijk kader nog hetzelfde is. Vertrouw niet op de kennis van een maand terug, het kan maar zo zijn dat de wet wederom is aangepast.

De praktijk gaat gebukt onder de last van het keer op keer moeten verwerken van wijzigingen in de wetgeving. Dat geldt het onderwijsrecht, het socialezekerheidsrecht, het belastingrecht, en ook, misschien wel vooral, het omgevingsrecht. Het is bizar wat er de afgelopen jaren over bestuursorganen is heen gestort! En of het allemaal nog niet genoeg is, kondigt dit kabinet maart jl. aan dat er een fundamentele herbezinning gaat komen op het omgevingsrecht en dat voorjaar 2012 de Raamwet omgevingsrecht naar de kamer zal gaan. Daarin wordt de regelgeving uit het omgevingsrecht, inclusief het natuurrecht, 'gebundeld, vereenvoudigd, gemoderniseerd en versoberd'. Het nieuwe omgevingsrecht moet leiden tot:

- snellere en goedkopere besluitvorming;
- betere besluitvorming met meer transparantie voor initiatiefnemers en belanghebbenden;
- vereenvoudiging van de regels door aan te sluiten bij wat in Europese regels verplicht is gesteld en schrappen van overbodige regels;
en
- meer flexibiliteit en een betere aansluiting op de praktijk.

Tja, wie wil dat nu niet: sneller, eenvoudiger, goedkoper en toch beter bestuursrecht! In ernst: het samenstel van deze doelstellingen is niet alleen (te) ambitieus, maar ook niet reëel. De Raamwet, met alles wat er in het raam komt te staan, zal leiden tot nog weer jaren van pionieren in de bestuurspraktijk en de rechtsbescherming, tot onrust en onzekerheid. Mijn vurige wens is dat ministers ophouden systeemwijzigingen op elkaar te stapelen en bestuurlijk Nederland de kans gunnen inhoud te geven aan al het nieuws dat de afgelopen jaren op ons is afgekomen. Wat betreft de Raamwet kan ik u aanraden de column te lezen van Tonny Nijmeijer, de winnaar van de voorlaatste Lex Michielsprijs. Ik doel op de meest recente column, te vinden op de VAR-site.

Awb-wetgeving

Ook op het Awb-front is het onrustig. De Wet dwangsom, de bestuurlijke lus, de Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter zijn nog maar net ingevoerd, en daar staan de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten en de Wet aanpassing bestuursprocesrecht al weer voor de deur, met tal van wijzigingen, zoals de invoering van de relativiteitseis in het gehele bestuursprocesrecht, de introductie van de grote kamer en de parketfunctie in hoger beroep.

Maar de impact van deze wetten verbleekt bij dat van het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten. Dit kabinet meent er als onderdeel van een grote bezuinigingsoperatie verstandig aan te doen het beginsel van kostendekkendheid te introduceren in de bestuursrechtspraak en de civiele rechtspraak. Kostendekkendheid is een begrip uit het bedrijfsleven, dat niet kan en mag worden toegepast op een pijler van de democratische rechtsstaat, onafhankelijke rechtspraak. Kostendekkende griffierechten zullen er in een aantal deelgebieden van het bestuursrecht toe leiden dat de toegang tot de rechter wordt geblokkeerd of op zijn minst ernstig wordt belemmerd. Het kabinet zoekt daarbij de grens op van hetgeen onder het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens toelaatbaar kan worden geacht. Of het net op de grens is of net er overheen zal snel duidelijk worden. Bij griffierechten van € 500 bij de rechtbank en € 1.250 in hoger beroep zal het niet lang duren voor een rechtshulpverlener de weg naar Straatsburg weet te vinden.

De griffierechten in de procedure voor de burgerlijke rechter variëren trouwens van € 125 bij de kantonrechter in een familiezaak tot € 18.750 in hoger beroep bij een vordering van € 1 miljoen of meer; en dan komen daar de (overige) kosten van de procedure nog bij.

Voor het bestuursrecht is nieuw dat ook het bestuursorgaan griffierecht moet betalen. De toelichting leert ons dat de ratio daarvan is gelegen in een financiële prikkel voor het bestuur om kwalitatief (nog) betere besluiten te nemen. Dat lijkt mij eerlijk gezegd klinkklare onzin. De ervaring leert dat de motieven van burgers om beroep in te stellen veelal los staan van de (juridische) kwaliteit van het aangevochten besluit. Men wil aandacht, of men wil iets tegenhouden. En het instellen van beroep is dan de aangewezen weg. De invoering van nieuwe wetgeving leidt vaak tot het instellen van honderden beroepszaken. Die beroepen zijn meer gericht tegen de nieuwe wet dan tegen de overeenkomstig die wet genomen bestuursbesluiten. Moet het betreffende bestuursorgaan dan in al die zaken griffierecht betalen? Is dat wenselijk en zinvol? Verder leidt het heffen van griffierecht bij bestuursorganen tot het rondpompen van belastinggeld van vooral lagere overheden en zbo's naar de rijksoverheid. Hoe zinvol is dat?

Kijkend naar de voorgestelde regeling zelf (artikel 8:109, eerste lid, Awb) signaleer ik dat de verplichting griffierecht te betalen is gekoppeld aan het voeren van verweer. Wie bedenkt zo'n regeling? Dit lijkt wel gebaseerd op het civiele procesrecht, waar de verplichting griffierecht te betalen is gekoppeld aan het moment waarop de gedaagde partij zich stelt in de procedure. Maar zo werkt het niet in het bestuursprocesrecht. Een bestuursorgaan is niet pas partij in een bestuursrechtelijke procedure als het verweer voert. Het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen is q.q. partij zodra er een ontvankelijk bezwaar- of beroepschrift wordt ingediend. In VNG-kringen wordt nu al gesuggereerd dat het lonend wordt geen verweerschrift meer in te dienen: zich verweren kost alleen maar extra geld. De wet bevat een verplichting voor bestuursorganen om een verweerschrift in te dienen. Als het bestuur geen griffierecht betaalt, wordt het beroep dan standaard gegrond verklaard? Dat zal toch ook niet de bedoeling zijn.

Het lijkt me verstandig de voorgestelde regeling nog eens onder ogen te zien, ook omdat diezelfde bepaling ertoe leidt dat de burger die het waagt om in hoger beroep een reactie op het hogerberoepschrift van het bestuursorgaan te geven direct € 1.250 mag ophoesten. Ik zie al brieven voor me van burgers die schrijven dat ze wel op het hogerberoepschrift zouden willen reageren, maar dit moeten nalaten omdat ze het zich financieel niet kunnen veroorloven. Kortom, we hebben te maken met een om meerdere redenen, principieel en wetstechnisch, slechte conceptregeling, die wat mij betreft niet moet worden ingevoerd.

Tijdigheid

Met de Wet dwangsom, de *lex silencio positivo*, de bestuurlijke lus, de verkorte uitspraaktermijnen uit de Crisis- en herstelwet (Chw) en de rechtspraak over de redelijke termijn is er veel aandacht voor tijdigheid, zowel op het gebied van de bestuurlijke besluitvorming, als op het gebied van de bestuursrechtspraak. Bij de meeste rechters zijn de gemiddelde doorlooptijden goed te noemen, maar dat is helaas geen garantie tegen negatieve uitschieters. In een uitzending van Zembla is enige tijd geleden uitvoerig aandacht besteed aan de kwestie Ameland. Het gaat om twee

concurrerende tankstations.¹ Aan A wordt in 1992 ten onrechte vrijstelling verleend om een servicestation te openen. B vecht dat besluit met succes aan en krijgt in 1996 van de rechter gelijk. Daarna vraagt B in 1996 om schadevergoeding als gevolg van gederfde omzet. In december 2008 vernietigt de Afdeling bestuursrechtspraak voor de tweede keer het weigeringsbesluit van het college van burgemeester en wethouders van Ameland. Maar in plaats van de zaak zelf af te doen, geeft de Afdeling het college een derde kans om een rechtmatig besluit te nemen. Na twaalf jaar procederen staat pomphouder B dus nog met lege handen. Informatie van een van de betrokken advocaten leert dat het college op 31 maart 2009 een derde besluit op bezwaar heeft genomen. Daarbij is de claim van B weer geheel afgewezen, dit keer omdat er geen schade zou zijn geleden. Ook tegen dit besluit is beroep ingesteld bij de Rechtbank Leeuwarden. Met een zitting bij de rechtbank in februari 2011 en een uitspraak van de rechtbank medio 2011 (de uitspraak is er nog niet), zal het erom spannen of de Afdeling nog in 2011 een finale uitspraak kan doen. Dat kan ook wel 2012 worden. Voor alle betrokkenen is te hopen dat er twintig jaar na de aanvang van het geschil een definitieve einduitspraak volgt, waaruit blijkt of pomphouder B recht heeft op schadevergoeding, en zo ja, tot welk bedrag.

Deze zaak illustreert het belang van tijdige en finale geschilbeslechting door de rechter. De Afdeling had in 2008 de zaak aan zich moeten houden en moeten registreren naar een eindoordeel over het recht op schadevergoeding, links- of rechtsom, al dan niet met toepassing van een informele of formele bestuurlijke lus.

Maar er zit nóg een boeiend aspect aan de zaak. Waarom krijgt het bestuursorgaan keer op keer de kans een nieuw besluit te nemen? Het speelt zijn weigeringsgronden één voor één uit: eerst causaliteit, dan relativiteit en in een derde besluit het ontbreken van schade. Hoe lang mag de overheid daarmee doorgaan voordat de rechter ingrijpt en zelf bepaalt of er aansprakelijkheid is en schadevergoeding betaald moet worden? In dit verband is interessant een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven waarin is overwogen dat het op de weg van het bestuur ligt om, indien bij de nieuw te nemen beslissing een afwijzend besluit wordt genomen en er sprake is van meerdere potentiële afwijzingsgronden, deze alle in het te nemen besluit op bezwaar op te nemen, om te voorkomen dat, zoals nu het geval is geweest, telkens afzonderlijk over een nieuwe afwijzingsgrond geprocedeerd moet worden.²

Dit spreekt mij erg aan. De rechter past hier een vorm van het concentratiebeginsel toe, als uitwerking van het rechtszekerheidsbeginsel, die prima aansluit bij de eis van ‘concentratie van verweer’, bekend uit de civiele rechtsvordering.³ Hier tekent zich een spelregel af die helpt de nadelen van het besluitbegrip en het vernietigingsberoep af te zwakken en die kan bijdragen aan het tijdig(er) verkrijgen van een oordeel op het materiële geschilpunt. Is het gepast deze regel ook toe te passen op zelfstandige schadebesluiten? Zeker, schadevergoedingsrecht is rechtersrecht, waarbij de bestuursrechter zelf in de zaak kan voorzien. En kan deze spelregel ook worden toegepast op andere dan schadebesluiten? In beginsel wel, zou ik menen.

1 ABRvS 15 december 2004, AB 2005, 54, LJN AR7587 en ABRvS 24 december 2008, JB 2009/42, AB 2009, 213.

2 CBb 8 juli 2010/B 2010/211, LJN BN4148.

3 Artikel 128 lid 3 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Finaliteit

Ook in finaliteitsland zijn de piketpalen weer verplaatst. Moesten we vorig jaar nog bijkomen van de rechtspraak van de hoogste bestuursrechters, inhoudend dat de taak van de rechter niet ophoudt bij de vernietiging van het besluit, maar dan eigenlijk pas echt begint, dit jaar verdient vermelding de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 3 november 2010, waarbij is geoordeeld dat de rechter 'op kenbare wijze' verantwoording dient af te leggen van het al dan niet gebruik van de mogelijkheden van finale geschilbeslechting, waaronder het in stand laten van de rechtsgevolgen en het zelf in de zaak voorzien, al dan niet in combinatie met een (in-) formele bestuurlijke lus.⁴ De woorden 'op kenbare wijze' brengen tot uitdrukking dat op de rechter een verzwaarde motiveringsplicht rust ten aanzien van de finaliteit. Die verzwaarde motiveringsplicht zal met name gelden als de rechter het laat bij een vernietiging van het besluit en het terugzenden van de zaak naar het bestuursorgaan; dan heeft de rechter wat uit te leggen. Maar zal hij daartoe ook steeds bereid zijn? Deze uitspraak is niet bij alle bestuursrechters even enthousiast ontvangen. Sommigen vinden de nadruk te veel liggen op de inzet van de bestuurlijke lus; anderen kijken ertegenop om verantwoording te moeten afleggen van de keuze om 'slechts' het besluit te vernietigen en de zaak terug te verwijzen.

Er is meer rechtspraak nodig om de gewenste duidelijkheid te krijgen over de vraag welke (extra) inspanningen in het kader van de opdracht zoveel mogelijk bij te dragen aan finale geschilbeslechting minimaal van de bestuursrechter mogen worden verwacht en wat legitieme redenen zijn om van de bevoegdheid tot 'lussen' geen gebruik te maken. Daarbij zullen de hoogste bestuursrechters het goede voorbeeld dienen te geven, ook wat betreft het 'op kenbare wijze' verantwoording afleggen van het al dan niet gebruiken van de mogelijkheden van finale geschilbeslechting.⁵

Rechtsontwikkeling en de ABRvS

Brummen II

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft dit jaar al enkele baanbrekende uitspraken gedaan. Op 19 januari jl. heeft de Afdeling de eerste keer toepassing gegeven aan de relativiteitseis (van artikel 1.9 Chw), in die zin dat een besluit ondanks een terechte klacht over een rechtmatigheidsgebrek niet werd vernietigd.⁶ Dat kwam omdat de door omwonenden ingeroepen geluidsnorm kennelijk niet strekte tot bescherming van de belangen van die omwonenden. Het lag anders met de belangen van een ter plaatse gevestigd bedrijf, maar dat bedrijf was niet in beroep gekomen. Deze uitspraak betrof een zaak in Brummen en zal vermoedelijk bekend worden als 'Brummen II'. Er zijn plaatsen, zoals Brummen en Jacobswoude, die je langzamerhand als de *places to be* van het bestuursrecht kunt beschouwen! Ze hebben het in zich mooie uitspraken uit te lokken.

Met deze ene uitspraak is het laatste woord over relativiteit niet gezegd. Er zullen nog tal van uitspraken moeten volgen om alle vragen op dit punt te laten

4 Zie CRvB 3 november 2010, LJN BO3646, r.o. 4.3.

5 Zie CRvB 3 november 2010, LJN BO3646, r.o. 4.3. Met de toevoeging van de woorden 'op kenbare wijze' heeft de CRvB de rechterlijke motiveringsplicht aangescherpt.

6 ABRvS 19 januari 2011, JB 2011/48, LJN BP1352.

uitkristalliseren. Denk bijvoorbeeld aan de vraag wie er in rechte mag opkomen voor de belangen van flora en fauna.

Wat mij opvalt aan deze uitspraak is dat de Afdeling de beroepsgrond eerst inhoudelijk bespreekt, om daarna de vraag te beantwoorden of wordt voldaan aan de relativiteitseis. Dat is dus extra werk voor de rechter in plaats van minder werk, maar misschien noopt de tekst van de wet daar ook wel toe, en dat terwijl juist het reduceren van de belasting van de rechter voor de wetgever een van de redenen is geweest om de relativiteitseis in te voeren. Van die werkbesparing komt zo weinig terecht.

Ik ben dan ook erg benieuwd of de Afdeling, als de casus van de uitspraak van 19 januari zich nogmaals voordoet, de volgorde zal omdraaien en zal zeggen: beste appelland, wat er ook zij van de (on-)gegrondheid van uw klacht, ik ga die klacht niet inhoudelijk bespreken, omdat zij, zelfs als ze slaagt, toch niet zal leiden tot vernietiging. Een dergelijke werkwijze, mét werkbesparing, heeft tot gevolg dat onduidelijk blijft of het bestreden besluit gebrekkig is. Omgekeerd moet het voor de appellanten in de Brummense zaak onbevredigend zijn te horen dat ze gelijk hadden, dat het bestuur een fout besluit heeft genomen, maar dat dit nergens toe leidt. Het foute besluit blijft immers in stand. Of zie ik dit niet goed en heeft de werkwijze van de Afdeling wel voordelen?

Een voordeel zou kunnen zijn dat het bestuur zwart-op-wit heeft dat aan het besluit een gebrek kleeft, een gebrek dat in de toekomst best nog wel eens gevolgen zou kunnen hebben. Een goed bestuur kan er dan voor kiezen om het gebrek te helen, ook al volgt de verplichting daartoe niet uit het dictum van de uitspraak. Interessant is het om te doordenken wat de gevolgen van de uitspraak kunnen zijn voor andere personen dan de appellanten in deze procedure. In de uitspraak ligt immers besloten dat niet wordt voldaan aan een afstandsnorm voor geluid. Kunnen de toekomstige bewoners van de geplande woonwijk daar rechten aan ontlenen, bijvoorbeeld in het kader van een verzoek om handhaving? Wat is daarbij de betekenis van het oordeel van de Afdeling? En wat betekent het oordeel van de hoogste bestuursrechter voor een schadeactie van benadeelden bij de burgerlijke rechter? Zal die claim afstuiten op de formele rechtskracht van het bestemmingsplanbesluit? Of zal de burgerlijke rechter een uitzondering op de formele rechtskracht willen aanvaarden omdat de hoogste bestuursrechter bij uitspraak uitdrukkelijk en zonder voorbehoud heeft geoordeeld dat onregelmatig is gehandeld? Het antwoord op deze vragen weet ik niet. Wel weet ik dat er in de sliptestream van de toepassing van de relativiteitseis nog vele boeiende rechtsvragen te beantwoorden zijn. VAR-voer, zou ik zeggen.

Wabo

Zeer de moeite van het bespreken waard zijn ook de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 9 maart en 13 april jl. over de Wabo in relatie tot artikel 6:13 Awb⁷ en het belanghebbendebegrip⁸. De Afdeling heeft in die uitspraken op proactieve wijze aangegeven hoe zij over genoemde onderwerpen zal gaan oordelen. Daarbij zijn keuzen gemaakt, waarbij vanuit het systeem van de Awb vraagtekens

7 ABRvS 9 maart 2011, JB 2011/9, Gst. 7351, nr. 36, LJN BP7155.

8 ABRvS 13 april 2011, LJN BQ1081.

geplaatst kunnen worden, maar die de rechtszekerheid dienen, omdat wordt aangehaakt bij bestaande jurisprudentie die daardoor onder de Wabo zijn waarde behoudt. De uitspraken zijn vooral opzienbarend, omdat daarin knopen zijn doorgelukt over rechtsvragen die in de betreffende zaken niet voorlagen. De Afdeling wilde een boodschap kwijt en heeft zaken uitgezocht waarin zij die boodschap kon ventileren. Wat moeten we hiervan vinden? Gaat dit niet wat (te) ver? Er kan zeker verschillend over worden gedacht. Zelf ben ik er positief over. De Afdeling heeft de bestuurspraktijk en de rechtbanken kort na invoering van de Wabo duidelijkheid willen verschaffen over de invulling van deze voor de toegang tot de rechter zo belangrijke onderwerpen. Deze vorm van proactieve rechtsvorming op procesrechtelijk gebied dient de rechtszekerheid in grote aantallen zaken, waarmee onnodige procedures en 'fouten' van bestuursorganen en rechtbanken worden voorkomen. Hier neemt de hoogste algemene bestuursrechter zijn verantwoordelijkheid door tijdig lijnen uit te zetten. Een positieve ontwikkeling, die navolging verdient.

Rechtseenheid

Genoemde uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, de Centrale Raad van Beroep en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben gemeen dat daarmee wordt bijdragen aan efficiënte en effectievere bestuursrechtspraak. Het zijn misschien kleine stapjes, maar wel allemaal stapjes in de goede richting. Als we hierbij optellen de bijdrage die genoemde colleges tezamen met de Hoge Raad de afgelopen periode hebben geleverd aan de rechtseenheid binnen het bestuursprocesrecht en aan het opruimen van verschillen tussen die colleges, blijkend uit het aanhaken bij elkaars lijnen en het groeiend aantal verwijzingen naar elkaars uitspraken,⁹ dan geeft dit de burger toch weer moed!

Als de wetgever ons nu een rustpauze gunt van een jaar of tien en zorgt dat de toegang tot de rechter gewaarborgd blijft, dan kunnen bestuur en rechter gewoon hun werk doen. En dan geldt ook voor het bestuursrecht: we zijn op weg 'Van A naar Beter'.

9 Zie o.a. HR 13 mei 2011, LJN BQ4291, waarin de Hoge Raad 'om gaat' en aansluiting zoekt bij de andere hoogste bestuursrechters op het punt van feiten relevant voor de ontvankelijkheid.

Toelichting door de preadviseurs

Mr. M.M. Groothuis

De digitale overheid is in opkomst, en communicatie tussen bestuursorganen en burgers geschiedt in toenemende mate langs elektronische weg. Uitgaande van deze twee stellingen heb ik mijn preadvies geschreven, waarbij ik heb beoogd de recente bestuursrechtelijke ontwikkelingen met betrekking tot elektronische communicatie met de overheid te duiden. In dit kader heb ik gefocust op drie dimensies, namelijk: elektronisch berichtenverkeer met bestuursorganen, elektronisch procederen bij de bestuursrechter en de ontwikkelingen rondom Overheid 2.0. De term 'Overheid 2.0' ziet op het gebruik van een nieuwe generatie webtoepassingen die de overheid mogelijkheden biedt om burgers en ondernemingen op interactieve wijze te betrekken bij hun beleidsontwikkeling en de uitoefening van andere publiekrechtelijke taken.

Hoewel mijn preadvies uitgaat van recht en samenleving in 2011, vraag ik u om kort met mij vooruit te blikken op het jaar 2015. Welke technieken en communicatievormen zullen dan gangbaar zijn? Hoe zal de overheid, de gedeeltelijk digitale overheid, dan zijn ingericht?

Ten aanzien van bestuursrecht en digitalisering is misschien wel de grootste uitdaging voor wetgever en bestuursorganen dat er zoveel onzekerheid bestaat over de trends in digitalisering en de daaruit voortvloeiende maatschappelijke veranderingen. Vicevoorzitter van de Europese Commissie en commissaris voor de Digitale Agenda voor Europa, Neelie Kroes, benadrukte in een interview van 11 april jl. de technische turbulentie in de wereldwijde samenleving en in de Europese informatiesamenleving. Zelfs op zeer korte termijn is het moeilijk om te voorzien welke doorbraken en ontwikkelingen er op het terrein van de communicatietechnologie zullen plaatsvinden en welke economische en maatschappelijke gevolgen die zullen hebben. Vooruitkijkend naar het jaar 2015 zie ik ook aspecten van de informatiesamenleving waarover meer zekerheid lijkt te bestaan. Zo is het waarschijnlijk dat er in dat jaar nog steeds een grote mate van diversiteit zal zijn in de digitale vaardigheden van burgers. In mijn preadvies heb ik, in aansluiting op publicaties uit de bestuurskunde en de communicatiewetenschap, de concepten *digital native* en *digital immigrant* gehanteerd. *Digital natives* zijn degenen die vanaf hun jongste kinderjaren met digitale media en in het bijzonder met internet zijn opgegroeid. *Digital immigrants* zijn degenen die het gebruik van digitale media op latere leeftijd hebben geleerd.

Dames en heren, wie van u beschouwt zichzelf als *digital native*? Ik zie toch acht handen. Wie van u is vanaf de jongste kinderjaren opgegroeid met internet en met de mobiele telefoon? Voor wie is de digitale omgeving de natuurlijke leefomgeving?

Uitgaande van die criteria zullen wellicht velen van u, niet allen, zichzelf net als ik als *digital immigrant* beschouwen. Maar er is in Nederland al wel een flinke generatie *digital natives*. Dat zijn, uitgaande van de genoemde criteria, burgers in de leeftijd van ongeveer vier tot achttien jaar, al kan men ook betogen dat het tevens mensen met een wat hogere leeftijd zijn. De grens schuift op met de tijd. Elk jaar komt er in Nederland en in de rest van Europa in relatieve en in absolute termen een flink aantal *digital natives* bij. Tegelijkertijd, zo blijkt uit bestuurskundige publicaties, is er een grote groep burgers die geen of slechts beperkte digitale vaardigheden heeft: personen die *de facto* geen toegang hebben tot internet en personen die niet of slechts met grote inspanning een pc kunnen bedienen.

In mijn preadvies heb ik betoogd dat deze diversiteit aan digitale vaardigheden onder burgers voor wetgevers en bestuursorganen in Nederland een uitdaging is en dat ook zal blijven. Concreet gaat het onder meer om de vraag of de burger een vrije keuze heeft ten aanzien van de wijze waarop hij met bestuursorganen communiceert. Op dit moment geldt als hoofdregel het beginsel van nevenschikking in beperkte vorm. De burger kan kiezen tussen elektronisch verkeer en papieren verkeer voor zover het bestuursorgaan de elektronische weg heeft opengesteld. Als de elektronische weg echter niet is opengesteld, heeft de burger geen keuze, aldus artikel 2:15, eerste lid, Awb. In dat geval staat alleen de zogeheten conventionele papieren weg open. Naar mijn opvatting sluit deze wetgeving niet meer aan bij de maatschappelijke werkelijkheid waarin elektronische communicatiemiddelen gangbaar zijn geworden. Gelet hierop stel ik voor een wetswijziging voor te bereiden die ertoe strekt dat artikel 2:15, eerste lid, eerste volzin Awb vervalt. De hoofdregel wordt dan dat er sprake is van een daadwerkelijke nevenschikking, in die zin dat burgers kunnen kiezen voor de communicatiewijze die het beste bij hen past, dus op papier of juist digitaal. Vanuit het perspectief van bestuursorganen zal een zodanige wetswijziging wel ingrijpend zijn. Sommigen betogen dat de voorgestelde wetswijziging te veel vraagt van bestuursorganen, omdat die een grote toename van binnenkomende berichten niet, of niet zonder grote financiële investeringen, zullen kunnen verwerken. Juist om die reden kan en moet in mijn visie de tweede volzin van artikel 2:15, eerste lid, Awb worden gehandhaafd, namelijk dat bestuursorganen nadere eisen kunnen stellen aan het verkeer via elektronische weg. Een concreet voorbeeld zijn de bezwaarschriften betreffende WOZ-beschikkingen, die niet mogen worden ingediend via de e-mail, maar wel via het aangegeven webformulier.

In mijn preadvies zijn enkele wetten en een wetsvoorstel besproken waarin de overheid, in afwijking van het uitgangspunt van artikel 2:14 Awb, elektronisch berichtenverkeer aan ondernemingen oplegt en in een enkel geval ook aan burgers. In mijn visie is niet goed verdedigbaar dat de overheid bij de uitvoering van sommige wetten digitaal verkeer verplicht stelt en dat zij bij de uitvoering van andere wetten en regelingen burgers en ondernemingen een keuzemogelijkheid voor elektronisch verkeer onthoudt.

Ten aanzien van het elektronisch procederen bij de bestuursrechter, het tweede door mij behandelde onderwerp, licht ik er kort een element uit, namelijk de videoconferentie. Sinds oktober 2010 biedt de Awb in het nieuwe artikel 8:40a een basis om hiervoor bij AMvB regels te stellen. Videoconferentie wordt in de praktijk al toegepast in het vreemdelingenrecht, namelijk in vreemdelingenbewaringzaken. Het gaat om een nieuwe, zich snel uitbreidende praktijk, met een bijzondere wettelijke

basis in de Vreemdelingenwet. Mijns inziens verdient deze praktijkontwikkeling aandacht van bestuursrechtjuristen omdat betrokken appellanten in deze categorie zaken in beginsel geen keuzevrijheid hebben. Als de rechter besluit tot videoconferentie, kan de vreemdeling niet meer *face to face* met de rechter in contact komen. Hij kan dan alleen via een videoverbinding met de rechter communiceren. De principiële vraag moet zijn of dit in onze rechtstaat een goede ontwikkeling is. Ik ben van mening dat die vraag, mede in het licht van het aspect van toegang tot de rechter, ontkennend moet worden beantwoord. In de tweede plaats is de vraag actueel of een nadere inkleuring van het normatieve kader voor videoconferencing wenselijk is. Ik heb hiervoor in mijn preadvies een voorstel gedaan.

Ik sluit af met een vooruitblik op Overheid 2.0. Uit mijn onderzoek komt naar voren dat bestuursorganen in toenemende mate web 2.0-toepassingen gebruiken om burgers te betrekken bij de voorbereiding van besluiten, vooral in het kader van beleidsontwikkeling, en van ruimtelijke plannen. Uit mijn verkenning, en aansluitend bij eerdere bestuurskundige publicaties, blijkt verder dat Overheid 2.0 overheden kansen biedt om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren. Daarnaast kan eParticipatie, zo heb ik gevonden, onder omstandigheden bijdragen aan het vergroten van de legitimiteit van beleid. Voor burgers biedt eParticipatie een kans om in een vroege fase van de beleidsvorming te worden betrokken en daaraan vooral op actieve wijze een bijdrage te leveren.

What's new? Dat is de vraag die Verheij in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* terecht heeft gesteld. Ik hoop dat dit in het debat van vandaag een van de centrale thema's zal zijn. Inspraak is al decennialang geworteld in het Nederlandse bestuursrecht. Maakt het verschil of inspraak nu in een digitale omgeving kan worden georganiseerd, naast de bestaande inspraakvormen? Ik heb in mijn preadvies betoogd dat de nieuwe interactieve ICT-toepassingen mogelijkheden bieden om binnen de bestaande bestuursrechtelijke kaders besluitvormingsprocessen anders in te richten en om daaraan een nieuwe, gedeeltelijk interactieve, dimensie toe te voegen. Ervaringen met internetconsultatie ten aanzien van wetgeving in Nederland en met eParticipatie door bestuursorganen in andere EU-lidstaten en in de Verenigde Staten kunnen nuttige oriëntatiepunten vormen. Het meest vernieuwend zijn praktijken waarin burgers en ondernemingen in een digitale omgeving daadwerkelijk 24 uur per dag kunnen meeschrijven aan een conceptbesluit.

Ik verwacht dat we pas over een aantal jaren, in retrospectief, de juridische vraag 'what's new?' kunnen beantwoorden. Een feit is dat ook nu al, in 2011, de overheid in toenemende mate een digitale overheid wordt. Zij zal ook steeds vaker via de elektronische weg met burgers en ondernemingen communiceren. Met mijn preadvies heb ik getracht deze praktijkontwikkeling vanuit bestuursrechtelijk perspectief te duiden en enkele oplossingsrichtingen voor de nabije toekomst voor te stellen.

Voorzitter: Wat in ieder geval nieuw is, is dat het dit jaar gelukt is om de bespreking van de preadviezen voorafgaand aan de vergadering te publiceren. Meestal was dat mosterd na de maaltijd, maar dit keer is het gelukt. Groothuis noemde al de bespreking van Verheij in het NTB, die beslist kritisch kan worden genoemd. In het *Nederlands Juristenblad* stond ook een bespreking, namelijk die van Brenninkmeijer. Deze twee besprekingen vormen mede een aanzet tot debat.

Mr. J.E.J. Prins

Ongeveer drie kwart jaar geleden, tijdens de voorbereiding, hebben wij er met de drie preadviseurs voor gekozen de digitale overheid vanuit verschillende perspectieven te presenteren. Een daarvan is het perspectief van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en een ander is het wat bredere perspectief dat ik zo meteen zal toelichten. Schuyt zal op zijn beurt een aantal zeer fundamentele conceptuele uitdagingen voor de overheid en het bestuursrecht aan de vergadering voorleggen.

De eerste titel die ik mijn preadvies heb gegeven, is 'De eOverheid voorbij'. In mijn preadvies wilde ik uiteenzetten dat we, als we praten over de elektronische overheid, het niet hebben over technologie. Daarmee sluit ik aan bij het WRR-rapport waarvoor ik verantwoordelijk was. Als we spreken over de inzet van informatie- en communicatietechnologie (ICT) door de overheid, gaat het in toenemende mate over informatie. Het is niet zozeer de technologie die de overheid verandert, maar de informatie die door haar wordt verwerkt en wordt verrijkt. Die informatie verandert niet alleen de overheid, maar ook de relatie tussen haar en haar burgers. Deze stelling staat centraal in mijn preadvies en ik wilde haar toelichten door aan te tonen dat het om meer gaat dan om een dienstverlenende overheid, namelijk ook om een overheid die voor haar handhavende, controlerende en zorgende taken in toenemende mate ICT inzet om informatie te verwerken. Kortom, het gaat niet zozeer om technologie, maar om informatie. Wij moeten niet zozeer nadenken en discussiëren over elke afzonderlijke applicatie, maar vooral over het samenstel van de verschillende applicaties. Ik heb getracht om ook dat met mijn preadvies te illustreren. Het gaat om de verknoottheid op informatieniveau van onze overheid.

Wat zien we als we kijken langs de lijn van de informatie in plaats van langs de lijn van de technologie of die van zuivere dienstverlening? We zien dan allereerst dat schotten verdwijnen, dat grenzen tussen dienstverlening, controle en zorg eroderen. Verheij zegt in zijn bespreking dat overheidsactiviteiten altijd elementen van dienstverlening, zorg en controle in zich dragen. Mij gaat het om een ontwikkeling waarbij de overheid in eerste instantie informatie verzamelt ten behoeve van haar dienstverlenende taak, terwijl zij die op een later moment inzet voor haar controle- en haar zorgtaak. In zijn bespreking vraagt Verheij om concrete voorbeelden en stelt hij dat er niet veel nieuws is onder de zon. Ik geef een concreet voorbeeld buiten het terrein van het bestuursrecht: een aanpassing van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zal ertoe gaan leiden dat wij in de toekomst een geboorte, een huwelijk of een overlijden digitaal kunnen aangeven. We hoeven dan niet langer naar het gemeentehuis, want we kunnen met een druk op de knop kenbaar maken dat er een kind is geboren. Identiteitsfraude ligt hierbij natuurlijk op de loer: wellicht geef ik digitaal aan dat er een kind is geboren, terwijl daarvan geen sprake is. De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken heeft er naar verluidt bij de minister op aangedrongen dat ambtenaren van de burgerlijke stand het Elektronisch Patiëntendossier mogen inzien en gebruiken. Kortom, een ambtenaar van de burgerlijke stand, die primair voor dienstverlening wordt ingezet, mag dan informatie inzien en toepassen die binnen de zorg is verzameld. Terecht heeft de minister gezegd dat het twee verschillende beleidsdomeinen betreft en dat hij die keuze dus niet maakt. In veel andere situaties is de keuze echter wel gemaakt om informatie die in eerste instantie voor controle was verzameld, later voor dienstverlening, zorg of handhaving te gebruiken.

Kortom, grenzen verdwijnen en schotten eroderen. Dat gebeurt niet alleen tussen beleidsterreinen, maar ook tussen de publieke sector en de private sector. Om die reden heb ik in mijn preadvies dienstverlening, zorg en handhaving als drie thema's genoemd. Aan de hand van een aantal concrete voorbeelden wilde ik u laten zien wat er op die terreinen gebeurt op het gebied van informatieverzameling en informatieverrijking en wat dat betekent voor de informatieprocessen binnen de overheid zelf.

Voor een overheid is het cruciaal om te sturen op de kwaliteit van informatie, maar op dat terrein gaat het nog wel eens mis. Een goede kwaliteit is absoluut niet voor 100% gegarandeerd. Gegevens worden in eerste instantie verzameld met het oog op een bepaalde context. Ze worden verder verstrekt in een netwerk en uiteindelijk in een andere context opnieuw benut. Mijn stelling, die ik in mijn preadvies nader heb uitgewerkt, is dat op het moment dat informatie uit de context wordt gehaald, via een netwerk wordt verspreid, via systemen wordt gekoppeld en opnieuw wordt gebruikt in een andere context, dit van invloed is op die informatie. Als ik naar de ambtenaar van de burgerlijke stand of een huisarts ga en aan hem informatie verstrekt, weet de ambtenaar van de burgerlijke stand of de huisarts dat die informatie binnen die context een bepaalde betekenis heeft. Als die informatie echter in de keten terecht komt, die vier stappen later buiten de context door een andere organisatie wordt benut, wordt die informatie harder. Zonder context kan die informatie op een andere manier geïnterpreteerd worden. Verheij vraagt in zijn bespreking van mijn preadvies om concrete voorbeelden waaruit blijkt waar het fout gaat. In dit verband een persoonlijke anekdote: ik heb een tweeling van veertien jaar. Het is een identieke tweeling en ook administratief zijn de kinderen vrijwel identiek. De kinderen zijn op dezelfde dag en in dezelfde plaats geboren. Ze hebben dezelfde achternaam, wonen in dezelfde straat en alleen de laatste cijfers van hun Burger-ServiceNummers verschillen. Wij wonen in een dorp, en tot op het moment dat de kinderen naar de middelbare school gingen, verliep alles goed. Toen hadden ze twee gescheiden administratieve levens. Toen zij echter in een grote stad bij ons in de buurt naar verschillende middelbare scholen gingen, werden wij met administratieve problemen geconfronteerd. Onze jongens zijn namelijk administratief van school verwisseld. Ik heb via het Bureau Jeugdzorg geprobeerd om de jongens administratief op de juiste school te krijgen, maar dat heb ik tot nu toe niet voor elkaar gekregen. Het is weliswaar een kleine persoonlijke anekdote, maar wellicht kunt u in de toekomst af en toe zelf eens proberen om uw gegevens, die in verschillende contexten gebruikt worden, te corrigeren. Dan zult u vaak te horen krijgen: 'Ja, maar het probleem zit ergens anders.' 'Dat kan ik niet overzien.' 'Dat is het systeem van een ander en dus ook de verantwoordelijkheid van een ander.' Probeer u het gewoon eens! Aan de tekentafel in Den Haag gaat men vaak uit van een volstrekt andere wereld dan op het uitvoeringsniveau. Aan die tekentafel wordt geen rekening gehouden met organisaties die worstelen met informatie die contextverlies kent. Op uitvoeringsniveau weet men ook niet meer waar de grenzen liggen op het terrein van het gebruik van de informatie die ooit voor dienstverlening was verzameld, maar die vervolgens voor controletaken werd benut.

Ik kom op mijn drie stellingen. Mijn eerste stelling is dat identiteitsinfrastructuur een publiek belang is, wat noodzaakt tot visieontwikkeling door politiek, beleid maar zeker ook wetgever. Het gaat niet langer over individuele, losse gegevens. Een groot deel van u heeft op 1 april jl. belastingaangifte gedaan. De Belastingdienst

gaat echt niet per individu controleren of de belastingaangifte correct is: er wordt bij die dienst met typeringen gewerkt. U wordt daarnaast door de overheid, in een ander domein, getypeerd met het oog op de vraag of u in verband met zorgbehoefte in aanmerking komt voor een tegemoetkoming. Uw kinderen worden mogelijk getypeerd als risicokinderen. Al denkt u dat ze geen risicokinderen zijn, dan nog is de overheid proactief bezig om te bezien of ze potentieel risicokinderen zijn. Kortom, het gaat over typen belastingbetalers, typen fraudeurs met uitkeringen, typen chronisch zieken, typen studenten en typen risicokinderen. Het is niet alleen Google of MSN.com die u profileert, maar ook de overheid. Identiteiten worden cruciaal voor de elektronische overheid, de digitale overheid, de informatieoverheid. Het is immers niet mogelijk om die gigantische hoeveelheden informatie bij te houden en evenmin om daarop één-op-één te sturen. Het gaat om de kennis achter de informatie, onder andere om het type burger dat u bent. Wat mij betreft moeten we daarop een visie ontwikkelen. Hoe ver willen we daarin gaan? Hoe transparant zijn die gegevens? Hoe komt u te weten welk type belastingbetaler u bent of welk type chronisch zieke? Hoe komt u te weten hoe u bent geprofileerd en waarom? De Wet bescherming persoonsgegevens biedt hiervoor niet het adequate wettelijk kader, omdat er deels geen sprake is van persoonsgegevens. Deze ontwikkeling is gaande, en vanuit dat besef dienen we een visie te ontwikkelen en moeten we concreet handen en voeten aan een beleid geven.

Mijn tweede stelling is dat maatvoering bij digitalisering onvoldoende op de controlerende en de medewetgevende radar van ons parlement staat. Denk aan maatvoering als het gaat om de afweging tussen enerzijds veiligheid en anderzijds privacy, en als het gaat om maatvoering in relatie tot efficiency en effectiviteit aan de ene kant en keuzevrijheid aan de andere kant. Op dit moment mag ik in Den Haag niet anoniem reizen. Wat dat betreft heb ik geen keuzevrijheid. Ik heb een ov-jaarkaart, dus van anonimiteit is geen sprake meer. Zo'n aanpak is natuurlijk efficiënt, maar mijn punt is dat de wetgever moet nadenken over maatvoering, bijvoorbeeld bij het wege van enerzijds efficiëntie en effectiviteit en anderzijds keuzevrijheid. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan en wellicht kunnen we het daar vandaag over hebben. De WRR heeft op dit punt een voorstel gedaan, dat ik in mijn preadvies nader heb uitgewerkt.

Mijn laatste stelling is dat effectieve *accountability* in een digitale overheid alleen te garanderen is via een duidelijk institutioneel verankerd 'adres', geëquipeerd met doorzettingmacht. Brenninkmeijer geeft in zijn bespreking van mijn preadvies aan dat ook in zijn ervaring burgers bekneld raken in de digitale 'vernetwerkte' overheid. Hij heeft dat ook in het jaarverslag met de titel 'De burger in de keten' van 2009 uitgewerkt, aan de hand van vele concrete voorbeelden. Burgers moeten bij vijftig verschillende instanties aankloppen als zij willen dat hun gegevens worden gecorrigeerd, en nog krijgen ze soms geen antwoord. Er is geen enkele instantie in Nederland met doorzettingmacht op dit gebied, ook niet de Nationale ombudsman of het College Bescherming Persoonsgegevens. In een digitaal, op informatieniveau, verknoopte overheid is er geen goede manier om doorzettingmacht te realiseren als het gaat om het aanspreken op de verantwoordelijkheid voor fouten. De een wijst en verwijst naar de ander en omgekeerd. Effectieve *accountability* in een digitaal verknoopte overheid is alleen te garanderen met een duidelijk institutioneel verankerd 'adres', dus de eenloketedachte, maar dan vanuit de andere kant bezien: de burger

faciliteren zodat hij ergens kan aankloppen om van die verknoopte overheid de helpende hand geboden te krijgen met doorzettingsmacht. De mogelijkheid moet er zijn om verantwoordelijkheid toe te kennen en om instellingen en organisaties verantwoordelijk te houden voor kwaliteit van informatie.

Voorzitter: We komen bij de derde preadviseur, Schuyt. Toen ik hem vroeg of hij voor de VAR een preadvies wilde schrijven, antwoordde hij dat hij daarover wilde nadenken omdat het nogal ingewikkelde materie is. Na rijp beraad zei hij tot mijn groot genoegen dat hij het wel wilde proberen. Hij zou over het onderwerp gaan lezen en zien waar het op uitkwam. Tot mijn grote schrik belde hij mij vrij kort voor de inleverdatum van de preadviezen met de mededeling dat het hem niet zou lukken. De materie was te ingewikkeld om er iets zinnigs over te kunnen zeggen. Vervolgens hebben wij daarover een discussie gevoerd, en we zijn er uiteindelijk uit gekomen. Die discussie is uitgemond in de stelling dat het advies geen preadvies is maar een *essay*. Schuyt zei dat je in een preadvies immers uitlegt hoe de wereld in elkaar zit en dat dit ten aanzien van dit onderwerp niet kan. Hij wilde echter wel proberen om er wat gedachten op los te laten, en wat mij betreft is hij daarin buitengewoon goed geslaagd.

In zijn stuk vraagt Schuyt zich af of een boekje met preadviezen van de VAR, dat gewoon door een klepperende brievenbus op de deurmat valt, niet buitengewoon ouderwets is. Hij stelt de vraag of niet bij dit onderwerp hoort dat die stukken ergens in *the cloud* worden 'neergezet' en dat een ieder daarop in de vorm van eParticipatie kan reageren. Eigenlijk hoort dat er natuurlijk wel bij, maar wij hechten ook aan tradities. Vandaar dat er toch weer een mooi boekje in de bus is gekomen. De secretaris wees mij erop dat ik eraan moest denken alle aanwezigen tijdig hun *hashtag* mee te delen, zodat zij tijdens de vergadering over dit onderwerp kunnen twitteren. Op dat moment werd ik even stil. Ik ben daar echt nog niet aan toe; ik weet niet hoe het wat dit betreft met de toehoorders zit. Op dit gebied ben ik geen *digital native*, maar absoluut een *digital immigrant*, en ik hoop dat ik dat ooit kan veranderen.

Mr. C.J.M. Schuyt

'Elke eeuw vindt zichzelf een revolutionair tijdperk, maar voor deze nieuwe eeuw is dat waar.' Dit zei de Amerikaanse toneelschrijver Tom Stoppard. Het bestuur van de Vereniging voor Bestuursrecht VAR heeft een actueel, revolutionair en uitdagend onderwerp voor deze vergadering gekozen. Naar mijn mening is het echter een 'onmogelijk' onderwerp, althans het aspect ervan dat aan mij werd opgedragen. Mij is verzocht in te gaan op de gevolgen van digitalisering voor de verhouding tussen overheid en burger.

De verhouding tussen overheid en burger komt zichtbaar aan de orde in elke concrete zaak, bijvoorbeeld bij een verzoek om een vergunning, in geval van recht op een uitkering, in geval van een klacht over het optreden van een functionaris en bij handhaving onder oplegging van een dwangsom. De aggregatie van al deze concrete rechtsverhoudingen biedt de mogelijkheid om iets te zeggen over die verhouding tussen overheid en burger. Maar de onderlinge verschillen in rechtsverhouding binnen de uiteenlopende rechtsgebieden van het bestuursrecht zijn erg groot. Kan men appels en peren bij elkaar optellen? Nee, maar een goed overdacht, grootschalig

empirisch onderzoek naar al die rechtsverhoudingen zou een interessant inzicht opleveren. Een abstracte analyse van de verhouding tussen overheid en burger pakt anders uit. Bij aggregatie telt men op en differentieert men. Bij abstractie ziet men af van een groot aantal elementen. In die zin is een algemene beschouwing over de relatie tussen de overheid en de burger abstract, zoals ook de algemene regel altijd abstract is.

Het deelonderwerp dat mij is toebedeeld, is in dubbele zin abstract: enerzijds betreft het de verhouding tussen overheid en burger in algemene zin en anderzijds betreft het de beschrijving van kenmerken van digitalisering en de mogelijke gevolgen daarvan. Over de kenmerken van digitalisering is nog bitter weinig bekend, laat staan over de gevolgen daarvan. Er is nog nauwelijks systematisch en betrouwbaar wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de gevolgen voor de lange termijn, en de relevante literatuur die wel voorradig is en die ik deels heb geraadpleegd, geeft veel impressies en speculaties. Iedereen vaart en toetert in de mist. Vandaar dat ik als ondertitel van mijn preadvies gekozen heb voor 'Een vergelijking met veel onbekenden'. Eigenlijk had ik moeten schrijven 'te veel onbekenden'. De ad-hocanalyses waarnaar ik verwijs, kwamen gelukkig in de laatste maanden in de Nederlandse discussie ook veelal aan de orde. Er zijn artikelen verschenen over Carr, Morazov en Barabási. Er is dus veel getoeter in de mist. Toeteren en twitteren, het gekwetter van vogels en van kinderen en tegenwoordig ook van politici, bestuurders en politiechefs. Over het geheel genomen hebben we te maken met een commercieel succesvolle onderneming met miljoenen volgers.

Gisterenavond vonden de lezers in NRC *Handelsblad* de beurswaarden van de nieuwe sociale media. LinkedIn is 4 miljard waard, en Facebook het tienvoudige. In 2005 waren de sociale media nog nauwelijks aan de orde. Het gaat snel. De gevolgen zijn niet te voorspellen. In het gerestaureerde gebouw van de Raad van State zijn voor rechters, advocaten en griffiers op elke zitplek in de zittingszalen keurig moderne schermen aangebracht, maar reeds is voorspeld dat we over drie jaar allen schermloos door het leven zullen gaan. Met andere woorden, er is veel speculatie. De leukste hiervan vind ik de observatie van Carr dat het concentratievermogen van internetgebruikers drastisch omlaag gaat. Dat merk ik ook bij mezelf. Iedere keer als er een 'ping' van een nieuwe e-mail binnenkomt, ben ik geneigd om even van mijn werk op te kijken, mijn werkzaamheden te onderbreken, eerst het bericht te lezen en misschien zelfs wel antwoord te geven om daarna eventueel naar mijn werkzaamheden terug te keren. Dat moet ik afleren. Vroeger was er de spreekwoordelijke 'verstrooide professor'. Die was helemaal niet verstrooid, maar juist zo overgeconcentreerd dat hij of zij slechts aan één ding dacht, namelijk het eigen werk, en daardoor de thee koud liet worden. Thans hebben we te maken met de 'versnipperde werknemer', die de dag in digitale stukjes knipt en zich niet meer op één ding kan storten. Zo krijgen wij een versnipperde cultuur met enorm veel en goede multitaskers. Vrouwen waren daar altijd al goed in en nu komen de jonge generaties erbij. Ik weet echt niet of dit een voor- of een achteruitgang is.

Ik kom op mijn volgende punt. Als er zo weinig met zekerheid te zeggen valt over de mogelijke gevolgen van digitalisering, wordt het ook lastig om de veranderende verhouding tussen overheid en burger in kaart te brengen. Toch heb ik geprobeerd enkele gevolgen te verkennen. Het blijft een probeersel, maar het is niet vrijblijvend. Als de richting die ik aanwijs juist is, heeft de digitalisering serieuze consequenties

voor de overheid en de burger en voor hun onderlinge verhouding. Ter voorbereiding van de discussie zal ik er drie punten uitlichten. Die lijken ver af te staan van de *core business* van het bestuursrecht, maar ik denk toch dat het in de verhouding overheid en burger drie cruciale punten betreft:

1. de noodzaak tot herbezinning op de ordenende, normerende functie van het bestuursrecht;
2. de informatievragende en informatiedragende burger;
3. de verhouding van een sterker wordende politieke retoriek, mede door middel van de digitalisering, tot het klassieke weberiaanse bestuursmodel.

Mijn stellingen zijn op deze drie cruciale punten gericht.

Ad 1. Er is naar mijn mening een groeiende noodzaak om de algemeenheid van bestuursregels, het algemene belang en de afweging van het algemene belang nog eens goed en helder te formuleren, juist in het tijdperk waarin de digitalisering de massale individualiteit zal bespoedigen. Vroeger zou men de term ‘massale individualiteit’ als een oxymoron hebben bestempeld, maar nu verwijst hij gewoon naar de realiteit. Het doel van mijn pleidooi is niet zozeer de jonge generaties te beleren (ook ik heb het commentaar van Verheij gelezen), en ik laat mij evenmin leiden door de optimistische verwachting dat op deze manier een cultuuromslag kan worden tegengegaan. Nee, het is mij er vooral om te doen de beslissende overheidsvertegenwoordigers van het belang van de ordenende algemeenheid van regels te doordringen, zodat het in hun grondhouding blijft meetellen wanneer zij beslissingen nemen. Zo’n Algemeen Deel bestuursrecht moet doordringen tot alle bestuurskaders, niet meer en niet minder. De stellingen 1 en 2 in mijn preadvies gaan daarover.

Ad 2. Ik vraag aandacht voor de ‘gelijktijdigheid’ van informatievrager en informatiedrager, een sleutelbegrip in het digitale tijdperk. Facebook is niet ontworpen om vrienden te maken, maar om informatie aan je te onttrekken, en die is veel geld waard. Toen ik aan het preadvies werkte, gebruikte ik het eenvoudige voorbeeld van de ov-chipkaart in de bus en de bushalte, maar nu heb ik een veel beter voorbeeld van de gelijktijdigheid van informatie vragen en informatie onttrekken. Je vraagt TomTom de weg en zonder dat je het weet, wordt die weg, via via, verder gewezen naar het Openbaar Ministerie. Dit is een concreet voorbeeld van datgene wat Prins bedoelde met *context switching*. Je kunt er alleen aan ontkomen door nergens meer aan mee te doen en dat is bijna onmogelijk. In dit verband wijs ik op een piepklein berichtje in *NRC Handelsblad* van eergisteren. Waarschijnlijk is het iedereen ontgaan. De kop van het artikel luidt: ‘Kabinet heft neutraliteit van internetverkeer op’. Dat lijkt onschuldig, maar in de Verenigde Staten gaat de juridische strijd vooral over deze internetneutraliteit. Kort gezegd, het gaat erom of providers alle internetgebruikers gelijkelijk moeten behandelen als waren zij burgers in een democratische rechtsstaat, en of ze hun gelijke toegang tot informatie moeten verschaffen, of dat zij bepaalde klanten voorrang mogen geven en zelfs bepaalde klanten exclusief zouden mogen bedienen. Ik raad daarom iedereen aan *The Master Switch* van Tim Wu, hoogleraar *civil law* aan de Columbia University in New York, te lezen, juist om de invloed van de commercialisering, in het bijzonder via de eigendomsverhoudingen, van informatievoorziening te kunnen beoordelen. De geschiedenis leert, zo zegt deze hoogleraar civiel recht aan de hand van de introductie van achtereenvolgens

kranten, radio en televisie, dat wanneer de informatiemedia volledig in particulier eigendom komen, de informatiemogelijkheden enorm worden versmald en voor burgers nadelig worden beïnvloed. Overheid en burgers hebben dan het nakijken. Stelling 4 gaat precies daarover.

Ad 3. Ten derde, ten slotte en niet in het minst, vraag ik aandacht voor de krachtige impuls die in onze samenleving, in het recht en in onze cultuur door en via de digitalisering wordt gegeven aan de *politieke retoriek*. Ik noemde zojuist al de twitterende politici die veel invloed hebben op het openbaar bestuur, als zij daarvan niet zelf al de vertegenwoordigers zijn. Wat is het retorische kenmerk van die twitterberichten? De secretaris, of eigenlijk de voorzitter van uw vereniging, heeft er bij u op aangedrongen om tijdens de discussie ook te twitteren. Wat is het retorische kenmerk van een twitterbericht? U kunt zelf de paradigmatische voorbeelden daarvan vinden. Zelf neem ik als prachtig voorbeeld de *tweet* van kamerlid Wilders na de afwijzing van het tweede vrij kansloze en juridisch verzochte wrakingsverzoek. Het is weliswaar strafrecht, maar het is een mooi voorbeeld van de retoriek van de twitteraar. Hij twitterde naar zijn kiezers: de hoge heren hebben elkaar weer de hand boven het hoofd gehouden. Dat is een mooie alliteratie binnen 140 tekens! Gaan we nu niet meer regeren per nota maar per twitter? De retorische kracht van deze uiting is dat het een *onliner* is zonder redenering en zonder argument. Vaak zijn zulke *onliners* denigrerend en tegelijkertijd insinuerend. De elite tegen het volk. Als we in *onliners* gaan denken, spreken en besturen, wordt de rationaliteit van het openbaar bestuur en de besluitvorming flink ondermijnd. Stelling 3 in mijn preadvies wijst elektronische raadpleging af, juist vanwege dit argument, en daarin is ook het verschil tussen aggregatie en abstractie in de besluitvorming meegenomen. Uiteindelijk gaat het om een strijd tussen charismatisch versus legaal-rationeel overheidsgezag. Charismatisch leiderschap is autoritair en vaak totalitair van aard. Als de politieke en de bestuurlijke cultuur via de digitale informatievoorziening steeds verder deze kant op gaat (daarover gaat het laatste deel van mijn preadvies), wordt het weberiaanse bestuursmodel met zijn belangrijke kenmerken ondergraven. Wat zijn die kenmerken? Kort gezegd: dat besluitvorming op basis van overeengekomen algemene regels *sine ira et studio* wordt uitgevoerd door daartoe opgeleide al dan niet gekozen professionals. De term bureaucratie heeft bij Weber juist een gunstige klank en behoort die ook te behouden. Bureaucratie in deze zin zorgt namelijk voor gelijkheid voor alle burgers. *Sine ira et studio* wil zeggen zonder toornige woede en naijver. In gewone taal: zonder vriendjespolitiek en zonder bevoordeling van geestverwanten. Als ik er zo over spreek, denk ik dat ik eigenlijk in mijn preadvies een veel somberder geluid had moeten laten doorklinken. Er staat namelijk veel op het spel, maar niemand weet hoe en wanneer dit spel zich verder zal ontwikkelen. Vanwege die onzekerheid heb ik in stelling 5 een slag om de arm gehouden. Ik ben zeer benieuwd hoe de stemming over deze stelling zal uitvallen. Misschien is het goed om over tien jaar ditzelfde onderwerp nog eens in de VAR-vergadering via preadviezen aan de orde te stellen. Dan weten we meer, maar nog steeds niet genoeg.

Interventies, met reacties van de preadviseurs (ochtendgedeelte)

Mr. F.J. van Ommeren

Mijn complimenten voor de preadviseurs. Ik heb enorm genoten van alle drie de preadviezen. Ik heb ze met veel plezier gelezen en er nog meer van geleerd, maar uiteindelijk roepen ze vooral veel vragen op. De preadviezen zijn voor een belangrijk deel van een vrij hoog abstractieniveau, dus ik kan me, onze vereniging kennende, voorstellen dat veel mensen in de zaal geïnteresseerd zullen zijn in de praktische toepassing: wat betekent dit alles voor het positieve recht? Die mensen ga ik teleurstellen, want ik wil het juist over een meer theoretische boeg gooien en me met name richten tot Schuyt.

Om te beginnen zeg ik dan dat ik gefascineerd ben door zijn conclusie, inhoudende dat het noodzakelijk is om de fundamentele uitgangspunten van het bestuursrecht opnieuw, scherper en helder te formuleren en dat niet zomaar, maar naar het voorbeeld van de Asserserie. Ik voel wel voor een dergelijk Algemeen Deel van het staats- en bestuursrecht. Ik betrek daarbij meteen het staatsrecht, wat me gerechtvaardigd lijkt omdat het Schuyt niet om een fundamenteel verschil tussen staats- en bestuursrecht gaat. Hij kent aan het bestuursrecht vier functies toe, en ik ben aangenaam verrast door de vierde functie. We kennen in het bestuursrecht de normerende, ordenende functie. Daar is geen discussie over. Het is verder evident dat het bestuursrecht van belang is voor de rechtsbescherming, en elk algemeen bestuursrechtelijk handboek besteedt uiteraard ook aandacht aan de handhaving, die de afgelopen decennia alleen maar belangrijker is geworden. *So far so good*. Schuyt noemt als vierde echter de toedelende functie, en die vind je in de literatuur bijna niet terug. Hier wordt het dus spannend, al was het maar omdat ik jaren geleden zelf beweerd heb dat bestuursrecht in de kern verdelingsrecht is, en dat opmerkelijkerwijs in de algemene bestuursrechtelijke literatuur de notie van de verdelende rechtvaardigheid vrijwel volledig ontbreekt. Het zal dan ook geen verwondering wekken dat ik het met deze toedelende functie zeer eens ben. Die moeten we erbij betrekken. Ik begrijp ook het pleidooi voor meer aandacht in de bestuursrechtelijke literatuur voor de ratio, dat wil zeggen voor de achterliggende redenen van de algemene normstelling. Schuyt wil, met andere woorden, weten waarop het bestuursrecht gericht is. Hij komt in mijn ogen met een goed voorstel, maar het roept bij mij nogal wat vragen op. Daarvan leg ik er een paar voor.

In de eerste plaats vraag ik me af waarom hij er, in afwijking van wat gebruikelijk is, voor heeft gekozen om op die verdelingsfunctie zo veel accent te leggen. Dat wordt in het preadvies immers niet uitgewerkt. Schuyt legt dit accent in het begin en

gaat vervolgens met de vier beginselen aan de slag. Ik ben benieuwd naar de achterliggende reden, want ik denk dat we daar veel van zouden kunnen leren.

Verder zegt hij, als ik het goed heb begrepen, en dat vind ik minstens zo interessant, dat het gewicht van de vier genoemde functies als gevolg van de digitalisering zal worden verplaatst of dat er een accentverschuiving zal komen. Zo wijst hij er bijvoorbeeld op dat een meer individueel gerichte verdelende functie een ondermijning kan betekenen voor de algemene normering. Voor degenen die willen meelevens: het staat op bladzijde 130, enigszins onderaan. Ik denk inderdaad dat wanneer je individueel afzet tegen algemeen, hier een ondermijning kan optreden, maar ik stel daar tegenover dat meer aandacht voor de verdelende functie ook op een versterking van de algemene normering kan neerkomen. Er is ook vrij recente jurisprudentie (de VAR blijft tenslotte een vereniging van juristen!) die juist in die richting wijst, bijvoorbeeld rechtspraak die bestuursorganen ertoe dwingt dat zij, als zij een vergunning willen verlenen, onder bepaalde omstandigheden ook derden de kans moeten geven om naar die vergunning mee te dingen. In dergelijke gevallen leidt de aandacht voor de verdelende functie in het bestuursrecht juist tot de opkomst van een andere normering; iets concreter, tot de opkomst van een soort van transparantiebeginsel dat eerder in het Nederlandse bestuursrecht nog niet echt erkend was. Tegen die achtergrond leg ik Schuyt de vraag voor in hoeverre deze ontwikkeling wordt veroorzaakt door de digitalisering. Ik begrijp uit het preadvies goed dat digitalisering samenhangt met de tendens om te individualiseren. Individualisering kennen we echter al decennialang. Ik herinner mij dat ook uit de jaren tachtig en toen spraken we toch nog niet over de digitalisering in de huidige vorm.

Om het nog beter te begrijpen, vraag ik Schuyt of hij inderdaad de fundamentele uitgangspunten van het bestuursrecht nog een keer uitgelegd wil hebben. Dat is de interpretatie van Verheij in het NTB. Of bedoelt hij net iets anders? Is de stelling: nee, die uitgangspunten van het bestuursrecht moeten worden herzien, en daarover moet opnieuw worden nagedacht vanwege de digitalisering. Ik begrijp Schuyt in de tweede zin, maar dan wil ik graag weten wat de impuls is van de digitalisering als gevolg waarvan die verandering nu echt gaat plaatsvinden. Dat antwoord heb ik nodig om de eerste twee stellingen goed te kunnen beoordelen. Dat wil ik graag doen, maar wel met wat meer onderbouwing.

Mr. C.J.M. Schuyt

Van Ommeren heeft een belangrijk onderwerp aangesneden. Hij gebruikte de uitdrukking *'so far so good'*. Ik denk dat dit een mooi motto zou kunnen worden voor de vereniging: *'so VAR so good'*.

Van Ommeren vindt dat de toedelende functie die ik uit eigen beweging aan de bekende drie functies heb toegevoegd, in ieder geval de moeite van het overwegen waard is. Mijn stelling 2 beoogt de bestuursrechtswetenschap daartoe aan te zetten. De uitbreiding zoals hij zich die voorstelt, was niet mijn bedoeling. Ik doel specifiek op de functies van het bestuursrecht en met name op de algemeenheid van de regels. Een en ander probeerde ik in verband te brengen met de digitalisering, want dat was ook mijn opdracht. Het was niet eens zo gemakkelijk om de link tussen digitalisering en bestuursrecht te leggen. In dit geval zag ik die link echter wel: als gevolg van de digitalisering wordt de individualisering, die naar mijn idee al sinds

de reformatie in de zestiende eeuw aan de gang is, versterkt. Ik heb een en ander getypeerd als massale individualiteit of individuele massaliteit, gekoppeld aan snelheid en een geweldige nadruk op individuele activiteiten en uitingen. Als gevolg van die ontwikkeling wordt de besluitvorming door overheidsorganen, misschien mede door het digitale verkeer tussen overheid en burger, steeds sterker op individuele gevallen en belangen gericht, en dat kan ondermijning tot gevolg hebben van die algemene en normerende functie van overheidsbesluiten. Om die reden probeerde ik een en ander in verband te brengen met de digitalisering. Ik denk dat we daarop moeten letten.

De specifieke vraag over de toedelende functie heb ik gehaald uit mijn kennis over het socialezekerheidsrecht en vooral over het socialezekerheidsbeleid. Ten aanzien van de architectuur van elk beleid (datgene wat vooraf gaat aan wetgeving) moeten de volgende vier vragen worden beantwoord:

- Wat is de kring van gerechtigden?
- Wat wordt toebedeeld?
- Op welke wijze wordt dat georganiseerd, centraal of decentraal?
- Hoe wordt een en ander gefinancierd?

Dit zijn eigenlijk vier cruciale rechtsvragen. Voorafgaand aan welke wetgeving dan ook, behoren deze vier vragen te worden beantwoord. Dit is in feite de toedelende functie. Ik voelde me niet geroepen om dat alles uit te werken, omdat mijn preadvies betrekking moest hebben op digitalisering. Uitwerking van die toedelende functie is met name ten aanzien van onderdelen van het bestuursrecht heel gemakkelijk te herkennen, vooral waar het gaat over grote aantallen: in het uitkeringsrecht en uitdrukkelijk in het vreemdelingenrecht. Ik denk dat twee dingen in ieder geval moeten worden heroverdacht: de tendens van individualisering, en het werken met grote aantallen dat in tegenstelling tot het civielrecht voor het bestuursrecht eigenlijk heel normaal is. Tegen Verheij zeg ik dat dit niet bedoeld is om het allemaal nog een keer uit te leggen, maar om het opnieuw te overdenken, en mogelijk ook om het openbaar bestuur, dat al die besluiten moet nemen, een krachtige impuls te geven om met de algemeenheid van de regels en de besluiten rekening te houden.

Van Ommeren: Dit is voor mij ruim voldoende om voor beide stellingen te stemmen.

Mr. A.F.M. Brenninkmeijer

Mijn complimenten voor het onderwerp. Ik denk dat het heel goed is dat in de kringen van de VAR ook onderwerpen aan de orde komen die enigszins voorbijgaan aan de Awb in enge zin en de uitvoering daarvan in bijzondere wetgeving. Ook ik stel een vraag aan Schuyt. Ik heb zijn 'probeersels', zoals hij ze zelf noemt, erg gewaardeerd en ik denk dat ze ook een goede gelegenheid bieden om de discussie los te maken over de vraag waarover het bestuursrecht gaat.

Ik begin met een uitspraak van een andere rechter (ook Schuyt is immers rechter) en doel dan op Corstens, president van de Hoge Raad, in Buitenhof: het recht gaat uiteindelijk toch over rechtvaardigheid en de rechtspraak moet daarvan een uitdrukking zijn. De vraag is natuurlijk in hoeverre, als je nadenkt over algemeen en bijzonder, er ruimte is voor rechtvaardigheid en met name voor rechtvaardigheid

in het individuele geval. Schuyt betoogt terecht dat we het bestuursrecht opnieuw moeten doordenken en dat we dienen na te denken over een Algemeen Deel. Dat zal ook moeten leiden tot een fors discours. Daarbij gaat het met name om de spanning tussen de algemene ordening en het bijzondere geval. Ik begrijp Schuyt zo dat naar zijn mening als gevolg van de digitalisering te zien is dat elk individueel geval met een enorme kracht naar boven kan komen. Kijk bijvoorbeeld naar recente individuele gevallen in het vreemdelingenrecht. Daar zit ook nog een *tweet* achter van een politicus, waardoor de nadruk nog sterker komt te liggen op de rechtvaardigheid in het individuele geval. Schuyt vraagt zich af hoe we moeten omgaan met de algemene ordening en of onze rechtsorde die geweldige spanning wel verdraagt. Als Nationale ombudsman ben ik in de afgelopen weken zeer intensief met dit onderwerp bezig geweest, omdat maandag ons rapport verschijnt over de toepassing van de hardheidsclausule in het kader van de Wet inburgering buitenland. Anders gezegd: komen vreemdelingen die niet voldoen aan de inburgeringstoets nooit in aanmerking voor een vergunning of komen ze dat soms toch? Dat zijn ordeningsvragen die in de wet in het algemeen geregeld zijn. Zo vindt ordening plaats, hetzij via de inherente afwijkingsbevoegdheid, hetzij per 1 april als wettelijke uitzonderingsgrond. De vraag is hoe je dat dan toepast. In ons openbaar bestuur zie je voortdurend dat het individuele geval afgewogen moet worden door de IND en dat laatstgenoemde de vrees heeft (en waarschijnlijk is dit ook de vrees van Schuyt) dat het hek los is als er één schaar over de dam is. Je verliest je ordening bij elke uitzondering. Deze discussie wordt op dit moment ook ten aanzien van andere vreemdelingendossiers gevoerd. Vanuit politiek oogpunt heeft het onderwerp natuurlijk een enorme lading en dat maakt het debat zo heftig.

In het openbaar bestuur heb je steeds te maken met een enorme vrees voor precedenten. Een precedent is ook de vertaling van de spanning die Schuyt bedoelt. Als er ook maar een kans aan de horizon opdoemt voor een precedent, verstart het openbaar bestuur. Je kunt zeggen dat de huidige bestuursrechter een volledige stap terug zet. Ik kom dan toch weer even in de buurt van Corstens, president van de Hoge Raad: het gaat om rechtvaardigheid, maar is er ruimte voor rechtvaardigheid? Of zit de rechtvaardigheid in de algemene regel als zodanig? Moeten we toch in de uitvoering zeggen *lex dura, sed lex*? De vraag die bij mij opkomt, en ik daag Schuyt uit om alvast mee te denken over de invulling van het Algemeen Deel, is hoe we moeten omgaan met de waardering van het individuele geval en de rol van het openbaar bestuur als het gaat om het omgaan met precedenten en de marginale toetsing. Daar komt het uiteindelijk immers op uit. Wat is de rol van de rechter? Is het de rechter die op een gegeven moment moet zeggen dat het in dit geval maar zo moet? We weten dat het bestuursrecht in Nederland die route niet heeft gekozen. Dat wil zeggen dat de bestuursrechter nooit zal zeggen dat het in dit geval toch maar zo moet. Het hangt helemaal af van wat het bestuur heeft gedaan. De rechter staat op afstand en daardoor heeft het bestuur in feite ruim baan. Ik noem dit onderwerp vooral omdat het vanuit de lijn van geschilbeslechting, vaak noodzakelijk blijkt te zijn partijen bij elkaar te brengen en een goede oplossing voor het geval te vinden. Je ziet heel vaak dat de overheid dan juist verstart in haar houding, waaruit spreekt dat ze niets kan doen vanwege precedenten. Er ontstaat vervolgens een enorme weerstand om in dat individuele geval een oplossing te vinden. Spannend is de vraag of het openbaar bestuur erin slaagt om in concrete gevallen inhoud te geven aan

rechtvaardigheid door toch uitzonderingen toe te laten zonder de algemene ordening te verstoren. Nog belangrijker is natuurlijk de vraag naar de rol van de rechter daarbij. Ik verzoek Schuyt dus te reflecteren op de vraag of we niet dieper moeten ingaan op een mechanisme in het bestuursrecht waarmee je op bestuurlijk niveau en op het niveau van rechterlijke toetsing een betere verbinding weet te leggen tussen algemeen en bijzonder. Ik doel op een betere verbinding dan alleen het verabsoluteren van de noodzaak van de algemene ordening.

Mr. C.J.M. Schuyt

Stelling 5 heb ik aan de vergadering voorgelegd omdat je daarop goed beredeneerd 'ja' kunt antwoorden, maar ook 'nee'. Toen ik vorig jaar september begon na te denken over het preadvies dacht ik dat er eigenlijk maar weinig verandert in de verhouding tussen de overheid en de burger als gevolg van de digitalisering. Uiteindelijk, toen ik mijn denkwerk had afgerond, zag ik dat er in werkelijkheid heel veel verandert. Vandaar dat ik mijn stelling zodanig heb geformuleerd dat zowel 'ja' als 'nee' als antwoord goed kan worden gerekend.

Brenninkmeijer wijst wel precies op een van de cruciale problemen van het bestuursrecht, namelijk de uitzondering en de regel. Daaraan verbindt hij toch weer rechtvaardigheid in individuele gevallen, inclusief de toepassing van de hardheidsclausule, en hij vraagt wat digitalisering daarmee te maken heeft. Laat ik zeggen dat digitalisering een aantal van dit soort bestuursconflicten voor individuele burgers heel goed kan oplossen. Men moet de burgers daarbij niet alleen serieus aanhoren, maar men dient ze ook uit te leggen waarom ze in dit geval al dan niet gelijk behoren te krijgen: *lex dura, sed lex*. Zo'n uitleg kan eventueel met digitale mogelijkheden en met behulp van het digitale verkeer goed worden gegeven, zelfs al kost het vier of vijf e-mails en een bezoek, en hoeft zeker niet altijd negatief uit te vallen.

Nu is het wel zo dat het probleem van het individuele geval, ook in het vreemdelingenrecht, wordt versterkt door de digitaliserende cultuur van politici. Als er een geval wordt uitgelicht, op emotionele wijze in de publiciteit komt en bovendien door twitterende politici in de meest letterlijke zin van het woord verder wordt geïndividualiseerd, wordt het moeilijk om het bestuursrecht toe te passen. Dat hebben we gezien in het geval van dat meisje voor wie de huidige minister een algemene regel aan het bedenken is. Dat gebeurt niet via de normale weg, dus via wetswijzigingen, en evenmin via de normale weg van jurisprudentievorming. Nee, er wordt een beetje schutterend gezegd: ja, in dit geval wel en nee, in dat geval niet.

De problematiek is naar mijn idee dus heel herkenbaar en nu vraagt Brenninkmeijer wat ik daarvan vind. Ik ben iets voorzichtiger dan hij met het sterk benadrukken van de rechtvaardigheid in individuele gevallen, de *Individualgerechtigheid*, maar ik kan mij voorstellen dat hij daarvoor in zijn functie als Nationale ombudsman meer oog krijgt. Ik ben in dat opzicht iets voorzichtiger, omdat ik vind dat rechtvaardigheid vooral moet worden gevonden in de algemene regel, tot stand gekomen via de abstracte afweging van de politieke besluitvorming. Ik gebruik uitdrukkelijk het woord 'abstract'. In die abstractie ligt besloten het afzien van bijzondere elementen. De politiek maakt binnen de algemene regel de belangenafweging. In de uitvoering moeten bestuur en rechter daarmee omgaan. Daartussen zit spanning, en daar heeft Brenninkmeijer ook op gewezen. De voorzitter zei in zijn rede al dat

de tendens van finale geschilbeslechting ook de rechter in een meer individualistische richting stuurt. Als je die twee tendensen bij elkaar optelt, is de aandacht voor de algemene functie van bestuursrecht, de algemene regel die tot stand is gekomen door politiek gedragen besluitvorming, erg belangrijk. Ik zou de rechtvaardigheid waar Brenninkmeijer om vraagt vooral willen zien in de algemene regel. Daar wordt de eerste belangenafweging gemaakt en dat behoort ook zo te zijn. We moeten oppassen voor vervlakking van de democratische rechtsstaat, een element van staatsrecht, want met zo'n vervlakking komen we in een zeer autoritaire bestuursvorm en in een autoritaire staatsvorm terecht. Over tien jaar zullen we zien of mijn bezorgdheid terecht was! Er is een spanning tussen enerzijds een digitale cultuur van autoritaire politici die geen algemene ledenvergadering meer nodig hebben, maar die met 1,6 miljoen volgers op Twitter schermen, en anderzijds het handhaven van de klassieke beginselen van de rechtsstaat. Ik denk dat er in het Algemene Deel juist aan dit verband aandacht moet worden besteed.

Mr. A.F.M. Brenninkmeijer

Het is op zich begrijpelijk dat Schuyt deze lijn schetst om de consistentie van de toepassing van het bestuursrecht te bewaken en de rol van het bestuur en die van de rechter af te zonderen van de rol van de politiek. Mijn these is echter dat we in de komende jaren opnieuw inhoud moeten geven aan rechtvaardigheid bij de toepassing van het bestuursrecht in het individuele geval, ook in de rechtspraak. Daar zal dus meer spanning ontstaan dan op dit moment misschien gedacht wordt.

Mr. M. Scheltema

Ik vind het debat heel interessant en ben mét Schuyt van mening dat het heel belangrijk is ook vanuit het algemene perspectief over de algemene grondslagen van het bestuursrecht na te denken. Ik vraag me dan echter wel af of het formuleren van een algemene regel, die we op basis van het legaliteitsbeginsel ook als een grondslag zien voor gelijke behandeling, zo sterk de nadruk moet krijgen en of daarvoor geen alternatieven te vinden zijn. Dat is overigens een punt dat in de Nederlandse Juristen-Vereniging binnenkort ook aan de orde komt. Ik herinner mij uiteraard de bijdrage van Schuyt aan het WRR-rapport over oude en nieuwe kennis; ik zat toen ook in de WRR. In dat rapport wordt naar mijn idee op overtuigende wijze duidelijk gemaakt dat er in de huidige kennissamenleving vaak te weinig kennis beschikbaar is, dus ook bij de overheid, om concrete gevallen precies te kunnen overzien. Algemene regels moeten daarom in veel gevallen toch betrekkelijk abstract zijn en die kunnen dus juist niet alle concrete geschilpunten oplossen. Daarvan uitgaande, moet je naar mijn idee niet alleen zeggen dat de algemene regels de basis dienen te zijn voor rechtvaardigheid, maar moet je ook aan alternatieven denken om de gelijkheid te bevorderen zonder de uitgangspunten in algemene regels neer te leggen. Ik denk dat ook de digitalisering daarvoor veel mogelijkheden biedt. Als je je tegenwoordig als burger beroept op het feit dat een ander op een andere manier is behandeld, blijkt vaak dat je veel te weinig kennis van zaken hebt. In Amerika kun je al langer van het bestuur informatie krijgen over de wijze waarop in vergelijkbare gevallen is beslist. Brengt digitalisering op dit punt niet juist veel meer mogelijkheden met zich? Een

goed voorbeeld vind ik de manier waarop de WOZ wordt toegepast. Vaak krijg je precies te zien wat de WOZ-waarde is van een aantal woningen in de omgeving. Dat biedt de mogelijkheid om grofweg te toetsen of er sprake is van gelijkheid. Als men wil nagaan of het bestuursrecht moet worden herzien, vraag ik mij af of je ook de oude regels en de wijze waarop het legaliteitsbeginsel geformuleerd is, niet gedeeltelijk moet vervangen door nieuwe benaderingen, met als doel om de gelijkheid en misschien ook de rechtvaardigheid beter te controleren.

Mr. C.J.M. Schuyt

Ik wil niet de hele discussie op dit punt monopoliseren. Ik ken de discussie met Scheltema. De algemeenheid van de regels is teleurstellend. Het wordt steeds moeilijker om algemene regels uit te voeren, juist vanwege die geweldige hoeveelheid aan kennis. Scheltema pleit ervoor de digitalisering daarbij te gebruiken. Vijf jaar geleden spraken we van ICT maar nu spreken we van digitalisering. Je ziet dat zelfs in het spraakgebruik alles binnen vijf jaar verandert! Ik verwijs in mijn preadvies inderdaad ook naar *benchmarking* bij lokale overheden. De WOZ is daarvan een goed voorbeeld: onderscheid maken tussen algemeenheid op het niveau van regelgeving en op dat van de uitvoering. De vraag is vooral of de algemene regel niet tekortschiet, gezien de uitvoeringsproblemen, en of er niet meer mogelijkheden zijn dan die welke ik heb aangegeven. Scheltema vindt eigenlijk dat ik te somber ben en dat ik dus wat optimistischer zou kunnen zijn, mede door de digitalisering.

Ik blijf haken aan de uitvoeringsproblemen op geïndividualiseerd niveau, inclusief de toepassing van elektronische informatievoorziening. Ik kan een heleboel vergelijkbare gevallen vinden, maar als de oplossing tussen overheid en burger of die tussen de overheid en een groep burgers individualistisch blijft, zie je toch dat die algemeenheid verdwijnt.

Laat ik het verschil aangeven tussen mediation in bestuurlijke zaken en uitspraken van de rechter. In geval van mediation hoeft geen rekening gehouden te worden met belangen van derden. Dat is eigen aan mediation: als je er met z'n tweeën of met z'n drieën uit komt, hoeft dat geen sporen na te laten in de rechtsorde. Een uitspraak van de rechter laat sporen na in de rechtsorde. Dat wil zeggen dat die uitspraak ook andere onderdanen of burgers aangaat. We stuiten hier op een principieel verschil dat we te weinig lijken te overdenken: de aard van de derden-interventie heeft ook gevolgen voor de rechtsorde zelf. Dat is een van de dingen die ik erbij wil betrekken.

Mijn visie wordt niet gedeeld door de wetgever, die nu immers lijkt te willen overgaan tot kostendekkende griffierechten. Gezegd is dat slechts in 4% van alle conflicten een uitspraak door de rechter wordt gedaan. Ja, maar dat is net die 4% die voor de algemene rechtsorde van groot belang zou kunnen zijn. Als je alle problemen met mediation gaat oplossen, krijg je niet meer die algemene ordening, noch van rechtspraak, noch van regelgeving. Ik blijf daarop wijzen en eindig met het voorbeeld van de WOZ. Juist als de burger heel veel van die 'benchmarkingachtige' informatie gaat inwinnen via internet (hij kan die zelfs vergelijken met die in buitenlandse steden en met buitenlandse regelingen) kan een van de gevaren van de kostendekkende griffierechten zijn dat het openbaar bestuur aanneemt dat burgers toch niet in beroep zullen gaan. Dat zou immers veel te veel kosten, dus dat zullen ze niet doen. Het openbaar bestuur kan denken dat, als het twee of drie van die zaken

serieus neemt, het de overige 98 zaken heel snel op zijn eigen manier kan afdoen. Daar zit het addertje onder het gras: besluitvorming op basis van al deze regelingen zal door gebruik te maken van digitalisering slordiger zijn, en minder gericht op het algemeen belang.

Mr. M. Scheltema

Na deze aandacht voor het preadvies van Schuyt maak ik graag enige opmerkingen over de andere preadviezen. Het eerste preadvies heb ik met veel genoegen gelezen. Ik onderschrijf wat daarin staat over de Awb en over wenselijke wijzigingen in die wet, al is het met enige schroom na de strenge woorden van de voorzitter waaruit blijkt dat de wetgever even helemaal niets meer mag doen! Niettemin denk ik dat het in beginsel goed is om een aantal van de genoemde punten in de wettelijke regeling op te nemen. Wat we in de Awb hebben neergelegd, was uiteindelijk een moment-opname: op dat moment geschikt, maar toch iets wat voortdurend moet worden bijgesteld, zeker op dit terrein.

Ik wil graag een algemene opmerking maken naar aanleiding van het preadvies van Prins, en ik sluit daarmee misschien ook aan op wat Schuyt geschreven heeft. Het betreft de constatering van beiden dat als gevolg van de digitalisering grenzen en schotten wegvallen. Ik zal het over twee grenzen hebben, die beide zijn genoemd. De eerste grens is die tussen het publieke en het private. Er zijn steeds meer voorbeelden waaruit blijkt dat die grens als gevolg van de digitalisering minder duidelijk wordt. Schuyt noemt de neutraliteit van internet als voorbeeld. Internet biedt zowel toegang tot publieke als tot private informatie. Als je dus de toegang gaat reguleren, ga je tegelijkertijd iets publieks reguleren en iets privaats. Ik heb nagedacht over het parkeren met behulp van mijn mobiele telefoon, wat ik sinds een week doe. Dat betekent in feite dat ik parkeerbelasting betaal via een private instantie. Ik heb wel eens een noot geschreven onder een arrest waarin stond dat je alleen maar aan ambtenaren belasting mag betalen, maar dat kan in dit geval dus niet. Daarbij komt dat de tarieven ietwat anders zijn dan de echte belastingtarieven, omdat je niet vooraf betaalt maar achteraf. Bovendien betaal ik iets minder omdat ik *NRC Handelsblad* lees, dus de gelijkheid is ook een probleem en mijn politieke partij zou natuurlijk ook kunnen proberen om op die manier korting te krijgen. Dat zijn toch merkwaardige dingen. Die grenzen tussen publiekrecht en privaatrecht gaan dus verdwijnen. Stel dat ik van mening ben dat 3 oktober in Leiden als feestdag moet gelden en dat ik vind dat er dus ten onrechte parkeergeld van mijn rekening is afgeschreven, dan moet ik dat geschil voor de burgerlijke rechter uitvechten, terwijl de kern van dat geschil, de toepassing van het belastingtarief, naar zijn aard bij de belastingrechter thuis hoort. Mijn vraag is dus of de digitalisering niet met zich meebrengt dat de grenzen tussen de rechtsgebieden, ook die tussen het publiekrecht en het privaatrecht, zodanig verschuiven dat wij ernstige problemen kunnen verwachten en dat wij die grenzen heel anders moeten bepalen.

Daar komt natuurlijk bij dat de internationale dimensie snel aan de orde komt. Als ik nog eens uitga van het voorbeeld van zojuist, denk ik dat Duitse parkeerders in Nederland ook graag van deze dienst gebruikmaken en dat de Duitse providers, of collega's van degene aan wie ik betaal, dat tevens in Nederland mogelijk zullen maken. Als daarover problemen ontstaan, beslist dan de Duitse burgerlijke rechter

over onze belastinggeschillen? Het wordt wel ingewikkeld. Ik zou het goed vinden om over dat soort ingewikkeldheden een beschouwing te krijgen.

De tweede vraag die ik zeker ook aan Prins voorleg, betreft de internationalisering *an sich*. Ik denk dat de door deze preadviseur in het verband van *accountability* genoemde problematiek van de ketens heel belangrijk is. Omdat informatie door ketens heen gaat, moeten er heel goede maatregelen worden genomen. Het wordt nog gevaarlijker als die ketens worden aangesloten op internationale velden, en dat gebeurt natuurlijk al in belangrijke mate. Dat roept de vraag op of Nederland niet meer algemene eisen moet stellen aan de wijze van aansluiten en de manier waarop daarna met die informatie wordt omgegaan. Ik ben benieuwd hoe Prins tegen deze internationale dimensie aankijkt.

Mr. J.E.J. Prins

Allereerst ga ik in op de schotten tussen publiek en privaat. Scheltema geeft een aantal prachtige voorbeelden. Ik geef een aanvullend voorbeeld en ga vervolgens in op zijn specifieke vraag. Onder andere in en om dit gebouw hangen meerdere camera's. In het preadvies heb ik welbewust de camera's aan de orde gesteld, omdat ze een mooi voorbeeld zijn van het verdwijnen van de schotten tussen publiek en privaat. Wij vragen ons nooit af welke instantie er achter die camera's zit en naar ons kijkt. Achter één camera huizen heel veel verschillende instanties, namelijk de gemeente, de politie, private beveiligingsorganisaties en op een groot terrein met bedrijven kijken ook de bedrijven mee. Daar zie je dus de schotten tussen publiek en privaat verdwijnen. Vanuit het strafrecht bekeken, heeft het Openbaar Ministerie de bevoegdheid om beeldinformatie, vergaard door een private instantie, in sommige gevallen op te vragen. In feite heeft het OM die informatie echter al, want het kijkt mee. De vraag is of digitalisering consequenties heeft voor de scheidslijn publiek en privaat, en dat is dus zeker zo. Het is niet iets wat ik in het preadvies concreet aan de orde heb gesteld, maar als het bijvoorbeeld over de in principe publiekrechtelijke Wet bescherming persoonsgegevens gaat in relatie tot de ov-chipkaart, dan moeten we constateren dat een deel van je privacy wordt 'weggecontracteerd'. Privaatrechtelijke regelingen zijn in die gevallen van toepassing op het omgaan met persoonsgegevens. De vraag is echter of je in die mate een grondrecht kunt 'wegcontracteren'. Voor mij is dit zeker een punt voor de discussie.

In een voetnoot aan het begin van mijn preadvies heb ik aangegeven dat ik de internationalisering daarin buiten beschouwing laat, maar dat neemt niet weg dat ik er hier graag op in wil gaan. In feite spelen de tendensen die in alle preadviezen worden besproken ook op internationaal niveau een rol, zowel in de verschillende lidstaten van de Europese Unie als op het niveau van de Unie zelf. Mevrouw Kroes heeft de digitale agenda gepresenteerd en deze week heeft het ministerie van EL & I de Nederlandse digitale agenda gepresenteerd. Eigenlijk heeft het daarmee een vervolg gegeven aan datgene wat er op Europees niveau is neergezet. Mijn stelling is dat de Nederlandse overheid, de Nederlandse wetgever en het Nederlandse parlement op dat punt meer proactief aan de slag moeten gaan. Zodra er een richtlijn of een verordening op ons afkomt, moeten wij daaraan uitvoering geven, maar wij zouden al in een veel eerdere fase invloed moeten kunnen uitoefenen. Het slaan van de piketpalen is belangrijk: waar maken we de keuzes ten aanzien van de informatie

die verwerkt wordt en de organisaties die daarbij betrokken zijn, zowel in de lidstaten als op Europees niveau. Ook ten aanzien van SWIFT, het verstrekken van bancaire gegevens aan de Verenigde Staten, merk ik op dat we als nationale wetgever in een veel eerdere fase het debat hadden kunnen voeren of dat we desnoods aan de bel hadden kunnen trekken. Ik ben het dus met beide observaties eens.

Huldiging van de winnaars van de VAR-pleitwedstrijd

De voorzitter spreekt als volgt

Twee dagen geleden is er een buitengemeen spannende pleitwedstrijd gehouden bij de Universiteit Maastricht. Het was een jubileum: de VAR-pleitwedstrijd vond voor de twintigste keer plaats. Tien teams zijn aan de voorbereiding begonnen. Uiteindelijk zijn er acht teams overgebleven, want de casus waaraan moest worden gewerkt was zo krankzinnig ingewikkeld, dat het twee teams te bar werd. Zij hebben gezegd: dat bestuursrecht, dat geloven we wel, we kunnen onze tijd beter aan iets anders besteden! Dat was jammer, en we moeten het de volgende keer natuurlijk proberen te vermijden. Er bleven dus acht teams over, namelijk Rotterdam, Maastricht, Nijmegen, Groningen, Utrecht, de VU, de Open Universiteit en Leiden. Zij hebben een heel mooie dag achter de rug. Uiteindelijk stonden in de finale, met twee prachtige nieuwe casussen, het team van Leiden en dat van de Open Universiteit. Er is toen onder meer gestreden over de terugvordering van een subsidie voor taalonderwijs aan allochtonen in de gemeente Juinen. Dat vind ik zelf buitengewoon grappig, maar studenten weten niet wat Juinen is en zeker niet welk gemeentebestuur daarbij hoort. Nu merk ik toch dat ik oud aan het worden ben!

De tweede casus had betrekking op de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), het ontbreken van een tewerkstellingsvergunning voor twee Amerikaanse vrienden. Zij waren jachtenbouwers die in Nederland op bezoek kwamen bij een collega, die vol trots liet zien hoe hij met zijn eigen boot bezig was. Toen zij rondliepen zei die collega: doe even een overall aan, dan kan ik jullie een en ander beter laten zien. De ene persoon had een nijptang in de hand en de andere een plankje. Op dat moment stond die inspecteur daar en vroeg: mag ik u even vragen wat u aan het doen bent? Het antwoord was: wij zijn hier om te kijken. Nou, dat was dus arbeid en dat leidde tot een boete van € 8.000 per persoon. Ook die casus werd zwaar bevochten. De jury, onder voorzitterschap van Frits Stroink, met allerlei coryfeeën uit het vaderlandse bestuursrecht, heeft uiteindelijk geoordeeld dat Leiden de tweede plek verdiende en dat de Open Universiteit de eer toekwam om de twintigste VAR-pleitwedstrijd te winnen. U weet dat bij het winnen van die wedstrijd hoort dat de winnaars een jaar gratis lid worden van de VAR en dat hun de eer te beurt valt om voor het volk hier aanwezig, voor onze bijzondere biotoop van het bestuursrecht, te verschijnen en gehuldigd te worden.

De deelnemers van het team zijn Marianne Goris, Jaap Moree, Jan van Knippenberg en Robert Bolmer en het team van de Open Universiteit werd begeleid door Jos Teunissen, Karianne Albers en Bertus Schurink. Ik heb enkele van die mensen daar

zien zitten en verzoek ze om naar voren te komen, zodat we ze luid kunnen toejuichen en kunnen applaudisseren.

(Applaus)

Voorzitter: Hebben jullie de begeleiders meegenomen? Ik zie dat Jos Teunissen er is, evenals Karianne Albers. U ziet, hier links, dames en heren, het team staan; de begeleiders staan voor u aan de rechterkant. Hier hoort ook een diepte-interview bij. Ik begin met jou, Marianne. Kun je iets vertellen over jullie voorbereiding op de wedstrijd? Was er sprake van open overleg?

Marianne Goris: Ja, er was zeker sprake van open overleg.

Voorzitter: Hoe hebben jullie het aangepakt? Hoe zijn jullie tot dit hechte team gekomen?

Marianne Goris: We zijn gebeld door een begeleider met de vraag of wij wilden deelnemen. Wat de casus inhield, was toen nog niet bekend. Dat was maar goed ook, want als we dát geweten hadden... Nee, hoor! Nadat de casus bekend was gemaakt, zijn we bij elkaar gekomen en hebben we ons over de aanpak beraden. We hebben drie keer met de begeleiders overlegd en twee keer alleen met het team. Verder hebben we alles via e-mail en met de mobiele telefoon gedaan en toen zijn de schriftelijke stukken naar voren gekomen.

Voorzitter: Ja, dat is mijn volgende vraag. Werd er *face to face* gecommuniceerd of digitaal?

Robert Bolmer: We hebben heel veel digitaal gedaan.

Voorzitter: En tijdens de wedstrijd zelf?

Robert Bolmer: Daar hebben we alles analoog gedaan.

Voorzitter: Alles analoog?

Robert Bolmer: Alleen de uitslag hebben we per sms bekend gemaakt en dat was het wel. Trouwens, wij kennen Juinen wel!

Voorzitter: Ja, dat is het mooie van het team van de Open Universiteit. Er was ook een zeker leeftijdsverschil tussen deze studenten en de andere studenten. Hebben jullie het als een voordeel ervaren dat jullie al wat langer meelopen?

Jan van Knippenberg: Dat is in zekere zin een voordeel. Het kan overigens ook wel een nadeel zijn omdat je al gauw een bepaalde denkrichting inslaat. Je staat er misschien wat minder blanco tegenover. Het kan dus beide kanten op werken.

Voorzitter: Wisten jullie wat de staat van dienst is van het Leidse team, namelijk dat het al vele malen winnaar is geweest? Wisten jullie dus wat jullie te wachten stond toen jullie naar de finale gingen?

Jaap Moree: Nee, we wisten totaal niet wat ons te wachten stond. Ook het pleiten was voor ons nieuw. We moesten best veel oefenen, maar we hadden wat dat betreft ook geen vrees.

Voorzitter: Nou, dat heeft gewerkt. Ik heb gehoord hoe jij de lijn van de minister uiteenzette over die Wav-boetes. Die was kei- en keihard, in beton gegoten!

Jos, voor jou was het een bijzondere bijeenkomst, want het was het twintigste jaar en jij hebt ook aan het eerste jaar deelgenomen.

Jos Teunissen: Dat eerste jaar werkte ik nog aan de Universiteit Maastricht (UM). Ik stond toen in Maastricht in de finale samen met de studenten van de UM. De UM mocht natuurlijk niet winnen, en de OU heeft toen gewonnen. Nu is de cirkel dus rond: ik heb toen verloren met de UM en nu heeft de OU gewonnen aan de UM.

Het was een genot om deze studenten te begeleiden: er zat zoveel creativiteit en inventiviteit in, dat het voor ons eigenlijk een peulenschil was.

Voorzitter: Jullie doen niet elk jaar mee, dat lukt helaas niet, maar áls jullie meedoen, scoren jullie buitengewoon goed. Karianne, hoe is het team voorbereid? Was er een *boot camp* of waren er andere dingen?

Karianne Albers: We hebben natuurlijk te maken met mensen die werken, dus het is allemaal wat lastiger. Zoals gezegd, zijn we drie keer bij elkaar geweest en de rest deden we via de mail. Vaak kwamen mailtjes 's nachts binnen, 's ochtends vroeg voordat we naar het werk gingen of 's avonds na het werk. Het was kort maar krachtig en het resultaat mag er zijn.

Voorzitter: En het resultaat mag er zeker zijn. De beker is meegenomen. Die is deze keer gesponsord; daar hebben we in deze tijden mee te maken! Er is immers steeds minder geld, ook bij de universiteiten. De beker wordt nu aan de vergadering getoond. Er staat enorm groot het cijfer 1 op. Komt deze beker in de universiteit te staan?

Jos Teunissen: We moeten er nog een plek voor zoeken. Dat zal natuurlijk erg lastig zijn, maar die komt ergens bij ons in een ruimte.

Voorzitter: Hoe doe je dat bij de Open Universiteit? Waar komt die dan te staan?

Jos Teunissen: We hebben een verdieping met allemaal kamertjes. We zullen wel zien. Misschien zetten we de beker wel in de kamer van het College van Bestuur. Dat zou best kunnen.

Voorzitter: Dat lijkt me een heel goede plek. Ik feliciteer jullie namens ons allen nogmaals van harte met dit superresultaat. Jullie optreden was heel sterk. Ook jullie zijn

nu een jaar lang lid van de VAR. Dat maakt dat jullie niet alleen deze bijeenkomst kunnen bijwonen, maar ook al die andere bijeenkomsten. Ik hoop dat jullie daarvan gebruik zullen maken en dat we jullie binnen de gelederen kunnen opnemen. Ik dank jullie voor jullie komst.

(Applaus)

Uitreiking van de Lex Michielsprijs

De voorzitter van de jury, prof. mr. B.W.N. de Waard, draagt het juryrapport voor

Het is alweer vier jaar geleden dat de eerste VAR-Michielsprijs werd uitgereikt aan Tonny Nijmeijer voor zijn prestaties op het terrein van het omgevingsrecht. U hebt misschien zijn columns op de website van de VAR gezien, al kunnen die uit het oogpunt van de digitale VAR misschien een meer prominente plaats krijgen. De voorzitter heeft al aangekondigd dat daarvoor plannen bestaan.

De eerste voorzitter van de jury en de naamgever van deze prijs, heeft destijds in het juryrapport uitvoerig aangegeven op welke wijze de door hem voorgezeten jury het reglement voor die prijs heeft uitgelegd en toegepast. Misschien voelt u al aan wat er gaat komen. Als rechtgeaarde juristen samen een jury vormen, is het eerste wat ze doen het reglement en de exegese die een eerdere jury daarvan heeft gemaakt, aan een grondige analyse onderwerpen. Het tweede wat ze doen, ook dat is tamelijk onvermijdelijk, is dat ze het reglement net iets anders uitleggen dan eerdere jury's. Ook wij konden ons daaraan niet onttrekken.

Voordat ik verder ga, introduceer ik de jury. Arco Rop was de secretaris van de jury. Hij is advocaat, verbonden aan het kantoor Pels Rijcken & Droogleever Fortuyn. Verder bestond de jury, naast mijzelf, uit Janine Verweij. Zij is werkzaam bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Ook Nico Verheij maakte deel uit van de jury. Ten tijde van de beraadslaging was hij nog raadsadviseur bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, maar inmiddels is hij toegetreten tot het illustere gezelschap aan de Kneuterdijk. Nu we het over Nico Verheij hebben, zeg ik dat het niet zonder belang was dat hij erbij was. Destijds is hij als lid van het VAR-bestuur namelijk betrokken geweest bij het instellen van deze prijs, alsmede bij het opstellen van het reglement ten behoeve daarvan. Anders gezegd: een van de *founding fathers* van de prijs maakte deel uit van de jury. Dat is relevant in het licht van de bedoelingen van de prijs, die wij als jury uit het reglement hebben afgeleid. Ik zeg bewust 'afgeleid', want dat reglement kent een aantal tamelijk open normen, die veel beoordelingsruimte laten. De belangrijkste open normen in het reglement zijn neergelegd in onderdeel 3. Ik citeer: 'Voor de prijs komen in aanmerking innovatieve prestaties, in welke vorm dan ook, op een bijzonder terrein van het bestuursrecht.' Het laatste criterium onderscheidt de VAR-Michielsprijs van de 'gewone' VAR-prijs, die juist bedoeld is voor het algemeen bestuursrecht en die bovendien een leeftijds grens kent van veertig jaar.

Met het criterium 'bijzonder bestuursrecht' heeft de jury een aanzienlijke schifting kunnen aanbrengen in de voorgedragen kandidaten. Daarmee werd de niet al te lange lijst van op zichzelf uitstekende kandidaten teruggebracht tot slechts enkele

personen die zich naar het oordeel van de jury daadwerkelijk hebben bewogen op een bijzonder terrein van het bestuursrecht.

Even terzijde: dit is een beetje een juridisch verhaal. Het wordt anders, maar hier moet u even doorheen. Als u over vier jaar weer, of dan, de moeite neemt om kandidaten voor te dragen, hoop ik dat u even aan het criterium 'bijzonder terrein van het bestuursrecht' terugdenkt. Een tip: als twijfel mogelijk is over de vraag of de prestaties van de door u genomineerde wel op een bijzonder terrein van het bestuursrecht betrekking hebben, kan het geen kwaad om uitdrukkelijk te motiveren waarom dat volgens u het geval is. Opvallend veel nominaties beperkten zich namelijk tot het noemen van een naam. Dat kan natuurlijk ingegeven zijn door het woord 'nominatie'. Men volstond met het noemen van een naam, dus zonder aan te geven welke prestatie men op het oog had of waarom die prestatie innovatief zou zijn op een bijzonder terrein van het bestuursrecht. Als u de volgende keer aan de zojuist door mij gegeven aanwijzingen terugdenkt, zou dat de waarde van uw inspanningen sterk vergroten. De zinsnede 'in welke vorm dan ook' lieten wij als jury rusten. Alleen kandidaten die zich op wetenschappelijk terrein hebben geprofileerd, zijn in aanmerking genomen. Een mooi pleidooi of een vernieuwende jurisprudentielijn is dus niet bij de overwegingen betrokken. De prijs moet immers aan een persoon worden toegekend en niet aan een rechterlijk college dat jurisprudentielijnen uitzet naar aanleiding van al dan niet fraaie pleidooien.

Ik denk dat u tot nu toe nog niet heel erg warm bent geworden van mijn verhaal. Misschien bent u daarvan ook nog niet heel onrustig geworden in de zin van dat u zich afvraagt wie de prijs krijgt. Wellicht krijg ik u ook niet zo ver, want ik moet nog kort iets zeggen over dat reglement. De vorige jury heeft bij haar uitleg van het reglement een criterium gehanteerd dat u in de tekst niet zult terugvinden. Ik doel op het criterium dat de prijswinnaar, 'in beginsel', zei de jury dan nog wel, nog niet tot de gelederen van hoogleraren mag zijn toegetreden en dat hij/zij in zekere zin aan het begin van zijn/haar carrière moet staan. Wat dat betreft was de toekenning van de prijs aan Tonny Nijmeijer kante boord, want hij werd nagenoeg direct daarna hoogleraar. Bij de uitreiking van de prijs destijds heeft de voorzitter van de jury, mijn deeltijdcollega Lex Michiels, aangegeven dat hij zelfs in het ietwat bescheiden geldbedrag een aanwijzing heeft gezien dat de prijs wordt toegekend aan een beginnend jurist. Er staat echter geen leeftijdsgrens in het reglement. Hoewel ook deze jury van oordeel is dat het belangrijk is om jong talent aan te moedigen, wilde zij de nadruk leggen op het criterium 'innovatieve prestatie' in relatie tot een bijzonder terrein van het bestuursrecht. De belangrijkste bedoeling van de VAR-Michielsprijs, zoals deze jury die heeft opgevat, is het belonen van het voor het voetlicht brengen van bijzonder bestuursrecht door een persoon die een innovatieve prestatie op dat terrein heeft geleverd, en het bieden van een podium om dat bijzondere terrein door middel van een aantal columns nader onder de aandacht te brengen. Leeftijd noch carrièrepositie acht deze jury in dat verband doorslaggevend. Bovendien is het wel zo aardig dat ook veertigplussers, die goed zijn vertegenwoordigd in deze jury, nog in aanmerking kunnen komen voor de prijs. Tot zo ver onze opmerkingen van 'jurysprudentiële' aard.

Ik ga over naar de verdiensten van de prijswinnaar m/v. Alvorens ik de naam van de prijswinnaar bekend maak, zal ik nog een licht omtrekkende beweging maken om de spanning er nog even in te houden. Dat doe ik om te beginnen door iets te

zeggen over de omvang van de innovatie. Onze prijswinnaar heeft niet alleen een belangrijke bijdrage geleverd aan de verdere ontwikkeling van of de belangstelling voor een bijzonder terrein van het bestuursrecht. Naar het oordeel van de jury gaan de verdiensten van betrokkene verder. Het gaat om het ontwikkelen van een nieuw terrein van bijzonder bestuursrecht. Bovendien is dat terrein er een van grote maatschappelijke betekenis en raakt het ons allen dagelijks diverse malen, zonder dat wij daarbij stilstaan. Ik heb het niet over het privacyrecht. Dat is een moderniteit in vergelijking met het terrein waarop onze prijswinnaar werkzaam is. Dat terrein bestond immers al ver voordat de computers en de identiteitspapieren er kwamen, al zijn wij ons daar misschien niet van bewust. In een van zijn publicaties wijst de prijswinnaar (ik heb hier het woord 'zijn' gebruikt, maar we houden het nog steeds op m/v) op een belangrijke rechtsregel uit de Phoenicische tijd, ongeveer duizend jaar voor Christus, al gaat het daarbij niet om een bestuursrechtelijke regel. Toch heeft dit terrein lange tijd niet de aandacht gekregen die het verdient. Internationaal was daarvoor al wel enige aandacht, maar in Nederland was het nog niet 'als zodanig' (dat is een versluierende term, maar in dit geval mag die wel) ontwikkeld. Zoals het wel vaker gaat, is voor zo'n ontwikkeling vereist dat er iets ernstig mis gaat, en dat is ook hier het geval. Er zijn verschillende serieuze crises geweest en die hebben in belangrijke mate bijgedragen aan Europese aandacht voor dit rechtsgebied. De prijswinnaar richtte een Nederlandse vereniging voor het betreffende rechtsgebied op die inmiddels, naar wij hebben vernomen, een kleine 150 leden telt. De winnaar richtte ook een onderzoeksinstituut op, waaraan meteen het voorvoegsel 'Europees' werd toegevoegd: *European Institute* enzovoorts. Daarbij werd sterk het accent gelegd op internationale Engelstalige publicaties en verder werd aandacht gevraagd voor de spanning tussen markt- en overheidsregulering en voor private regulering. Zoals in de nominatie van de prijswinnaar is vermeld, biedt het betreffende rechtsgebied een mooi voorbeeld van op natuurwetenschappelijke inzichten gebaseerde risicoregulering en is het een van de weinige terreinen waarop harmonisatie van nationaal bestuursrecht niet alleen vanuit de Europese Unie wordt gestimuleerd maar zelfs impulsen krijgt op mondiaal niveau. Tegelijkertijd komen ongeveer alle thema's van het algemeen bestuursrecht terug en lopen de onderzoekers op dit rechtsgebied bij een aantal van die thema's zelfs voorop. De jury heeft bewondering en waardering voor het pionierswerk dat de winnaar van de VAR-Michielsprijs in de afgelopen jaren op dit terrein heeft verricht. Ook is zij onder de indruk van de veelzijdigheid die hij daarbij ten toon spreidt, of het nu gaat om handhaving, aansprakelijkheid, mensenrechten of recht in het spanningsveld tussen politiek en industrie, en dat zijn nog maar enkele voorbeelden van de smaakmakers op het terrein van bijzonder bestuursrecht.

Me dunkt, ik heb lang genoeg gesproken en de overwegingen van de jury voldoende toegelicht. Wellicht hebt u geen enkele twijfel meer of bent u niet meer verast door het feit dat ik het heb over het gebied van het levensmiddelenrecht. De jury heeft de prijs toegekend aan Bernd van der Meulen.

(Applaus)

Volgt overhandiging van de oorkonde.

(Applaus)

Prof. mr. B.M.J. van der Meulen

Ik vind dit heel bijzonder en ik ben er heel blij mee. Ik maakte me er wel eens zorgen over of iemand ooit nog wel eens iets van mij gelezen heeft sinds ik naar Wageningen ben vertrokken. In die zin is dit natuurlijk een verre gaande geruststelling. Toen ik in Wageningen kwam, zag ik mij voor de vraag gesteld wat je als jurist toe te voegen hebt aan een universiteit die zichzelf niet meer Landbouwuniversiteit noemt, maar die door iedereen wel als zodanig wordt gezien. Ook stelde ik me de vraag wat Wageningen toe te voegen heeft aan de juridische wereld. Een van mijn voorgangers, Wim Brussaard, heeft gepioneerd op het gebied van het milieurecht en ook het agrarisch recht heeft er een tijdlang 'gezetten'. Het is een van de weinige plaatsen waar rechtsantropologie bedreven wordt. En ik stond voor een taak met een leerstoelomschrijving die voldoende is om twee faculteiten aan het werk te houden. Dat is ideaal. Als je immers meer moet doen dan menselijkerwijs mogelijk is, kun je doen wat je wilt. Je moet dan echter wel weten wat je wilt en dat was even zoeken. Het was een soort toevalstreffer, komend van de NMa, in een tijd waarin men een VWA aan het opbouwen was. Als je uit zo'n organisatie komt, weet je wat er allemaal mis kan gaan in een opbouw fase. Dan kun je vrij gemakkelijk scoren door daarover leuke dingen te zeggen. Ik ben achter die organisatie gaan kijken, naar het terrein waarop zij zich beweegt. Dat blijkt hartstikke spannend te zijn, want alles wat juridisch leuk is, gebeurt in het levensmiddelenrecht. Ik had het er een keer met Sacha Prechal over dat de helft van de relevante Europese rechtspraak over levensmiddelen gaat. Ja, zei ze, het is allemaal *food, drink & sex*. Toen moest ik even nadenken over de vraag welke rechtspraak ik dan gemist heb, maar ze doelde op de seksdiscriminatie rechtspraak die natuurlijk ook een enorme rol speelt in de ontwikkeling van het Europese recht. Op WTO-niveau idem dito. Als er ergens een terrein is waar de private sector *governance* ter hand neemt, dan is het daar. Sprekend over *governance* (ik wil even misbruik maken van het feit dat ik hier sta) zeg ik dat mijn leerstoel *Law and Governance* heet. Als eerste hoogleraar *Law and Governance* in Nederland heb ik wat aandacht voor mijn activiteiten gevraagd bij het *Netherlands Institute for Law and Governance* (NILG), en nu gaat Wageningen de najaarsconferentie van het NILG over het thema *governance* 'hosten'. De datum wordt nader bepaald en ik hoop dat we elkaar daar weer zien. Als iemand iets wil weten over de regulering van de levensmiddelen sector, hebben we daarvoor heel wat *knowhow* in huis.

Heel veel dank voor deze prijs. Ik heb de erkenning in Wageningen gemist. Ik vind het fantastisch!

(Applaus)

Interventies, met reacties van de preadviseurs (middagdeelte)

Mr. A.D. Reiling

Ik ben al heel lang rechter in Amsterdam en sinds 1 september vorig jaar ook bestuursrechter. Mijn vraag gaat echter niet over het bestuursrecht, want die zou ik in dit gezelschap niet durven stellen. Mijn vraag heeft betrekking op informatietechnologie (IT). IT is mijn favoriete onderwerp. Ik heb daarover een boek geschreven en ik heb een twitteraccount, een website en een pagina op LinkedIn. Ik heb alle preadviezen met veel plezier gelezen, want ik lees zelden iets dat zozeer over mijn onderwerp gaat. De preadviezen hebben mij ook enorm geholpen. Ik ben namelijk bezig met het schrijven van een stuk voor de Raad van Europa. De *opinion* van dit jaar van de *Consultative Council of European Judges* gaat over IT in de rechtspraak. Ik ga daarover later in mijn betoog iets meer vertellen, maar eerst wil ik iets anders met u delen.

Als we spreken over IT, valt al snel het woord 'visie'. Ik ben het in de preadviezen ook verschillende malen tegengekomen. Afgelopen zondag had ik niet zozeer een visie maar een visioen. Ik had hardgelopen, mijn rondje door de Kennemerduinen, en moest mijn parkeergeld betalen. Er staat daar een apparaat waarmee je dat kunt doen. Ik stak eerst mijn parkeerkaartje in het apparaat en vervolgens mijn pinpas. Terwijl ik daar stond (het is in een bos, dus je komt wel eens op een idee) stelde ik mij voor dat er achter dat apparaat een kabouter zat die het kaartje aanpakte en het aan mij teruggaf als bleek dat het geldig was. Nu lees ik dat je tegenwoordig bij de bestuursrechter elektronisch beroep in kunt stellen (dat is voor mij overigens geen nieuws) en daarbij heb ik een soortgelijk beeld. Je vult online een formulier in, drukt op 'indienen' en dan zit er bij ons in de mailbox een klein vrouwtje in een toga dat met de afdruk van je formulier aan de gang gaat, maar wel volgens de regels van de nieuwe zaaksbehandeling. Ik bedoel dat niet onaardig, hoor, want ik weet veel te goed wat ervoor nodig is geweest om het zo ver te krijgen.

Op grond van onderzoek, onder andere het onderzoek dat is gedaan ten behoeve van dat rapport voor de Raad van Europa, weten we inmiddels wel ongeveer wat het niveau is dat de rechtspraak in Europa op het terrein van IT tot nu toe heeft bereikt. Nog nergens wordt het niveau bereikt waarover Prins het heeft. We hebben wel bereikt dat het bureau beter op orde is, en de basale informatievoorziening door middel van een website die eenzijdig kan worden gebruikt om informatie te verkrijgen, heeft de meerderheid van de gerechten in Europa wel zo'n beetje voor elkaar. Zodra je echter verder kijkt naar bijvoorbeeld de elektronische toegang, blijkt die nagenoeg overal nog in een experimentele fase te zitten. Dat geldt niet alleen voor

Nederland, want we lopen aardig in de pas met de andere lidstaten. Opmerkelijk is wel dat de experimenten verschillende kanten op gaan. Dat wordt grotendeels veroorzaakt door het feit dat aan de toegang tot de rechter in de diverse Europese landen heel verschillende eisen worden gesteld, waaronder verschillende handtekeningen. Landen die gekwalificeerde digitale handtekeningen eisen, hebben het op dit moment erg moeilijk. Elektronisch communiceren met partijen per e-mail gebeurt wel, maar alleen op informele wijze. De *Consultative Council*, mijn opdrachtgever, is vooral bezorgd over het verlies aan kwaliteit van rechtspraak als gevolg van het onnadenkend invoeren van IT. Ook het werken met elektronische dossiers gebeurt nog vrijwel overal op experimentele basis.

Ik heb vorig jaar in een clubje gezeten dat heeft nagedacht over het gebruik van het elektronisch dossier in het strafrecht. Daarom vind ik het heel interessant om te lezen wat Groothuis daarover schrijft. Wij hebben het in die werkgroep vooral gehad over de vraag hoe je verdachten en advocaten toegang kunt geven tot het dossier, want die moeten ze natuurlijk hebben. Daarover vind ik in het preadvies van Groothuis echter niets terug. Voor ons was dat in het strafrecht wel een belangrijk punt van aandacht.

Schuyt heeft een paar interessante vragen gesteld. Hij vroeg zich onder andere af of er iets kan worden gedaan aan de traditioneel trage gang van de rechtspraak en of grote aantallen soortgelijke gevallen met behulp van IT kunnen worden beoordeeld. Dat zijn twee dingen waaraan ik in mijn dissertatie aandacht heb besteed. Schuyt dacht aan het belastingrecht, het socialezekerheidsrecht en het vreemdelingenrecht, maar ik heb eerder een associatie met effectenleasozaken. Er is in Amsterdam een gespecialiseerd effectenleaseteam. Ik zou zelf graag onderzoek doen naar de wijze waarop dat zulke grote aantallen zaken behandelt. Ik denk dat dat heel interessant is.

De vragen van Schuyt behelzen indirect de vraag naar de aard van het werk van de rechters. Is dat gestandaardiseerde afdoening of is de specifieke taak van de rechter alleen het beslechten van geschillen met een onzekere uitkomst? Het voert te ver om hierop nu in te gaan maar het antwoord op de vraag of je iets aan die traagheid kunt doen, beantwoord ik met 'ja'. De oplossing is echter veel complexer dan het gebruiken van een tekstverwerker waarmee dingen sneller kunnen worden gedaan.

Toen ik gisteren deze bijdrage zat te schrijven, ben ik tot hier gekomen. Ik zat namelijk aan de limiet van het aantal woorden dat goed is voor een spreektijd van vier minuten. Het wordt dus tijd voor een echte vraag, en die komt er dan ook aan. Wij weten allemaal dat het met IT in de rechtspraak om allerlei redenen niet erg snel vooruitgaat. De komende tijd wordt het vermoedelijk nog moeilijker om daarvan iets te verwachten, omdat er de komende jaren minder geld beschikbaar is. Van de preadviseurs zou ik graag horen waarop de aandacht van de bestuursrechter zich wat digitalisering betreft de komende vijf jaar moet richten.

Mr. M.M. Groothuis

Mijn dank aan Reiling voor deze interessante vraag. Ik denk dat er in de eerste plaats winst kan worden geboekt door de eigenlijke toegang tot de rechter in de fase van het indienen van beroep te verbeteren. Op basis van mijn onderzoek en de

gesprekken die ik in dat kader heb gevoerd, heb ik geconcludeerd dat elektronische toegang tot de rechter bij de rechtbanken voor het bestuursrecht al is gerealiseerd. Bij de andere gerechten, in het bijzonder bij de hogerberoepsrechters, is dat nog niet het geval. Reiling zegt dat er uit financieel oogpunt de komende jaren sprake kan zijn van beperkingen. Ik denk dat met een relatief kleine inspanning de toegang tot de rechter daadwerkelijk kan worden verbeterd door voor de gehele fase van de rechtsgang elektronisch beroep open te stellen. Tijdens mijn onderzoek heb ik ook niet geconstateerd dat het bewandelen van die nieuwe weg fundamentele nadelen met zich zal brengen.

In de tweede plaats noem ik de toegang tot rechterlijke uitspraken. Daarover is vooral het afgelopen jaar opnieuw veel gedebatteerd. Het debat over dit onderwerp is inmiddels al tien jaar actueel. Het is ook ongeveer tien jaar geleden dat de grote nationale site www.rechtspraak.nl werd opgericht. Op basis van publicaties van vele anderen hierover, heb ik met mijn preadvies weer een voorzet voor debat over dit onderwerp gegeven. In een seminar dat in november 2010 werd gehouden, kwam een punt naar voren dat ik niet in mijn preadvies heb geëxpliciteerd, namelijk het percentage van uitspraken dat openbaar is gemaakt. Het betreft niet speciaal bestuursrechtelijke uitspraken. Er zitten heel veel haken en ogen aan dat vraagstuk en ik zal na mijn onderzoek wel de laatste zijn die bepleit dat er zonder nadenken alleen maar wordt gestreefd naar meer toegankelijkheid. Ik denk echter wel dat het een aandachtspunt is. Ik begreep uit het debat en de stukken die daarover zijn gepubliceerd dat ongeveer 2% van alle uitspraken die jaarlijks worden gedaan, digitaal toegankelijk is op www.rechtspraak.nl. Wellicht komt hierop de reactie dat het net iets anders ligt. Het is in elk geval maar een klein deel. Ik pleit ervoor dat we ons er, met de middelen die er zijn en vooral met de nieuwe technologieën die er komen, op richten om dat aspect van rechtspraak en digitalisering te verbeteren.

Voorzitter: Dus u bepleit het instellen van beroep en hoger beroep digitaal mogelijk te maken en meer uitspraken via het internet toegankelijk te doen zijn?

Groothuis: Ja.

Mr. J.E.J. Prins

Reiling gaf in haar reactie al aan hoe zij zich voor de parkeerautomaat in de Kennemerduinen voorstelde dat er een kaboutertje achter zat. Ik doe de suggestie dat we burgers duidelijk maken wie dat kaboutertje achter die parkeerautomaat precies is, hoe hij eruit ziet et cetera. Het gaat mij met name om transparantie in het proces. Ik vind het cruciaal dat men er bij de keuze om tot digitalisering over te gaan niet van uitgaat dat deze een doel op zich is, dus dat digitalisering bij wijze van spreken slechts een andere manier van werken is die verder geen consequenties heeft. Digitalisering heeft absoluut andere consequenties, bijvoorbeeld voor de transparantie.

Terecht vraagt Reiling aandacht voor elektronische handtekeningen, identificatie en authenticiteit. Er zit ontzettend veel achter de keuze die we maken om digitalisering in te zetten. Een goed besef daarvan is voor mij cruciaal bij het maken van de uiteindelijke keuzes. Wat stel je voorop? Welk belang hecht je daaraan? Wat is te

realiseren op de korte termijn? Waar liggen je ambities, welke garanties stel je en kun je die daadwerkelijk geven?

Dat is mijn suggestie, geredeneerd vanuit het proces en het kabouterijtje.

Voorzitter: Als u dit toepast op de bestuursrechtspraak, hebt u dan een concreet advies aan de bestuursrechters en voor de bestuursrechtspraak?

Prins: Ik vrees dat ik weer de kritiek krijg dat ik te vaag blijf!

Nee, ik vind dat er eerst nagedacht moet worden over een aantal cruciale essentiële factoren aan de voorkant. Daarna kunnen we de volgende stap zetten en ons de vraag stellen waar we de keuzes ten aanzien van de bestuursrechtspraak maken.

Mr. C.J.M. Schuyt

Ik geloof niet meer in kabouters. Ik denk dat versnelling kan optreden en digitalisering kan worden toegepast bij de reeds genoemde videoconferenties. Dat is al mogelijk. Als ik goed geïnformeerd ben, wordt *videoconferencing* volgend jaar volgens het ministerie van Veiligheid en Justitie experimenteel toegepast in de straf- en de bestuurssector. Eigenlijk is dat al aan de gang.

Verder denk ik dat elektronische dossiers volledig beschikbaar moeten komen voor partijen. Dat is heel lastig, want je moet alles scannen. Ik denk echter dat dit technisch heel gemakkelijk is en dat het dus heel goed mogelijk is. Dat veraangenaamt in ieder geval de procesvoering. Of de procesvoering daardoor wordt versneld, durf ik niet te zeggen, maar het is in ieder geval een goede toepassing waarmee direct kan worden begonnen.

Het volgende punt is elektronische procesbewaking binnen de gerechten door ervoor te zorgen dat alle briefjes die nu uitgaan, via elektronische systemen versneld en heel systematisch aan de orde komen. Daarvoor moeten we wel een systeem ontwikkelen.

Ten slotte denk ik dat er veel tijdswinst kan worden behaald door elektronisch te bemiddelen in de voorfase bij bezwaar bij overheidsorganisaties. Heel veel conflicten zouden niet hoeven leiden tot zeer langdurige processen als bijvoorbeeld goede e-mailcorrespondentie plaatsvond en eventueel zelfs bemiddeling via elektronische weg. In de psychotherapie heeft men goede resultaten bereikt met elektronische advisering. Ik zie niet in waarom in deze conflictfase niet een aantal conflicten via elektronische weg heel goed kan worden beslecht.

Mr. I. Sewandono

Ik maak van deze gelegenheid gebruik om een paar *down-to-earth*-vragen te stellen. Naar aanleiding van de discussie van zojuist stel ik een vraag aan Groothuis en aan Prins.

Ik begin met mijn vraag aan Groothuis. Veel overheidsinstellingen hebben, net als bedrijven, op hun website een algemeen contactformulier staan. Over het algemeen werkt dat goed, maar ik zit in een aantal bezwaarschrijvencommissies en word geconfronteerd met een aantal problemen op het terrein van versmalling van de elektronische snelweg. Naast het algemene contactformulier hebben veel instellingen

een bijzonder bezwaarformulier. Vervelend is dat uit de algemene rechtspraak over het hoofdstuk elektronica volgt dat de elektronische weg alleen openstaat als een orgaan uitdrukkelijk die weg voor een bepaalde categorie heeft opengesteld. Vooral in het sociaal recht zie je dat er veel burgers zijn die heel trouwhartig dat algemene contactformulier gebruiken en daarmee bezwaar maken. Zij zijn dan niet-ontvankelijk, omdat zij niet het bijzondere bezwaarschriftformulier hebben gebruikt. Bij mijn weten is dit nog niet tot de rechtspraak doorgedrongen, maar volgens mij is dit een complete misstand. Vindt Groothuis dat ook een misstand?

De kern van het betoog van Prins is dat informatie die ingewonnen is, op een gegeven moment een eigen leven gaat leiden en losgezongen raakt van de oorspronkelijke bron. Ik wijs op de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep over huisbezoeken. Veel gemeentes hadden een profiel opgesteld, inhoudende dat een bepaald soort mensen geneigd is tot frauderen met uitkeringen, in het bijzonder met bijstandsuitkeringen. Zodra je zo'n label aan je elektronische, virtuele, broek had, kreeg je de sociale recherche op bezoek. Er was in zulke gevallen natuurlijk sprake van een wantoestand. De Centrale Raad van Beroep heeft het probleem aangepakt en daarover heel mooie jurisprudentie ontwikkeld, die in de loop van de tijd verder is verfijnd. De kern is dat het is toegestaan om op huisbezoek te gaan, mits betrokkene niet 'zo maar een beetje' verdacht is. Voor het afleggen van een huisbezoek moeten, kort en ongenueanceerd gezegd, gegronde redenen zijn. Als je een huis binnendringt, moet je ervoor zorgen dat er sprake is van *informed consent*. Dat wil zeggen dat aan de uitkeringsgerechtigde verteld wordt dat hij, als hij niet meewerkt, met alle onaangenaamheden van de handhaving geconfronteerd zal worden. In het betoog van Prins viel mij op dat zij van de wetgever verwacht dat hij gaat nadenken over de wijze van omgaan met loszwevende informatiebrokken en over een manier om ervoor te zorgen dat die informatiebrokken alleen voor hun oorspronkelijke doel gebruikt worden. Ik signaleer nu dat ook de rechtspraak daaraan wat doet in het kader van privacybescherming. Kan Prins handvatten voor de rechtspraak geven om het voortgezet gebruik van informatie aan banden te leggen?

Mr. M.M. Groothuis

De vraag van Sewandono of ik het ermee eens ben dat er in deze casuïstiek sprake is van een misstand, kan ik in algemene zin bevestigend beantwoorden. Ik heb de betreffende jurisprudentielijn in mijn preadvies besproken. Vanuit de praktijk bezien moet een zekere nuancering worden aangebracht. Het kernpunt is dat het openstellen van een algemeen elektronisch postadres naar huidig recht, uitgaande van de parlementaire geschiedenis op grond van de memorie van toelichting bij het deel van de Awb dat tien jaar geleden tot stand is genomen, nog niet betekent dat daarmee de elektronische weg is open gesteld. Ik heb daarbij in mijn preadvies een kanttekening gemaakt en aangegeven dat die jurisprudentie op den duur niet meer goed te verdedigen valt vanuit maatschappelijk perspectief, hoe zeer die juridisch ook juist is: de parlementaire geschiedenis biedt heel duidelijke aanknopingspunten. Ik heb dat ook vanmorgen in mijn bijdrage aangegeven. Het deel dat ik besproken heb, ziet op de situatie dat er wel een algemeen e-mailadres is, dat burgers daarvan gebruikmaken en dat ze daarna te horen krijgen dat ze toch iets op papier hadden moeten zetten, met als gevolg dat ze niet-ontvankelijk worden verklaard. Ik

heb ervoor gepleit een stap verder te gaan, namelijk door te overwegen de wettelijke basis voor die redenering weg te nemen. Nu zegt de wet immers dat elektronische rechtshandelingen pas kunnen worden verricht of dat er pas elektronische berichten kunnen worden verzonden als de elektronische weg is opengesteld.

Het punt dat Sewandono aankaart, vind ik interessant omdat dit eigenlijk vooral over de toekomst gaat. Stel dat de door mij en anderen bepleite wetswijziging wordt doorgevoerd, dan komt de regel te vervallen waarin staat dat men pas een rechtshandeling mag verrichten als de weg daartoe is opengesteld. Sewandono duidt juist op de situatie waarin alles al digitaal is. Hij beschrijft de situatie waarin een bestuursorgaan op zijn site meerdere ingangen heeft. Dat wordt naar mijn idee een fors aandachtspunt voor de praktijk van bestuursrecht en ICT in de toekomst, want websites hebben nu eenmaal heel veel ingangen. Dat geldt voor de websites van elke organisatie en in principe ook voor die van elke overheidsorganisatie. Daarvoor biedt de Awb nu een oplossing. Ik pleit ervoor dat die vooral blijft bestaan. Die oplossing houdt in dat het bestuursorgaan nadere eisen kan stellen aan de wijze van elektronisch communiceren. De casus geeft echter wel precies aan wat het dilemma is. Als we zes jaar verder zijn en de betreffende wetswijziging is doorgevoerd, krijgen bestuursorganen de grote taak om te accepteren dat vanuit alle kanten documenten met beoogd rechtsgevolg binnenkomen, wat Sewandono naar mijn idee suggereert. Wie met bestuursorganen in Nederland contact heeft, weet dat men daarover erg bezorgd is, juist uit juridisch oogpunt. Het ligt voor de hand om te zeggen dat, als dan toch die algemene brievenbus is gebruikt, het bezwaarschrift in behandeling moet worden genomen en betrokkene gewoon ontvankelijk moet worden verklaard. Dat lijkt een aantrekkelijke oplossing, maar voor grote uitvoeringsorganisaties die soms een 0,5 miljoen berichten per dag krijgen, leidt zo'n regiem naar mijn idee tot een vrijwel onmogelijke taak. Zij moeten dan immers enorm veel berichten ongekanaliseerd verwerken, ook met doorzendplicht. Als deze wetswijziging wordt doorgevoerd, ligt er naar mijn mening een heel forse uitdaging voor bestuursorganen om echt op een perfecte manier te communiceren over de vraag op welke wijze welke rechtshandelingen verricht kunnen worden.

Voorzitter: Om het concreet te maken en op het voorbeeld terug te komen: begrijpt u dat in zo'n situatie iemand niet-ontvankelijk verklaard wordt?

Groothuis: Men zou het misschien niet uit mijn mond verwachten, maar ik ben geneigd die vraag bevestigend te beantwoorden, tenzij Sewandono en/of anderen voor deze problematiek een oplossing weten.

Mr. I. Sewandono

Nee, ik weet geen oplossing. Ik wil heel kort repliceren. Ik begrijp best dat het in beginsel uniform open stellen van de elektronische weg moeite kost. Het verbaast mij echter wel dat wij in het papieren tijdperk gewoon accepteren dat een brief gericht wordt aan bijvoorbeeld het postbusnummer en een bezwaarschrift aan bijvoorbeeld de X-straat te Y. We kennen dus al het verschijnsel dat een postkamer moet oplossen hoe je met die verschillende informatiestromen omgaat, en het wil er bij mij niet in dat dit op het gebied van de elektronica niet zou kunnen.

Mr. M.M. Groothuis

Ik ben het in essentie met Sewandono eens en ik heb de afgelopen jaren eigenlijk steeds dit standpunt bepleit. Ik ben me er wel van bewust dat een bericht in het huidige digitale tijdperk vaak meer is dan een open tekst, juist als het gaat om rechtshandelingen. Er is sprake van spanning. Als jurist en uitgaand van het traditionele bestuursrecht, is men enerzijds geneigd om te denken dat iedere bezwaarde zijn eigen vorm moet kunnen kiezen en vrij is om met een leeg vel te beginnen. Anderzijds wensen de bestuursorganen ten behoeve van steeds meer rechtshandelingen en andere berichten dat zij bepaalde formulieren, ook digitale formulieren, in ieder geval mogen aanbieden. Zij kunnen dat uit juridisch oogpunt niet opdringen, maar de wens is om ze in ieder geval aan te bieden. Als er een algemene brievenbus komt en het kiezen van de algemene weg in plaats van de specifiek aangeboden weg geen juridisch gevolg heeft, wordt daarmee een instrument van de bestuursorganen waarmee zij mensen kunnen aanmoedigen om bepaalde rechtshandelingen in een bepaalde vorm te verrichten (gedeeltelijk) weggenomen. Zo heeft het bijvoorbeeld de voorkeur om zo veel mogelijk mensen het WOZ-bezwaarschrift in een bepaalde opbouw te laten aanbieden. Ik denk dus dat er dan nog steeds uitdagingen genoeg zullen zijn voor de bestuursorganen.

Mr. J.E.J. Prins

Sewandono noemde het voorbeeld van profielen die gebruikt worden voor huisbezoeken en meldde dat daarover al een rechterlijke uitspraak is gedaan. Hij merkte op dat ik wat dat betreft een duidelijke rol voor de wetgever zie, en vroeg mij vervolgens waar een rol voor de rechtspraak ligt. Wat mij betreft ligt er absoluut een rol voor de rechtspraak als het gaat om profielen op grond waarvan beslissingen over burgers worden genomen. De criteria op basis waarvan die profielen worden opgesteld zijn onmogelijk in wetgeving neer te leggen. Ze staan dan ook vaak in het achterliggende besluit, zoals de criteria behorende bij de verwijfsindex risicjongeren. Ook de criteria die gelden voor de tegemoetkoming in de ziektekosten zijn in een achterliggend besluit opgenomen. Daarop wordt echter nauwelijks meer getoetst. Het toetsen van die criteria zou naar mijn idee een cruciale taak voor de rechtspraak zijn, want die criteria zijn uiteindelijk leidend in het benutten van het profiel. Uiteindelijk worden de beslissingen genomen op basis van het profiel. Ik heb de wetgever opgeroepen om hierover in ieder geval te discussiëren en om aan visieontwikkeling te doen, maar in feite kan de wetgever zich hiermee niet in detail bemoeien, juist omdat er sprake is van een enorme dynamiek bij het ontwikkelen van die criteria. In het toetsen van die criteria zie ik dus wel degelijk een rol voor de rechtspraak.

Mr. I. Sewandono

Ik weet alleen echt iets van bestuursrecht en weinig van straf- en privaatrecht, maar we hebben hier volgens mij te maken met een algemener probleem, want ook in het strafrecht wordt de opsporing gestart op grond van allerlei profielen van verdachten.

Mijn tenen krommen vaak als ik iets hoor over de verwijfsindex risicjongeren. Het is zorgwekkend dat mensen er zozeer op vertrouwen dat de overheid alles goed

doet. Misschien ben ik een exponent van de jaren zestig, maar je zult op een gegeven moment maar geregistreerd staan als Antilliaan en de hele tijd lastig gevallen worden! Twee aspecten in de rechtspraak zijn heel belangrijk. Het eerste aspect betreft de vraag wie de bewakers van de rechtstaat bewaakt. Er worden fouten gemaakt door politie en bestuursorganen. Het tweede punt is dat wij altijd vergeten dat er ook corrupte ambtenaren en politieagenten zijn. Het is juist de taak van bestuursrechtjuristen om ervoor te zorgen dat die bewaking gegarandeerd is.

Voorzitter: Moet de rechter de criteria op basis waarvan die profielen worden opgesteld scherper toetsen? En kan dat elke rechter zijn? Die profielen kunnen zich uiteindelijk immers uiten in zowel civiele als bestuursrechtelijke procedures.

Prins: Absoluut. Ik besef ook wel dat het probleem breder is dan ik in mijn preadvies heb verwoord. Het betreft privaatrecht, strafrecht en bestuursrecht. Het antwoord op die vraag is: ja, dat raakt natuurlijk alle domeinen.

Voorzitter: Wat zouden de toetsingscriteria moeten zijn? Waar moeten de rechters, of het nu strafrechters of bestuursrechters zijn, naar terug? Moeten zij terug naar de grondrechten of schiet het recht eigenlijk tekort en moeten er dus nieuwe maatstaven worden ontwikkeld om de overheid op dit punt te controleren of te beteugelen? Zit er voldoende in de gereedschapskist?

Prins: Er zit niet voldoende in de gereedschapskist. Als je kijkt naar de Wet bescherming persoonsgegevens, zie je dat je hiermee niet uit de voeten kunt. Die wet richt zich primair op persoonsgegevens, maar kan niets met profielen die op een veel abstracter niveau zijn samengesteld. Organisaties gebruiken profielen als waren het persoonsgegevens, maar voor de wet zijn het geen persoonsgegevens. Daarom is de wet daar niet van toepassing.

Schuyt: Hier ligt de oplossing echt in de technologische ontwikkeling. Een expert op het gebied van *datamining* aan de Universiteit van Delft heeft het inzicht verworven dat je, naarmate je meer kunt digitaliseren, de analoge situatie dichter kunt benaderen. Dat wil zeggen dat de profielen die we nu gebruiken veel te grof zijn. Als je die profielen beter weet te ontwikkelen, hoef je niet meer zo grofmazig te oordelen en dan gaat het verhaal van Prins niet meer op. Je krijgt dus niet meer een verwijsindex voor criminele jongeren, maar je krijgt alleen een heel gespecialiseerde lijst als die indicatoren steeds meer specifiek worden gemaakt. De huidige profielen zijn dus nog te grof en dan krijg je een probleem, maar digitalisering kan dat uit de wereld helpen.

Prins: In de verwijsindex risicojongeren is etniciteit een criterium. Op basis van dat criterium komt een jongere in beeld als risicovol, in de zin dat hij opgroeit met een kennelijk potentieel risico om zich te ontwikkelen tot een crimineel. Ik zou dan de discussie voeren over de vraag of we überhaupt willen dat etniciteit als criterium in beeld komt.

Schuyt: Een statisticus die heel zijn leven lang dit soort onderzoek gedaan heeft, zegt dat het een veel te grof criterium is. Het is zelfs een ondoenlijk criterium. Dit soort criteria zijn dus eigenlijk onhanteerbaar, maar mijn idee achter digitalisering is dat je niet meer op die etniciteit let maar op de handelingen die verricht zijn en die strafrechtelijk relevant zijn. Dan krijg je een heel andere lijst en verdwijnt de grofheid van het etniciteitscriterium. Dat is mijn stelling. Samengevat: naarmate je meer kunt digitaliseren, kom je dichterbij de analoge situatie.

Mr. M. van Opijnen

Ik ben rechtsinformaticus, werkzaam bij de Raad voor de Rechtspraak. Daar houd ik mij al meer dan tien jaar onder meer bezig met alle aspecten rond de publicatie van rechterlijke uitspraken. Hierover maak ik graag enkele opmerkingen.

Ik begin bij datgene wat Schuyt schrijft in paragraaf 5.3. Ik citeer: ‘Volledige publicatie van alle rechterlijke uitspraken op internet? Technisch is dit mogelijk en niet al te omslachtig nu alle uitspraken digitaal beschikbaar zijn’. Natuurlijk is dit uiteindelijk technisch mogelijk. We kunnen immers ook naar de maan. Maar de stelling dat het niet al te omslachtig is, getuigt naar mijn mening toch van onderschatting van de enorme complexiteit van het rechterlijk, technisch en organisatorisch proces om jaarlijks meer dan 1,5 miljoen uitspraakdocumenten te produceren en te publiceren. Deze complexiteit wordt geïllustreerd door de minister van Veiligheid en Justitie in antwoord op recente Kamervragen, waarin hij de kosten schat op € 12 miljoen euro per jaar. Men kan zich afvragen of dat een investering is die met goed fatsoen verkocht kan worden aan de burger die in zijn eigen procedure geconfronteerd wordt met waarschijnlijk ongekende verhogingen van het griffierecht. Een substantieel deel van deze extra kosten gaat op aan de anonimisering van de uitspraken. Groothuis stelt voor om, in navolging van onder meer mijn eigen publicaties, reeds tijdens het redigeren van uitspraken meer rekening te houden met het feit dat uitspraken later in geanonimiseerde vorm moeten worden gepubliceerd. Hoewel de rechtspraak hiermee zeer zeker serieus bezig is, moeten de voordelen hiervan niet worden overschat. Slechts een beperkte set gegevens komt in aanmerking om op deze manier te worden geanonimiseerd. Bovendien zal de finale controle, gezien de vereiste zorgvuldigheid, altijd handwerk blijven. Al bedenken we thans allerlei creatieve oplossingen voor het vergemakkelijken van de anonimisering, het is en blijft een *bottleneck*. Om deze weg te nemen, stelt Groothuis voor om wat minder streng te anonimiseren. Hier raken we aan de duivelse dilemma's van Schuyt. Moeten we de fundamentele keuze maken dat we aanzienlijke concessies doen aan de privacybescherming van allen, alleen maar om de kosten te reduceren die samenhangen met de wens van slechts enkelen om alle uitspraken te publiceren? Bedenk dat op de keper beschouwd de wens om op korte termijn veel meer uitspraken te publiceren tot nu toe vooral is geuit door een zeer select gezelschap van ‘studeerkamer-staatsrechtswetenschappers’ en commerciële exploitanten van juridische informatie. De gemiddelde praktijkjurist laat desgevraagd meestal weten dat hij alle op www.rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken nu al niet kan bijhouden.

Groothuis stelt vervolgens: ‘Naar mijn opvatting zou, indien een wet inzake openbaarheid van rechterlijke uitspraken zou worden opgesteld, het wettelijk criterium moeten zijn dat “anonimisering plaatsvindt voor zover dit noodzakelijk is

ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer”. Zij maakt echter niet duidelijk waarom een dergelijk wettelijk kader eigenlijk nodig is. Een wettelijk kader bestaat immers al. Op basis van de Wet bescherming persoonsgegevens heeft de krachtens die wet opgerichte toezichthouder zich reeds bij meerdere gelegenheden uitgelaten over anonimisering van rechterlijke uitspraken. In navolging van deze adviezen zijn de vigerende anonimiseringsrichtlijnen ontwikkeld. Dat is dus hetgeen noodzakelijk is ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Vermeldenswaard is voorts dat, zoals u in een studie in het meinummer van het tijdschrift *Trema* kunt lezen, er ook in de ons omringende landen geen enkele versoepeling van de anonimiseringsregels waarneembaar is. Ten slotte manen de toenemende mogelijkheden en dus de risico’s van *datamining* technologie tot zeer grote voorzichtigheid. Zoek met behulp van Google maar eens op ‘Menno Baars failliet’. Dan stuit u op het verbijsterende verhaal van een zelfstandig ondernemer met wie opeens niemand nog zaken wilde doen. Niet omdat hij failliet zou zijn, maar omdat het vonnis van een failliete naamgenoot op onjuiste wijze door derden werd gepubliceerd. Het is een geschiedenis die grote analogie vertoont met de kafkaeske situatie waarin de zakenman Kowsolea belandde. Die situatie is beschreven in het WRR-rapport over de iOverheid waarvoor Prins medeverantwoordelijk is.

Het feit dat wij reeds nu, als er per ongeluk iets misgaat met de anonimisering, direct worden gebeld door huilende rechtzoekenden of woedende advocaten, doet vermoeden dat onbeperkte toegankelijkheid van persoonlijke gegevens in uitspraken mensen doet afzien van een gang naar de rechter. Hun eigen opvattingen over welke gegevens bescherming verdienen, zouden immers wel eens niet kunnen stroken met wat de rechter daarvan vindt krachtens het door Groothuis voorgestelde afgezwakte juridische kader.

Ik geef enkele voorbeelden.

- Uw getalenteerde dochter wordt, ondanks een goed cv, steeds afgewezen bij sollicitaties in de publieke sector. Pas na vele afwijzingen komt zij er per toeval achter dat googelende werkgevers telkens stuiten op een naamgenote van haar die als activiste met grote regelmaat bezwaar aantekent tegen milieuvergunningen.
- Uw buurman wordt steeds overspoeld met reclame van aannemers en bouwmarkten omdat hij jaren geleden moest procederen over een bouwvergunning.
- Uw bejaarde moeder wordt telefonisch gestalkt door misschien bonafide maar waarschijnlijk malafide adviseurs die dankzij wat slimme *datamining* en op basis van een uitspraak van de rechtbank over haar WOZ-beroep een graantje mee willen pikken van haar zuur verdiende pensioencentjes.

Mijn vraag aan Groothuis is derhalve waarom zij, in plaats van met enig geduld te wachten tot de rechtspraak organisatorisch en technisch in staat is grotere aantallen uitspraken geanonimiseerd en op goed toegankelijke wijze te publiceren, een van de in deze digitale tijd meest fundamentele grondrechten wenst in te perken.

Aan Prins vraag ik of zij voor de door haar voorgestelde iAutoriteit met doorzettingsmacht ook een rol ziet weggelegd om in actie te komen in alle gevallen van identiteitsfraude, persoonswisselingen en misbruik die het gevolg zouden kunnen zijn van dergelijke ongeanonimiseerde publicaties van rechterlijke uitspraken. Verder vraag ik haar welke maatschappelijke kosten daaraan volgens haar verbonden zijn.

Ten slotte stel ik aan Schuyt de vraag of hij niet bang is voor het open zetten van het hek van de privacy voor commercieel hergebruik van persoonsgegevens en voor maatschappelijke precedentwerking, indien uitgerekend de rechtspraak het eerste schaar op die dam zou zijn. Het betreft persoonsgegevens die in de intimiteit van de bestuursrechtszaal zijn prijsgegeven.

Mr. M.M. Groothuis

Het is niet mijn bedoeling geweest nadrukkelijk te pleiten voor een wet inzake toegang tot rechterlijke uitspraken. Mocht ik die indruk in de door Van Opijnen aangehaalde paragraaf in het preadvies hebben gewekt, dan wil ik dat bij dezen rechtzetten. Ik trachtte in die paragraaf een overzicht te geven van bijdragen die in de literatuur en op andere fora over dit onderwerp zijn geleverd. Daarin kwam ook het voorstel van studiec commissie-De Meij 2006 aan de orde. In die tijd gaf dat naar mijn idee een nieuwe impuls aan het debat. Deze studiec commissie heeft een voorstel gedaan dat veel verder ging dan ik zou durven doen: het hield in dat toegang tot rechterlijke uitspraken voorop moet worden gesteld en dat anonimiseren van dergelijke uitspraken bij wijze van uitzondering dient te gebeuren. De commissie heeft er ook voor gepleit om een en ander bij wet te regelen. Uitgaande van dat voorstel heb ik geschreven dat, indien een wet inzake openbaarheid zou worden opgesteld, het wettelijk criterium zou moeten zijn: anonimisering voor zover dit noodzakelijk is ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Met die woorden wilde ik zeggen dat er juist geen sprake moet zijn van een inperking van het grondrecht ten aanzien van privacy dat nu geldt. Ik heb beoogd het standpunt van de genoemde commissie af te zwakken. Ik heb dus niet gekozen voor het criterium 'altijd openbaar, tenzij', dus bij hoge uitzondering anonimisering, dat door de commissie werd voorgesteld. Ik wilde benadrukken dat het van belang is om steeds de vraag te stellen of anonimisering nodig is, maar ik bedoelde daarmee niet de anonimisering weg te laten als dat een inbreuk op de privacy betekent, zoals verankerd in artikel 8 EVRM en de daaruit voortvloeiende jurisprudentie.

Van Opijnen gaf het dilemma in de praktijk aan en sprak over de hoge kosten die gemoeid zijn met anonimisering. Ik sluit me aan bij zijn voorstellen en die van anderen om nadrukkelijk te kijken op welke wijze nieuwe technologieën ertoe kunnen bijdragen dat de toegankelijkheid toch nog wat verbetert. Ik hoop dat het percentage van uitspraken dat toegankelijk is via www.rechtspraak.nl over tien jaar wat hoger is. Dat is mijn streven, met volledig respect voor bescherming van de privacy.

Van Opijnen noemde de criteria die belangrijk zijn voor de gerechten. Het betreft de criteria op basis waarvan wordt beslist of een uitspraak al dan niet in aanmerking komt voor www.rechtspraak.nl. Hij zegt terecht dat er al een wettelijk kader is en dat dit afdoende is. Daar ben ik het mee eens. Ik pleit er wel voor die criteria transparanter te maken, vooral de manier waarop daaraan uitvoering wordt gegeven, en om daarover met alle betrokkenen continu na te denken en te debatteren. Ik wil niet volledig teruggrijpen op het debat dat vorig jaar in de literatuur is gevoerd en evenmin op de seminars die zijn gehouden, maar het blijft natuurlijk een gevoelig punt. De vraag is welke uitspraken, in het bijzonder die van niet-hogerberoepsrechters en niet-cassatierechters, in de dagelijkse praktijk in aanmerking komen om geanonimiseerd te worden en online te worden gepubliceerd. Ik denk dat daar nog winst te

behalen valt om uiteindelijk het hogere doel te realiseren, namelijk het verbeteren van de transparantie van het proces en de toegankelijkheid, zodat het percentage hoger wordt, met respect voor de privacy.

Voorzitter: Een vraag aan Van Opijnen. Klopt het dat nu slechts 2% van alle rechterlijke uitspraken gepubliceerd wordt?

Mr. M. van Opijnen

Wat de vraag van de voorzitter betreft: dat hangt een beetje van de instantie af. Alle hogerberoepsinstanties publiceren vrijwel alles. Voor de lagere rechter klopt het echter wel. Ik heb dat buiten de discussie gehouden. Dat is overigens wel iets waaraan gewerkt wordt.

Terzijde wil ik nog even kort reageren op de opmerking van Groothuis over het rapport van de studiec commissie-De Meij. Als men dat rapport leest, is het aardig om ook het voorwoord van de desbetreffende aflevering te lezen, omdat dat is geschreven door een van de commissieleden. Terwijl de commissie inderdaad pleit voor ongeanonimiseerde publicatie van uitspraken, pleit een van die commissieleden in het voorwoord juist voor het tegendeel. Hij wijst daarin op de enorme gevaren die kleven aan het verzamelen van persoonsgegevens in grote sleepnetten door de overheid. Die gegevens dreigen dan namelijk ook in private handen terecht te komen. Mij lijkt dat rechterlijke uitspraken daarvan bij uitstek een voorbeeld zijn. Terwijl er op de ene pagina dus voor beperking wordt gepleit, pleit dit commissielid op de andere pagina juist voor het tegendeel.

Voorzitter: Dat is een vorm van een *dissenting opinion*.

Mr. J.E.J. Prins

Voordat ik de vraag over de iAutoriteit beantwoord, wil ik zeggen dat ik anonimisering als het gaat om het publiceren van rechterlijke uitspraken cruciaal vind. Vaak vraagt men zich af wat internet anders maakt en zegt men dat het toch niets nieuws is. De combinatie van een aantal factoren maakt het anders. Ik zal dit toelichten, toegespitst op dit geval. Op internet is het eerste punt de brede beschikbaarheid. Informatie op internet is ineens voor iedereen beschikbaar. In combinatie daarmee: het is zeer eenvoudig doorzoekbaar. Drie drukken op de knop en u vindt de combinatie van een aantal zaken. Dat is in die mate in de fysieke, papieren wereld niet te realiseren. Het is dus de brede beschikbaarheid in combinatie met de doorzoekbaarheid en als derde noem ik het niet vergeten. Er bestaat op internet niet zo iets als rectificatie of vergeten. De informatie blijft altijd bestaan. Al wordt bepaalde informatie hier op een website gewist, morgen is die ergens anders op een website beschikbaar. Die combinatie van aspecten maakt internet anders. Daarom vind ik het cruciaal dat anonimiteit een leidend criterium is bij het nadenken over het publiceren van uitspraken op internet.

Van Opijnen vroeg of er een rol is voor de iAutoriteit. Ik heb in een stelling aangegeven dat de iAutoriteit in eerste instantie in ieder geval een functie zou moeten hebben voor burgers die in de knel raken vanwege de verknoopte overheid en de

foutieve gegevens. Wat mij betreft is er eerder een rol weggelegd voor het College Bescherming Persoonsgegevens. In reactie op de bespreking van Verheij wil ik overigens toevoegen dat het wat die iAutoriteit betreft om de functie gaat. Die zou bijvoorbeeld bij het College ondergebracht kunnen worden. In antwoord op de vraag of een instituut of een club die rol zou moeten oppakken, zeg ik 'ja'. Wat mij betreft moet dat absoluut gebeuren, maar op dit moment is het nog niet zo ver. Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft beperkte middelen. Het doet aan wetsadviesgeving en aan handhaving in geval van grootschalig misbruik van persoonsgegevens. Het doet dus niet aan handhaving in dit soort gevallen. Dat is wat mij betreft een manco en ik zou graag zien dat daar iets aan gedaan zou worden.

Mr. C.J.M. Schuyt

Van Opijnen citeerde mijn woorden 'technisch mogelijk maar erg omslachtig'. Die woorden zijn correct geciteerd, maar de geachte vragensteller heeft de tweede helft van mijn passage niet opgenomen. Daarin schrijf ik dat ik het helemaal niet nodig vind dat alle uitspraken van rechterlijke instanties worden gepubliceerd. Dat is een prachtig voorbeeld van het onderscheid dat ik in mijn preadvies wilde maken tussen informatie en kennis. Om kennis van de rechtspraak te verwerven, heb je niet alle informatie nodig over alle uitspraken. Het is die grote hoop zand die alleen maar groter wordt als je er steeds wat schepjes bij doet. Er moet selectie plaatsvinden. Die vindt nu plaats en dat zal ook dan moeten gebeuren. Dan wordt het probleem van de anonimisering in ieder geval iets minder groot. We hebben helemaal niets aan die honderdduizend uitspraken als we juist op kennis moeten selecteren.

Door Van Opijnen is verder gevraagd of de rechtspraak als eerste de mist in gaat door commercieel hergebruik van gegevens. Nou ja, ik weet nog waar we het vanmorgen over hadden. Het is uitermate belangrijk dat er 'brandgangen' tussen contexten of systemen komen. Een brandgang is een heel mooie metafoor, want die zorgt ervoor dat de brand niet overslaat van het ene deel van het bos naar het andere. Brandgangen dus, tussen instituties en tussen sectoren. Het grote probleem is dat deze brandgangen, als gevolg van de technologische ontwikkelingen, nauwelijks te onderhouden zijn. Ik denk dat Prins zelfs iets te optimistisch is als zij zegt dat de overheid dat wel zou kunnen. Je moet er alleen voor zorgen dat de bewakers van de datasystemen zelf uitermate betrouwbaar zijn. Ik mag dus nooit verwachten dat de bewakers van de datasystemen van de rechtspraak dat commercieel gaan uitbaten. Technisch is het heel goed mogelijk. Ze hebben enorm veel informatie over hun eigen gegevens, maar ze behoren het niet te doen. Ze behoren het nooit te doen. De vraag is of ze hun eigen systemen heel goed kunnen beschermen. Maar goed, het principiële punt is dat ik niet vind dat alle uitspraken gepubliceerd moeten worden, want dat levert alleen een *overload* aan informatie op.

Van Opijnen: Misschien is er sprake van een misverstand. Ik heb niet gevraagd of de rechtspraak zelf die gegevens zal hergebruiken maar of, in geval van de versoepeling die in het preadvies van Groothuis wordt aangehaald, gepubliceerde gegevens door derden zouden kunnen worden hergebruikt waardoor de rechtspraak eigenlijk gelegenheid geeft tot dat hergebruik. De rechtspraak doet dus niet zelf aan hergebruik; die nuance wil ik toch aanbrenge.

Schuyt: Maar dat gebeurt al! Als je een heel slimme organisatie hebt, kunnen er al een heleboel gegevens worden gebruikt. De enige oplossing voor dat probleem is om er niet meer aan mee te doen. Ik heb het zelf opgelost door geen boeken meer te bestellen via zo'n website. Als je dat namelijk wel doet, word je elke dag lastiggevallen met tien e-mails over dingen waarin je niet geïnteresseerd bent. Ik heb in mijn preadvies geschreven dat dat niet zo erg is, want nu krijg je via de snelle weg, de elektronische weg, het boek binnen één dag in handen. Als je dat op de ouderwetse manier doet door keurig je bestelling bij de boekhandel te doen, bestelt laatstgenoemde dat vervolgens binnen één dag via de elektronische weg en dan krijgt men jouw gegevens niet. Dat is dus de oplossing voor het probleem. Je moet steeds minder gegevens willen prijsgeven.

Voorzitter: Het voorrecht van het zijn van voorzitter is dat je de spelregels kunt wijzigen. Ik bepaal tenslotte de orde vandaag. Er is nog een aantal mensen dat zich had aangemeld als interveniënt. Ik zou het heel jammer vinden als een aantal van hen niet aan de beurt kwam. Daarom stel ik voor om een paar interveniënten achter elkaar aan het woord te laten. Ik verzoek hen om hun betoog zo kort en zakelijk mogelijk te houden en dat zo snel mogelijk te laten uitmonden in een vraag. Daarmee wordt het iets ingewikkelder voor de preadviseurs, want zij moeten hun reacties dan even opsparen. We doen dit in twee blokjes.

Mr. G.W.J. Harten

Ik ben bestuursrechter in Haarlem en zeer betrokken bij de digitalisering van de dossiers bestuursrecht. In dat verband hoop ik u medio 2012, eind 2012 te kunnen berichten dat het bestuursrecht met digitale dossiers werkt, zodat u ook op de site in uw dossiers kunt 'bladeren' ofwel scrollen.

Naar aanleiding van stelling 2 van Groothuis vraag ik mij af of kan worden volstaan met het schrappen van de eerste volzin van artikel 2:15, eerste lid, Awb met de woorden 'voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat het digitaal bereikbaar is'. Moeten we niet ook meer nadruk leggen op de keuzevrijheid van de burger ten behoeve van het communicatiekanaal? Moeten we niet ook artikel 2:14 Awb daarbij betrekken? Daarin staat dat, als de burger aangeeft dat hij digitaal bereikbaar is, het bestuursorgaan kan besluiten dat het digitaal antwoord geeft. Ik pleit ervoor om die 'kan'-bepaling te laten vervallen. Als de burger inderdaad het kanaal van zijn keuze mag bepalen, omdat er een nevenschikkingsrecht is en de keuzevrijheid voor de burger als uitgangspunt is genomen, moeten we gewoon dat recht verlenen. Het bestuursorgaan moet dan alleen in bijzondere gevallen kunnen besluiten om dat niet te doen. We kunnen allemaal wel toepasselijke voorbeelden verzinnen. Ik pleit ervoor de ontvankelijkheid langs elektronische kanalen tot een recht te maken.

Zou ten aanzien van videoconferentie ook niet het uitgangspunt moeten zijn dat de burger de mogelijkheid heeft om daarvoor te kiezen tijdens zittingen? Ik breek daarmee een lans voor de *digital natives*. Ik ben zelf een *digital immigrant*, maar door inburgering ben ik niet meer te onderscheiden van de *digital natives*. In mijn pleidooi op dit punt voel ik mij gesterkt doordat de *digital immigrant* een uitstervende soort is. Als digitalisering voor de normale consument gebruikelijk is, moeten we een

digitale mogelijkheid bieden. Verheij is van mening dat mensen dan maar naar de dichtstbijzijnde rechtbank moeten gaan. Als praktisch bestuursrechter vind ik dat dit leuk klinkt, maar het houdt in dat je een zaak in twee zittingszalen behandelt. Dat lijkt mij niet al te handig. Is het niet mogelijk mensen die slecht ter been zijn of mensen die het druk hebben en daarom kiezen voor videoconferencing, gebruik te laten maken van de beeldtelefoon? Zouden zij die keuzemogelijkheid niet mogen hebben? De vraag is duidelijk: moet dit niet een recht worden van de burger?

Aan Prins stel ik een vraag over de openbaarheid. We hadden het net over de openbaarheid en de anonimisering van uitspraken. Ik zou in dat verband de openbaarheid van rechtspraak erbij willen betrekken. Het valt mij op dat de discussie daarover vanuit Nederlands perspectief wordt gevoerd. Ons idee over privacy in de rechtspraak is toch totaal anders dan dat in de buitenwereld. Als ik op websites kijk van rechtbanken in Amerika, zie ik dat ik in bijna alle dossiers kan bladeren. Ondanks het feit dat ik niets met die zaak te maken heb, kan ik daarin toch bladeren. Dit dient de openbaarheid, niet alleen vanwege de juryrechtspraak en de gekozen rechters. Als je het domein van de rechtspraak in Amerika of in een ander land betreedt, vervalt er een soort privacy. Die privacy wordt opgeofferd aan de openbaarheid. Het laatste mooie voorbeeld daarvan is het besluit van de State of Massachusetts, althans de courts daar, om alle zittingen die worden gehouden, in welke zaal van welk gerechtsgebouw dan ook, met *streaming video* op het net te zetten. Er is dan in het geheel geen sprake meer van privacy. Het is dan immers niet zo dat er 'biep' klinkt als er namen worden genoemd en evenmin zal er een zwart balkje over de ogen worden afgebeeld. Er is op dat moment gewoon sprake van openbaarheid. Iedereen mag dus alles zien. Dat gebeurt overigens met instemming van de partijen en daarvoor is onder de partijen ook een groot draagvlak. Ik ben erg benieuwd hoe Prins daar tegenaan kijkt. Moeten we ons Nederlandse privacybegrip in de rechtspraak niet herijken ten faveure van de openbaarheid?

Mr. R.H. van den Hoogen

Ik werk bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Daar ben ik betrokken bij een groot aantal digitaliseringsprojecten en -processen. Ik ben ook vrij digitaal ingesteld. U ziet het al aan mijn iPad!

Nu ik hier sta, wijs ik u er toch even op dat er ook via Twitter wordt gediscussieerd. Misschien hebt u dat niet door. De discussie vindt dus niet alleen hier plaats, maar met hashtag #VAR vindt er ook een discussie over deze bijeenkomst plaats op internet. Misschien kunt u die discussie straks even terugkijken.

Ik richt mijn vraag over het beginsel van nevenschikking tot Groothuis. Vorige maand stond ik zelf voor het eerst in mijn leven voor de bestuursrechter. Volgens mij komt iemand gemiddeld één keer in zijn leven in de rechtbank. Dit was dus mijn kans! Het toeval wil dat die zaak werd behandeld in de digitale zittingszaal bij de rechtbank van Rotterdam. Toch verliep de procedure zoals gebruikelijk. Er werd papier gebruikt. Er werden kaarten uitgevouwen en foto's overhandigd. Het was dus in feite helemaal geen digitale zitting. Ik heb in zekere zin mijn kans gemist om, die ene keer dat ik voor de rechter stond, daadwerkelijk iets met digitalisering te doen. Dat zette mij wel even aan het denken: als ik het al niet doe, wat kan ik dan verwachten van andere burgers? Wat zal dan het aantal burgers zijn dat digitaal aan

het procederen slaat? Ik denk dat het percentage op dit moment heel laag is, maar de rechtspraak is ook nog maar net begonnen met het bieden van de mogelijkheid om digitaal te procederen. Maar dan nog! Hoe hard gaat het en hoe ver zijn we over vijf jaar? Ik stel me zo voor dat het percentage niet hoger wordt dan 20 à 30. Als de *whiz kids* wat ouder zijn, kunnen we het misschien naar 50 brengen, maar dat gaat allemaal niet hard genoeg. Volgens mij is er een doorbraak nodig, zoals in het belastingrecht. We zouden het digitaal procederen verplicht moeten stellen. Mijn pleidooi gaat lijnrecht in tegen dat van Groothuis. Zij pleit ervoor het beginsel van nevenschikking meer prominent te maken en ervoor te zorgen dat mensen altijd een keuzemogelijkheid hebben. Zij moeten hun zaak volgens haar dus altijd op papier kunnen indienen. Als mijn schets klopt en het dus inderdaad zo langzaam gaat, halen we het niet. Dan zullen we de investeringen die we in de digitalisering doen nooit terugverdienen. We willen natuurlijk dat de mensen gegevens digitaal aanleveren en dat er direct digitale verwerking kan plaatsvinden. Ik zie het probleem wel: er zullen mensen zijn die daarmee moeite hebben. Laten we echter niet inzetten op de alternatieve route met papier maar op het helpen van mensen met het digitaal aanleveren van gegevens. Dat is mijn analyse. Mijn vraag is of Groothuis de analyse deelt dat het percentage slechts heel langzaam zal stijgen en dat we niet moeten inzetten op het in stand houden van de papieren wereld, maar dat we dienen in te zetten op het helpen van mensen bij het digitaal indienen van documenten. Dat kan tegenwoordig. Voor DigiD geldt dat het mogelijk is om iemand te machtigen. Dat biedt mensen de mogelijkheid om anderen in staat te stellen namens hen een document in te dienen of zich te identificeren namens iemand anders.

Voorzitter: Wanneer moet de knop om?

Van den Hoogen: In elk geval zodra de rechtspraak in staat is documenten digitaal te verwerken in plaats van ze te printen. Volgens mij zei Harten dat dit in 2012 het geval zal zijn.

Mr. J.W. Severijnen

Als ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken mag ik dagelijks de zegeningen ervaren van bijvoorbeeld *pay direct* en digitale documentatiesystemen en ik kan u zeggen dat dit niet altijd een genoegen is, dat het vaak kostbaar is en niet werkt.

Vanuit die praktijk maak ik toch een enkele opmerking over het preadvies van Groothuis. Zij verwijst naar wat jurisprudentie en wil graag dat een bepaalde volzin wordt geschrapt. Zij vreest daarbij ook voor allerlei geschillen over de vraag of de digitale weg al dan niet geopend is. Ik deel haar conclusies eerlijk gezegd niet. Als je kijkt naar wat er in deze tien jaar aan jurisprudentie gescoord is, is dat niet bepaald indrukwekkend. Hetzelfde geldt voor de inhoud. Daarbij teken ik aan dat ik een aantal gevallen ken waarbij eigenlijk iets anders op de achtergrond een rol speelde. Het ging namelijk om het doelbewust proberen langs de informele kanalen binnen te komen. Het betrof dus zeker geen mensen die onwetend waren of niet alert, maar *repeat players*. Als ik de jurisprudentie van 2007 en 2008 bekijk, denk ik dat het er daar toch meer om ging gewoon de piketpaaltjes even te slaan, na de invoering

van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer. Die staan er nu en die zijn later bevestigd. En wat die kenbaarheid betreft zijn we inmiddels ook wel wat verder gekomen. Ministeries en andere overheidsinstanties hebben een website. Daarop kunnen zij de informatie kwijt die de burger nodig heeft.

Een ander en wellicht nog belangrijker punt is de problematiek van de elektronische handtekening die door Groothuis wordt aangestipt. De handtekening is een van de vereisten voor bepaalde rechtshandelingen en zolang dat probleem nog niet is opgelost, zie ik geen reden om die eerste volzin te schrappen. Waar de burger terecht kenbaar mag maken dat hij niet elektronisch benaderd wil worden, meen ik dat de wederkerigheid van de rechtsbetrekking met zich brengt dat ook de overheid daarin een aantal keuzes mag maken. Daarop hoor ik graag een reactie van Groothuis.

Haar zorg ten aanzien van de nevenschikking deel ik overigens wel. Ze noemt daarvan een aantal voorbeelden. Ik merk daarbij op dat de wijziging van de Ambtenarenwet mede is ingegeven door het feit dat het verplicht stellen van elektronische besluiten bij ambtenaren (hetgeen men aanvankelijk dacht via het ARAR te bewerkstelligen) niet mogelijk was. De gedachte was toen dat het toch maar bij wet moest worden geregeld. Terecht heeft Verheij in het NTB opgemerkt dat je moet kijken naar doelgroepen. Ik vraag aandacht voor een doelgroep die de komende jaren steeds groter gaat worden. Mede gelet op de demografische cijfers en de toenemende vergrijzing, is dat de groep ouderen. Ik denk dat je wat dat betreft als overheid toch een bijzondere plicht hebt. Vasthouden aan het beginsel? Ja. De vraag is alleen hoe het moet worden bewaakt.

Tot slot merk ik op dat ik een aspect van digitalisering binnen de overheid gemist heb, in relatie tot het elektronisch dossier bij de rechter. Het betreft de bewijskracht van elektronische documenten. Daar waar een overheid steeds meer overgaat tot het digitaliseren van binnengekomen papieren documenten en de originele stukken uit kostenoverwegingen waarschijnlijk binnen de kortste keren door de papiervernietiger gaan, verdient dit onderwerp mijns inziens toch nadere aandacht.

Mr. A.M. Klingenberg

Ik ben docente bij de vakgroep bestuursrecht van de rechtenfaculteit in Groningen. Dit jaar ben ik gepromoveerd op een proefschrift over de bestuursrechtelijke normen voor elektronische overheidscommunicatie. De preadviezen heb ik dan ook met heel veel belangstelling gelezen. In alle drie de preadviezen vond ik aanknopingspunten voor de vraag die ik wil stellen. Toch richt ik mijn vraag voornamelijk tot Groothuis en Prins. Ik denk namelijk (en zo staat het in mijn proefschrift, dus ik moet consequent blijven) dat het bestuursrecht als gevolg van de digitalisering helemaal niet grootschalig hoeft te worden aangepast. Er zijn wel enkele punten die veranderd zouden moeten worden, maar, zoals Groothuis ook schrijft, de Awb en de beginselen van behoorlijk bestuur zijn in het elektronisch verkeer evenzeer van toepassing als in de *offline* wereld.

Uit de wetsgeschiedenis van de Awb, zij noemt de artikelen 2:14, derde lid, en 2:15, derde lid, Awb, volgt volgens Groothuis dat voor ICT-toepassingen geldt dat zij transparant moeten zijn. Ik sluit aan bij een vorige vragenstelster, die het over het kabouterdje in de machine had, want de transparantie noemt zij terecht een

voorwaarde om te kunnen toetsen of aan de eisen van integriteit en vertrouwelijkheid is voldaan.

Ook Prins schrijft dat digitalisering en ICT-systemen juist een structurerende en een sturende invloed hebben op wetgeving en onderlinge beleidsassumpties. Daardoor zou de discretionaire ruimte op het niveau van wetgeving en dat van de politiek afnemen en zou de inzet van technologie voor beleid en beleidsuitvoering geen politiekneutrale activiteit zijn. Dat kom ik ook tegen in het preadvies van Schuyt. Hij schrijft dat ICT-toepassingen niet neutraal zijn. Kennelijk is er sprake van bepaalde beleidsuitgangspunten of zijn er keuzes gemaakt. Ik vraag mij daarom af of wij als juristen niet heel anders tegen ICT-toepassingen moeten aankijken in plaats van dat wij, zoals wij dat nu vaak doen, een en ander aan de technici overlaten. Ik denk daarbij aan artikel 42 Wet bescherming persoonsgegevens, een artikel dat ook in het preadvies van Prins is genoemd. Daaruit volgt dat betrokkene in geval van geautomatiseerde beslissingen in bepaalde gevallen recht heeft op het kennen van de logica die ten grondslag ligt aan die geautomatiseerde verwerking. Die bepaling geldt overigens zowel voor de overheid als voor de civiele sector.

Ik leg graag de volgende gedachtegang aan de preadviseurs en de zaal voor. Als een ICT-systeem of -toepassing bijvoorbeeld wordt gebruikt voor het geven van beschikkingen of dienst doet als een beschikkingondersteunend systeem, moeten we het systeem misschien wel aanmerken als een beleidsregel in de zin van de Awb. Het systeem moet dan worden vastgesteld door het bestuursorgaan. Wordt dat systeem vervolgens gebruikt voor de vaststelling van de feiten of voor de uitleg van wettelijke voorschriften, dan hebben we de definitie van het begrip 'beleidsregel' al te pakken. Het resultaat van deze gedachtegang is dat het ICT-systeem zelf openbaar of kenbaar moet zijn. Dat zal niet voor iedereen gelden, want ik denk dat de gemiddelde leek zo'n systeem niet zal kunnen doorgronden. Er zijn echter vast en zeker mensen die dat wel kunnen. Op z'n minst moet de logica waarop het systeem gebaseerd is, kenbaar zijn. Dat geeft het bestuur tevens de mogelijkheid verantwoording af te leggen over zijn processen. Hierdoor krijgt het bestuur grip op de ICT. De bouwers worden zodoende verplicht om de systemen inzichtelijk te maken. Ook kan een ICT-systeem zo via de toetsing van het besluit aan toetsing door de rechter onderhevig gemaakt worden.

Wat mij betreft richten we ons dus eerder op bestuursrechtelijke inkadering van de ICT dan op het aanpassen van het bestuursrecht aan de ontwikkelingen, want die gaan enorm snel. Een paar jaar geleden was het voor overheidsorganen nog hip om op Second World te gaan, en nu weet niemand meer wat Second World is. Mijn vraag is de volgende: als een e-mailbericht onder omstandigheden een besluit in de zin van de Awb kan zijn, zou een ICT-systeem onder omstandigheden dan een beleidsregel in de zin van de Awb kunnen zijn?

Mr. M.M. Groothuis

Dank aan Harten voor zijn eerste punt van overweging, namelijk de algemene vraag of burgers niet ook het recht zouden moeten hebben op elektronisch communiceren en de meer concrete vraag of aanpassing, of in elk geval heroverweging van de formulering van artikel 2:14 Awb, wenselijk zou zijn. Ik ben het daarmee eens. Ik zie de artikelen 2:15 en 2:14 Awb in onderlinge samenhang. Voor mij zit de *bottleneck*

op dit moment in artikel 2:15 Awb. Ik doel op de al vaak aangehaalde eerste zin die aangeeft dat er pas elektronisch kan worden gecommuniceerd als de weg daartoe open staat. Ik zou het een goede zaak vinden als die zin werd geschrapt. Eigenlijk impliceert de vraag van Harten dat we er daarmee niet zijn en dat we ook artikel 2:14 Awb zouden moeten herformuleren. Als de genoemde wijziging van artikel 2:15 wordt doorgevoerd, moet dat naar mijn idee betekenen, maar ik heb geen concrete wettekst klaarliggen, dat er voor alle burgers een digitale ingang is. Ik doel hiermee niet op de algemene postbus die eerder werd besproken, een postbus waar als het ware alles in moet kunnen. Als er iets met mijn voorstel wordt gedaan, beschikt elk bestuursorgaan in Nederland over een x aantal jaren over een digitaal kanaal. Ik denk dat dit ook het recht impliceert, waarop de vraag betrekking heeft. Als bij elk bestuursorgaan in Nederland een digitaal kanaal open staat, betekent dat in mijn visie ook dat elke burger het recht heeft om van een digitaal kanaal gebruik te maken, al dient misschien wel aan bepaalde voorwaarden te worden voldaan. Zolang de Awb bestaat, is er voor bestuursorganen bij mijn weten de wettelijke mogelijkheid om een formulier voor te schrijven. Die mogelijkheid zal blijven bestaan. Ik zou een en ander verder moeten doordenken, maar ik meen nu dat wijziging van artikel 2:14 Awb niet direct nodig zal zijn om het doel te bereiken dat in de vraag wordt geformuleerd en dat ik deel. Dat doel is dat uiteindelijk elke burger recht heeft op de mogelijkheid om digitaal te communiceren. Ik pleit ervoor dat iedere burger die dat wil, de mogelijkheid krijgt om voor de papieren optie te kiezen.

Zou iedere burger nu ook het recht moeten hebben om gebruik te maken van videoconferentie? Ik stel mij voor dat over een aantal decennia videoconferentie in verregaande mate is doorgevoerd en dat dat doel dus dichterbij komt. Vandaag en in mijn preadvies bepleit ik, gezien vanuit de wetstechniek, dat 'in het algemeen' een kanaal wordt opengesteld en dus niet dat elk kanaal wordt opengesteld. Als alle bestuursrechters en alle bestuursorganen voor elke burger die dat wenst en in alle fasen van de bestuursrechtelijke besluitvorming, voor videoconferentie zouden kiezen, krijgen we naar mijn idee met forse uitvoeringsvraagstukken te maken. Dat neemt niet weg dat ik mij kan vinden in de achterliggende gedachte, namelijk dat het een goede zaak zou zijn als er actief zou worden gewerkt aan het mogelijk maken van het gebruik van videoconferentie voor in het bijzonder de door de spreker gewenste groepen, waaronder mensen die zich moeilijk kunnen verplaatsen.

Mr. J.E.J. Prins

De vraag is opgeworpen of we privacy ten faveure van de openbaarheid moeten herijken, kijkend naar de ontwikkelingen in de Verenigde Staten waar natuurlijk van alles en nog wat mogelijk is. Kort gezegd komt het erop neer dat *streaming video* veel mogelijkheden biedt. Als we op het internet kijken, kunnen we alles *live* volgen. Technisch kan er dus veel openbaarheid worden gecreëerd, en anderen doen dat al, onder meer in de Verenigde Staten. De vraag impliceert dat partijen openbaarheid willen, maar waarom zij die openbaarheid willen, wordt mij niet helemaal duidelijk. Wellicht redeneren zij dat ze toch niets te verbergen hebben? Zouden we in dit verband op een meer juridisch niveau inderdaad wel moeten nadenken over het herijken van privacy ten faveure van de openbaarheid? Gegeven de ontwikkelingen op het terrein van de digitalisering en de kenmerken van internet zou mijn stelling zijn dat

we wellicht eerder moeten nadenken over het herijken van openbaarheid ten faveure van privacy. Ik kan daarvoor wel een aantal argumenten aandragen, maar ik geloof niet dat er nu voldoende tijd is om dat te doen.

Openbaarheid op het internet is echt iets heel anders dan openbaarheid in de fysieke omgeving. Zowel Schuyt als de vraagsteller heeft erop gewezen dat informatie zodra die op het internet staat ook voor anderen beschikbaar is die daarmee vanuit commercieel oogpunt en om allerlei andere redenen van alles kunnen doen. Dat is nooit het doel van openbaarheid geweest. We moeten dus nadenken over de betekenis van openbaarheid. De vraag die ik mis in de redenering is: wat zijn de consequenties op individueel niveau en voor de samenleving? Die vraag voeg ik eraan toe, om vervolgens na te denken over het antwoord op de vraag of we privacy ten faveure van de openbaarheid moeten herijken of dat we openbaarheid ten faveure van privacy dienen te herijken.

Mr. C.J.M. Schuyt

Ik reageer op twee punten, namelijk op de openbaarheid van de rechtspraak in de Verenigde Staten en op de interessante suggestie van Klingenberg om een ICT-systeem als beleidsregel te kwalificeren. Zij oppert een interessante gedachte, waar ik graag wat over wil zeggen.

Wat de openbaarheid betreft, denk ik dat we geen keuze kunnen maken. Als mijn analyse van de versterking van de politieke retoriek in onze cultuur juist is en die versterking mede het gevolg is van sociale media en andere media, zullen wij vermoedelijk snel dezelfde kant op gaan als de Verenigde Staten. Ik zie nu al heel wat signalen die daarop wijzen. Ik denk dat deze ontwikkeling niet kan worden tegengehouden. De herkomst van die andere rechtscultuur in de Verenigde Staten is door Max Weber prachtig uitgelegd. Max Weber was oorspronkelijk jurist. Dat er sprake is van een andere rechtscultuur heeft te maken met de democratische grondslag van het gehele rechtssysteem in de Verenigde Staten (die vind je terug in de juryrechtspraak en in de mening over de doodstraf) tegenover de aristocratische herkomst van het continentale rechtssysteem uit de feodaliteit. Dat Amerika nooit feodaliteit heeft gekend, werkt nog steeds door in de houding van de burgers aldaar ten opzichte van rechtspraak, die totaal anders van aard is. Naarmate wij die digitale cultuur steeds meer zullen overnemen en de culturen meer naar elkaar toe zullen groeien, zal volgens mij duidelijker blijken dat we er niet voor kunnen kiezen om bepaalde ontwikkelingen tegen te houden. Ik denk dat we moeten proberen om enkele zeer waardevolle beginselen van de rechtsstaat overeind te houden, ondanks deze retorische turn in onze rechtscultuur.

Ik beantwoord nu de interessante vraag van Klingenberg, die luidt: kan een ICT-systeem worden beschouwd als een beleidsregel? Daarover zal de hoogste rechter een keer moeten oordelen. Ze meent dat het bestuursorgaan zich dan ook zal moeten verantwoorden voor die beleidsregel en dat systeem. Volgens mij kan het bestuursorgaan dat niet, want het heeft geen verstand van ICT. Klingenberg oppert de gedachte dat de ontwerper van het systeem zich daarvoor moet kunnen verantwoorden, maar ik denk dat het cruciaal is om te weten wat het bestuursorgaan voor zijn rekening kan nemen. Ik verwijs nogmaals naar de verwijfsindex risicjongeren, want die interesseert mij zeer. Het gaat om de keuze van de indicatoren.

Welke gegevens worden in een dergelijk systeem opgenomen, en waarom en hoe lang mogen ze bewaard worden? Als je daarop doorgaat, is de verwijsindex inderdaad een heel slecht iets. Ik heb onderzocht dat de gegevens over alles wat je in je jeugd uithaalt tot je 44^{ste} jaar bewaard mogen worden, dus tot 25 jaar nadat je volwassen geworden bent. Dat zijn keuzes die door het bestuursorgaan kunnen worden verantwoord. Als je daarover heel kritisch bent, wordt het gegevensbestand minder bedreigend omdat je minder opneemt. Bovendien ga je minder grofmazig gebruikmaken van die indicatoren. De vraag is dus hoe de indicator zich verhoudt tot iets wat er in de werkelijkheid gebeurt. Daarover zouden we veel kritischer moeten zijn, en die keuze kunnen bestuursorganen tegenwoordig natuurlijk wel verantwoorden. Waarom neem je etniciteit op als verwijzing naar criminaliteit? Er is geen enkel bewijs voor de stelling dat etniciteit verwijst naar criminaliteit. Dat is allemaal onzin! En die onzin moeten we gewoon schrappen.

Voorzitter: Ik zie ook een belangrijk rechtsbeschermingsaspect. Als je van een ICT-systeem een beleidsregel zou maken, wordt een en ander vatbaarder voor toetsing door de bestuursrechter. Nu is ongetwijfeld ook op dit moment toetsing door een rechter te bewerkstelligen, maar waarom zou je uiteindelijk naar de civiele rechter moeten gaan om te laten uitmaken dat het opnemen van etniciteit onrechtmatig is? Dat is een enorme hobbel om te nemen. Via het bestuursrecht zou een en ander door de rechter wellicht gemakkelijker te toetsen zijn. Is dat iets wat u aanspreekt?

Schuyt: Ja, ik zou dat in ieder geval een adequate reactie vinden op die technologische ontwikkeling.

Mr. M.M. Groothuis

Ik wil graag ingaan op de opmerking van Van den Hoogen over het verplicht stellen van de digitale weg, maar eerst haak ik nog even aan bij de vraag van Klingenberg over het kwalificeren van kennissystemen als beleidsregel. Het thema ligt mij na het hart. Alweer zeven jaar geleden mocht ik mijn proefschrift over geautomatiseerde besluitvorming verdedigen. Een van de stellingen was precies datgene wat zij heeft geformuleerd, namelijk wenselijkheid van kwalificatie van kennissystemen als beleidsregel. Voor mij was het een heel wezenlijk punt. Het gaat daarbij om de geautomatiseerde besluitvorming, dus de vergaande inhoudelijke voorbereiding van de beschikking met behulp van ICT. Tijdens mijn onderzoek destijds heb ik geconstateerd dat een dergelijk kennissysteem in geval van volledig of bijna volledig geautomatiseerde besluitvorming essentieel is voor de uitkomst van het besluitvormingsproces. Het vervangt in feite de ambtenaar die in de oude situatie, waarin met papier werd gewerkt, al redenerend zelf tot een beschikking kwam. Klingenberg heeft er terecht op gewezen dat naar mijn mening transparantie van het kennissysteem daarbij essentieel is en ik begrijp dat zij die mening deelt. In de artikelen 3:46 Awb en verder staat immers dat het besluitvormingsproces transparant moet zijn en dat daarover verantwoording dient te worden afgelegd. Als het besluitvormingsproces niet meer aan mensen wordt overgelaten maar aan een geavanceerd computersysteem, dient het transparant te worden gemaakt. Voor mij is het niet meer dan logisch dat het kennissysteem een beleidsregel is in die gevallen

waarin het daadwerkelijk de stappen bepaalt op basis waarvan er tot het besluit wordt gekomen. Ik beantwoord de vraag dus volmondig met 'ja' en ook de conclusies met betrekking tot de rechtsbescherming deel ik.

Van den Hoogen sprak zojuist over het verplichten van het gebruik van het digitaal dossier door de rechter. De eerste stelling in mijn preadvies luidt: 'Gelet op het feit dat een deel van de Nederlandse bevolking geen of geringe internetvaardigheden heeft, dient de vrijheid van burgers om in hun communicatie met bestuursorganen te kiezen voor de "papieren weg" in de Awb verankerd te blijven.' Daarvan uitgaand onderschrijf ik niet de stelling dat gebruikmaking van het digitaal dossier verplicht moet zijn. Van den Hoogen stelde overigens een meer genuanceerde vraag, die naar mijn idee aan een belangrijk punt raakte: als niet genoeg mensen deelnemen aan het elektronisch dossier, zal dat dan niet een stille dood sterven? Ik ben het met Van den Hoogen eens dat, mocht dit gebeuren, er sprake zal zijn van een gemiste kans voor diegenen die juist optimaal gebruik van een digitaal dossier willen maken. Een digitaal dossier kan ook de toegankelijkheid van de rechter en de rechterlijke procedure bevorderen. Ik ondersteun dan ook zijn pleidooi om te onderzoeken hoe burgers in elk geval kunnen worden gestimuleerd, of, met een woord van Van den Hoogen zelf, kunnen worden begeleid. Volgens mij is het voor rechterlijke organisaties op dit moment belangrijk om vooral veel aandacht te besteden aan de mogelijkheden die er zijn. Nu is er nog sprake van pilots, maar als er straks in alle rechtbanken een digitaal dossier zal zijn, dient daaraan veel aandacht te worden besteed. Ik verwijs wat dit betreft naar het commentaar van Verheij in de NTB op het feit dat Nederland niet weet dat elektronisch beroep mogelijk is. En waarom zijn er, zoals ik heb aangegeven, slechts enkele tientallen mensen per jaar die daarvan gebruik maken? Hetzelfde geldt voor het digitaal dossier. Ik ondersteun dus van harte zijn oproep om dit fenomeen actief uit te dragen.

Ik kom bij Severijnen. Hij refereert aan de jurisprudentie bij artikel 2:15 Awb, dat vandaag al vaker is aangehaald. De hoofdlijn van de jurisprudentie is dat de elektronische weg voor de betrokken categorie van berichten moet zijn opengesteld. Zo is het bijvoorbeeld bij het college van burgemeester en wethouders van gemeente X mogelijk om tegen WOZ-beschikkingen digitaal bezwaar te maken en voor het overige is die mogelijkheid er niet. Severijnen gaf naar mijn idee terecht aan dat de piketpaaltjes daar geslagen zijn. In mijn visie kunnen die piketpaaltjes gezien de parlementaire geschiedenis niet op een andere plaats staan, maar zouden ze wel op een andere plaats moeten staan.

Met Severijnen ben ik het eens dat er op dat gebied slechts weinig jurisprudentie ligt, maar op grond van de gesprekken, de interviews en de contacten in de praktijk heb ik de indruk dat het wel invloedrijke jurisprudentie is. In het ochtendgedeelte werd ook al aan deze jurisprudentie gerefereerd. Een belangrijke en heldere uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak leidt ertoe dat niet alleen de gerechten zich hierop gaan richten, maar ook de bestuursorganen. Ik denk dat het wenselijk is de wet te veranderen, opdat deze jurisprudentie vervalt.

Severijnen wijst ook op de elektronische handtekening. Ik denk dat niet duidelijk is of de werking van de elektronische handtekening goed is of niet. Onder 'goed' versta ik betrouwbaar en vertrouwelijk, overeenkomstig de eisen van de Awb. Ik zie dat Brenninkmeijer niet meer aanwezig is, maar ik heb begrepen dat er op korte termijn een rapport van de Nationale ombudsman zal verschijnen over de digitale overheid,

waarin de betrouwbaarheid van digitale handtekeningen een centraal element zal zijn. Wellicht weten we er na lezing van dat rapport méér over. Ik ben het ermee eens dat het elektronisch verkeer niet goed op gang komt als er problemen zijn met die digitale handtekening. Er zijn blijkens mijn onderzoek echter geen sterke aanwijzingen voor dat er fundamenteel iets mis is met de DigiD-handtekening, met uitzondering van de bekende gevallen van een paar jaar geleden die betrekking hadden op de communicatie.

Vervolgens in dit verband iets over de Europese context. Vandaag spreken we over het Nederlandse bestuursrecht, de Awb. Als het gaat om de verplichting van bestuursorganen om digitaal te communiceren, moet daarbij met nadruk worden gezegd dat de context van de EU heel belangrijk is. Vermoedelijk denkt een ieder daarbij aan de Dienstenwet, die voortvloeit uit de Dienstenrichtlijn. Op grond daarvan heeft een groot deel van de bestuursorganen in Nederland al de verplichting om digitaal te communiceren. Denk daarbij ook aan het Omgevingsloket en aan een flink aantal andere dossiers in Nederland. Ik verwacht dat de verplichtingen van bestuursorganen om digitaal te communiceren alleen maar zullen toenemen als gevolg van de Europese eenwording en de invloed van het EU-recht, ook als wij met de Awb een pas op de plaats zouden maken.

Severijnen vraagt aandacht voor de bredere groep mensen, waaronder de ouderen, die om allerlei redenen geen digitale vaardigheden hebben. Ik vind die aandacht van essentieel belang en deel zijn standpunt volledig. Tijdens mijn onderzoek kwam uit allerlei hoeken naar voren dat deze groep bescherming van de Nederlandse overheid behoeft, zowel via de wetgever als via de bestuursorganen, en dat die aandacht er ook de komende jaren zal moeten zijn.

Mr. L.J.A. Damen

Ik sluit aan bij de woorden van Groothuis van zojuist, namelijk dat de nieuwe beschermingswaardige groep digibeten de groep van de bejaarden is. Die groep was al gedefinieerd. Ik plaats dit kortheidshalve tegenover datgene wat een van de voorgaande interveniënten zei, die op mij overkwam als een digitale gelovige. Hij zei: het moet gewoon en als ze het niet kunnen, gaan we ze er wel bij helpen. Ik geloof dat daarvoor ook een methode is. Dat is het punt waarover ik het wil hebben, namelijk het burgerbeeld waarvan wij in het bestuursrecht uit zouden moeten gaan en dat naar mijn idee, in navolging van Schuyt, een fundamentele herbezinning verdient. In de beschouwing van Verheij staat dat we altijd een miljoen functionele analfabeten hadden. Die groep gooide hij min of meer als drs. P van zijn trojka voor de wolven want die kon, jammer genoeg, niet meedoen. Zo krijgen we, al dan niet bejaarde, nieuwe digibeten. Ik denk dat het tempo van dit soort innovaties mede afhankelijk moet worden gemaakt van het antwoord op de vraag of de overheid nog in staat is tot het uitoefenen van haar essentiële functie, namelijk zich opstellen als dienende overheid die ervoor zorgt dat mensen hun recht krijgen. Schuyt heeft in zijn preadvies een aantal beelden geschetst, namelijk het beeld van de mondige burger, dat van de Awb-burger en dat van de meer digitale burger. Als je echter kijkt naar de ontwikkelingen, ook onder de Awb, zie je dat het voor heel veel burgers steeds moeilijker is geworden om zich in het verkeer met het openbaar bestuur zodanig te manifesteren dat ze werkelijk serieus genomen worden. Veel mensen hebben wel een

grote mond, maar presteren bij het openbaar bestuur als het erop aankomt toch niet veel. In sommige gevallen gaan ze procederen en dan gaan ze voortdurend onderuit, omdat ze gewoonweg niet in de gaten hebben hoe ingewikkeld het bestuursrecht inmiddels is geworden en hoe ingewikkeld het is om in een goede procedure tot hun recht te komen. Ik stel aan alle preadviseurs de vraag of we met die digitale revolutie niet een nieuwe stap doen die herbezinning vergt. Hoe zorgen we ervoor dat in de nieuwe omstandigheden, waarin het voor sommige burgers nog lastiger kan worden om tot hun recht te komen, de zaak zodanig wordt georganiseerd dat allerlei diensten beschikbaar blijven voor diegenen die geen digitale aanvragen indienen en dat ook voor hen de toegankelijkheid van het openbaar bestuur en die van de rechtsbescherming in stand wordt gehouden? Ik zeg het heel kort door de bocht. Het vergt eigenlijk iets meer nuance en zo had ik het ook beoogd, maar dit is wel de kern. Digitaliseren wordt in ieder geval door sommige interveniënten als iets inherent goeds beschouwd. Terecht is er al een paar keer op gewezen dat digitalisering ook allerlei problemen en nadelen met zich kan brengen. Van welk burgerbeeld zouden we in het gedigitaliseerde bestuursrecht moeten uitgaan en welk soort bestuursbeeld zou daarbij horen? Dat is de kern van mijn vraag.

Mr. A. Reinders

Ik sluit naadloos en vloeiend aan op het betoog van Damen.

Damen: We zijn toch bejaard, hè?

Reinders: Zo is het, Leo!

In 1983 heb ik een preadvies geschreven met als titel 'Kunst, kunstbeleid en administratief recht'. Als ik dat preadvies nu geschreven had, zou de titel luiden 'De afbraak van de kunst en het kunstbeleid'. En misschien zou daaraan de afbraak van het bestuursrecht/administratief recht kunnen worden toegevoegd. Kijkend naar de oplopende kosten voor griffierechten, de voornemens ten aanzien van de Wet openbaarheid van bestuur en de Crisis- en herstelwet, zien we dat ook dat einde misschien in zicht is.

Ik richt mij speciaal tot Schuyt, wat niet wegneemt dat ik alle waardering heb voor de twee andere preadviseurs. Ik doe het *by heart* en houd het voor mijn doen ultrakort. De beschouwingen van Schuyt vind ik buitengemeen fundamenteel. Daarin worden de grote kernkwesaties aan de orde gesteld. Schuyt vraagt aandacht voor een paradigmawisseling die ontzettend ver strekt. Ik vind het enorm belangrijk dat zulke dingen heel nadrukkelijk gezegd worden. Schuyt schetst een mogelijke ontwikkeling van het optreden van de bestuursrechter in de richting van een *Einzelfallgerechtigheit*. Zoiets lijkt ook mij zeker mogelijk. Ik vind het een, als ik dat grote woord mag gebruiken, visionair preadvies waarin goede en grote vraagstukken aan de orde komen. Als ik het vraagsgewijs moest formuleren, zou ik vragen of Schuyt in de laatste paragrafen een apotheose schetst of een apocalyps.

Ik kan het niet laten om een klein voorbeeldje te geven uit mijn praktijk in bezwaarschriftencommissies. Geloof het of niet, een paar weken geleden was er een zaak over een kapvergunning. Dat is tegenwoordig een onderwerp dat echt leeft. Ik keek voor het eerst eens echt goed naar het ingevulde standaardformulier. Het

was een formulier dat kennelijk is uitgerold over het hele land en dat zo kan worden uitgedraaid met nummer 2010.2. De kapvergunning gaat op in de omgevingsvergunning. Men moest dus eerst het sofinummer invullen, al betrof het een stuk dat volledig openbaar zou worden. Ik vind dat nogal dubieus. Verder moest de naam worden ingevuld et cetera. Vervolgens kon men ‘man’ of ‘vrouw’ aanvinken en het derde alternatief was (ik meen het serieus) ‘weet niet’. Ik kon het niet geloven. Toen ik een paar weken later in Hoogeveen was, keek ik nog eens goed naar dat formulier. En ja ...

Mr. C.M. Aarde

Om mij nader bij de vergadering te introduceren: ik ben wetgevingsadviseur recht en ICT bij de Raad voor de Rechtspraak, en ik ben onder andere betrokken bij de digitale toegankelijkheidsprojecten.

Als eerste richt ik mij tot Groothuis. Zij stelt in haar preadvies een vraag die ik wellicht kan beantwoorden. De vraag is of er een vervolg komt wat de digitale toegankelijkheid betreft. Ik kan de vergadering melden dat dat inderdaad zo is. Deze zomer wordt het mogelijk digitaal beroep in te stellen bij de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De advocatuur krijgt toegang en kan digitaal stukken toesturen. Er wordt een stelsel van eHerkenning ontwikkeld voor bestuursorganen en bedrijven dat dit jaar beschikbaar zal komen. Ook zullen de belastingkamers van de gerechtshoven worden aangesloten. Om tegemoet te komen aan het verzoek van Verheij, zullen we daaraan voldoende ruchtbaarheid geven zodra een en ander in werking treedt. Uiteraard zullen wij ook aandacht besteden aan die ontwikkelingen in relatie tot het procederen voor de burger.

Een van de kenmerken van digitale toegankelijkheid is herbruikbaarheid. Ik maak een kleine stap naar videoconferenties in relatie tot de herbruikbaarheid. We zien dat videoconferenties gebruikt worden in het strafrecht, met name in de vreemdelingenketen. Groothuis stelt in haar preadvies dat er voor de vreemdelingenketen al regels voor het gebruik van videoconferenties zijn. Waarom vindt zij dat nadere regelgeving noodzakelijk is? Waarom moet die AMvB worden uitgewerkt? Of, anders gezegd, wat gaat er fout als die AMvB er niet komt?

Mr. M.M. Groothuis

Naar aanleiding van het opgemerkte over videoconferenties wil ik tevens terugkomen op iets wat daarover eerder in de vergadering is gezegd. Ik beperk mij nu tot het bestuursrecht. Er wordt gebruik gemaakt van videoconferenties in vreemdelingenbewaringszaken. Voor degenen die hiermee nog niet goed bekend zijn, zeg ik dat dit gepaard gaat met een vrij uitgebreide set camera's en apparatuur in een geavanceerde setting. Eerder vandaag is gevraagd of dat niet op een meer laagdrempelige manier mogelijk is. Er werd gesproken over de beeldtelefoon. Mij wordt ook vaak gevraagd of de *conference call* kan worden gebruikt, zoals dat in de advocatuur veelvuldig gebeurt. Dat is een wat bescheidener instrument dan de apparatuur in de rechtbanken. Ook is gevraagd of het mogelijk is om voor degenen die daaraan behoefte hebben, te werken met een skypeverbinding met webcam, die bij velen bekend is. Ik denk dat die mogelijkheden er allemaal zijn. Ik heb geen principiële

bezwaren tegen misschien minder geavanceerde vormen van videoconferentie dan die welke nu in de rechtbanken worden geïntroduceerd en gebruikt. Wel denk ik dat er dan normatieve eisen moeten worden gesteld en het lijkt mij goed om die in een AMvB vast te leggen, juist omdat er de komende jaren wellicht van dit middel meer gebruik zal worden gemaakt. Dat zal dan niet meer alleen gebeuren op de wijze waarop het nu gebeurt in vreemdelingenbewaringszaken, namelijk met een kwalitatief hoogwaardige verbinding met vier camera's vanuit verschillende invalshoeken die uitgebreid zijn getest voordat er wordt begonnen. Daar zit al een aantal waarborgen omheen. Ik heb ook een vergelijking gemaakt met andere landen, in het bijzonder met de Verenigde Staten en de Scandinavische landen. Daar worden alle vormen van teleconferentie, dus tot en met de meest laagdrempelige, veel gebruikt. Misschien heeft dat ook te maken met de grootte van die landen, dus met de geografische aspecten. Wie in de Verenigde Staten vanuit de oostkust tot in de westkust procedeert of wie vanuit het noordelijke gedeelte van de Scandinavische landen tot in de hoofdstad procedeert (dat komt vaak voor), zal het aantrekkelijk vinden om gebruik te maken van het instrument videoconferentie. In Nederland is dat, gezien de kleine afstanden, misschien minder aantrekkelijk. Als het middel in de samenleving echter steeds vaker wordt gebruikt, zal het naar mijn idee nadrukkelijk zijn intrede doen in allerlei onderdelen van het Nederlandse bestuursrecht: het horen, de bezwaarschriften en de zittingen. Ik denk dat er dan regels nodig of wenselijk zullen zijn. In het vreemdelingenrecht is er nu het Besluit videoconferentie. Dat klinkt algemeen, maar het is speciaal geschreven voor het bestuursrecht dat zich bezighoudt met dit type vreemdelingenzaken. Voor het overige geldt dat er geen vacuüm is, want de artikelen 2:14 en 2:15 Awb spitsen zich niet toe op videoconferentie, maar daarin staan wel basiseisen op het terrein van betrouwbaarheid van en vertrouwelijkheid in het elektronisch verkeer. Deze eisen zijn naar mijn idee nog niet uitgekristalliseerd in die zin dat duidelijk is wat ze concreet betekenen voor de verschillende vormen van videoconferentie die we de komende jaren in de praktijk kunnen verwachten. Het gaat mij dan om de kwaliteit van het beeld en die van de geluidsverbinding. Dit betreft niet alleen het technische aspect van het behoorlijk functioneren, maar ook de eisen die worden gesteld aan de wijze waarop mensen in beeld worden gebracht.

De vraag is of er minimumvoorwaarden op dat terrein zijn. Uit juridisch oogpunt is het bovendien van belang om te weten hoe je ermee omgaat als er iets mis is gegaan. Als iemand achteraf zegt dat er een verbinding was en dat hij daarmee zelf heeft ingestemd maar dat hij de helft niet kon verstaan, wordt het voor rechters, bestuursorganen en commissies relevant om te weten hoe zij daarop moeten reageren. Het uitwisselen van stukken is een ander punt. Als er een serieuze bezwaarschriftenhoorzitting is, moeten er stukken worden overgeleverd. De vraag is hoe dat moet gebeuren. Het privacyaspect kan daarbij een rol spelen. In mijn preadvies heb ik nog een aantal andere elementen genoemd. Ik denk dat het nuttig zou zijn en duidelijkheid zou scheppen als daarover iets op papier werd gezet.

Voorzitter: De bijdrage van Reinders zie ik als één groot compliment voor het werk van Prins en Schuyt. We komen aan de apotheose van deze middag. Willen beide preadviseurs nog reageren op de bijdrage van Damen over de visie op de Awb-burger en de digiburger?

Mr. C.J.M. Schuyt

Damen vraagt in feite naar vernieuwing van het burgerbeeld en het bestuursbeeld. De vraag is of de Awb-mens uit 1994, zoals hij die zelf gedefinieerd heeft, nog wel bestaat. Hij heeft gelijk als hij zegt dat de juridisering van het bestuursrecht daar een flinke wig in gedreven heeft. Of dat vooral geldt voor de bejaarden, weet ik niet. Zelf behoor ik ook tot de bejaarden, maar ik voel dat eerlijk gezegd niet zo. Een van de interessantste dingen van bejaarden is dat zij niet op school hebben geleerd om met ICT om te gaan. Zij, wij dus, hebben dat op latere leeftijd geleerd. Het blijkt dus allemaal te kunnen worden geleerd. Er moet dus veel energie worden gestoken in het aanleren, in plaats van dat die mensen als digibeten moeten worden behandeld.

De echte vraag is of het burgerbeeld van het bestuursrecht nu nog wel voldoet. Ook in de vraagstelling van Damen lees ik: wat moet de burger doen om met de overheid te communiceren? Ik zou het willen omkeren: wat kunnen overheidsvertegenwoordigers op dit moment doen om de contacten met de burgers te verbeteren? Wat kun je van de overheidsvertegenwoordigers verwachten, zonder het probleem per se bij die burger neer te leggen? Er kan heel veel. Ik denk dat er niet per se een nieuw burgerschapsbeeld moet worden ontwikkeld, maar dat er een nieuw beeld moet ontstaan van de wijze waarop een goede bestuurder met burgers zou moeten omgaan. In elk geval moeten alle brieven adequaat en tijdig worden beantwoord en moet er ook elektronisch goed worden gecommuniceerd. Dat gebeurt vaak niet. Op dit moment neemt men de burgers niet echt serieus. Als dat wel gebeurt, zal dat een flink deel van die zogenaamde Awb-burgers helpen. Overheidsvertegenwoordigers moeten bovendien op een serieuze manier leren omgaan met emoties van burgers, zonder dat die emoties per se doorslaggevend hoeven te zijn voor de besluitvorming. Ik denk dat dat een veel interessantere weg is dan de weg van het bijspijkeren van de burgers. Dan gaat het er namelijk om wat zij allemaal moeten doen om in contact te komen met de overheid. Het bestuursbeeld kan dus behoorlijk worden bijgesteld.

Reinders vraagt mij of er aan het eind van mijn preadvies sprake is van een apotheose of van een apocalyps. Het antwoord op die vraag luidt: van geen van beide. Ik bepleit ook geen paradigmawisseling. Ik heb aangegeven dat ik veel onzekerheid gewaar werd toen ik de indirecte gevolgen van digitalisering voor de rechtscultuur opschreef. Uiteindelijk zijn het allemaal speculaties. Er is daarmee sprake van een zeer grote onzekerheidsmarge. Dat was voor mij oorspronkelijk de reden om nu nog niet te publiceren en de tekst tien jaar in portefeuille te houden en misschien daarna te kijken wat waar is en wat onwaar is, wat waardevol is en wat verloren is gegaan, en wat onbelangrijk is maar wel een geweldige nadruk heeft gekregen.¹⁰ Er is dus geen sprake van een paradigmawisseling. Ik bepleit niets, ik analyseer alleen maar, misschien op een cultuursociologische manier. Ik zie een ondermijning van het legaal-rationele bestuursmodel van Max Weber en het kost mij zeer veel moeite om dat model los te laten. Het is historisch gezien juist het resultaat van de overwinning op de autoritaire bestuurswijze, niet alleen op het feodale stelsel maar ook op de sterk autoritaire heerserscultuur. Webers model heeft wel een geweldige aanzet

10 Zie de opmerking van de voorzitter, voorafgaande aan de inleidende toelichting van Schuyt (Red.).

tot juridisering gegeven, maar dat heeft vele goede gevolgen gehad. Het heeft ook de discretionaire bevoegdheid keurig aan regels gebonden, waardoor in elk geval die overheidsmacht op de een of andere manier wordt beteugeld. Dat is de essentie van de rechtsstaat. Als mijn analyse juist is, kan dat element worden vervangen door versterking van de politieke retoriek door middel van sociale media en alle moderne middelen van digitalisering. Dat zal, zoals ik het heel voorzichtig heb geformuleerd, mogelijkwijs leiden tot verplaatsing van onze gezagsbasis naar charismatisch gezag. De tekenen daarvan zien we nu al. Dat is in feite een terugkeer naar een autoritaire bestuursvorm. Vandaar dat ik er moeite mee heb om het rationeel-legale bestuursmodel los te laten. Ik zie echter ook wel dat het spanning oplevert. Wat er dus gevraagd kan worden aan het nieuwe bestuursmodel à la Damen, is dat men de principes van die rechtsstaat helemaal overeind houdt, inclusief dat overheidsmacht aan regels gebonden blijft, en dat dit samen kan gaan met alle ambivalente en dubbelzinnige mogelijke toepassingen van ICT. Het zal wat dat betreft nog veel verder gaan dan we nu hebben geanalyseerd en voorspeld. En u kunt mij er over drie jaar aan houden dat dan de schermen van onze bureaus en uit onze werkkamers verdwenen zullen zijn. Dat is één voorspelling die ik durf te doen, maar die naar ik hoop zal worden gefalsifieerd.

Stellingenprocedure

Stelling 1 van Groothuis

Gelet op het feit dat een deel van de Nederlandse bevolking geen of geringe internetvaardigheden heeft, dient de vrijheid van burgers om in hun communicatie met bestuursorganen te kiezen voor de 'papieren weg' in de Awb verankerd te blijven.

Oordeel

Naar schatting 80 à 90 stemmen voor, 5 stemmen tegen en 2 onthoudingen

Stelling 2 van Groothuis

Het is wenselijk dat artikel 2:15, eerste lid, eerste zin, Awb, vervalt, teneinde te bewerkstelligen dat bij alle bestuursorganen de 'elektronische weg' wordt opengesteld voor burgers die langs die weg wensen te communiceren.

Oordeel

Naar schatting 60 à 70 stemmen voor, 15 à 20 stemmen tegen en 4 onthoudingen.

Stelling 3a van Groothuis

Het is wenselijk in afdeling 2.3 van de Awb een wettelijk grondslag te creëren voor het, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, stellen van nadere regels inzake de toepassing van videoconferentie in het bestuursrecht. Daarbij zouden regels moeten worden gesteld inzake de natuurgetrouwe weergave en kwaliteit van de beeld- en geluidsverbinding en de mogelijkheid tot het uitwisselen van stukken.

Oordeel

Naar schatting 20 stemmen voor en 15 stemmen tegen, terwijl het merendeel van de aanwezigen zich van stemming onthoudt.

Stelling 3b van Groothuis

Het is wenselijk op grond van artikel 8:40a, derde lid, Awb bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen inzake de toepassing van videoconferentie bij de bestuursrechter. Daarbij zouden regels moeten worden gesteld inzake de natuurgetrouwe weergave en kwaliteit van de beeld- en geluidsverbinding en de mogelijkheid tot het uitwisselen van stukken.

Oordeel

Naar schatting 10 stemmen voor en 10 stemmen tegen, terwijl het merendeel van de aanwezigen zich van stemming onthoudt.

Stelling 4 van Groothuis

De bestuursrechter mag internet gebruiken om de feiten aan te vullen, maar dient de gevonden informatie wel aan partijen voor te leggen en hun gelegenheid te bieden de betrouwbaarheid, juistheid en volledigheid van deze informatie ter discussie te stellen.

Oordeel

Naar schatting 60 stemmen voor, 7 stemmen tegen en 10 onthoudingen.

Stelling 5 van Groothuis

Het is wenselijk dat bij alle bestuursrechters, naast de rechtbanken ook de rechterlijke colleges rechtsprekend in hoger beroep en de Hoge Raad rechtsprekend in cassatie, de weg voor het elektronisch indienen van beroepsschriften wordt opengesteld.

Oordeel

Naar schatting 90 stemmen voor, geen stemmen tegen en 6 onthoudingen.

Stelling 6 van Groothuis

De rechterlijke macht zou de toenemende mogelijkheden van ICT meer moeten benutten om uitspraken digitaal toegankelijk te maken en aldus, naast het uitspreken van het dictum van de uitspraken, een aanvullende en effectieve invulling te geven aan de krachtens artikel 6, eerste lid, EVRM en artikel 121 Grondwet geldende openbaarheidseis.

Oordeel

Naar schatting 20 stemmen voor, 25 à 30 stemmen tegen en 25 à 30 onthoudingen.

Stelling 7 van Groothuis

eParticipatie, in combinatie met daadwerkelijk actieve openbaarheid van bestuursinformatie, biedt kansen om de kwaliteit van besluitvorming van bestuursorganen te vergroten en het draagvlak van beleid te versterken. Om meer inzicht te verkrijgen in de mogelijkheid van eParticipatie is het wenselijk hiermee in de komende jaren op grotere schaal ervaring op te doen.

Oordeel

Naar schatting 80 stemmen voor, 6 à 7 stemmen tegen en 5 onthoudingen.

Stelling 1 van Prins

De identiteitsinfrastructuur is een publiek belang, wat noodzaakt tot visieontwikkeling door politiek, beleid maar zeker ook wetgever.

Oordeel

Naar schatting 80 à 90 stemmen voor, geen stemmen tegen en 9 onthoudingen.

Stelling 2 van Prins

'Maatvoering' bij digitalisering staat onvoldoende op de controlerende en (mede)wetgevende radar van ons parlement.

Oordeel

Naar schatting 50 à 60 stemmen voor, 2 stemmen tegen en 30 onthoudingen.

Stelling 3 van Prins

Effectieve accountability in een digitaal verknoopte overheid is alleen te garanderen via een duidelijk institutioneel verankerd 'adres' geëquipeerd met doorzettingmacht.

Oordeel

Naar schatting 70 stemmen voor, 2 stemmen tegen en 10 onthoudingen.

Stelling 1 van Schuyt

De individualiserende tendens van digitalisering vereist een hernieuwde bezinning op de ordenend-normerende functie van het bestuursrecht, tot uitdrukking komend in een Algemeen Deel Bestuursrecht.

Oordeel

Naar schatting 40 stemmen voor, 10 à 15 stemmen tegen en 40 à 45 onthoudingen.

Stelling 2 van Schuyt

De verdelende functie van het bestuursrecht verdient, juist in het digitale tijdperk, afzonderlijke aandacht van de bestuursrechtswetenschap.

Oordeel

Naar schatting 40 à 45 stemmen voor, 1 stem tegen en 25 onthoudingen.

Stelling 3a van Schuyt

Econsulting bij wetgeving en lokale regelgeving vormt een positieve bijdrage aan de democratische besluitvorming en dient derhalve te worden bevorderd.

Oordeel

Naar schatting 40 stemmen voor, 10 stemmen tegen en 15 onthoudingen.

Stelling 3b van Schuyt

E-volksraadpleging vormt geen bijdrage aan de democratische besluitvorming en dient derhalve afgeraden te worden.

Oordeel

Naar schatting 50 stemmen voor, 15 stemmen tegen en 10 onthoudingen.

Stelling 4 van Schuyt

Informatie- en privacybescherming kunnen niet aan de markt alleen worden overgelaten; de overheid heeft hierbij de taak om het Algemeen Belang te bewaken.¹¹

Oordeel

Naar schatting 80 à 90 stemmen voor, geen stemmen tegen en geen onthoudingen.

Stelling 5 van Schuyt

De verhouding tussen overheid en burger zal in het digitale tijdperk niet noemenswaardig van karakter veranderen.

Oordeel

Naar schatting 12 stemmen voor, 30 stemmen tegen en 20 onthoudingen.

Stelling 6a van Schuyt

Het gebruik van internet maakt burgers niet dommer.¹²

Oordeel

Naar schatting 35 stemmen voor, 8 stemmen tegen en 10 onthoudingen.

Stelling 6b van Schuyt

Het gebruik van internet maakt burgers niet slimmer.

Oordeel

Naar schatting 35 stemmen voor, 15 à 20 stemmen tegen en 10 onthoudingen.

11 Zie: T. Wu, *The Master Switch, The Rise and Fall of Information Empires*, New York: Knopf 2010.

12 Contra: N. Carr, *The Shallows, What the internet is doing to our brains*, New York: Norton and Company 2010.

VAR – Vereniging voor bestuursrecht

Verslag van de secretaris over 2010

De algemene ledenvergadering

Op 21 mei 2010 werd de jaarlijkse algemene ledenvergadering gehouden in Utrecht. De jaarrede waarmee de voorzitter de vergadering opende, had als titel: ‘Over rechtsverwerking. Naar een nieuw evenwicht tussen respect en daadkracht’. Daarna werd gedebatteerd over het thema ‘de toegang tot de rechter beperkt’. Dat gebeurde aan de hand van preadviezen die waren uitgebracht door mr. J.C.A. de Poorter (raadadviseur Raad van State), prof. mr. G.T.J.M. Jurgens (hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht en mr. H.J.M. Besselink (advocaat te Den Haag). De preadviezen behandelen verschillende toegangsbeperkingen, zoals de goede procesorde, artikel 6:13 Awb (onderdelenfuik), en de invoering en toepassing van een relativiteitseis.

De preadviezen zijn verschenen in de VAR-reeks (nr. 144). Aan het slot van de vergadering, die door circa 200 leden werd bijgewoond, is gestemd over stellingen van de preadviseurs. Het verslag van de discussie en de stemmingen is, samen met de jaarrede van de voorzitter, eveneens opgenomen in de VAR-reeks (nr. 145).

De Jonge VAR

Op 12 november 2010 werd de jaarlijkse bijeenkomst van de Jonge VAR gehouden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Den Haag. Het onderwerp was ‘Een informele aanpak bij bestuurlijke besluitvorming’. Preadviezen waren uitgebracht door Hanna Tolsma (Rijksuniversiteit Groningen), Francisca Dijk en Charlotte Heinen (UWV) en Ineke van Leeuwen (advocaat bij De Kempenaer). Tolsma bespreekt in haar preadvies de vraag in hoeverre de formele bepalingen uit de Awb belemmeringen opleveren voor het toepassen van een informele aanpak van de afhandeling van zienswijzen, bezwaren en klachten. Van Leeuwen kijkt specifiek naar handhavingsverzoeken. Francisca Dijk en Charlotte Heinen onderzoeken in hun preadvies de gang van zaken bij hun werkgever, het UWV.

Nadat de preadviseurs elk een korte inleiding hadden gegeven, ontstond een levendige discussie met de zaal, waarna de circa 75 aanwezigen hun stem konden uitbrengen over de stellingen van de preadviseurs. De preadviezen en een verslag van de vergadering zijn uitgebracht in de Jonge VAR-reeks (nr. 9).

Pleitwedstrijd

Voorafgaand aan de jaarvergadering werd op donderdag 20 mei 2010 de jaarlijkse VAR-pleitwedstrijd voor studenten gehouden bij de Universiteit Utrecht.

De deskundige jury stond dit keer onder voorzitterschap van prof. mr. dr. S.F.M. Wortmann. Er deden acht teams aan de wedstrijd mee. Na een spannende finale tussen de teams van Maastricht en Utrecht ging de hoofdprijs naar het team van de Universiteit Utrecht, bestaande uit Karen van Aken, Merel Holtkamp, Rosa Venneman, Gert-Jan Klapwijk en Ernst Plambeck. Het Maastrichtse team werd dus tweede. Het winnende team is gehuldigd tijdens de jaarvergadering.

Studiemiddagen

In 2010 zijn twee studiemiddagen georganiseerd.

Op 25 juni 2010 werd een studiemiddag gehouden over ‘Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen’. Daarbij stond de toepassing van de regeling in de praktijk voorop. Vier sprekers leidden het onderwerp in. Mr. Merel Koppenol (jurist bij het Ministerie van BZK) gaf uitleg over de dwangsomregeling en ging in op vragen die bij bestuursorganen over dit onderwerp leven. De wijze waarop rechtbanken omgaan met de regeling van beroep bij niet tijdig beslissen werd besproken door mr. drs. Rogier Stijnen, stafjurist bij de rechtbank Rotterdam. Tot slot werd een overzicht verzorgd van (lessen uit de) rechtspraak vanuit het perspectief van de rechtshulpverlener door mr. Christien M. Saris (advocaat bij Stibbe te Amsterdam).

Een verslag van de studiemiddag verscheen in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* (2010/8, nr. 41).

Op 28 oktober 2010 vond een zeer druk bezochte studiemiddag plaats over de ‘Wet aanpassing bestuursprocesrecht’ (de Wab). Mr. dr. Dorien Brugman (wetgevingsjurist bij het ministerie van Veiligheid en Justitie) gaf een inleidende beschouwing over de inhoud van de Wab en andere procesrechtelijke noviteiten. Daarna ging mr. S. van Heukelom-Verhage (advocaat bij Pels Rijcken) nader in op de voorstellen die de rechtseenheid beogen te bevorderen. Mr. drs. Th.G.M. Simons besprak enkele bijzonderheden van het hoger beroep en het incidenteel beroep. Mr. drs. D.A. Verburg zette uiteen hoe de nieuwe regeling over vervangende besluiten (6:18/6:19) en de wijzigingen in artikel 8:72 in elkaar steekt. In een intermezzo ging mr. C. Schaap (raadsheer bij de Hoge Raad) nog in op ervaringen van de belastingrechter met het incidenteel beroep.

Een verslag van de studiemiddag verscheen in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* (2011/1-2, nr. 4).

Het bestuur

De algemene ledenvergadering heeft in 2010 drie nieuwe bestuursleden benoemd: mr. dr. R.J. Koopman (in de vacature Van Amersfoort), mr. dr. M.J. Jacobs (in de vacature Verheij) en mr. W.J. Wensink (in de vacature Havekes).

Samenstelling bestuur per 1 januari 2011

Het bestuur bestond op 1 januari 2011 uit prof.mr. B.J. van Ettekoven (voorzitter), mr. dr. D. Brugman (secretaris), prof. mr. W. den Ouden (penningmeester), mr. S. van Heukelom-Verhage (adjunct-secretaris), mr. M.G. Hordijk, mr. dr. M.J. Jacobs, mr. dr. R.J. Koopman, mr. dr. A.T. Marseille, prof. mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, prof. mr. J.E.M. Polak, mr. drs. Th.G.M. Simons, mr. W.G.B. van de Ven, mr. dr. J.H. Verweij, mr. W.J. Wensink en prof. mr. R.J.G.M. Widdershoven.

Financiën en ledental

Het ledental daalt licht. Eind maart 2011 werden ca. 1600 leden geteld en ruim 80 donateurs. De financiële situatie is gezond.

De secretaris, Dorien Brugman

Bestuur en ereleden

Bestuur

Prof. mr. B.J. van Ettekoven (voorzitter)
Mr. dr. D. Brugman (secretaris)
Mr. R. Prins (waarnemend secretaris)
Prof. mr. W. den Ouden (penningmeester)
Mr. M.L. Batting (adjunct-secretaris)
Mr. M.G. Hordijk
Mr. dr. M.J. Jacobs
Mr. dr. R.J. Koopman
Mr. H.G. Lubberdink
Prof. mr. dr. A.T. Marseille
Prof. mr. A.J.C. de Moor-van Vugt
Mr. drs. Th.G.M. Simons
Mr. W.G.B. van de Ven
Mr. dr. J.H. Verweij
Mr. W.J. Wensink
Prof. mr. R.J.G.M. Widdershoven

Ereleden

Mr. J.M. Polak
Mr. A. Rothuizen-Geerts
Prof. mr. M. Scheltema

