

muslims into Dutch society. Integration, however, should not be the one-sided process dictated by the majority to the minority that it is usually taken for. Some serious objections to this traditional concept should be taken into account before starting a realistic and fruitful discussion of the issue of muslim participation in Dutch society.

Ghetto's and concentration districts; segregation in the Netherlands and the United States

Chr. Quispel

American ghetto's are isolated, highly segregated areas. Their growth is rooted in twentieth century American urban history. White refusal to live in the same neighbourhoods as blacks severely limited housing opportunities for African-American people and led to a form of hypersegregation. Since the sixties conditions in the ghetto's worsened. Work disappeared as a result of technological changes and the departure of factories out of the city centres. The introduction of crack and the 'war on drugs' had disastrous effects on crime rates and there was a steep raise in the number of prisoners of African-American descent. The level of segregation in Dutch concentration districts is much lower than in American ghetto's. The social fabric in Dutch cities is still intact and there is no Dutch equivalent of the American 'no go areas'. On the other hand unemployment, especially among young men of ethnic descent, is cause for great concern. The effects of crack so far are nowhere near as disastrous as in the United States, but the crime rate among some ethnic minorities is high. So far the Dutch welfare state is still functioning and protects people from poverty and hardship. Amsterdam Zuidoost is an exception, the central part, 'De Bijlmer' has the highest segregation level in the Netherlands and a high degree of isolation. Unemployment is high and there is a growing number of school dropouts. Though not yet comparable to an American ghetto, the future of this part of Amsterdam is a matter of grave concern.

Juridisering; tijd voor concrete voorstellen

mr. F. de Zeeuw

Justitiele verkenningen nr. 5 was gewijd aan de juridisering van het openbaar bestuur. Of liever gezegd: aan de *vermeende* juridisering, want de meeste auteurs trekken de conclusie dat er geen sprake is van een overdosis rechtsbescherming. Er heet wat betreft de rechtsbescherming tegen overheidsbestuilen in de afgelopen twintig jaar een inhaalslag plaatsgevonden. Daarnaast is de juridische kwaliteit van overheidsbestuilen vaak onvoldoende. Goed, zo is de tendens van de meeste betogen, bezinning op en discussie over het thema kan nuttig zijn. Maar dat kan hoogstens leiden tot reparatie van enkele onevenwichtigheden in het stelsel van rechtsbescherming.

Alice in bestuurlijk wonderland

Eigenlijk wekt deze conclusie weinig verbazing als je naar de achtergrond van de auteurs kijkt. Vier van de zes verdienens dagelijks hun brood op een universitaire instelling. Slechts een schrijver (Rombouts) is full time bestuurder. Helaas wordt bij mij het beeld bevestigd dat op de universiteit - en met name in de bestuursrechtelijke hoek - de 'bestuurlijke daad' het aflegt tegen de 'juridische rede'.

Illustratief is in dat opzicht een uitspraak in de bijdrage van Ippel: 'Voor inventieve bestuurders is het, lijkt me, een uitdaging om de contacten met belanghebbenden zo te verbeteren, dat zij niet achteraf met juridisch meewerk worden geconfronteerd'. Dit is Alice in bestuurlijk wonderland. Natuurlijk is een vroegrijdige, open en zorgvuldige

communicatie met de belanghebbenden een essentieel onderdeel van politieke besluitvorming. Dat kan stellig leiden tot vermindering van bezwaren en beroepen in het eindstadium van de beslissingen. Maar het is volstrekt naïef te menen dat daarmee het vraagstuk van de juridisering kan worden opgelost; daarvoor zijn ook de maatschappelijke belangentegenstellingen te groot.

De rechterlijke macht in het stenen tijdperk

Helemaal bruin bakt Van Gunsteren het. Hij huivert bij de gedachte dat het 'management van productie en efficiency' zijn intrade zou doen in de rechterlijke macht. Dat zou leiden tot het één-baas systeem (die ene baas is dan het politiek bestuur).

De kernfuncties van de rechterlijke macht, namelijk kwaliteit, onpartijdigheid en beroepsethiek, zouden in gevaar komen. Naar mijn mening worden met deze redenering al jarenlang stelselmatig noodzakelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering van de rechterlijke wereld tegengehouden. Meer bedrijfsmatig werken met behulp van beproefde management-methoden leidt natuurlijk niet tot aantasting van de opheffing van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Dat in een kritische beschouwing van het functioneren van de rechterlijke macht ook de financiële en maatschappelijke kosten (zoals lengte van procedures) in ogenschouw worden genomen, hoeft de kwaliteit van de rechterlijke uitspraken niet aan te tasten. Sterker nog: echt kwaliteitsbeleid houdt juist rekening met die kostenfactoren. Soms

krig je de indruk dat men in en om de rechterlijke macht, als het om verbetering van effectiviteit en efficiency gaat, nog in het stenen tijdperk leeft.

De werkgever zelf is aan zet

Wellicht ten overvloede wil ik nog eens onderstrepen dat het politiek bestuur zelf wezenlijk kan bijdragen aan de verbetering van de situatie. Ik noem enkele maatregelen:

- zorgvuldige en open besluitvorming;
- inzet van voldoende juridische expertise bij de voorbereiding en uitvoering van besluiten;
- Investeren in de bezwaarenprocedure;
- beschikbaarheid van actuele bestuurlijk-juridische kaders (zoals actuele bestemmingsplannen).

Het is datzelfde politiek bestuur dat het in de hand heeft om verbeteringen in het stelsel van rechtsbescherming door te voeren. Rechtsbescherming vindt immers in belangrijke mate zijn grondslag in door parlement en regering tot stand gebrachte wetgeving. Daarbij is van belang dat politici die zich met rechtsbescherming en vervolgmaking van de rechtsstaat bezighouden frequent in gesprek gaan met politici die vooral met de dagelijkse bestuurspraktijk te maken hebben. Tot die laatste groep behoren vooral lokale en provinciale politieke bestuurders.

Dat zo'n benadering, een beetje tot mijn eigen verbazing, tot resultaat kan leiden, blijkt uit het vervolg op een bijdrage die ik samen met mr. S. Zijlstra in *Binnenlands Bestuur* (24 mei 1996) heb gepubliceerd. Daarin wezen wij op de ingrijpende (negatieve) gevolgen van de inwerkingtreding van het onderdeel van de Algemene Wet Bestuursrecht dat ook algemeen verbindende voorschriften (zoals

verordeningen) en beleidsregels voor beroep openstelt.

Dat was voor het Eerste Kamerlid Erik Jurgens aanleiding om aan de minister van Justitie en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de vraag te stellen of de gevolgen van deze stap inderdaad wel voldoende in beeld waren gebracht. Het is overigens dezelfde Jurgens die desijds (toen nog Tweede Kamerlid) het amendement bij de behandeling van de ABW indiende om deze beroepsmogelijkheid te openen. Hier is dus zeker sprake van voortschrijdend inzicht. Het heeft lang geduurd, maar onlangs hebben de bewindslieden geantwoord dat zij invoering van de beroepsmogelijkheid jegens algemeen verbindende voorschriften in ieder geval uitstellen. Eerst zullen zij onderzoek naar de verwachte gevolgen laten doen.

De werkgever heeft de zaak teveel op zijn beloop gelaten. De werkgever moet de kaders voor de rechter aangeven en moet daarbij, met name als het om de verhouding bestuur-rechter gaat (en dus om de omschrijving van de toetsingscriteria) zo precies mogelijk zijn. De rechter heeft nu onbegrensde ruimte om terughoudend of vrijmoedig te toetsen. Het is een taak van politieke partijen hier werk van maken. Ik zeg dat ook omdat naar mijn ervaring de noodzakelijke gedachtenwisseling en confrontatie tussen politieke bestuurders en groepen burgers veel te vaak niet echt wordt voltooid maar te snel verhuist naar de rechtszaal. Naar de indruk van veel belanghebbende burgers valt daar pas echt de beslissing. Valen staan ook direct klaar om dit politieke bestuurders mee te delen: 'dan ga ik wel naar de rechter'. Het gaat helemaal fout als politieke bestuurders op hun beurt in een vroeg stadium gaan verwijzen naar de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter.

Concrete voorstellen tot verbetering

Het Centrum voor Lokaal Bestuur van de PvdA heeft een werkgroep in het leven geroepen met de opdracht een meer precieze analyse van het vraagstuk te maken. En om concrete voorstellen tot verbetering te formuleren. Als voorzitter van deze werkgroep vind ik dit laatste essentieel. De strekking van die voorstellen zal naar ik hoop een rol gaan spelen bij de opstelling van het verkiezingsprogramma voor de komende Tweede Kamerverkiezingen. Hieronder formuleer ik een aantal verbetervoorstellen die illustreren in welke richting wij denken.

- Bindt de bestuursrechter aan een tijdslimiet.

Terecht zijn overheidsbesluiten veelal aan tijdslimieten gebonden. Er is eigenlijk geen enkele reden waarom dat niet voor besluiten van de bestuursrechter zou gelden. De lange duur van gerechtelijke procedures is nadelig voor alle betrokkenen: belanghebbenden (voor- én tegenstanders van het besluit) en voor het politiek bestuur. Het leidt tot lange tijd van onzekerheid. Bovendien zijn tijdslimieten een impuls voor een meer bedrijfsmatige interne organisatie van de bestuurs-rechtspraak.

- Verbeter de coördinatie van beroepsmogelijkheden.

De mogelijkheid bestaat nu dat bij beroep tegen uitvoerings- en detailbesluiten in wezen steeds weer de hoofdzaak, de zaak waar het écht om draait, wordt aangevochten. Bij de aanleg van een tenniscomplex op de Vrethamweide in Amsterdam heeft deze cumulatie met beroepen een hoogtepunt bereikt. Bij de uitvoeringsbesluiten moet de beroepsmogelijk-

heid zich tot zakelijk benadeelden (schade-kwesties) beperken.

- Schaf de bezwaarschriftprocedure af indien er al een zogenaamde zienswijze-procedure van toepassing is. De 'toegevoegde waarde' van de bezwaarschriftprocedure blijkt in de praktijk minimaal. Deze dubblure doet zich onder meer voor in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Overigens is het wel van belang dat steeds óf een goede zienswijzeprocedure óf een bezwaarschriftprocedure (c.q. een procedure van administratief beroep) bestaat. De rechter moet er pas bij betrokken worden indien het bestuur de zaak ten volle heeft kunnen beoordelen.

- Beperk inhoudelijke toetsing tot een strikt marginale beoordeling.

Het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 tweede lid, van de AWB als toetsingsmaatstaf voor de rechter is een misser van de eerste orde. Met zo'n criterium wordt de rechter op de bestuursstoel geplaatst. Het enige criterium waaraan een rechter wil hij geen bestuurrol gaan spelen, mag toetsen is of er sprake is van evidente willekeur doordat - openlijk of in feite - geen Belangenafweging heeft plaatsgehad door het bestuur. Dit laatste dient uitdrukkelijk in de AWB te worden vastgelegd in plaats van het evenredigheidsbeginsel.

- Laat vormfouten en andere fouten passeren indien het bestuurlijk belang daartoe aanleiding geeft.

Een bestuurlijke beslissing pleegt te worden vernietigd indien zij in strijd is met een wettelijk voorschrift of een beginsel van behoorlijk bestuur. Daarbij maakt het in beginsel geen verschil uit hoe ernstig het gebrek is. Bij vormfouten heeft de bestuursrechter de mogelijkheid deze te passeren indien belanghebbenden

daardoor niet worden geschaad. Indien bij het besluit een bestuurlijk belang in het geding is dient de aanwezigheid van een fout niet automatisch te leiden tot terug naar af voor het bestuur. De aan de fout te verbinden gevolgen dienen een kwestie van afweging van belangen te zijn, waarbij het bestuur een belangrijke stem moet hebben. Eventueel moet de zaak zich oplossen in een schadevergoeding. Indien het bestuur daaraan de voorkeur geeft en het gewicht van het in het geding zijnde bestuurlijk belang daartoe aanleiding geeft.

Conclusie

Juridisering van het openbaar bestuur vind ik wel degelijk een probleem. Zeker, het politiek bestuur heeft zelf een bijdrage te leveren aan de verbetering van (de juridische kwaliteit van) besluitvorming. Maar de conclusie van de meeste auteurs in *Justitiële verkenningen* nr. 5 dat achter gebrekkige overheidsbesluitvorming het wezenlijke knelpunt schuilt, gaat verwerp ik. Jammer dat de universitaire wereld zo afhoudend, naïef en theoretisch reageert. We kunnen niet meer volstaan met de voortzetting van de discussie in algemene termen: dat wordt improductief. Het thema juridisering staat inmiddels op de politieke agenda, en dat is op zich winst. Het is nu aan de critici van de juridisering om hun kritiek in concrete voorstellen tot verbetering om te zetten. In dit stuk heb ik daartoe een poging gedaan.

Het WODC op Internet:

www.minjust.nl/wodc

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie is onlangs via Internet bereikbaar geworden. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijk bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op deze nieuwe site is de volgende informatie te vinden:

1. Doelstelling en organisatie (o.a. organigram, beschrijvingen van de verschillende afdelingen en de namen van de medewerkers).
2. Producten en diensten:
 - overzicht en uitgebreide samenvattingen van de nieuwste rapporten;
 - inhoudsopgaven en voorwoord met korte samenvattingen van artikelen in het tijdschrift *Justitiële verkenningen*;
 - inhoudsopgaven en voorwoord met korte samenvattingen van artikelen in het Engelstalige tijdschrift *European Journal on Criminal Policy and Research*;
 - jaarlijsten van rapporten en genoemde tijdschriften;
 - elektronische publicaties (o.a. onderzoeksprogrammering van justitie 1997-1998).
3. Interessante verwijzingen (overzichten van congressen en studiedagen).

In de toekomst wordt de aangeboden informatie uitgebreid met specifieke producten als databases (lopend onderzoekbestand en literatuurbestand) en aan producten en diensten gekoppelde bestaansmogelijkheden (via e-mail) en/of aanvraagformulieren. Voor vragen over producten en diensten van het WODC en voor het snel en efficiënt leveren van statistische en literatuur-informatie kunt u terecht bij de WODC

informatiedesk (e-mail: informatiedeskwodc@minjust.nl).

Wij hopen op deze wijze bij te dragen aan de verspreiding van relevante kennis en informatie buiten het Ministerie van Justitie.
 Hans van Netburg (WODC-webmaster)
 tel. 070-3706553
 fax. 070-3707948
 e-mail: c.netburg@minjust.nl

WODC-Thesaurus 'Het criminaliteitsvraagstuk'

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft een geheel herziene druk uitgebracht van de WODC-thesaurus. Deze gestructureerde standaard teknoordenlijst inzake het *criminaliteitsvraagstuk* bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, victimologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, politie, justitie, openbaar ministerie, rechterlijke macht, strafrechtspleging, gevangeniswezen en reclassering.

Na het uitkomen van de eerste uitgave van de WODC-thesaurus in 1993 is deze met succes toegepast als instrument bij het toegankelijk maken van publicaties op het gebied van het *criminaliteitsvraagstuk*. Niet alleen bij de Afdeling Documentaire Informatievoorziening van het WODC maar ook op andere afdelingen binnen het Ministerie van Justitie wordt de WODC-thesaurus gebruikt. Daarnaast maken andere organisaties waaronder politiebibliotheken, het openbaar ministerie, gevangenisbibliotheken en de rechterlijke macht gebruik van dit hulpmiddel.

De afgelopen jaren is de hoeveelheid publicaties op het terrein van justitie en politie sterk toegenomen, zowel nationaal als internationaal. De IRT-affaire en de daaruit voortvloeiende commissies Wierenga en Van Traa brachten nieuwe vormen van