

De Graaf

samenleving doen blijken. Zo hebt u zich 21 jaar bestuurlijk ingezet, ook landelijk, voor het Nederlandse Rode Kruis. Ook uw plaatsvervangende voorzitterschap van het Nationaal Comité 4 en 5 mei van 1991 tot 1996 en uw lidmaatschap van het dagelijks bestuur van de Nederlandse Oorlogsgravenstichting wil ik niet onvermeld laten. Uw Kamerlidmaatschap bracht u ertoe, terug te treden als voorzitter van de Vereniging tot behartiging der belangen van burgemeesters. Juist ook vanwege de actuele discussies rondom de positie van burgemeesters getuigt dit naar mijn inzicht van zuiver denken.

Mijnheer De Graaf, zuiverheid, niet alleen in het hanteren van onze taal maar ook in het scheiden van verantwoordelijkheden, uw lange ervaring in het lokaal bestuur en uw brede maatschappelijke betrokkenheid maken dat u bijzonder welkom bent in deze Kamer. Ik wens u van harte veel succes toe bij uw werkzaamheden hier!

De heer **De Graaf** (VVD): Dank u wel, voorzitter.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Veel toevoegen aan onze argumentatie in de Tweede Kamer tegen dit wetsvoorstel lijkt ons niet nodig. De minister kent de bezwaren van mijn partij, maar erkent die niet, althans niet in die mate dat hij bereid is zijn voorstel aan te passen. Dat betreuren wij, maar daarmee hebben wij te leven, tenzij een meerderheid van deze Kamer de minister alsnog verplicht om die aanpassingen te doen. Ik moet zeggen dat ik met veel belangstelling en plezier naar de collega's geluisterd heb.

Ik zal nog enkele van onze bezwaren noemen zonder in herhaling te vervallen. Het punt van het terugdringen, feitelijk uitvlakken, van de politieke verantwoordelijkheid in de besluitvormende fase van de overlevering is door verschillende collega's genoemd. Ik vraag de minister of hij alles afwegende niet tot de conclusie is gekomen dat dit toch een stap te ver is. Waarom doen andere landen wel wat wij nu laten? Is de toelichting dat hij uiteindelijk verantwoordelijk is voor

het openbaar ministerie niet erg vergezocht? Ik hoorde van collega Witteveen dat hij dit democratische verlies accepteert, omdat het volgens hem een bureaucratisch gewin oplevert. Dat vond ik wel erg snel geformuleerd. Ik vind dat je bij rechtsbescherming geen enkel democratisch verlies voor lief moet nemen. Wat is de opinie van de minister daarover?

Veel gememoreerd is het andere en waarschijnlijk nog veel grotere bezwaar tegen het voorstel dat nu op tafel ligt. Dat is het schrappen van de mogelijkheid van appel. Ik heb bijna geen enkele spreker horen zeggen dat hij daar vrede mee heeft. De kwalificaties verschillen. De fracties van PvdA en GroenLinks vinden het onaanvaardbaar. De fractie van D66 heeft gezegd dat het een van haar principiële kritiekpunten op dit voorstel is. Ik heb de woordvoerder van de CDA-fractie horen zeggen dat de minister moet garanderen dat de afwezigheid van het appel niet erg is, omdat men geen appel zal willen instellen. Ik heb het zo begrepen dat de CDA-fractie alsnog een beroepsmogelijkheid wil als de minister die garantie niet kan geven. Ook senator Holdijk zei dat dit toch een stap te ver was. Is de minister inmiddels niet tot de conclusie gekomen dat hij op dit punt met een novelle zal moeten komen? Anders loopt hij wel een erg groot risico dat dit wetsvoorstel zal sneuvelen op dat punt.

De kwestie van de categorieën van delicten waarvoor de eis van dubbele strafbaarheid niet langer wordt gesteld, is ook al aan de orde gesteld, vooral de buitengewoon vage definitie. Welke conclusies verbindt de minister daaraan? Er is gesuggereerd om andere landen uit te nodigen mee te werken aan een betere definitie van die lijst. Voor mijn fractie is het onacceptabel dat die lijst buiten het parlement om gewijzigd of uitgebreid kan worden door de Europese Raad of de Nederlandse regering.

Ik maak nog een opmerking over de rechtsstelsels en de detentievoorwaarden in de EU-lidstaten. De minister gaat er iets te gemakkelijk van uit dat het wel zal meevallen, omdat wij allemaal deel uitmaken van Europa. Binnenkort loopt Europa van Ierland tot Letland. Ik durf de stelling niet aan dat de rechtsstelsels en detentievoorwaarden vergelijkbaar zijn. Ik hoor te vaak berichten

dat er wel grote verschillen zijn. Is het niet beter om de overleveringswet op te schorten totdat duidelijk is dat er inderdaad vergelijkbare rechtsstelsels en detentievoorwaarden zijn?

Dat brengt mij op de haast die achter dit voorstel zit. Ik zou het bijna misbruik van omstandigheden noemen dat de datum van 11 september zo vaak is genoemd in relatie tot deze wet. Ik denk dat de uitdaging van collega Kohnstamm aan de minister geheel terecht is. Hij vroeg de minister aan te geven wat het allemaal te maken heeft met 11 september. Wat hebben wij niet kunnen doen, omdat deze wet er niet was? Ik denk dat het nogal stil zal blijven aan de andere kant van de tafel. Die voorbeelden zijn er volgens mij niet en dat zouden wij ons goed moeten realiseren. Het spreekwoord "beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald" gaat op dit punt zeker op. Is het niet zo dat wij deze wet moeten doorzetten, omdat wij er nu eenmaal aan begonnen zijn?

Mijn laatste opmerking betreft het uitleveren van minderjarigen. De minister heeft zelf gezegd dat het in de afgelopen twintig jaar niet aan de orde is geweest en dat wij een list zullen verzinnen om geen gehoor te hoeven geven aan het overleveringsverzoek als het in de komende twintig jaar aan de orde zal komen. Dan moeten wij zeggen dat die bepaling er niet in hoort. Het is een overleefde gedachte. Is de minister bereid die bepaling uit dit voorstel te halen? Daar zit niemand op te wachten. Een van de punten van dit kabinet was dat wij overbodige regelgeving moeten voorkomen. Dit is volgens mij een voorbeeld van een onnutte regel. Ik wacht het antwoord van de minister af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.25 uur tot 14.30 uur geschorst.

Aan de orde is 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 geopend.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de Voorzitter. Onlangs verscheen bij het 65-jarig bestaan van de Vereniging voor bestuursrecht, de VAR, een rapport over De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid. De voornaamste stelling die hierin wordt betrokken, is dat de bestuursrechtspraak zich ontwikkelt van een toetsing op de rechtmatigheid van overheidsbesluiten naar een volwaardige rechterlijke rol bij geschilbeslechting; in schadevergoedingsacties is dit feitelijk al het geval, de lijn zal in de toekomst ook verder kunnen worden doorgetrokken. In dit interessante rapport komen ook de bestuurlijke voorprocedures ter sprake, het thema waarover wij vandaag spreken. De bezwaarschriftprocedure is daarbij de hoofdregel. In het rapport staat: "De 'zeef' van de bezwaarschriftprocedure is op veel terreinen volstrekt onmisbaar om de belasting van de rechterlijke macht tot hanteerbare proporties te beperken. Bovendien is zij vaak een eis van doelmatigheid. Bij grote 'beschikkingsfabrieken' is een zeker percentage administratieve fouten onvermijdelijk. Een procedure bij de rechter is een onevenredig omslachtige en kostbare manier om dergelijke fouten te herstellen."

Met deze redenering zullen wij het allemaal wel eens zijn, neem ik aan. De commissie die het rapport heeft opgesteld ziet op deze hoofdregel wel een uitzondering, een situatie dus waarbij rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter. Dat rechtstreekse beroep kan volgens de commissie uitsluitend worden toegestaan in gevallen "waarin alle betrokkenen hun argumenten reeds bij de voorbereiding van het besluit zo uitputtend hebben gewisseld, dat bij voorbaat vaststaat dat een bezwaarschriftprocedure geen toegevoegde waarde zal hebben".

Nadat ik deze passage eveneens met instemming had gelezen, heb ik mij wel even achter de oren gekrabbd. Want in de uitvoerige schriftelijke voorbereiding op dit debat heeft de regering een ander standpunt betrokken, het standpunt namelijk dat er geen inhoudelijk richtinggevend criterium door de wetgever geformuleerd kan worden waarmee wordt aangegeven om welke redenen en in welke gevallen de

bezwaarschriftprocedure mag worden overgeslagen, uiteraard altijd met goedvinden van beide partijen. De regering wil niet verdergaan dan de introductie van een vage norm: het moet gaan om een geschikt besluit. Wat is dan zo'n geschikt besluit? De wetgever wil dat niet preciseren, maar de regering ziet hooguit mogelijkheden om op bepaalde terreinen door middel van beleidsregels enige lokale duidelijkheid te verschaffen.

Ik begon mij al met al af te vragen, toen ik de woorden van de commissie nog eens overlas, of het niet mogelijk en wenselijk is, in de wet de overweging over te nemen van de commissie: dat het overslaan van de bezwaarschriftprocedure alleen kan als beide partijen van mening zijn dat bij de voorbereiding van het besluit de argumenten al zo uitputtend zijn gewisseld dat voor beide partijen bij voorbaat vaststaat dat de bezwaarschriftprocedure geen toegevoegde waarde zal hebben. En natuurlijk is het nu wat laat om die gelukkige formule in de wetstekst tot uitdrukking te brengen, dat besef ik heel goed, maar het is dan nog wel mogelijk om in dit huis uit te spreken dat de wetgever onder het begrip "geschikt" de situaties verstaat waarin geheel aan het door de commissie geformuleerde criterium is voldaan. Want als wij dat hier met elkaar vaststellen, kan dat deel van de wetsgeschiedenis worden. Graag hoor ik de opvatting van de regering op dit voor mijn fractie wezenlijke punt.

Wellicht kan dit ook een manier zijn om althans enigszins tegemoet te komen aan het door de Raad van State gesignaleerde risico dat er in de praktijk zo'n onduidelijkheid gaat bestaan over de situaties waarin rechtstreeks beroep mogelijk is, dat partijen zich tot de rechter gaan wenden om uitsluitel te krijgen over die voorvraag. Als blijkt dat dit ten onrechte is, wordt de rechter met nieuw en overbodig werk opgezadeld. Als dit door de Raad van State geschetste negatieve scenario zich gaat voordoen, schieten wij weinig op met het rechtstreekse beroep; tegenover de snellere procedures staat dan vertraging door een tussentijdse gang naar de rechter waarna alsnog die bezwaarschriftprocedure moet worden gevolgd. Dat is vervelend voor de partijen en het vergroot de werklast van de rechter. Om dit negatieve scenario te

voorkomen, zal de wet dus maximale duidelijkheid moeten bieden over de situaties waarin de uitzondering op de hoofdregel van de bezwaarschriftprocedure van kracht is. En dat lijkt mij ook meer in het algemeen geen onredelijke eis aan de bestuursrechtwetgever. Ik voeg daar nog aan toe dat het bestuur als sterkste partij in het bestuursrecht allicht sneller met een vage norm uit de voeten zal kunnen dan private partijen. Ik blijf het vreemd vinden dat de regering geen noodzaak ziet voor een mededelingsvereiste over de mogelijkheid van rechtstreeks beroep bij het nemen van het besluit, een mededeling die uiteraard gepaard zou moeten gaan met het vermelden van de reden waarom eventueel tot overslaan van de bezwaarschriftprocedure kan worden overgegaan. Het is te vrezen dat in deze onduidelijke en asymmetrische situatie advocaten voor de zekerheid de weg zullen bewandelen van het rechtstreeks beroep op de rechter, verlokt door de winst in snelheid of vertrouwend op de hoge kwaliteit van de bestuursrechtspraak. De vrees van de Raad van State lijkt mijn fractie dan ook niet zonder grond. Bij navraag onder deskundigen op het terrein van het bestuursprocesrecht bleek mij ook dat zij geen erg uitgesproken voorkeur hebben voor het rechtstreeks beroep, waarvan ze alleen in sommige gevallen, die ze met name kunnen noemen, de nodige winst verwachten en dat zij zich, net als de Raad van State, de onbedoelde effecten van de wet wel kunnen voorstellen.

Kortom, mevrouw de voorzitter, mijn fractie moet nog overtuigd worden van de wijsheid van het wetsvoorstel. Ik zie de antwoorden van de minister dan ook met belangstelling tegemoet.

□

De heer **Döle** (CDA): Voorzitter. Vereenvoudiging van procedures en dejuridisering zijn inmiddels befaamde slagwoorden in het politieke debat geworden. Dit wetsvoorstel past in die trend die al ruim twintig jaar geleden is ingezet, althans is beleden. Toch is de Raad van State vrij negatief en zijn oordeel weegt voor onze fractie traditioneel behoorlijk mee. Het zijn echter niet zozeer juridische bezwaren die dit Hoge College van Staat uit, als wel scepsis over het effect van het

Dölle

wetsvoorstel. De Raad van State heeft ernstige twijfels over het nut, vindt de empirische onderbouwing zwak en verwacht tegenover geringe besparingen in tijd en energie ernstige nadelen.

Onze fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding op onderdelen vergelijkbare twijfels geuit. Meer in het bijzonder hebben wij ons afgevraagd of rechtspersonen, al dan niet gestimuleerd door assertieve juristen, niet te gemakkelijk afzien van de bezwaarschriftenprocedure. Zeker als het betrokken bestuursorgaan soepel instemt met verzoeken om rechtstreeks beroep kan een boze of teleurgestelde burger te gemakkelijk voorbij zien aan de kansen die in de doelmatigheidstoetsing liggen, een doelmatigheidstoetsing die in de praktijk voornamelijk wordt gestempeld door (deels) extern samengestelde adviescommissies. De zeefwerking wordt op die manier niet bepaald bevorderd. Mijn persoonlijke ervaringen in bezwaarschriftencommissies in Groningen zijn dat veel mensen afzien van de gang naar de rechter (ongeveer 92%) en het lijkt mij dat dat niet alleen verklaard kan worden uit de wellicht minder assertieve houding van noorderlingen. De regering verwacht dat de zaken anders zullen lopen. Hier past het cliché "de tijd zal het leren". Maar veel tijd mag het niet kosten. Daarom is mijn fractie erg blij met de toezegging van de regering in de memorie van antwoord om de evaluatie naar voren te halen, dus een eerste evaluatie na een jaar. Die evaluatie moet gericht zijn op aspecten als de druk op rechters, het verzoeken door burgers om rechtstreeks beroep, een eventuele marginale toets door de rechter op de geschiktheid enz.

Mevrouw de voorzitter. Er blijven na de schriftelijke voorbereiding nog vier punten over die wij in dit debat aan de orde willen stellen. Als een burger vraagt om rechtstreeks te kunnen doorgaan, moet het bestuursorgaan zich een oordeel vormen over de geschiktheid van de onderhavige kwestie voor rechtstreeks beroep, de term waarover ook de heer Witteveen sprak. Blijkens de schriftelijke voorbereiding vindt de regering dat hier niet een advies van de commissie voor de bezwaarschriften past of van haar voorzitter. In de praktijk betekent dit dat de toets of iets wel of niet geschikt is

voor rechtstreeks beroep wordt voorbereid door ambtenaren van het bestuursorgaan. Wij zijn het overigens eens met de stelling van de regering dat bij twijfel de bezwaarschriftenprocedure vooral moet doorgaan. Instemming met een verzoek om rechtstreeks beroep dient dan achterwege te blijven, maar dit terzijde. Onze fractie meent dat de opstelling van de regering in deze situatie wellicht iets te rigide is. Het zou toch denkbaar zijn dat juist die ambtenaren die functioneel in dienst zijn van de adviescommissie en waarin, als het althans goed is, een grote kennis is belichaamd, het bestuursorgaan adviseren over een kwestie waarbij een burger of rechtspersoon vraagt om rechtstreeks door te gaan? Is die opstelling inderdaad niet ietwat te rigide?

Een andere kwestie is de positie van een derde belanghebbende die geen bezwaar heeft ingediend tegen een besluit, bijvoorbeeld omdat hij daardoor nu juist begunstigd werd. Stel dat de besluitnemers en de bezwaarde elkaar rechtstreeks beroep toestaan? Wat is dan de positie van die derde belanghebbende die zich op grond van artikel 8:26 (zonder betaling van griffiegeld) kan voegen in het geding? Het is niet uitgesloten dat deze derde belanghebbende, indien die zich op uitnodiging of zelfstandig in een bezwaarschriftenprocedure had kunnen voegen, had kunnen meewerken aan een oplossing die de bezwaarde had kunnen bevredigen en dat hem voor hem gunstige besluit al dan niet gewijzigd had kunnen worden gehandhaafd. Het overslaan van die bezwaarschriftenfase is ten opzichte van die derde belanghebbende volgens ons wellicht een geringe maar toch onmiskenbare reductie van mogelijkheden, in ieder geval voor die derde belanghebbende.

Voorzitter. Onze vragen met betrekking tot de aanwijzing van categorieën besluiten door middel van beleidsregels als besluiten die in beginsel in aanmerking zouden komen voor rechtstreeks beroep, voor zover het van het bestuursorgaan afhangt, hebben kennelijk tot enige verwarring geleid. De regering stelt dat dit niet kan, dat er geen categorieën kunnen worden aangewezen waarover op grond van ervaringen kan worden gezegd dat dit besluiten zijn waarvoor recht-

streeks beroep wordt toegestaan. Wel zegt de regering op blz. 3 van de memorie van antwoord dat beleidsregels mogelijk zijn indien de omschrijving van deze categorieën voldoet aan het geschiktheids-criterium. Onze fractie verzoekt de regering een voorbeeld te geven van zo'n omschrijving. Dat zou goed zijn voor de toekomst en de oriëntatie.

Zou indien een bestuursorgaan in een beleidsregel heeft vastgelegd of op andere wijze te kennen heeft gegeven dat het in beginsel instemt met rechtstreeks beroep de vermelding van die mogelijkheid van rechtstreeks beroep nu juist niet wel nodig zijn? In het algemeen wil de regering geen vermelding, maar zou die in dit geval juist niet wel nodig zijn?

Mevrouw de voorzitter. Wij hebben nog wel wat andere vragen, zoals over de veronderstelde verkdrk die veroorzaakt wordt door het terugstuuronderzoek door de rechter, maar die kunnen wellicht beter blijven rusten tot het eerste evaluatieonderzoek over een jaar is verricht. De antwoorden van de regering op de net gestelde vragen wachten wij met belangstelling af.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. De grondhouding van de fracties van SGP en ChristenUnie ten aanzien van dit wetsvoorstel is niet los te zien van de totstandkomingsgeschiedenis. Het wetsvoorstel is door het voorvorige kabinet ingediend, ondanks het feit dat de Raad van State zonder meer afwijzend was. Hij gaf blijk van ernstige twijfel over het nut van de maatregel. De Raad zag slechts beperkte (tijds)voordelen, waartegenover ernstige nadelen zouden staan en hij vreesde voor overbelasting van de rechter.

De regering gaf in het nader rapport echter geen krimp. De meeste kritiek van de Raad van State werd afgewezen. De regering lijkt door de Tweede Kamer in het gelijk gesteld te zijn. Immers, het wetsvoorstel werd, na een nota van wijziging, door die Kamer zonder beraadslaging of stemming aangenomen. Dat ligt in deze Kamer in ieder geval anders.

Wat onze fracties betreft, kunnen wij twee uitgangspunten die ook voor de regering belangrijk zijn, delen. Ten eerste dat het verkorten

Holdijk

en vereenvoudigen van bestuursrechtelijke procedures nastrevenswaardig is en ten tweede dat procedures over procedures zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. De vraag waarvoor wij vandaag staan, is derhalve of het middel van het rechtstreeks beroep in de vorm waarin ons dat wordt voorgelegd, aan deze dubbele doelstelling beantwoordt.

Los van de argumenten waarop de Raad van State zijn negatief advies baseert, lijkt ons in elk geval duidelijk dat we niet weten wat we met deze regeling over ons heen halen. Daarom zou het onze voorkeur hebben gehad, evenals dat het geval was bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, dat er eerst praktijkervaring was opgedaan. Daar wilde de regering echter niet van weten, omdat het volgens haar dan allemaal te lang zou gaan duren. Ervaring die in dit opzicht relevant zou kunnen zijn, bestaat er, voor zover mij bekend, slechts met het ontbreken van een bezwaarschriftprocedure bij enkele belangrijke beslissingen op grond van de Mededingingswet. Andere relevante voorbeelden ken ik niet. Mijn vraag aan de minister is of het ontbreken van een bezwaarschriftprocedure in de Mededingingswet tot onoverkomelijke problemen heeft geleid. Kan hij ons over die ervaring informeren?

Als algemene benadering staat voor onze fracties vast dat de hoofdregel moet blijven dat de bezwaarschriftprocedure moet worden gevolgd voordat in beroep kan worden gegaan bij de rechter. Naast rechtsbescherming biedt de bezwaarschriftprocedure de mogelijkheid van verlengde besluitvorming. Het betrokken bestuursorgaan kan naar aanleiding van het bezwaar zijn besluit aan een herbeoordeling onderwerpen en eventuele gebreken aan dit besluit herstellen. Deze bijdrage aan de rechtsbescherming en geschilbeslechting is in de ogen van onze fracties onmiskenbaar en wezenlijk.

Het volgen van de procedure van rechtstreeks beroep vormt een uitzondering op deze regel. Een van de kernvragen daarbij is hoe te voorkomen valt dat daarvoor onrijpe zaken bij de bestuursrechter terechtkomen. Als ultimum remedium bestaat er de terugverwijzingsmogelijkheid \pm die karakterisering "ultimatum remedium" hanteren wij bewust. Maar het preventieve effect

zal toch vooral moeten uitgaan van het verzoekcriterium aan de kant van de burger en het geschiktheids-criterium aan de kant van het bestuursorgaan. Beide criteria vormen in onderlinge samenhang een rem op de ingang tot het rechtstreeks beroep, zeg de prorogatie.

Een van de vragen die zich bij de bestuurlijke beoordeling van een verzoek voordoet, is naar onze mening de tweeledigheid van die beoordeling. Zien wij het goed, dan is het beoordelingscriterium enerzijds objectief geformuleerd. Dat wil zeggen: alleen prorogatie als de zaak daarvoor "geschikt" is \pm in de termen van het wetsvoorstel \pm waarbij het bestuur volgens de memorie van toelichting overigens wel een zekere beoordelingsvrijheid heeft. Maar anderzijds wordt het bestuur de bevoegdheid toegekend \pm ik moge verwijzen naar artikel 7.1a, derde lid \pm om met prorogatie in te stemmen als de zaak daarvoor geschikt is. Ik wijs op de woorden: "kan instemmen". Die formulering duidt op een discretionaire bevoegdheid, hetgeen impliceert dat het bestuur een prorogatieverzoek zou mogen afwijzen, ~~ook~~ als de zaak op zichzelf voor prorogatie geschikt zou zijn. Deze tweeslachtigheid in de beoordeling komt ons niet erg logisch voor. Is de minister dat met ons eens?

Van de andere kant bezien, zou deze dubbele beoordeling door het bestuur, even afgezien van de last voor het bestuur zelf van het tweevoudig beoordelingsmoment, weleens de grootste praktische rem op een al te uitbundig gebruik van het middel van prorogatie kunnen vormen. Deelt de minister deze visie? Zo ja, dan zou dit impliceren dat er in elk geval buitengewoon grote voorzichtigheid van de kant van het bestuur verwacht mag worden bij de beslissing om in te stemmen met een prorogatieverzoek en alleen in bijzondere, zich daartoe lenende gevallen af te wijken van de bezwaarschriftprocedure.

In het voorlopig verslag hebben onze fracties enkele vragen gesteld met betrekking tot het verschuldigde griffierecht. De antwoorden zijn helder, al spreken zij ons inhoudelijk niet bijzonder aan. Hoe dat zij, in elk geval is duidelijk geworden dat de burger die om rechtstreeks beroep mocht verzoeken, nu moet weten dat hij in elk geval van terugverwijzing

en vervolgens alsnog beroep bij de rechter, tweemaal het verschuldigde griffierecht kwijt is. Ook die wetenschap kan wellicht een remmend effect hebben op het doen van een verzoek.

Ten slotte, onze vragen met betrekking tot bezwaren die worden ingediend nadat het bestuursorgaan reeds heeft ingestemd met verzoeken van andere bezwaardenden om rechtstreeks beroep \pm zie de situatie van artikel 7.1, zesde lid \pm betreffen een complicatie die zich niet vaak zal voordoen. Wat dat oordeel betreft zijn wij het met de regering eens. Het zal gaan om bezwaarschriften die na ommekomst van de bezwaretermijn worden ontvangen en waarvan de te late indiening verschoonbaar is. Dat zal zelden het geval zijn. Niettemin zou de enkele mogelijkheid van deze complicatie de zoveelste reden voor het bestuur moeten zijn om met prorogatie alleen in te stemmen als het gaat om tweepartijengeschillen, waarbij de feiten en hetgeen partijen verdeeld houdt doorgaans overzichtelijker zullen zijn dan bij meerpartijengeschillen. Wij zouden het op prijs stellen, ook op dit punt van de minister te vernemen of hij het met onze visie en conclusie ter zake eens is.

Afsluitend zou ik nog willen zeggen dat onze fracties op dit moment nog een ambivalente positie ten opzichte van het wetsvoorstel innemen. E~~en~~n ding is voor ons echter duidelijk, namelijk dat de relatie die de regering uitdrukkelijk legt tussen het rechtstreeks beroep en het terugdringen van de juridisering van het openbaar bestuur theoretisch weliswaar correct is, maar dat het praktisch effect vrijwel te verwaarlozen zal zijn. Wij zullen met aandacht naar de reactie van de regering luisteren.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):
Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel Rechtstreeks beroep dat wij vandaag behandelen, is onderdeel van het pakket maatregelen dat nog in het regeerakkoord van het kabinet Kok 2 is aangekondigd met als doel de juridisering van het openbaar bestuur terug te dringen. In dat regeerakkoord is bepaald dat rechtstreeks beroep op de rechter mogelijk zal zijn als de belanghebbende en het bestuur het eens zijn over het overslaan van de bezwaar-

Broekers-Knol

fase. Door toe te staan dat deze procedure wordt overgeslagen als alle partijen daarmee instemmen, wordt bijgedragen aan een vereenvoudiging en verkorting van procedures, aldus de Memorie van toelichting. Door rechtstreeks beroep mogelijk te maken, wordt de juridisering van het openbaar bestuur teruggedrongen. Dat is de inzet van het wetsvoorstel. Maar is dat nu wel zo, mevrouw de voorzitter? Wordt niet juist met dit wetsvoorstel het tegenovergestelde bereikt van wat ermee beoogd wordt? Leidt rechtstreeks beroep niet juist tot juridisering en extra belasting van de bestuursrechter? Mijn fractie meent dat het antwoord op deze vragen "ja" is. Ik zal dat nader toelichten. Ik zal allereerst aandacht besteden aan de bezwaarfase in het bestuursrecht en vervolgens zal ik specifiek ingaan op de inhoud van het wetsvoorstel.

De bezwaarfase. De minister is een voorstander van het ontlasten van de rechterlijke macht door bijvoorbeeld alternatieve geschillenbeslechting zoals mediation. In zijn notitie "Mediation en het rechtsbestel" van 19 april jongstleden aan de Tweede Kamer merkt de minister op pagina 4 op dat er niet al te snel een beroep moet worden gedaan op de rechterlijke macht om conflicten in de samenleving op te lossen. De overheid heeft daarin een voorbeeldfunctie te vervullen, aldus de minister, en hij noemt in dat verband het succesvolle project van mediation in de bezwaarfase van de provincie Overijssel. De bezwaarfase in het bestuursrecht is niet een vorm van alternatieve geschillenbeslechting in strikte zin, zoals mediation. Anderzijds kunnen juist in de bezwaarfase partijen tot elkaar gebracht worden, omdat in die fase belanghebbende en het bestuursorgaan op min of meer informele wijze hun standpunten kunnen verduidelijken en naar een oplossing kan worden gezocht. In de bezwaarfase kunnen dikwijls ook formele problemen worden opgelost, zoals een gebrek aan motivering. Ik kan dat bevestigen vanuit mijn bijna twaalfjarige ervaring als lid van een Commissie voor de bezwaarschriften.

In de Memorie van toelichting bij de eerste tranche van de thans tienjarige Algemene wet bestuursrecht wordt op pagina 318 van de Parlementaire Geschiedenis opgemerkt: "Om twee redenen

hebben wij besloten ... een algemene verplichting tot het volgen van de bezwaarschriftprocedure in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen. Ten eerste zouden de niet geringe belangen die met het volgen van de bezwaarschriftprocedure voorafgaand aan het beroep op een administratieve rechter zijn gediend onvoldoende tot hun recht komen indien de justitiabele en het bestuursorgaan in beginsel vrij zouden zijn al dan niet van de bezwaarschriftprocedure gebruik te maken." De Memorie van antwoord vervolgt op pagina 319 van de Parlementaire Geschiedenis: "De vraag of het mogelijk moet zijn de bezwaarschriftprocedure over te slaan en direct beroep bij de rechter in te stellen indien bestuursorgaan en burger beiden daaraan de voorkeur geven, is bij de voorbereiding van deze bepaling voorwerp van discussie geweest. Zij is echter negatief beantwoord." _ "Alles afwegende menen wij dat een regeling die het laten vallen van de bezwaarschriftprocedure mogelijk maakt ingeval alle partijen, _ , daarmee instemmen, de bepalingen over de bezwaarschriftprocedure beduidend zou compliceren, terwijl de voordelen twijfelachtig of althans zeer beperkt zouden zijn. Dat laatste wordt ook bevestigd door de praktijk van het belastingrecht."

De vraag van mijn fractie aan de minister is dan ook: waarom is de minister enerzijds voorstander van alternatieve vormen van conflictoplossing met als doel een afname van het beroep op de rechter en waarom stelt de minister anderzijds voor, een beproefde methode als de bezwaarfase over te slaan met als uitkomst een rechtstreeks beroep op de rechter? Hoe moet mijn fractie deze tegenstrijdigheid duiden?

Ik kom te spreken over de inhoud van het wetsvoorstel. Rechtstreeks beroep kan de bestuursrechtelijke procedure vereenvoudigen en versnellen, wanneer duidelijk is dat de bezwaarfase werkelijk niets zal opleveren, als het louter gaat om een rechtsvraag. Aan de in het wetsvoorstel gekozen oplossingen kleven echter de nodige bezwaren. Ik noem er een aantal.

De indiener van een bezwaarschrift kan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep. Dit staat in artikel 7:1a van het wetsvoorstel. Een soort

verlofstelsel dus. Het merkwaardige van dit verlofstelsel is echter dat het bestuursorgaan dat zal besluiten waartegen bezwaar wordt gemaakt, heeft genomen, de instantie is die het verlof moet verlenen. Geen neutrale instantie derhalve, maar een belanghebbende bij de procedure. Mijn fractie meent dat deze gekozen oplossing niet bepaald bevorderlijk is voor het vertrouwen van de burger in de overheid en dat willen wij zo graag, een betrouwbare overheid. Hoe ziet de minister dit?

Het bestuursorgaan beoordeelt of de zaak "geschikt" is voor rechtstreeks beroep. Het bestuursorgaan zal een zaak "geschikt" beoordelen als er, naar het oordeel van het bestuursorgaan, louter sprake is van een rechtsvraag. Maar zal het bestuursorgaan daartoe niet al te gemakkelijk beslissen? Als het bestuursorgaan een zaak niet "geschikt" beoordeelt, zit er kennelijk nog ruimte in de beleidsbeslissing. Is het bestuursorgaan bereid dat te erkennen? Geeft dat niet meteen al een opening voor de belanghebbende in de bezwaarfase? Graag verneem ik hierop een reactie van de minister.

Wanneer een bestuursorgaan een zaak "geschikt" heeft beoordeeld voor rechtstreeks beroep, kan desalniettemin de rechter toch nog, na bestudering van de zaak, vaststellen dat de zaak terug moet naar de bezwaarfase. Een soort doelmatigheidsstoetsing dus van de rechter en dat is niet de taak van de bestuursrechter. Er zit dus kennelijk nog ruimte in de beleidsbeslissing. Wordt daardoor de procedure versneld? Mijn fractie betwijfelt dat. Wat betekent dit voor de belasting van de rechter?

De zaak gaat dan terug naar de bezwaarfase. Wanneer de zaak in die fase behandeld is, kan de zaak opnieuw aan de bestuursrechter voorgelegd worden. Meent de minister werkelijk dat dit alles tot een vermindering van het beroep op de rechter leidt?

Naar de mening van mijn fractie zou een verzoek van de belanghebbende om rechtstreeks beroep, beoordeeld moeten worden door een onafhankelijke instantie. Een commissie voor de bezwaarschriften of de voorzitter van een dergelijke commissie zou zo'n onafhankelijke instantie kunnen zijn. Het hele terugverwijscircus door de bestuursrechter hoeft dan ook niet plaats te

Broekers-Knol

vinden. De onafhankelijke commissie of de voorzitter daarvan heeft dan beoordeeld of er op beleidsmatig terrein acht niets meer in de zaak zit. Er wordt vervolgens verlof gegeven voor rechtstreeks beroep, mits vanzelfsprekend het bestuursorgaan ook instemt met het overslaan van de bezwaarfase. Met zo'n procedure kan wel winst worden geboekt. Wij horen graag de mening van de minister hierover.

Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie stelt vast dat de bedoelingen van de minister met het wetsvoorstel rechtstreeks beroep goed zijn. Vorm en inhoud van het wetsvoorstel zijn dat echter niet, zoals ook de Raad van State vaststelde in zijn advies over het wetsvoorstel. De voorgestelde regeling is te omslachtig, opent de mogelijkheid voor willekeur, levert een extra belasting op voor de rechterlijke macht en staat haaks op de inzet van de minister om het beroep op de rechter terug te dringen. Mijn fractie is dan ook niet overtuigd van nut en noodzaak van dit wetsvoorstel.

Mevrouw de voorzitter. Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de minister af.

De **voorzitter**: Ik schors de beraadslaging over dit wetsvoorstel tot na de afhandeling van de Overleveringswet.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.14 uur tot 15.30 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europese aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Overleveringswet) (29042).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel dat op dit moment aan de orde is, moet u zien tegen de achtergrond van het proces van Europese integratie. Wij zitten midden in dit proces. Je kunt

verschillend denken over de mate waarin wij daarmee gevorderd zijn, maar het is duidelijk dat er een ontwikkeling gaande is en dat dit een ontwikkeling is die in deze Kamer, maar ook in de andere Kamer en door de regering gewenst wordt. Het Europees aanhoudingsbevel is daarvan een symbool.

De gedachte dat de uitlevering en de uitleveringsprocedures vereenvoudigd zouden kunnen en moeten worden, lag al besloten in het programma van Tampere. Dat die gedachte momentum kreeg door de aanslagen in de Verenigde Staten, is duidelijk. Toen drong het besef door dat uitleveringsprocedures en de uitlevering zelf die een potentieel nuttig en nodig instrument zijn voor het voor de rechter brengen van terroristen maar jaren duren, niet meer bij de tijd waren en niet bevorderlijk waren voor die bestrijding. Deze duur gold misschien niet zozeer de situatie in Nederland. Wij hebben één van de kortste procedures, maar desondanks duurt de procedure in Nederland altijd nog acht maanden. In andere landen zijn die procedures echter vaak veel langer en daarbij zijn ook de moeilijkheden doorgaans veel aanzienlijker. Het betreft lange procedures, besluitvorming op het hoogste regeringsniveau, ongelijksoortige weigeringsgronden en andere signalen van veroudering.

De pogingen om via de verdragen van 1993 en 1996 te komen tot modernisering, hadden in 2001 niet tot resultaat geleid doordat die verdragen nog steeds niet door alle landen geratificeerd waren. Dit is tevens het antwoord op de vraag van de heer Holdijk, waarom niet naar aanpassing van de bestaande verdragen is gestreefd. Immers, die verdragen waren nog niet eens in werking getreden vanwege de moeilijkheden. Ik hoop dat dit eveneens een antwoord is op de vraag van de heer Kohnstamm, waartoe het kaderbesluit precies dient en voor welke gevallen het dient. Het ging niet zozeer om concrete gevallen waar een oplossing voor gevonden moest worden. Het ging om een modernisering van het instrument van uitlevering in het kader van een integratieproces waarin de verschillende lidstaten steeds meer op elkaar aangewezen raken voor de hele strafrechtspleging en in het bijzonder ook bij de bestrijding van terrorisme.

Het Europees aanhoudingsbevel wordt ingevoerd door middel van een kaderbesluit. Dat is een instrument op basis van het Verdrag van Amsterdam en brengt verplichtingen voor de lidstaten met zich mee. Op grond daarvan zijn, na vaststelling door de Raad, de lidstaten verplicht het daarin beoogde resultaat te bereiken. Het is als het ware een richtlijn, maar dan in het kader van de derde pijler. Van de onder het Verdrag van Maastricht nog geldende vrijblijvendheid is geen sprake meer en bij de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam is dan ook door beide Kamers het instemmingsrecht bedongen ten aanzien van de besluiten die verplichtingen met zich meebrengen voor de Nederlandse staat.

De Nederlandse regering werkt mee aan een kaderbesluit en dat wordt hier ook besproken. Over dat kaderbesluit en de verplichtingen die dit inhoudt, wordt in het licht van de instemming van beide Kamers vervolgens door de Nederlandse regering en de Raad besloten. Dat houdt echter in dat men vervolgens niet hier opnieuw ± dat is de reden waarom er in de stukken verwezen is naar de voorgeschiedenis ± deze verplichting aan de orde kan stellen. Dit nog afgezien van het feit dat Nederland dan niet zou voldoen aan zijn verdragsverplichtingen. Vervolgens kan er wel gediscussieerd worden over de vraag of een bepaalde zaak wel of niet onder het resultaat van het kaderbesluit valt. Echter, als wij het hebben over de zaak van een 12-jarige minderjarige, dan is dat een punt dat uitdrukkelijk in het kaderbesluit staat en waar dan niet hier weer van gezegd kan worden: dat doen wij toch maar eens anders.

Wat is het doel van de overlevering? Het betreft hier een fundamenteel uitgangspunt en dat is ook de reden waarom gesproken wordt van overlevering in plaats van uitlevering. Dit is het uitgangspunt dat het, gegeven de stand van de integratie, juist is dat wij uitgaan van het algemene beginsel dat de pleger van een strafbaar feit wordt beoordeeld door de rechter ter plaatse van het delict. Het betekent dat wij in wezen iets anders krijgen dan de uitlevering. Het is niet meer een daad van bestuur of wij personen uitleveren aan de rechtsmacht van een ander land. Nee, het kaderbesluit berust op het beginsel ± dit is aanvaard met