

Vergaderjaar 2000–2001

27 286

Alternatieve afdoening van bestuursgeschillen

27 461

Termijnen voor bestuur en rechter

Nr. 2

## VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 12 december 2000

De vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> en voor Justitie<sup>2</sup> hebben op 23 november 2000 overleg gevoerd met minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over diens brieven:

- **d.d. 11 september 2000 over alternatieve afdoening van bestuursgeschillen (27 286, nr. 1);**
- **d.d. 11 oktober 2000 inzake termijnen van bestuur en rechter (27 461, nr. 1).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

## Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Santi** (PvdA) heeft in de brief van 11 september jl. een systematische analyse van het vraagstuk van alternatieve geschillenbeslechting gemist. Hij hoort daarom graag welke kant het kabinet op wil met het bestuurlijk procesrecht. Er worden trouwens weinig concrete voorstellen in de brief gedaan en voorzover die worden gedaan, wordt veel overgelaten aan de individuele instellingen en personen zelf. In dit verband verwijst hij naar de recente beleidsbrief van de minister van Justitie over alternatieve afdoening, getiteld «Meer wegen naar het recht». Gemist heeft de heer Santi ook een uiteenzetting over de mogelijkheden van mediation bij geschillen tussen een burger en een overheid. Er zijn inmiddels enkele experimenten van de grond aan het komen, o.a. ten aanzien van het bestuursprocesrecht bij de Zwolse rechtbank en mediation bij arbeidsconflicten met de overheid (een initiatief van de ministeries van BZK en Justitie), hetgeen in de praktijk goed blijkt te werken. Hoe kijkt de minister aan tegen het wettelijk vastleggen van geschillenbeslechting langs alternatieve weg in het kader van het bestuursrecht?

De voorkeur van de minister voor mediation wordt in de brief niet concreet uitgewerkt. Welke stappen wil de minister nemen om mediation verder te introduceren en welke faciliterende rol (bijvoorbeeld inrichten

Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Schutte (RPF/GPV), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA),

Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA).

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (RPF/GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (RPF/GPV), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Essers (VVD), Nicolai (VVD).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (RPF/GPV), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA),

van een kenniscentrum) kan het ministerie daarbij spelen? Bekeken zou kunnen worden of de VNG hierbij betrokken kan worden, bijvoorbeeld in een rol als adviseur van lokale overheden. In dit verband wordt in de brief ook gepleit voor een versterking van de bemiddelende rol van de provincie, op basis van artikel 174 van de Provinciewet. De heer Santi lijkt dat wat te vrijblijvend en kan zich voorstellen dat partijen verplicht worden om hier medewerking aan te verlenen.

Bij de brief van 11 oktober jl. inzake termijnen voor bestuur en rechter wijst hij eerst op het antwoord op recente Kamervragen over de lange behandelingsduur van een bepaalde zaak bij de Raad van State. In dit antwoord wordt beterschap beloofd en wordt gezegd dat vanaf 2002 zaken uiterlijk binnen 22 maanden zullen worden afgehandeld. Hij vindt dat niet bepaald een flinke verbetering.

Het uitgangspunt voor het beter naleven van termijnen, namelijk dat bestuur en rechter voldoende geëquipeerd zijn om termijnen te halen, onderschrijft hij op zichzelf. Het moet echter allemaal wel werkbaar zijn en bijvoorbeeld bij gemeentes kunnen er allerlei personele problemen zijn die het onmogelijk maken om zaken tijdig en zorgvuldig af te handelen. De oplossingen die in de brief worden genoemd, liggen vooral in de niet-juridische sfeer, zoals kwaliteitsbeleid. De intenties spreken hem over het algemeen aan, maar de onderbouwing vindt hij niet altijd even sterk en ook hier wordt weer veel overgelaten aan initiatieven van de diverse bestuursorganen zelf. Hoe denkt de minister bijvoorbeeld over de mogelijkheid om zelf meer toezicht te gaan houden op de naleving van termijnen door lagere bestuursorganen? Ook jaarlijkse publicatie van termijnoverschrijdingen kan een goede preventieve werking hebben.

De argumenten die de minister aanvoert tegen het voorstel van de Nationale ombudsman om een compensatieregeling te treffen voor schade die een burger lijdt door niet-tijdige besluitvorming door een bestuursorgaan, zijn op zichzelf niet onjuist, maar anderzijds is het toch eigenlijk niet meer dan vanzelfsprekend dat de burger in zo'n geval zijn schade gecompenseerd krijgt. De fiscus vergoedt wel renteverlies.

De heer Santi wacht het advies af van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht over een aanpassing van artikel 6:2 AWB (fictieve weigering en fictieve verlening), maar wil zich niet, zoals in de brief wel wordt gedaan, op voorhand al afwijzend opstellen tegenover het inzetten van die twee mogelijkheden om termijnoverschrijding tegen te gaan. Ten slotte zegt hij wel te voelen voor de verplichting voor een bestuursorgaan om in geval van niet-tijdige besluitvorming de burger daarvan in kennis te stellen. Voor hem weegt op dit punt de rechtsbescherming voor de burger zwaarder dan de extra administratieve last die hieruit voortvloeit.

De heer **Vos** (VVD) meent dat alternatieve geschillenbeslechting goede mogelijkheden biedt om bestuursgeschillen snel tot een goed einde te brengen. In dat verband vindt ook hij dat positief kan worden gereageerd op de aanbeveling in het rapport van de universiteiten van Utrecht en Amsterdam om de bezwaarschriftenprocedure achterwege te laten indien het geschil al is beoordeeld in een arbitrage, bindend advies of bemiddelingsprocedure. De minister beperkt het schrappen van de bezwaarschriftenfase echter tot geschillen over repressief toezicht in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet en wil niet in algemene zin wijzigingen aanbrengen in het stelsel van wettelijke rechtsbescherming omdat het met het aantal zuivere bestuursgeschillen wel zal meevallen. Waar leidt de minister nu uit af dat dit wel «zal meevallen»? Gezien de geluiden van de kant van provincies en gemeentes heeft de heer Vos eerder de indruk dat het nogal tegenvalt.

Verheugend vindt hij dat de minister bij alternatieve geschillenbeslechting vooral kiest voor mediation. Dit heeft niet alleen het voordeel dat de betrokken bestuursorganen zélf tot een oplossing komen, maar ook het

voordeel van tijdwinst en betrekkelijk bescheiden kosten. Verder krijgt de mediator, anders dan een bindend adviseur, in het algemeen wat meer zicht op de achterliggende oorzaken van het geschil en kan hij ook, anders dan de rechter, elementen erbij betrekken die niets met het geschil zelf te maken hebben, maar wel de houding van de betrokken bestuursorganen in hoge mate bepalen. Mediation gaat er vaak om dat partijen elkaars standpunt in het geschil leren begrijpen, hetgeen ertoe kan bijdragen dat vooral gezocht wordt naar de gemeenschappelijke punten en niet zozeer naar de punten die partijen verdeeld houden. Rechters hakken knopen door, maar mediators helpen oplossingen te vinden.

Gelet op al deze voordelen van mediation had de heer Vos verwacht dat in de brief van 11 september een wettelijke regeling van mediation aangekondigd zou worden, in die zin dat bestuursorganen alleen dan gerechtigd zijn om een zuiver bestuursgeschil voor de rechter te brengen als zij eerst een gereede poging tot mediation hebben gedaan. Hoe denkt de minister hierover? Overheden die met elkaar steggelen voor de rechter, doen af aan het gezicht van de betrouwbare overheid. Om mediation in goede banen te leiden, dienen er nog wel enige voorwaarden te worden gesteld. Zo moet het proces van mediation transparant zijn en in de openbaarheid plaatsvinden. Het zou ook een misverstand zijn om te denken dat mediation alleen maar vrijblijvend is. Er moeten in ieder geval procedurele basisafspraken worden gemaakt over de manier waarop de mediation wordt ingegaan en over het punt dat onderzocht moet worden, terwijl er ook een vaststellingsovereenkomst moet zijn.

Naar aanleiding van de passage in de brief dat bij mediators vooral gedacht wordt aan ervaren bestuurders, advocaten en wellicht bestuursrechters, vraagt de heer Vos zich af of het bij mediation inderdaad moet worden gezocht in zware gezaghebbende personen. Hij kan zich dat wel voorstellen als het gaat om bindende advisering, maar voor mediation zijn personen nodig die weten hoe beide partijen bij elkaar gebracht kunnen worden. Een ervaren bestuurder of advocaat is in de praktijk waarschijnlijk sterk geneigd om zijn eigen standpunt op tafel te leggen, wat het risico geeft dat de betrokken bestuursorganen zich beperken tot achteroverleunen en het beoordelen van dat standpunt.

Hij betreurt het dat er niet méér concrete mediationprojecten in ontwikkeling zijn. Enerzijds wordt in de brief gezegd dat er geen beletselen zijn voor mediation in zuivere bestuursgeschillen, anderzijds wordt ook verwezen naar onderzoek naar de toepassing van mediation in die geschillen. Onderzoek is altijd goed, maar het moet toch ook mogelijk zijn om een terrein aan te wijzen waar mediation in feite de norm moet zijn voor oplossing van bestuursgeschillen? Hij dringt in ieder geval aan op een actieve rol van de minister, mede gelet op het schadelijke karakter van bestuursgeschillen voor de rechter en de daarmee gemoeide kosten.

Eens is hij het met de stelling in de brief van 11 oktober dat de rol van de wetgever bij termijnen voor bestuur en rechter betrekkelijk beperkt is. Het louter stellen van termijnen is geen garantie voor snellere procedures, hoewel het er wel een bijdrage toe kan leveren. Van belang is ook dat het stellen van termijnen gepaard gaat met flankerende maatregelen, opdat de betrokken organen ook in staat zijn om die termijnen te halen.

Geheel eens is hij het met de passage in de brief dat de bestuursorganen zelf meer prioriteit dienen te geven aan de tijdigheid van de besluitvorming. Over de vraag of er sancties moeten worden opgelegd als een bestuursorgaan toch een termijn overschrijdt, is de brief wat vaag. Er wordt wel verwezen naar de procesregeling voor de sectoren bestuursrecht, maar een duidelijk standpunt over mogelijke sancties ontbreekt. De heer Vos kan zich enige vorm van sanctionering wel degelijk voorstellen. Verder blijft onduidelijk hoe bestuursorganen kunnen worden aangezet om meer aandacht te geven aan beslistermijnen.

Ook hij vindt ten slotte dat de in artikel 6:2 AWB neergelegde rechtsbescherming tegen het niet-tijdig nemen van een besluit enigszins is uitge-

hold. De burger die tegen het niet-tijdig nemen van een besluit procedeert, krijgt na een langdurige procedure slechts van de rechter te horen dat het bestuursorgaan inderdaad het besluit moet nemen. Deze lacune in de wetgeving is ingegeven door de huiver van de rechter om inhoudelijk te toetsen, maar de heer Vos vindt dat hier wel een oplossing voor moet komen.

De heer **Van Wijmen** (CDA) kan zich in grote lijnen in de conclusies van de beide brieven vinden. De door hem te maken opmerkingen moeten dan ook worden gezien als aanbevelingen tot verfijning of aanscherping. Ook hij acht het onwenselijk dat bestuursorganen bij onderlinge conflicten gemakkelijk de weg naar de rechter opgaan. Overleg en bemiddeling/mediation hebben dan zijn voorkeur. Dat kan echter niet gezien worden als dejuridisering; het oplossen van een conflict via een buitenjuridische weg, zoals bemiddeling, betekent het voorkómen van juridisering, polarisatie en formalisering. Verder is zijn indruk dat veel bestuursconflicten niet zozeer hun grondslag vinden in inhoudelijke verschillen van beleidssin, maar meer in «Nimbysituaties» en zelfs prestigekwesties. Dergelijke geschillen lijken hem bij uitstek vatbaar voor een oplossing door middel van bemiddeling/mediation. Overigens zou in plaats van «Nimby» ook de term «Nivea» gebruikt kunnen worden, staande voor: «niet in (mijn) voor- en achtertuin».

Het onderscheid in de brief van 11 september tussen zuivere en onzuivere bestuursgeschillen vindt hij duidelijk, maar de derde categorie die hier wordt genoemd, namelijk pseudo-zuivere bestuursgeschillen, komt hem kunstmatig voor. De omstandigheid dat belanghebbenden wel beroep kunnen instellen, maar het niet doen, verandert niets aan het karakter van het bestuursgeschil; het blijft dan een onzuiver bestuursgeschil. Bovendien is het mogelijk dat er aanvankelijk geen belangen van derden spelen, maar dat die in de loop van de rit wel naar voren komen. Hij wil het onderscheid daarom beperken tot zuivere en onzuivere bestuursgeschillen. Overigens blijkt uit blz. 9 van de brief dat zich in de praktijk maar weinig echt zuivere bestuursgeschillen voordoen.

De laatste zin op blz. 4 van deze brief, waarin wordt gezegd dat beroep op de Kroon als een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang moet worden beschouwd, vindt hij niet duidelijk. De omstandigheid dat de bescherming van artikel 6 van het EVRM niet ziet op bestuursorganen, verandert toch niets aan de gebreken van het Kroonberoep? Overigens gaat het waarschijnlijk om een academische kwestie, want het lijkt niet in de bedoeling van de minister te liggen om de zuivere bestuursgeschillen weer te laten beslechten door de «Kroon oude stijl» en de heer Van Wijmen kan zich daarbij aansluiten.

Bij de passage op blz. 9 van de brief waar een aantal beleidsterreinen worden genoemd waarop bestuursgeschillen zich kunnen voordoen, tekent hij aan dat schorsing, vernietiging en goedkeuring niet als «beleidsterrein» kunnen worden aangemerkt. Verder is hem opgevallen dat het in deze opsomming om zowel zuivere als onzuivere bestuursgeschillen gaat. Hem lijkt mediation een begaanbare weg voor zuivere bestuursgeschillen, maar voor de onzuivere bestuursgeschillen lijkt hem dat veel twijfelachtiger. Het maakt daarbij niet uit of het om gebonden of beleidsvrije beschikkingen gaat, want bij gebonden beschikkingen is er voor de mediator weinig ruimte en bij beleidsvrije beschikkingen is datzelfde het geval in verband met de aanwezigheid van derdenbelangen.

In de tweede volle alinea van paragraaf 6.2 (blz. 10) meent hij een redeneerfout te bespeuren. Terecht vindt hij de stelling dat het bestaan van de mogelijkheid om de rechter te adiëren de verhouding tussen partijen beïnvloedt, maar het lijkt hem niet juist om te stellen dat een geschil dáárdóór eerder als een rechtsgeschil zal worden gezien. Een geschil is in zichzelf al dan niet een rechtsgeschil; dat hangt niet af van de vraag of het geschil wel of niet aan de rechter wordt voorgelegd.

De ervaringen met mediation in echtscheidingszaken en burenruzies, genoemd op blz. 10, lijken hem niet zo relevant. Dat soort conflicten zijn immers toch van een heel andere orde. Hij verwijst liever naar twee publicaties over mediation in het bedrijfsleven: het artikel «Conflictoplossing bij interactieve besluitvorming» van drs. G.J.A. Al, verschenen in Openbaar Bestuur 1999 nr. 1 en de Samsompublicatie getiteld «Mediation als instrument voor management». Hij meent overigens dat mediators wel degelijk gezaghebbende mensen dienen te zijn.

De onzuivere bestuursgeschillen worden in wezen nauwelijks besproken in de brief. Op blz. 12 wordt ook met zoveel woorden gezegd dat de vraag of het wenselijk is om ook voor zulke geschillen alternatieve vormen van beslechting in het leven te roepen, buiten behandeling blijft. Dit geldt dan uiteraard ook voor geschillen tussen burgers en zelfstandige bestuursorganen.

De voorstellen van de minister met betrekking tot wetwijzigingen in de sfeer van het repressieve toezicht lijken de heer Van Wijmen terecht. Hij heeft vrede met een rol voor Gedeputeerde Staten bij geschillen over gemeenschappelijke regelingen, mits die rol wordt gezien als een bestuurlijke en niet als een pseudo-rechterlijke en mits na de tussenkomst van Gedeputeerde Staten een beroep op de rechter mogelijk blijft.

De suggesties voor algemene verbetering (blz. 16) hebben bij hem ten dele twijfel opgeroepen, met name waar het gaat om uitbreiding van het aantal zaken waarin er maar in één instantie beroep mogelijk is. Hij hecht sterk aan het twee-instantiebeginsel als één van de basisprincipes van het recht. Positief staat hij wel ten opzichte van ideeën om de bezwaarschriftenprocedure te kunnen overslaan en prorogatie overeen te komen. Ook aanstelling van een advocaat-generaal bij de Raad van State lijkt hem het overwegen meer dan waard.

Ingaande op de brief van 11 oktober over termijnen zegt hij eerst dat ook hem certificering, zelfevaluatie en externe auditering nuttige instrumenten lijken. Hetzelfde geldt voor het vastleggen van resultaten in verslaglegging, zoals op blz. 10 is beschreven.

Achtenswaardig vindt hij het streven om 25% van de overheidsbesluiten via elektronische weg af te handelen, maar hij staat aarzelend tegenover het invoeren van een verplichting voor burgers om hun elektronische post ook regelmatig te raadplegen. Zo'n verplichting is er ook niet voor gewone post. Hij vindt dat het de eigen verantwoordelijkheid van de burger is om post te openen, welke vorm die post dan ook heeft.

Hij zou niet weten wat er zou zijn tegen een wettelijke verplichting om de burger te wijzen op zijn beroepsmogelijkheid bij niet-tijdige besluitvorming. Zo'n verplichting zou ook goed kunnen werken naar het bestuur toe.

Ten slotte stemt hij in met de passage in de brief dat het stellen van termijnen aan de rechter via een wettelijke algemene beslistermijnen niet nodig is. Het invoeren van een dergelijke regeling zou bovendien toch ongesanctioneerd moeten blijven. Verslaglegging en het periodiek meten van doorlooptijden, zoals genoemd op blz. 13, lijken hem hier veel betere remedies.

### **Antwoord van de minister**

Bij de **minister** is bij het nog eens nalezen van beide brieven, ter voorbereiding van het algemeen overleg, de vraag opgekomen waarom niet het goed-Nederlandse woord «bemiddeling» wordt gebruikt in plaats van «mediation». In Nederland is er een andere cultuur dan in de Angelsaksische landen, namelijk in het algemeen meer gericht op het oplossen en niet het op de spits drijven van conflicten. Langlopende rechterlijke procedures van het ene bestuursorgaan tegen het andere zijn in beginsel onwenselijk en werken niet goed voor het gezag van de overheid in de ogen van de burger. Hij ziet dan ook in Nederland ruimte voor en behoefte

aan bemiddeling. Voor een groot actieplan acht hij de tijd echter nog niet rijp. Bovendien ziet hij ook niet zo de noodzaak daartoe, omdat bestuursorganen in Nederland in het algemeen niet geneigd zijn om elkaar eendeloos te blijven bestoken met juridische procedures. Bemiddeling als mogelijkheid tot conflictoplossing moet zeker gestimuleerd worden en hij hoopt ook dat de ontwikkeling van het beroep van mediator zich voorspoedig zal voltrekken, maar de noodzaak om grote stappen op het pad van bemiddeling te zetten, ziet hij in de huidige omstandigheden niet. Discussies als die van vandaag en praktijkvoorbeelden van geslaagde bemiddelingen, in die zin dat eindeloze procedures en conflicten zijn voorkomen, zullen er naar zijn verwachting al toe leiden dat bemiddeling haar weg in de bestuurlijke praktijk vindt. Verder zal in het overleg met VNG en IPO, met name in BANS-kader, aandacht worden gegeven aan de positieve elementen van bemiddeling. Ook het gebruik van bemiddeling binnen de rijksoverheid zal worden bevorderd.

De bewindsman vindt dat de bemiddelende rol van de provincie die er van oudsher is en ook in de wet is vastgelegd, hier en daar wel wat sterker zou kunnen worden. In het algemeen zijn bestuursorganen echter zeer wel bereid om mee te werken aan een verstandige oplossing van conflicten en hij kan zich dan ook niet goed voorstellen dat bestuursorganen niet zouden willen ingaan op een poging van Gedeputeerde Staten om de verhoudingen weer te herstellen en tot een goede oplossing te komen. De rechter kan uiteindelijk een oplossing bieden, maar bestuursorganen realiseren zich in het algemeen goed dat een rechtszaak altijd terugslaat op hun reputatie.

Over de vraag wat de aard van een mediator zou moeten zijn, valt kennelijk verschillend te denken. Het kan afhangen van het karakter van het conflict en van de partijen in dat conflict, maar hij vindt toch dat enig gezag bij een mediator geen kwaad kan. Het gaat immers om partijen die niet op eigen kracht uit een conflict kunnen komen, of wel weten waar de oplossing moet worden gezocht, maar daar om andere redenen niet aan kunnen toegeven, bijvoorbeeld gezien de opvattingen die leven in de gemeenteraad of in de burgerij. In zo'n geval is toch enig gezag nodig dat trouwens door partijen mede «gebruikt» kan worden om de uiteindelijk gevonden oplossing acceptabel te maken voor hun achterban. Hij betwijfelt of partijen wel zouden willen praten met en luisteren naar een bemiddelaar zonder gezag.

De kanttekeningen van de heer Van Wijmen bij de formulering van een aantal passages kan de minister in het algemeen wel onderschrijven. Zo is bemiddeling inderdaad niet echt dejuridisering, maar meer het voorkómen van juridisering. Overigens zijn allerlei pacificerende interventies in geval van conflicten van oudsher een kenmerk van de Nederlandse samenleving. In die zin is mediation in Nederland niet nieuw.

Het in de brief gemaakte onderscheid tussen zuivere, pseudo-zuivere en onzuivere bestuursgeschillen geeft hij graag voor een beter. Gepoogd is om een zo scherp mogelijke analyse te maken, maar ook voor hem is het de vraag of het gemaakte onderscheid in de praktijk wel zo belangrijk is. In de brief heeft hij bewust niet zoveel aandacht gegeven aan geschillen tussen een burger en een overheid, omdat door zijn ambtsvoorganger een notitie was toegezegd over bestuursgeschillen tussen overheidsorganen. Dat neemt niet weg dat er ook bij conflicten tussen burger en overheid zeker ruimte is voor bemiddeling. Er zijn al experimenten in die zin, niet alleen in Zwolle, maar ook in Amsterdam, die betrekking hebben op bestuursrechtelijke geschillen en waarbij wordt geprobeerd op een andere wijze tot oplossingen te komen dan via de bestuursrechter. De minister van Justitie heeft inmiddels enige miljoenen guldens uitgetrokken voor het opdoen van ervaring met mediation bij bestuursgeschillen en bij zaken die een civiel- of strafrechtelijk karakter hebben. Daarnaast zijn bij bestuursorganen zelf projecten in ontwikkeling met het toepassen van

mediation in de bezwaarschriftenprocedure. Dit zal nog verder worden gestimuleerd, o.a. in het overleg met IPO en VNG.

In dit verband is terecht ook mediation bij arbeidsconflicten genoemd. Er is nu het Nederlands instituut voor conflictmanagement overheid en arbeid, dat bij de overheid toepassing van alternatieve vormen van conflictoplossing binnen arbeidsverhoudingen bevordert. Dit instituut wordt gesubsidieerd door de ministeries van Justitie en van BZK en krijgt steun van sociale partners. Binnenkort gaan enige pilotprojecten van start over het voorkomen en oplossen van conflicten. Het beheersen en beheren daarvan is in de eerste plaats een zaak van de eigen organisatie, maar de bewindsman kan zich voorstellen dat er op termijn ook bij CAO-overleg gesproken zal worden over toepassing van het middel van mediation. In algemene zin vindt hij het improductief om door middel van procedures een uitspraak te krijgen, niet alleen omdat vaak op een andere manier een oplossing had kunnen worden bereikt, maar ook omdat procedures vaak mensen beschadigen, terwijl dat veel minder of helemaal niet het geval is als met begrip voor ieders positie en uitgangspunten wordt geprobeerd tot een oplossing te komen. Daarbij kan de rechtsvraag wel worden meegenomen, maar die kan dan in een andere context worden afgewogen.

Al met al vindt hij een algemene aanpassing in het systeem van rechtsbescherming op dit moment niet nodig. Door het stimuleren en onder de aandacht van bestuursorganen brengen van alternatieve methoden, met name bemiddeling, kunnen naar zijn verwachting goede resultaten geboekt worden.

Het euvel van de lange termijn doet zich niet alleen bij de Raad van State, maar bij alle rechterlijke instanties voor. De Raad van State is op dit moment bezig met een ingrijpend veranderingsproces om de achterstanden weg te werken en de doorlooptijden terug te brengen. Bij rechterlijke instanties komen soms ijzingwekkend lange termijnen voor. Er zijn zelfs gevallen van mensen die tientallen jaren van hun leven in eindeloos lange procedures zijn verwickeld. Naast het zoveel mogelijk terugbrengen van die termijnen zou het goed zijn om te trachten zaken zo snel mogelijk «kort te sluiten», bijvoorbeeld door middel van bemiddeling. Wel moet worden onderkend dat veel zaken steeds complexer worden, terwijl de groei van gekwalificeerd personeel bij de Raad van State en de rechterlijke macht is achtergebleven bij de aanwas van zaken die voor de rechter worden gebracht, mede omdat mensen in toenemende mate bereid zijn het conflict voor de rechter aan te gaan. Dat leidt vanzelf tot achterstanden. Ook bij de Nationale ombudsman doet zich dit verschijnsel voor en ook daar zal de personeelsformatie zeker substantieel moeten worden uitgebreid om ervoor te zorgen dat de achterstand niet steeds groter wordt.

Hij kan zich voorstellen dat het voor partijen onbevredigend is dat zij wel aan termijnen worden gehouden en de rechter, bijvoorbeeld de Raad van State, termijnen overschrijdt. Anderzijds is het ook niet mogelijk om degenen die zich tot de Raad van State wenden geen termijnen op te leggen, want dan zou het eind volledig zoek zijn. Het gaat hier immers om fatale termijnen. Hetzelfde doet zich bijvoorbeeld bij de bezwaarschriftenprocedure voor. Op zijn ministerie wordt al het mogelijke gedaan om bezwaarschriften tijdig af te werken, maar de problematiek kan zodanig zijn dat voor een zorgvuldige afweging toch meer tijd moet worden genomen.

Hij wil nu eerst het accent leggen op het zoveel mogelijk orde op zaken stellen bij de termijnen en pas daarna bezien of wellicht een verdere stap gezet zou moeten worden. Voor «noodsprongen» als bijvoorbeeld een bepaling dat een aangevraagde vergunning zonder meer moet worden verleend als een bestuursorgaan niet op tijd een beslissing heeft genomen, voelt hij zeker niet, want in dat geval kan er veel fout lopen. In de afweging van het algemeen belang ten opzichte van het belang van de

individuele burger hoeft niet altijd gekozen te worden voor het belang van de burger. In algemene zin zal trouwens de komende tijd in de overheidssector veel sterker ingezet moeten worden op verbetering van de kwaliteit van allerlei werkwijzen. Zaken als certificering en ISO-normen zijn nu nog slechts in beperkte mate in die sector geïntroduceerd en kwaliteit heeft ook veel te maken met bijvoorbeeld goede procesgangen en meer respect voor werk bijbrengen.

Hij voelt overigens niet voor de gedachte van de WRR om een kwaliteitskamer in te stellen. Hij ziet de Tweede Kamer al als die kwaliteitskamer, terwijl de regering dient te presteren. Daarmee blijft het ook overzichtelijk. In ieder geval dient kwaliteit de komende jaren een permanent aandachtspunt voor overheidsorganisaties te zijn.

### **Nadere gedachtewisseling**

Ook de heer **Van Wijmen** (CDA) staat zeer aarzelend tegenover de gedachte dat bij termijnoverschrijding een aangevraagde vergunning zonder meer moet worden verleend. Naast de al door de minister aangevoerde argumenten daartegen is er ook nog het risico dat zo'n regeling wordt misbruikt, waardoor belangen van derden ernstig in de knel kunnen komen.

Hij heeft een reactie gemist op zijn opmerking over een mogelijke uitbreiding van het aantal zaken waarin slechts beroep in één instantie mogelijk is.

De **minister** wijst erop dat die mogelijkheid in ruimer verband aan de orde is, namelijk in het kader van de derde fase herziening rechterlijke organisatie. Hij heeft begrepen dat de Kamer medio volgend jaar een discussienota daarover voorgelegd krijgt.

De heer **Santi** (PvdA) heeft nog geen reactie gehoord op zijn opmerkingen over het compenseren van schade die een burger lijdt. De fiscus doet dat al wel. In dat verband herinnert hij aan de zeer recente brief van de minister van SZW over een spoediger behandeling van de vierde tranche AWB. Verder herhaalt hij zijn pleidooi voor een verplichting om de burger erop te wijzen dat hij tegen termijnoverschrijding in beroep kan gaan.

De **minister** is wel voorstander van zo'n verwijzing. Die hoort standaard onder iedere brief te staan.

Vooruitlopend op nader overleg met andere betrokken bewindslieden is hij op dit moment van oordeel dat er geen systeem voor het opleggen van boetes aan bestuursorganen zou moeten komen. Hij meent dat de overheid alles op alles moet zetten om de gestelde termijnen te halen en dat er zelfs niet het begin van het risico moet zijn dat overschrijdingen maar worden afgekocht. Bovendien is invoering van zo'n systeem van boetes administratief zeer bewerkelijk, waardoor weer méér mensen zich gaan bezighouden met de begeleiding van het primaire proces, terwijl zij juist in het primaire proces hun werkzaamheden zouden moeten verrichten. In de vierde tranche AWB is wel voorzien in een systeem van rentevergoeding bij financiële beschikkingen. Indien burgers inderdaad evident renteschade hebben geleden, is het niet onbillijk dat wordt bekeken hoe die schade gecompenseerd kan worden. De schade moet dan wel vermijdbaar zijn geweest en aan het bestuursorgaan te verwijten zijn, want voorkomen moet worden dat de overheid te gemakkelijk kan worden aangesproken op het betalen van schadevergoeding terwijl zij naar haar oordeel bezig is met de richtige behartiging van het algemeen belang.

De heer **Vos** (VVD) brengt opnieuw de gedachte naar voren om in de wet te verankeren dat bestuursorganen alleen dan gerechtigd zijn om een



zuiver bestuursgeschil voor de rechter te brengen als zij eerst een poging tot bemiddeling hebben gedaan.

De **minister** vindt dit op zichzelf een zeer goede suggestie. Hij stelt zich voor in de komende tijd, ook in het kader van het overleg met VNG en IPO, na te gaan op welke gebieden mediation het meest vruchtbaar lijkt. Als blijkt dat mediation in bepaalde sectoren inderdaadodeloze gerechtelijke procedures voorkomt, kan er zeker aanleiding zijn om daar ook een wettelijke ondersteuning aan te geven.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
De Cloe

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
De Gier