

## Donner

die ter toetsing staan in die instantie, is het onder deze omstandigheden niet logisch om hieraan een tweede instantie toe te voegen. Dat legt een onnodig beslag op de tijd.

De heer Kohnstamm wijst erop dat andere lidstaten een hoger beroep hebben ingevoerd in het systeem. Dat klopt. Ik wijs op het Belgische voorstel met onmogelijk korte tijden voor de beslissing in hoger beroep of cassatie. In wezen maakt dat het hoger beroep tot een formaliteit. Er moet aan de formaliteit voldaan worden. Men neemt het risico dat de termijnen niet in acht genomen kunnen worden. Ik meen dat het niet verantwoord is om dat te doen. Ik heb daarvoor de gronden aangegeven. Op papier is alles mogelijk. Het is dus ook mogelijk om in een tijdsbestek van 60 dagen of drie maanden twee procedures te persen. Het advies van zowel de Raad voor de Rechtspraak als de praktische ervaring van de rechtbank Amsterdam, die betrokken was bij de voorbereiding, is om het niet te doen.

De heer Koekkoek vraagt of de Amsterdamse rechtbank gereed is. Het antwoord daarop is "ja". Men heeft zich voorbereid. Ook op dit moment is men bezig om de benodigde rechters voor te bereiden en te specialiseren. Dat is het voordeel. In een vrij vroeg stadium is gesproken over de vraag of er met twee instanties of met concentratie gewerkt moet worden. Toen is een keuze gemaakt. In die zin is de gehele wetgeving uitgewerkt met ondersteuning van de betrokken rechters.

Er is gevraagd naar de evaluatie op Europees niveau. Ik moet excuses maken. Ik verwees naar het verkeerde artikel. Artikel 34, lid 4, van het Kaderbesluit laat zien dat het Kaderbesluit al in het jaar 2003 voorwerp van evaluatie zou zijn, met name ten aanzien van de praktische toepassing.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat is correct. De minister heeft eerder op een vraag geantwoord dat de evaluatie in 2003 niet heeft plaatsgevonden.

Minister **Donner**: Uiteraard niet. Nederland was toen nog geen lidstaat die het had ingevoerd.

De heer **Koekkoek** (CDA): Precies. De vraag is dus op welke wijze de

evaluatie zal plaatsvinden. De minister gaat ervan uit dat in Europees verband de praktische toepassing van bepalingen van het Kaderbesluit zal plaatsvinden.

Minister **Donner**: Ik ga daarvan uit. Indien daartoe geen aanzet wordt gegeven, zal ik namens Nederland erop staan dat er een evaluatie plaatsvindt conform de bepalingen van de richtlijn. Ik heb aangegeven gaarne bereid te zijn, in Nederlands verband de werking van het systeem van beoordeling in een instantie te beoordelen. Daarmee dacht ik tot een besluit te kunnen komen van mijn beantwoording. De heer Koekkoek stelde mij nog een vraag ten aanzien van het proces. Hij gaf mij vervolgens ook de verklaring waarom uw Kamer enige tijd genomen heeft om dit wetsvoorstel te beoordelen. Ik heb daar geen kritiek op willen geven. U stelde mij de vraag waarom het nodig was om zoveel tijd te nemen en ik heb in antwoord daarop gewezen op het feit dat de meeste tijd hier in deze Kamer nodig was. Dat bewijst dat reflectie meer tijd vergt dan het oorspronkelijke nadenken. Leest u dat niet als kritiek, maar het is wel het antwoord op uw vraag.

Toen dit wetsontwerp bij uw Kamer kwam, hadden pas vier landen het arrestatiebevel ingevoerd. Inmiddels is Nederland het op één na laatste land dat het nog moet invoeren. Als het systeem niet gaat werken, dreigt een veel verdergaande consequentie, namelijk dat ons hele uitleveringssysteem niet meer zal werken. Met de inwerking-treding van het kaderbesluit vervallen namelijk de bestaande uitleveringsbepalingen. Derhalve wil ik er bij uw Kamer op aandringen dat u het liefst vandaag nog hierover stemt, zodat ik overmorgen in Luxemburg in de Raad met zekerheid kan meedelen dat ook Nederland op dit punt op voorzienbare termijn aan zijn verplichtingen zal voldoen. Ik doe een beroep op uw Kamer om dit wetsvoorstel te aanvaarden, wat ook de bedenkingen mogen zijn, omdat Nederland anders op ernstige wijze niet voldoet aan zijn verplichtingen en daarmee het hele strafrechtelijke systeem in Europa en in Nederland dreigt te ondergraven.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks wordt conform artikel 112 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enige andere wetten in verband met de mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure met wederzijds goedvinden buiten toepassing te laten (rechtstreeks beroep) (27563).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Door alle woordvoerders is eigenlijk gewezen op het belang van de bezwaarschriftprocedure. Uit eigen ervaring bij de Raad van State kan ook ik het belang daarvan onderschrijven. In wezen is dat dus niet aan de orde bij dit wetsontwerp.

De heer Witteveen citeerde uit het rapport van de commissie rechtsbescherming van de VAR. Mevrouw Broekers citeerde frasen uit de toelichting op de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht over het belang van de bezwaarschriftprocedure. De heren De Lille en Holdijk lieten zich in dezelfde zin uit. Zij kunnen wat dit betreft ook citeren uit stukken die onder mijn verantwoordelijkheid zijn uitgebracht. Over het belang van de bezwaarschriftprocedure en het nut van een bezwaarschriftprocedure als regel verschillen wij dus niet van mening.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, berust op het inzicht dat er op deze regel uitzonderingen bestaan. Uit beide evaluaties van de Algemene wet bestuursrecht, alsook uit ander onderzoek komt overigens telkens naar voren dat er in een beperkt aantal gevallen de bezwaarschriftprocedure juist niet nuttig is en slechts tijdverlies oplevert. Dat heeft de Kamer als wetgever ook aanvaard bij andere wetten, waarin al dergelijke vormen zijn aanvaard. Welnu, het onderha-

## Donner

vige wetsvoorstel wil het als algemene regel mogelijk maken dat voor die uitzonderingsgevallen maatwerk geleverd kan worden in plaats van dat er rigide moed worden vastgehouden aan de hoofdregel.

Wat zijn de uitzonderingsgevallen? De heer Witteveen citeert de omschrijving van de VAR: gevallen waarin alle betrokkenen hun argumenten reeds bij de voorbereiding van het besluit zo uitputtend hebben gewisseld dat bij voorbaat vaststaat dat een bezwaarschriften-procedure geen toegevoegde waarde zal hebben. Met de heer Witteveen meen ik dat dit inderdaad gevallen zijn die in de zin van het wetsvoorstel geschikt zijn voor rechtstreeks beroep. Dit zijn echter niet de enige gevallen.

In een andere categorie gevallen gaat het geschil bijvoorbeeld uitsluitend over een rechtsvraag. Daarin zijn met andere woorden de feiten of het beleid niet in geschil. Daarbij is vervolgens duidelijk dat de partijen een antwoord van de rechter op die rechtsvraag willen. Ook in die gevallen kan de bezwaarschriften-procedure geen toegevoegde waarde hebben. Te denken is het geval dat na een wijziging van de belastingwet tussen de fiscus en een belastingplichtige verschil van inzicht ontstaat over het antwoord op de vraag of een bepaald veel gebruikte fiscale constructie nog steeds toelaatbaar is. Veelal zullen in die situatie beide partijen er belang bij hebben dat die vraag door de Hoge Raad zo snel mogelijk beantwoord wordt.

Dit laat ook zien dat het praktisch nut van het rechtstreekse beroep niet alleen maar kan worden afgemeten aan het aantal keren dat er gebruik van wordt gemaakt en dat het wordt toegepast, zo merk ik op aan het adres van de heer Holdijk. De versnelling van de proefprocedure kan ertoe bijdragen dat een groot aantal soortgelijke gevallen sneller afgehandeld kan worden dan wel ~~de~~ überhaupt niet ingediend wordt. Ik kan ook uit eigen ervaring vertellen over situaties in het milieurecht en in het ruimtelijke ordeningsrecht die in wezen neerkwamen op een burenruzie, een geschil tussen twee bewoners. Wat het bestuur ook beslist, het geschil wordt voorgelegd aan de rechter. Het gaat alleen om de vraag hoe de situatie moet worden beoordeeld zoals de partijen die zien. Ook in een dergelijke situatie heeft men er belang bij dat

er een eindoordeel wordt geveld. Men wil niet dat nog een aantal tussenfasen moeten worden doorlopen.

Op voorhand valt niet te zeggen om welke categorieën het gaat. Ook valt niet te verwachten dat dit vaak wordt toegepast. Uit evaluaties blijkt alleen dat het in een beperkt aantal uitzonderingsgevallen juist nuttig kan zijn. Ik herhaal dat dit ook nuttig blijkt te zijn in de zin dat er een aantal voorstellen voor een dergelijke procedure is gedaan. Dat is het tweede belang van dit wetsontwerp, los van de vraag of het ook veelvuldig op andere terreinen zal worden toegepast. Deze regeling hebben wij nodig om te voorkomen dat door afzonderlijke regelingen en soorten aanpak er een verscheidenheid aan figuren, aan procedures en aan rechtsposities van belanghebbers ontstaat. In essentie is de functie van de Algemene wet bestuursrecht dat ervoor wordt gezorgd dat de verscheidenheid in de bestuurswetgeving wordt voorkomen. Hieraan bestond behoefte. Hierom gaat het in dezen. Tegelijkertijd ligt in dit maatwerk besloten dat het niet voor de hand ligt, zoals de heer Witteveen suggereert, om het bestuur in het algemeen te verplichten tot wijzen op de mogelijkheid van de uitzondering. Nu de uitzondering beperkt is, zou het alleen maar verwarrend en misleidend zijn om daar iedere keer op te wijzen. Als het bestuur op voorhand denkt dat een concreet geval vatbaar is voor rechtstreeks beroep, dan staat het dat bestuur vrij om dit te vermelden in het besluit. Een tegenvraag kan zijn hoe wij weten dat het middel om rechtstreeks beroep in te stellen alleen in uitzonderingsgevallen zal worden benut. Daarvoor zijn nu juist de waarborgen ingebouwd. De belangrijkste waarborg op dit punt is dat partijen ermee moeten instemmen. Het bestuur dus ook. Dat is geen rechtsvraag, maar een beleidsvraag. Er is ook een belangrijke rem, want de belanghebbende moet uitdrukkelijk een verzoek doen. Daarmee moeten het bestuur en alle betrokkenen instemmen. De rechter heeft de mogelijkheid om zonder veel motivering terug te verwijzen. Dat is de laatste waarborg in het systeem tegen het risico dat beide partijen in onderlinge overeenstemming de problemen op het bordje van de rechter leggen terwijl die er

nog niet rijp voor zijn. Mevrouw Broekers maakte zich hier ook zorgen om. De rechter kan het onderzoek onderbreken en de zaak naar het bestuur terugverwijzen voor behandeling in bezwaar. Als de rechter aanleiding ziet om dat veelvuldig te doen, ontstaat de nodige normering van de vraag wat al dan niet geschikt is. Ook in die zin is het aan de rechter om te beoordelen waar de lat moet worden gelegd als er misbruik wordt gemaakt. Ik wijs er ook nog op dat het bestuur een extra risico loopt dat het besluit wordt vernietigd, de zaak wordt terugverwezen naar het bestuur voor behandeling en het bestuur wordt veroordeeld in de kosten en eventueel in de inmiddels betaalde griffierechten als dat bestuur zaken al te lichtvaardig geschikt acht. Ook wordt er tijd verloren. De terugwijsmogelijkheid van de rechter fungeert dus als noodrem.

Ik betwijfel dat dit schering en inslag is, maar mocht het toch blijken, dan normeert de rechter op die wijze in wezen het gebruik dat van de procedure wordt gemaakt. In dat geval ben ik het met mevrouw Broekers eens dat de procedure dan weinig zin heeft. Dat veronderstelt echter een situatie dat er veelvuldig terugverwezen moet worden. In andere gevallen, waar twee partijen het erover eens zijn, zal uit de uitspraken van de rechter moeten blijken wie van de partijen gelijk heeft. Dan zal ook kunnen blijken wat de winst is van de bezwaarschriften-procedure. Ik verwacht niet dat de rechter veel zaken zal moeten terugsturen naar de bezwaarfase, want dan zou de tijdswinst in tijdverlies veranderen.

Het oogmerk van het wetsvoorstel is tijdswinst behalen in die gevallen waar dit kan. Daarom is er ook alles aan gedaan om de procedure zo eenvoudig mogelijk te maken. Anders dan de heer Witteveen veronderstelt, kan er dan ook geen sprake van zijn dat partijen zich tussentijds tot de rechter wenden om uitsluitel te krijgen over de vraag of een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep. Die mogelijkheid sluit het wetsvoorstel nu juist uitdrukkelijk uit. Dat is ook de reden waarom het begrip niet verder genormeerd wordt, want dat heeft geen functie. Daar waar een normering nodig zou zijn, zal dit blijken uit het terugverwijzingsbeleid van de rechter. Voor het overige gaat het, zoals bij

## Donner

alle prorogatie van een instantie, om onderlinge overeenstemming tussen partijen omdat zij menen dat afstand kan worden gedaan van een instantie. Het is in wezen een simpel, digitaal systeem. Zodra één van de betrokkenen neen zegt, gaat de bezwaarschriftprocedure door. Als de rechter meent dat het bestuur ten onrechte de zaak doorverwijst, gaat de zaak door als bezwaarschrift en wordt de beroepszaak onderbroken.

De toetsing in de bezwaarschriftenfase is, anders dan mevrouw Broekers veronderstelt, niet noodzakelijkerwijze een doelmatigheidstoetsing. De rechter toetst bij de terugverwijzing ook niet op de doelmatigheid. De primaire vraag is dat is de reden voor de bezwaarschriftenprocedure is of het betreft doorgaans de toetsing of alle feiten beschikbaar zijn. Dat blijkt ook uit het beroep, namelijk of het beroep gaat over nieuwe feiten die gesteld worden en die opnieuw beoordeeld moeten worden. De tweede vraag die bij een bezwaarschriftenprocedure doorgaans aan de orde komt, is of het beleid duidelijk is en voldoende gemotiveerd. Ook die gevallen laten zich onmiddellijk en vrij snel schiften van de zaken waarin duidelijk is dat er een beslissing nodig is en waarbij in wezen alle elementen voor het besluit beschikbaar zijn. Tegelijkertijd ligt daar ook in besloten dat met het oordeel van het bestuursorgaan dat een zaak niet geschikt is, het bestuursorgaan niet aangeeft dat er zelfs nog ruimte is voor een beleidsbeslissing. Het kan heel wel zijn dat dit berust op de constatering dat het nieuwe feiten betreft die in de motivering meegenomen moeten worden, zonder dat het beleid een grotere ruimte geeft. Men wil dan in het licht van het bezwaar het besluit zekerder maken tegen vernietiging. Dat is vaak ook waar de bezwaarschriftenprocedure toe dient.

In antwoord op de vragen van mevrouw Broekers en de heer DeËlle wijs ik erop dat het wetsvoorstel met opzet niet regelt wie binnen het bestuursorgaan beoordeelt of een zaak al dan niet geschikt is voor rechtstreeks beroep. Ook in dat opzicht moet het zo eenvoudig mogelijk gehouden worden. Dit sluit niet uit dat als een bestuursorgaan het nuttig oordeelt, het de deskundigen van de bezwaarschriftencommissie kan raadplegen. De wetgever moet dit echter niet als

voorwaarde gaan voorschrijven, want in wezen zijn wij dan bezig om de bezwaarschriftenprocedure te handhaven maar deze op een andere wijze in te richten. De wet sluit niet uit dat het bestuur zelf tot het oordeel komt dat de zaak geschikt is en laat dit geheel aan de beoordeling van het bestuur. Zelfs is inschakeling van de bezwaarschriftencommissie niet verboden, zij het dat het niet voor de hand ligt bij een beslissing die vooral snel moet worden genomen. Het feit dat niet een onafhankelijke instelling oordeelt over de geschiktheid, is inherent aan de bezwaarschriftenprocedure waarbij het altijd het bestuur is dat beslist op het advies over de bezwaarschriftenprocedure. De bezwaarschriftenprocedure is derhalve niet een onafhankelijke rechter in andere gedaante. Ook de vraag of daaraan voorbijgegaan kan worden, is een kwestie die het bestuur zelf kan oordelen. De procedure van het bezwaarschrift gaat om een hernieuwde afweging. Het is dan ook aan het bestuur om te bezien of een hernieuwde afweging zinvol is of niet.

De heer DeËlle heeft de kwestie van de derde belanghebbende aangesneden. Als een derde belanghebbende bijvoorbeeld niet betrokken geweest is bij het vooroverleg over een bouwvergunning en er wordt een bezwaarschrift ingediend, ligt het niet voor de hand dat men kiest voor direct beroep. Dan zijn er immers nieuwe feiten en argumenten die niet meegewogen zijn in het besluit. Zou het bestuur dat wel doen en zou de rechter niet terugverwijzen, nogmaals, dan is de uitkomst van zo'n procedure dat het besluit vernietigd wordt en de zaak alsnog moet worden overgedaan. Daarvoor zal een bestuur niet kiezen in die situatie. Dat moet u zien in de praktische operatie. Het bestuur zal instemmen met direct beroep als zij de verwachting heeft dat het besluit zoals het er ligt in beroep bevestigd zal worden. Idem dito zal in die situatie degene die bezwaar indient akkoord gaan met direct beroep als hij de verwachting heeft dat zijn argumenten steekhoudend zijn. Juist daarin en in het vereiste van instemming van beide partijen ligt de waarborg dat het niet zal leiden tot veel onnodige procedures maar juist gebruikt zal worden in die zaken waar het tot een versnelling kan leiden.

Voorts vraagt de heer DeËlle om een voorbeeld van een categorie van besluiten waarvoor nu al in een beleidsregel zou kunnen worden vastgelegd dat in beginsel rechtstreeks beroep mogelijk is. Die voorbeelden zijn nog niet te geven, anders dan de voorbeelden van een aantal wetvoorstellen waarin een dergelijke procedure wordt voorgesteld in de wettelijke regeling zelf. Ik verwacht niet dat er veelvuldig gebruik van gemaakt zal worden. Dat sluit niet uit dat in de praktijk na verloop van tijd zal blijken dat het bij een bepaalde categorie besluiten regelmatig wordt toegepast. In die situatie kan eventueel een beleidsregel worden opgenomen. Ook dan moet men niet meteen van de uitzondering regel gaan maken, want dan verliest men de situatie. Het blijft maatwerk.

Deze regeling biedt een experimentenregeling aan het bestuur om ermee in te stemmen in die situaties die het bestuur ervoor geschikt acht. Ik heb gewezen op het veel grotere gevaar dat op dit moment dreigt, namelijk dat het in verschillende regelingen verschillend georganiseerd gaat worden. Dan zijn wij veel verder van huis dan met deze regeling die het in het algemeen mogelijk maakt. Als een bestuursorgaan wel een beleidsregel opstelt, zal daar uiteraard naar verwezen kunnen worden in het besluit.

De heer Holdijk vroeg mij nog naar de ervaringen met de mogelijkheid van rechtstreeks beroep tegen beslissingen van de NMa. De regeling waarin die voorziening is opgenomen, heeft nog geen kracht van wet. Wij hebben daarmee dus nog geen ervaringen opgedaan. De enige ervaring die wij met rechtstreeks beroep hebben, dateert van voor 1994. Toen bestond een dergelijke mogelijkheid in het belastingrecht, waarvan toen spaarzaam gebruik werd gemaakt.

De vraag van de heer Holdijk of het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft een prorogatieverzoek af te wijzen, ook als de zaak wel geschikt zou zijn, beantwoord ik met "ja". Nogmaals, er is niet alleen toetsing van de vraag "geschikt of niet geschikt". In dat geval zal ook het bestuursorgaan dat kunnen herbeoordelen. Er is inderdaad sprake van een discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan. Er kan voor worden gekozen

## Donner

om in beginsel geen instemming te verlenen met verzoeken om rechtstreeks beroep. De aanwezigheid van een objectief criterium dat de zaak geschikt moet zijn voor rechtstreeks beroep vormt alleen maar een waarborg dat het bestuursorgaan zorgvuldig omgaat met de uitoefening van die discretionaire bevoegdheid, met name wanneer de zaak kan worden terugverwezen door de rechter indien men van mening is dat die nog niet geschikt is voor beoordeling door de rechter. Zelfs dat gebeurt zonder criterium

De heer Holdijk stelt dat het bestuur in de praktijk reden kan zien om alleen bij tweepartijengeschillen in te stemmen met rechtstreeks beroep. Ik denk ook dat het bij tweepartijengeschillen vaker zal voorkomen dan bij meerpartijengeschillen. Maar ook bij meerpartijengeschillen is het niet ondenkbaar. Het komt weleens voor dat bij het vooroverleg over een bouwvergunning ook burens zijn betrokken. Het is mogelijk dat alle partijen besluiten het bestuur te verzoeken om hun geschilpunt direct aan de rechter voor te leggen. Ik heb vele malen meegemaakt, ook in het milieurecht, dat dit verstandiger zou zijn. Daarbij is niet gegarandeerd dat met deze regeling het verstand zal zegevieren in die zaken. Nog vaak zal een bezwaarschriftenprocedure worden gevolgd, als rechtstreeks beroep geen uitkomst biedt.

De heer De Ile werpt de problematiek op van de derdebelanghebbende die geen bezwaar indient. Ook als het besluit geheel aan zijn oorspronkelijke verzoek tegemoet komt en er geen reden is voor bezwaar, blijft hij voor de rechter potentieel partij bij de zaak en kan hij opmerkingen maken. In die zin verliest hij geen rechten, maar is het redelijk dat hij niet uitdrukkelijk bij gebrek aan bezwaar zal moeten instemmen met de eventuele prorogatie. Dan wordt zijn standpunt in wezen behartigd door het bestuursorgaan.

Mevrouw Broekers vraagt zich af hoe dit verenigbaar is met het streven van het kabinet om geschillen te voorkomen. De tegenspraak die zij signaleert zie ik niet. Het proces van mediation wordt inderdaad ingegeven door de wens om onnodige geschillen te voorkomen. Direct beroep, de prorogatie, berust nu net op het gegeven en op de beoordeling van beide partijen

dat het rechtsgeschil onvermijdelijk is en dat de bezwaarschriftenprocedure er niets aan wijzigt. In al die gevallen waarin de verwachting is dat de bezwaarschriftenprocedure het geschil voor de rechter kan voorkomen, is het waarschijnlijk dat een van de partijen niet zal instemmen met de prorogatie. De prorogatie is alleen zinvol wanneer en gaat uit van de vooronderstelling dat er geschillen zijn waarbij het geschil voor de rechter onvermijdelijk is. Dan is het niet zinvol om de procedure te rekken met een bezwaarschriftenprocedure. Ik ben mij ervan bewust dat wij in zekere zin een vooronderstelling doen over de toekomstige praktijk. Als hier veelvuldig gebruik van wordt gemaakt en als dat niet leidt tot terugwijzen door de rechter en niet tot andere oordelen door de rechter, dan is dit wetsvoorstel een succesvolle operatie. Zou dit wetsvoorstel leiden tot veelvuldig terugwijzen door de rechter of zou in prorogatie veelvuldig het besluit vernietigd worden waardoor alsnog een besluit door het bestuur moet worden genomen, dan zullen wij moeten bezien of dit een verstandig besluit is geweest.

Nogmaals, ik schat in dat de rechter met de terugwijsmogelijkheid die situatie kan voorkomen. Door de balans van standpunten kan een situatie ontstaan waarin de waarborgen zullen verzekeren dat de prorogatie niet leidt tot onnodig beslag op de rechter, maar juist kan functioneren om het onnodig rekken van procedures te voorkomen. Vandaar dat ik heb toegezegd om na een jaar de werking van de wet te evalueren. Dat is van belang in dezen. Inderdaad, wij begeven ons hier tot op zekere hoogte op onbetreden terrein op basis van schattingen, evaluaties en behoeften in andere procedures. Juist de behoefte in specifieke gevallen rechtvaardigt een algemene regeling, ook als wij de verwachting hebben dat het in het algemeen een uitzondering zal worden.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen. Het stelsel van rechtsbescherming tegen bestuursbeslissingen dat wij in Nederland gaandeweg ontwikkeld hebben, heeft

de grote deugd dat het rechtvaardig is en eenvoudig en goed uit te leggen. Je hebt altijd eerst een bezwaarschriftprocedure en daarna pas toegang tot de rechter. Dat werkt in de praktijk ook buitengewoon goed. De bezwaarschriftprocedure voldoet in alle opzichten aan de verwachtingen die men ervan had toen zij werd ingevoerd. Het is een manier waarop conflicten kunnen worden bijgelegd en het voorkomt dat massaal gebruik wordt gemaakt van de gang naar de rechter, met alle nadelen van dien.

Het is de vraag of het wel verstandig is om aan dat systeem te gaan tornen met het risico dat het nieuwe systeem minder goed functioneert en veel lastiger is uit te leggen aan alle betrokkenen. Die zorg bij mijn fractie is in het geheel niet ingegeven door een verschil van mening over de doeleinden. Daar zijn wij het helemaal over eens. Wij schatten de gebeurtenissen echter anders in. Het feit dat de Raad van State zulke waarschuwendende geluiden heeft laten horen, heeft indruk op ons gemaakt.

Ik heb de minister horen zeggen dat hij niet verwacht dat het in de praktijk veel zal voorkomen dat rechters gaan terugverwijzen. Als dat wel zou gebeuren, zou dat natuurlijk tijdverlies opleveren. Waar is die verwachting eigenlijk op gebaseerd? Kunnen wij in de logica van de situatie van zo'n rechtstreeks beroep redenen vinden om aan te nemen dat men dat toch niet zal gaan doen? Zal het niet toch regelmatig voorkomen dat bestuur en burger met elkaar afspreken om maar eens naar de rechter te gaan, omdat dat voor beide partijen tijdwinst oplevert? De rechter moet dan constateren dat er nog allerlei onbenutte mogelijkheden zijn die in de bezwaarschriftprocedure hadden kunnen worden bekeken. Daar moet dan jurisprudentie over worden gevormd met commentaar door bestuursrechtjuristen. Op lange termijn zou dat weleens averechts kunnen werken. Daar maakte ik mij zorgen over. Ik dacht dat er dan geen tussentijdse uitspraak zou kunnen worden gedaan, want daar kennen wij geen voorziening voor in het bestuursprocesrecht. Ik dacht veeleer aan de situatie dat bestuur en burger met elkaar afspreken dat zij de kans nemen dat zo'n rechtstreeks beroep succes oplevert, terwijl ze nog niet goed hebben bekeken of de

## Witteveen

bezwaarschriftprocedure misschien geschikter zou zijn.

De vragen van mijn fractie hadden ook betrekking op het vage begrip "geschiktheid". De minister meent dat dit niet scherper te formuleren is en dat we beleidsregels of regels uit de praktijk moeten afwachten om dat begrip duidelijker te krijgen. Als dat het geval is, dan is het geen eenvoudig systeem meer. Dan zit je de hele tijd met bestuurders en burgers met hun raadslieden die zich afvragen of een besluit geschikt is voor rechtstreeks beroep, met het aantrekkelijke perspectief van tijdwinst, of dat toch de bezwaarschriftprocedure moet worden gevolgd. Uit een oogpunt van rechtszekerheid lijkt mij dat een riskante weg. Vandaar dat mijn fractie de argumenten van mevrouw Broekers-Knol heel interessant vond. Zij bracht een aantal thema's naar voren dat ik in het geheel niet onder ogen had gezien. Ik denk met name haar suggestie om de vraag van de geschiktheid, als burger en bestuur beide denken aan rechtstreeks beroep, voor te leggen aan de bezwaarschriftencommissie. Als die commissie een en ander niet geschikt vindt, dan zit je eigenlijk al aan het begin van de bezwaarfase. Dan heeft dat in ieder geval niet tot tijdverlies geleid. Dit lijkt mij een aanpassing van het systeem die misschien beter zou werken. Het risico van onzekerheid en tijdverlies door een nodeloze rechtsgang bij het rechtstreekse beroep en het niet benutten van het bezwaarschriftsysteem lijkt mij dan beter gewaarborgd.

Ik vind dat er heel zware overwegingen moeten zijn, goed onderbouwd, om een zo efficiënt, doelmatig en snel systeem als wij nu hebben te veranderen. Het risico is aanwezig dat het daardoor minder snel en misschien minder goed gaat werken.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Op één punt dat wij in eerste termijn naar voren hebben gebracht, heeft de minister niet als zodanig gereageerd. De evaluatie komt echter snel. Ik neem aan dat een aantal vraagstukken dat de PvdA naar voren heeft gebracht, daarin wordt meegenomen. Ik sprak over de kans dat met name mensen die weinig

idee hebben van de rechtsgang, dus niet instituties of professionele organisaties, maar mensen die kwaad zijn over een bepaald besluit, te snel doorschieten naar de rechter en daarmee afzien van de mogelijkheden van vooral de doelmatigheidstoets, die soms dicht in de buurt komt van mediation-achtige situaties. De minister zal waarschijnlijk reageren met de stelling dat sprake is van een waarborg, omdat het bestuursorgaan het er ook mee eens moet zijn. Als dat bestuursorgaan het ermee eens is, terwijl de kwestie vervolgens wordt terugverwezen, moet men griffierechten en dat soort dingen betalen. Die kwestie regelt zichzelf volgens de minister. Dat zou kunnen, maar ik zou het op prijs stellen als dat element in de evaluatie wordt onderzocht, op een manier die methodologisch verantwoord is.

Dan iets over de adviescommissie. Deze is in de schriftelijke voorbereiding gesuggereerd. De minister zegt er nu iets anders over. Ik ben daar blij mee. In de memorie van antwoord zegt hij dat het inschakelen door een bestuursorgaan van bijvoorbeeld de voorzitter van een adviescommissie niet past. Nu stelt de minister echter dat dit een mogelijkheid is, maar dat dit wordt overgelaten aan het bestuursorgaan. Als ik dat goed heb begrepen, dan is dat een goede ontwikkeling. Geen enkele situatie is hetzelfde, maar in de situaties die ik ken, kan ik me goed voorstellen dat advisering, zeker in de aanvang, over de vraag of iets geschikt is, niet wordt verricht door de mensen die later bij het bestuursorgaan moeten adviseren over de uiteindelijke beslissing als er is terugverwezen door de rechter, maar door mensen die er vanwege hun ervaring verstand van hebben. Zij zien vrij snel, gelet op de standaardpraktijk in een gemeente of provincie, wat er aan de hand is. Dat versnelt. Ik ben blij dat de minister, als ik hem goed heb begrepen, deze verruiming ten opzichte van wat in de memorie van antwoord staat, mogelijk acht. Dat is een belangrijk punt.

Voorzitter. Ik heb me in geval van de derde belanghebbende misschien niet correct uitgedrukt. Het gaat om de derde belanghebbende die zich in eerste instantie afzijdig houdt, ten gunste van wie het besluit is genomen, waarover vervolgens een geding ontstaat tussen degene die

het besluit heeft genomen en een bezwaarde. De laatste twee besluiten vervolgens de instantie van de bezwaarschriftenprocedure over te slaan en direct naar de rechter te gaan. De derde belanghebbende is dan uiteraard ook gerechtigd om mee te doen. Het zou wellicht mogelijk zijn geweest dat men in een bezwaarschriftenfase tot een oplossing was gekomen, die had verhindert dat het conflict was doorgaan. Kortom, de begunstigde schikt in die fase hier en daar wat in. Ik geef onmiddellijk toe dat dit niet het belangrijkste punt is. Ik wilde echter de bedoeling van onze vraag nog even verduidelijken. Mijn fractie zal het voorstel steunen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn concrete, rechtstreekse beantwoording van de vragen, die onze fracties in eerste termijn hebben voorgelegd. Ik kan mij goeddeels in deze antwoorden vinden. Ik kom op een enkel aspect terug.

Er is bij de behandeling van het voorstel gebleken dat de waarde van de bezwaarschriftenprocedure als zodanig in confesso is en dat daarover geen verschil van mening tussen de regering en de Kamer bestaat.

Het komt er bij dit wetsvoorstel op aan welke gedachten, voorstellingen of misschien zelf vooronderstellingen men huldigt ten aanzien van de verwachte effecten ervan. Om die reden hadden onze fracties, zoals in eerste instantie gemeld, graag een wat breder experiment gezien. De minister zegt dat ik met deze regeling bediend word, omdat zij een experimenteerpositie biedt. Dat is waar, zeker in combinatie met de toezegging dat de regeling uiterlijk na een jaar geëvalueerd zal worden. Dan kan duidelijk worden of de verwachtingen die we nu ventileren, op de feiten berusten. Ik heb inderdaad gevraagd naar ervaringen die met de NMa en de Mededingingswet waren opgedaan. Het antwoord was heel duidelijk. De minister verwees nog even naar de ervaringen in het belastingrecht. Deze gaven weinig aan over positieve of negatieve verwachtingen rondom dit experiment. De minister zei dat hier zeldzaam gebruik van werd gemaakt. Hieruit valt heel weinig af te leiden.

## Holdijk

Blijft in onze visie staan dat we aan een experiment beginnen. Er bestaan verschillende verwachtingen over wat het effect daarvan zal zijn.

De minister heeft gezegd dat deze regeling is bedoeld om te voorkomen dat in de bestuurswetgeving verscheidenheid van procedures ontstaat. Ik heb mij afgevraagd of het nou wel zo'n ramp is als op specifieke terreinen in de bestuurlijke sector ervaring wordt opgedaan met prorogatie. Ik denk dat wij daar alleen maar winst mee behalen voor een meer algemene regeling zoals nu wordt voorgelegd.

Onze fracties zijn niet vrij van de ambivalentie waarvan ik in eerste instantie melding maakte, maar gegeven de korte experimenteerperiode willen wij het voorstel een kans geven.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik sluit aan bij de laatste woorden van de heer Holdijk. De wet zal over een korte periode geëvalueerd worden, namelijk over een jaar. Het is dus een experiment van een jaar en daarom zouden de fracties van SGP en ChristenUnie maar in moeten stemmen met dit wetsvoorstel.

Een dergelijke situatie is al eerder voorgekomen. In het aprilnummer van *Ars Aequi* is een artikel verschenen van Rolf Ortlep. Hij schrijft het volgende.

"Uit de eerste evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht in 1994-1996 kwam naar voren dat de bezwaarschriftprocedure in veel gevallen wel degelijk een grote toegevoegde waarde heeft en bovendien noodzakelijk is om de omvang van het beroep op de bestuursrechter binnen redelijke grenzen te houden. Echter, dat deed niets af aan het feit dat de commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht aanleiding zag om een beperkte uitbreiding van de uitzondering op de bezwaarschriftprocedure te heroverwegen. Uiteindelijk werden zes varianten bedacht. Na lang gesteggel bleek de mogelijkheid om met instemming van partijen de bezwaarschriftprocedure over te slaan, de voorkeur te genieten."

"Na lang gesteggel". Na twee jaar is de Algemene wet bestuursrecht, na het in werking treden van de wet in 1994, geëvalueerd. Nu zouden wij

dit wetsvoorstel moeten aannemen, een experimentenregeling moeten treffen en over een jaar moeten evalueren. Misschien komen wij dan tot de conclusie dat het toch niet werkt of alleen in een enkel heel uitzonderlijk geval.

Ik wil even terugkomen op het belang van de bezwaarschriftprocedure en het belang van de Algemene wet bestuursrecht. Het belang van de AWB is dat zij rechtsbescherming biedt aan de burger tegen besluiten van een bestuursorgaan. De bezwaarschriftprocedure in de AWB is een buitengewoon effectieve methode voor de burger, die niet alles weet, die niet alles goed kan motiveren en die ook niet precies weet hoe de regeltjes in elkaar zitten als hij bezwaar wil maken tegen een besluit van een bestuursorgaan. De mogelijkheden om de gronden nog aan te vullen, om met de overschrijding van de termijn rekening te houden of om te corrigeren als de handtekening niet klopt, zijn er om de burger een maximale rechtsbescherming te bieden. Ik heb de minister, die ik overigens hartelijk dank voor zijn beantwoording, horen zeggen dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep moet bestaan als partijen het erover eens zijn dat het alleen maar een juridisch probleem is. Dat is immers efficiënt en snel. Dan kan men opschieten en dan hoeft men niet eindeloos lang in procedures te blijven steken. Daar hoort de minister mij niet over piepen. Ik ben het met hem eens dat dit nuttig is, maar de minister gaat daarbij wel uit van gelijkwaardige partijen die precies weten waar het over gaat en die precies doorhebben wat de problemen zijn. Dan hebben wij het niet over de burger die bezwaar maakt tegen een besluit van een bestuursorgaan omdat hij daar niet tevreden of gelukkig mee is en die niet weet hoe de zaak precies juridisch moet worden aangepakt. De gevallen waarvan de minister uitgaat doen zich dus inderdaad in een uitzonderlijk klein aantal gevallen voor. Moet deze mogelijkheid dan via de AWB worden geregeld of kan dat ook met de bestaande bezwaarschriftprocedure? Als het zo duidelijk is dat beide partijen ervan overtuigd dat het alleen een rechtsvraag betreft, dat alle andere zaken dus niet aan de orde zijn en dat je dus het beste meteen naar de bestuursrechter kunt stappen, is het

tussenstapje van de bezwaarfase toch geen enkel probleem? Dat is dan toch heel snel afgehandeld? Om het heel eenvoudig te zeggen: dat is dan toch een eitje? Daar hebben wij toch geen problemen mee? Daar hoeven wij toch niet eindeloos over te doen?

Bezwaar maken moet de burger meestal binnen zes weken doen; dat is de gebruikelijke termijn die er voor staat. Dat het vervolgens langer duurt voordat de bezwaarfase is afgerond, ligt niet zozeer aan degene die bezwaar maakt, want die heeft maar zes weken de tijd om bezwaar te maken, maar aan het bestuursorgaan. Als wij tempo willen hebben, kijk ik dan ook naar het bestuursorgaan.

De antwoorden van de minister hebben de VVD-fractie er niet van overtuigd dat dit wetsvoorstel op dit moment op deze wijze zou moeten worden aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

□

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Omdat de heer Witteveen bij het begin van mijn betoog niet aanwezig was, benadruk ik dat het belang van de bezwaarschriftenprocedure ons niet verdeeld houdt. Daar gaat het dus niet over. De eerdere evaluatie in 1996 heeft dat bevestigd, maar tegelijkertijd is er geconstateerd dat het blindelings vasthouden aan de bezwaarschriftenprocedure in een aantal gevallen tot overbodige procedures en tot een overbodige lengte leidt. Daar is de zaak mee begonnen. In de praktijk is echter te zien dat de onvrede met de lengte van de bezwaarschriftenprocedure iedere keer de wetgever in verleiding brengt om die procedure af te schaffen of de procedure facultatief te maken. Op dit moment liggen bij de Eerste Kamer drie wetten voor, de Gaswet, de Elektriciteitswet en de Mededingingswet, waarbij op het punt van de bezwaarschriftenprocedure wijzigingen worden voorgesteld met een voor bestuur dan wel partijen nadelige positie. Het risico dat de zaak aan de rechter wordt voorgelegd is bovendien groter dan in de voorgestelde procedure. In die gevallen kan de betrokkene immers rechtstreeks naar de rechter. Het bestuur kan eventueel achteraf

## Donner

zeggen het toch als bezwaar te willen behandelen als men het proces heeft verloren. In het andere geval kan zelfs dat niet.

Bij de zorgen over het belang van de bezwaarschriftenprocedure stel ik vast dat de wetgever op een aantal terreinen zonder meer aanstuurt op het beperken van de bezwaarschriftenprocedure. Dat klopt. Dat is bevestigd door de evaluatie. De heer Holdijk vindt het helemaal niet bezwaarlijk om verschillen te creëren. Als wij die eenmaal hebben gecreëerd, zal het echter zeer moeilijk zijn om ervan af te komen. Iedere sector zal zijn eigen voordelen willen veiligstellen. Binnen de kortste keren zullen wij dan weer de situatie zien waaruit de Algemene wet bestuursrecht is geboren, namelijk die van onduidelijkheid voor mensen over de procedure waarin zij zich bevinden. Dit is de achtergrond. Het gaat om de reële behoefte, met de erkenning dat er sprake is van een uitzondering.

De heer **Witteveen** (PvdA): De regering is toch medeverantwoordelijk voor het scenario dat opdoemt van drie wetten waarin de bezwaarschriftprocedure wordt afgeschaft?

Minister **Donner**: In de loop van de tijd zijn deze wetten in discussie met de Tweede Kamer ontstaan. Daarom is ook in ieder van die wetten voorzien dat bij aanvaarding van het huidige wetsvoorstel de procedure in de plaats treedt van de procedure die in die wetten wordt voorzien. Aanvaarding van dit wetsvoorstel heeft dus harmoniserende werking. Als het wetsvoorstel niet wordt aanvaard, moet de Kamer besluiten om de drie wetsvoorstellen te verwerpen vanwege dit aspect dan wel de toenemende verscheidenheid te aanvaarden. Er is door de regering juist door de amendering en de roep om het systeem te veranderen voorzien in deze regeling.

De heer Witteveen vraagt waarom er geen beoordeling komt van de adviescommissie, of de voorzitter van die commissie, of de zaak geschikt is voor doorverwijzing. In antwoord op de vraag van de heer De Klerk heb ik aangegeven dat het wetsvoorstel dat op zichzelf niet uitsluit. Als wij dat wettelijk voorschrijven, voeren wij in wezen een tweede rechterlijke instantie in, namelijk de voorzitter van de

bezwaarschriftencommissie. Het criterium is dan de geschiktheid. De bezwaarschriftenprocedure wordt dan bovendien zodanig gewijzigd dat het geen besluit van het bestuur is of de zaak geschikt is. Dat is immers aan de voorzitter van de adviescommissie. Wij zijn dan inderdaad een omslachtig systeem aan het creëren. Ik ben het eens met de nadruk op het belang van eenvoud en de verdedigbaarheid van het huidige systeem. Daarom wordt ook de meest eenvoudige structuur geïntroduceerd voor afwijking, namelijk als alle partijen het ermee eens zijn en de rechter geen aanleiding ziet tot terugverwijzing. Mocht uit de praktijk blijken dat er veelvuldig terugverwezen wordt of dat het bestuur in gevallen van direct beroep veelvuldig in het ongelijk gezet wordt, dan realiseer ik mij ten volle dat je dan bij de evaluatie moet constateren dat er niet aan de verwachtingen is voldaan. Dat moet je overwegen of je terug moet komen op het besluit. In tegenstelling tot wat mevrouw Broekers zegt, kan de procedure niet nu al versneld worden als men het daarover eens is. Ook als de vragen eenvoudig zijn, zal de bezwaarschriftenprocedure haar gang moeten gaan met het horen van partijen, het bezien van de geschriften en met de conclusie dat er alleen een rechtsvraag is. Dat betekent dat wij de burger tot een bureaucratische procedure veroordelen om de eenvoud te handhaven. Er wordt gezegd dat je altijd het risico loopt dat de burger niet precies weet wat zijn belang is. Een ding weet de Nederlandse burger in ieder geval, namelijk dat de gratis toegang tot de bezwaarschriftenprocedure aantrekkelijker is dan de gang naar de rechter waar griffierechten voor moeten worden betaald. Dat zal bepalen of de burger ja zegt. Als hij niet de kans heeft om in een bezwaarschriftenprocedure alsnog zijn gelijk te krijgen, is het vrij onwaarschijnlijk dat de Nederlandse burger het risico bij de rechter neemt, tegen betaling van het griffierecht. Als wij in het belang van de eenvoud vasthouden aan dit systeem terwijl bij evaluatie na evaluatie is gebleken dat het wenselijk is om maatwerk mogelijk te maken, dan wordt de vrees bepalend. Op dit punt is nu eenmaal keer op keer gebleken, ook uit de besluitvorming in de Tweede Kamer, dat het wenselijk is om een stap te

nemen. De Tweede Kamer heeft dus al in drie wetten een regeling aanvaard naast deze regeling, die eveneens aanvaard is door de Tweede Kamer.

Ten slotte vroeg mij de heer De Klerk naar de derde belanghebbende die door de prorogatie niet de mogelijkheid had om eventueel te kunnen functioneren in het kader van de bezwaarschriftenprocedure. Hij gaf zelf ook al aan dat dit in wezen een marginale situatie is. Die situatie zal zich voor de rechter even hard voordoen. Het is vaak voorgekomen dat ook de rechter op een gegeven moment moet constateren dat je bezwaren in wezen zou kunnen oplossen, maar alleen bij de gratie van het feit dat de zekerheid er is van de beslissing die de rechter kan nemen. Juist die zekerheid biedt in mediationachtige situaties een oplossing. In het algemeen, zo is mijn mening, is er geen reden voor de derde belanghebbende, die volledig tot zijn recht is gekomen in het besluit, om te verwachten dat hij er minder uitkomt.

Ik herhaal dan ook dat het, juist vanwege het feit dat er nu al verschillende procedures voorliggen, verkieslijk is om dit wetsontwerp te aanvaarden. Anders bestaat er alleen maar de mogelijkheid om de wetten te verwerpen dan wel verdergaande procedures te aanvaarden, die nu al zijn voorgesteld. Inderdaad moet strikt worden vastgehouden aan de evaluatie na één jaar, waarbij wordt nagegaan of de veronderstellingen juist zijn. Die stap zullen wij dus moeten nemen.

Dit is geen bevlieging van vandaag of gisteren, maar al sinds 1994 en opnieuw in 1998 is dit keer op keer tot uitdrukking gekomen. Het wordt dus tijd om de eerste stap te zetten. Het zou jammer zijn, als wij op dat punt nu verder van huis raakten door het aanvaarden van een verscheidenheid aan procedures.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de fracties van de VVD en de PvdA stemming over dit wetsvoorstel wensen. Mitsdien zal over twee weken worden gestemd over dit wetsvoorstel. Volgende week is er namelijk geen vergadering in verband met 4 mei.

De vergadering wordt van 18.40 uur tot 19.15 uur geschorst.