

Vergaderjaar 2003–2004

27 563

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enige andere wetten in verband met de mogelijkheid om de bezwaarschriftenprocedure met wederzijds goedvinden buiten toepassing te laten (rechtstreeks beroep)

A¹

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE²

Vastgesteld 21 oktober 2003

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de leden van de vaste commissie voor Justitie aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

ALGEMEEN

De leden van de **CDA**-fractie hadden met kritische belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel en het daaromtrent verhandelde kennisgenomen. Verkorting en vereenvoudiging van bestuursrechtelijke procedures onderkennen ook deze leden als een goede zaak en als een aspect van een wenselijke dejuridisering. Het nogal kritische en sceptische advies van de Raad van State evenals de aarzelingen bij de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, zijn in dit verband echter opvallend. Maar ook in de literatuur (zie bijv. Prof. B. van der Meulen in *NTB Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 4/5) twijfelen sommigen, vooral in het licht van ervaringen opgedaan bij bijvoorbeeld de Wet ARBO (Administratieve Rechtspraak Bedrijfsorganisatie), aan de door de regering beoogde winst van de invoering van rechtstreeks beroep.

Veel is in dit verband noodzakelijk speculatief, maar het stond voor deze leden in ieder geval buiten kijf dat een gedegen en gerichte evaluatie hier uitkomst moet bieden. Bij deze leden was nog een aantal vragen overgebleven waarvan ze de beantwoording op prijs stelden om beter tot een afweging over dit wetsvoorstel te kunnen komen.

Het wetsvoorstel heeft als inzet een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de juridisering in het openbaar bestuur. De leden van de **PvdA**-fractie toonden zich gevoelig voor dit streven. Met de regering hoopten zij dat het met instemming van beide partijen overslaan van de bezwaarschriftprocedure tot een eenvoudiger en kortere procedure kan leiden en daarom zowel voor de belanghebbende burgers als voor de overheid belangrijke voordelen kan hebben. Zij constateerden echter ook dat de Raad van State in zijn uiterst kritische advies omtrent het wetsvoorstel een aantal wezenlijke vragen aansnijdt, waarop de antwoorden nog niet direct evident zijn. Het gaat om kwesties waarover

¹ Het eerder verschenen stuk inzake dit wetsvoorstel is gedrukt onder EK nr. 236, vergaderjaar 2002–2003.

² Samenstelling: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Rosenthal (VVD), Kohnstamm (D66), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), (*voorzitter*), Broekers-Knol (VVD), Kox (SP), Soutendijk-v. Appeldoorn (CDA) en Westerveld (PvdA).

ook de bestuursrechtswetenschappelijke wereld verdeeld is. Deze leden zouden een nadere beschouwing van de regering over deze kwesties daarom zeer op prijs stellen.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stelden over het wetsvoorstel nog de onderstaande vragen.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Niettemin hadden de tussen de regering en de Tweede Kamer gewisselde stukken ook aan hen aanleiding gegeven om de regering enkele vragen voor te leggen.

INHOUD WETSVOORSTEL

De regering verwerpt de opvatting van onder andere de Raad van State dat partijen veelal niet goed kunnen inschatten of de zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep, al sluit de regering niet uit dat «het wel eens kan voorkomen». De leden van de **CDA**-fractie vroegen zich af of deze verwachting van de regering niet te optimistisch is althans waar het gaat om «gewone» (niet professionele organisaties) bezwaarden. De bezwaarschriftenprocedure wordt door menigeen zeker in het begin toch wel te vaak gezien als een «partijdige» procedure, in die zin dat men bij hetzelfde bestuursorgaan dat het gewraakte besluit nam in het geweer komt. Hierdoor kan het belang van doelmatigheidstoetsing die in de bezwaarschriftenprocedure wel degelijk aanwezig is en die vaak materieel verricht wordt door dikwijls externe adviescommissies, wegvallen indien het bestuursorgaan soepel instemt. Daarmee vervalt een extra kans voor de bezwaarden, zeker indien de zaak wat betreft rechtmatigheidstoetsing weinig kansrijk is. Graag vernamen deze leden het oordeel van de regering.

Dient of kan naar de opvatting van de regering, het bestuursorgaan bij de oordeelsvorming over de vraag of op een verzoek tot rechtstreeks beroep moet worden ingestemd ook – indien aanwezig – de externe adviescommissie in bepaalde gevallen in te schakelen c.q. inschakelen?

De regering stelt dat niet in alle omvang is vast te stellen welke criteria bepalen in welke gevallen een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep, zo vervolgden de leden van de CDA-fractie, al worden er wel een viertal genoemd. Kan de regering ook aangeven in welke gevallen een zaak in ieder geval niet geschikt is voor rechtstreeks beroep terwijl ook al zijn in het bezwaarschrift de gronden daarvoor reeds aangevoerd?

Kan een bezwaarde voor wie op grond van een specifieke regeling rechtstreeks beroep openstaat, ook via de procedure in het voorliggende wetsvoorstel, dus via de Algemene wet bestuursrecht (Awb), instemming vragen bij het bestuursorgaan voor dit rechtstreekse beroep, bijvoorbeeld omdat bezwaarde daardoor een overlegmoment wil scheppen met het bestuursorgaan dat het gewraakte besluit nam?

Indien meerdere bezwaarden rechtstreeks beroep hebben ingesteld, kan het toch voorkomen dat ten aanzien van een of meerdere bezwaarden een bestuurlijke oplossing in zicht komt die deze ertoe brengt de beroepschriften in te trekken. In hoeverre verandert deze gebeurtenis de situatie waarin de andere indieners van rechtstreeks beroep verkeren mede in het licht van art. 6:18 en 6:19 Awb? Is alsdan een nieuwe keuze voor de bezwaarschriftenprocedure mogelijk, zo vroegen deze leden. Het leek de leden van de CDA-fractie denkbaar dat een derde belanghebbende, die zich weliswaar als partij in het geding voor de rechter kan

voegen, toch meer mogelijkheden zou zien in een bezwaarschriften-procedure. Indien bijvoorbeeld tegen een vergunningverlening door een buurman wordt opgekomen dan zou wellicht bijvoorbeeld in de sfeer van de vergunningvoorwaarden of via mediation-achtige tussenoplossingen anderszins een bevredigende oplossing kunnen worden gevonden. Deze extra kans in het kader van bestuurlijke heroverweging (doelmatigheidsstoetsing) is nu afhankelijk geworden van de bezwaarde en het bestuursorgaan. Is hierdoor de positie van derden-belanghebbenden naar het oordeel van de regering – toegegeven onder bijzondere omstandigheden – niet zwakker geworden?

Bestuursorganen kunnen naar de opvatting van de regering categorieën van verzoeken in beleidsregels aanwijzen als soorten besluiten ten aanzien waarvan verzoeken om rechtstreeks beroep toe te staan (in beginsel) zullen worden ingewilligd. Kunnen in dit verband ex ante ook categorieën van besluiten worden aangewezen (bijv. bepaalde subsidieverleningen, zekere vergunningskwesties, bepaalde aanslagen enz.) waarvan naar de opvatting van het bestuursorgaan de ervaring heeft geleerd dat de bezwaarschriftenprocedure het primaire besluit heel vaak onaangetaast laat, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Een belangrijk punt van kritiek van de Raad van State is, zo vervolgden de leden van de **PvdA**-fractie, dat de bestuursrechter wordt ingeschakeld in zaken die zich juist wel lenen voor afhandeling door de bezwaarschrift-procedure en die zaken dus zal moeten terugverwijzen; in dat geval wordt de procedure niet korter en eenvoudiger en neemt de werklast van de rechter navenant toe. De regering meent dat dit gevaar zich wel niet gauw zal voordoen. Kan deze stelling door de regering met kwantitatieve gegevens worden onderbouwd? Is nagegaan bij de bestuursrechters zelf of zij binnen hun organisatie deze vrees reëel achten? Fundamenteel nog is de vrees van de Raad van State dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep de wenselijke zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure zal verminderen, hetgeen voor alle betrokkenen nadelig zou zijn en de werklast van de bestuursrechter zeker zou doen stijgen. Hoe oordeelt de regering over de wenselijkheid en het feitelijke functioneren van de bezwaarschriftprocedure op zichzelf en over het gevaar dat de zeefwerking zou afnemen?

In het licht van de gesignaleerde controverse en de onzekerheid over de te verwachten praktijkontwikkeling, vroegen de leden van de PvdA-fractie vervolgens of het wel verstandig is om het rechtstreekse beroep, zoals thans wordt voorgesteld, in te voeren over de hele linie van bestuursbeslissingen die onder de Algemene wet bestuursrecht vallen, of dat het verstandiger zou zijn allereerst het rechtstreekse beroep uitsluitend open te stellen voor die categorieën van gevallen waarvan in de literatuur nu gesignaleerd wordt dat bekorting van de procedure door overslaan van het bezwaarschrift wenselijk en mogelijk zou zijn. Van de opgedane ervaringen kan dan lering getrokken worden alvorens een algemene regeling te maken. Deze overweging bracht deze leden vanzelf op een volgende kwestie. Welke criteria moeten het bestuur en de rechter eigenlijk aanleggen om te bepalen of de bezwaarschriftenprocedure kan worden overgeslagen? De regering laat het in het wetsvoorstel bij een vage term: de «kennelijk ten onrechte» ingestelde rechtstreekse beroepen. Is het werkelijk niet mogelijk bestuur en rechter scherpere criteria mee te geven om tot deze kennelijke onredelijkheid te besluiten?

Met enige verbazing constateerden de aan het woord zijnde leden dat de regering blijkens het debat met de Tweede Kamer niet vindt dat het bestuursorgaan bij de beschikking aan de belanghebbende hoeft mee te delen dat er de mogelijkheid van rechtstreeks beroep met wederzijds

goedvinden bestaat! Heeft de regering dan toch niet zo heel veel vertrouwen in de redelijkheid van de burgers en de rechtskennis van hun adviseurs? Zou er misschien toch een grote toeloop op de rechter ontstaan van nodeloze kwesties over het rechtstreeks beroep? Zou de Raad van State misschien toch meer gelijk hebben dan de regering in eerste instantie meende? De leden van de PvdA-fractie zagen de antwoorden op deze vragen met belangstelling tegemoet.

Vervolgens vroegen ook de leden van de **VVD**-fractie of door dit wetsvoorstel de werklast van de rechterlijke macht niet wordt verhoogd. Op pagina 7 van de nota naar aanleiding van het verslag van 8 november 2002 merkt de regering op dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep slechts een geringe toename van het aantal aan de bestuursrechter voorgelegde geschillen ten gevolge heeft. Waarop baseert de regering deze uitspraak? Zijn haar daarover gegevens bekend?

Op pagina 6 van de nota naar aanleiding van het verslag van 8 november 2002 merkt de regering voorts op dat van de terugwijsmogelijkheid door de bestuursrechter naar het bestuursorgaan een sterk preventieve werking zal uitgaan. Voor wie zal deze sterk preventieve werking gelden, voor het bestuursorgaan dat moet beoordelen of een zaak «geschikt» is (art. 7:1a lid 3) voor rechtstreeks beroep? Of ook voor de belanghebbende die het verzoek tot rechtstreeks beroep indient?

De bestuursrechter heeft de mogelijkheid een zaak terug te wijzen naar het bestuursorgaan, wanneer de bestuursrechter daartoe termen aanwezig acht. Deelt de regering de mening van de leden van de VVD-fractie dat de bestuursrechter, teneinde tot een oordeel tot al dan niet terugwijzing te kunnen komen, in zekere zin de doelmatigheid van het oorspronkelijke besluit van het bestuursorgaan wel moet toetsen, hoewel zijn bevoegdheid zich daartoe niet uitstrekt?

Het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een vereenvoudiging en verkorting van procedures. De bezwaarprocedure neemt dikwijls veel tijd in beslag. Te vreezen valt echter dat de last voor de bestuursrechter zwaarder wordt, omdat zaken minder goed zijn voorbereid dan wanneer het bezwaarschrifttraject reeds is doorlopen. De bestuursrechter zal bovendien meer zaken te beoordelen krijgen. Tot slot zal de bestuursrechter zich er steeds van moeten vergewissen of de zaak niet teruggevoerd moet worden naar het bestuursorgaan. Een en ander betekent dat de procedure bij de bestuursrechter meer tijdrovend zal worden dan thans het geval is. Wat is dan de winst, zo vroegen deze leden. Is er niet eerder sprake van verlies in verband met de toename van de belasting van de rechterlijke macht en dus ook de toename van de kosten? Werkt het opnemen in de Awb van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep wel zo dejuridiserend als de regering beoogt te betogen?

Welke criteria worden gehanteerd door een bestuursorgaan om vast te stellen of een zaak «geschikt» is voor rechtstreeks beroep? Is daarvan slechts dan sprake als er een meningsverschil is over een rechtsvraag (zie ook pag. 21 nota naar aanleiding van het verslag van 8 november 2002)? Is het wel juist dat aan het bestuursorgaan de beoordeling is overgelaten of het bezwaar «geschikt» is voor rechtstreeks beroep; per slot van rekening dient het bestuursorgaan zich te beraden over het verzoek en dus over zijn eigen besluit. Zou de «geschikt»heidsvraag niet ter beoordeling kunnen/moeten worden voorgelegd aan een buitengerechtelijke onafhankelijke derde, bijvoorbeeld (de voorzitter van) de Commissie bezwaar?

Verwacht de regering van de mogelijkheid tot rechtstreeks beroep een positief effect op de kwaliteit van besluiten van bestuursorganen, hetgeen zou kunnen bijdragen aan dejuridisering?

Tenslotte merkten de leden van de VVD-fractie op dat in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 28 740 (verhoging van de opbrengst van griffierechten) de regering stelt dat de burger een eigen verantwoordelijkheid heeft om te proberen een conflict zonder tussenkomst van de rechter op te lossen; hij dient zich rekenschap te geven van de mogelijkheid om het conflict zonder beroep op de rechter op te lossen. Hoe rijmt de regering deze uitspraak met het onderhavige wetsvoorstel?

De leden van de fracties van **SGP en CU** wezen erop dat er bij nota van wijziging in is voorzien dat de verplichting om griffierecht te betalen niet geldt voor degene wiens bezwaarschrift ongevraagd op grond van artikel 7:1a, zesde lid, wordt doorgezonden. Het griffierecht wordt voorts terugbetaald aan degene wiens beroepschrift door de rechtbank op basis van artikel 8:54a van de Awb wordt teruggewezen. Teruggave is echter, zoals de regering in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 9) meedeelt, een mogelijkheid, géén verplichting. Met de nota van wijziging konden deze leden zich op zich verenigen. De mogelijkheid van teruggave van het griffierecht in geval van terugverwijzing riep echter vragen bij hen op. Terugverwijzing door de rechter zal in het algemeen betekenen dat het volgen van de bezwaarschriftprocedure van waarde wordt geacht. Het gevolg van de behandeling van het bezwaarschrift behoeft echter geenszins te betekenen dat het geschil wordt opgelost. Daarom meenden deze leden dat niet uitgesloten mag worden dat de zaak alsnog in beroep aan de orde zal komen. Zij vroegen of bij zulk een verloop van zaken opnieuw griffierecht voldaan zou moeten worden. Meer in het algemeen stelden deze leden de vraag of, nu rechtstreeks beroep alleen op verzoek van de bezwaarde én met instemming van het bestuursorgaan kan plaatsvinden, het niet een voor de handliggende gedachte is dat de bezwaarde en het bestuursorgaan ieder de helft van het griffierecht dragen, aangezien beide partijen gebaat zijn bij het overslaan van bezwaar.

Deze leden gaven te kennen moeite te hebben met de voorgestelde bepaling van artikel 7:1a, zesde lid, die het mogelijk maakt dat bij meerpartijengeschillen bezwaarschriften waarin niet om rechtstreeks beroep is gevraagd, desniettemin als beroep door de rechter worden afgedaan. Zij vroegen of deze modaliteit ertoe zal bijdragen dat de rechter zich zal moeten uitspreken in zaken die daartoe niet geëigend zijn, omdat de bezwaren op de doelmatigheid en niet op de rechtmatigheid van het besluit betrekking hebben. Zij wilden graag vernemen wat de inschatting van de regering is betreffende de frequentie waarmee dit type gevallen zich zal kunnen voordoen. Is de verwachting niet gewettigd dat prorogatie in de praktijk beperkt zal blijven tot twee partijengeschillen?

Tot slot stelden deze leden nog een vraag met betrekking tot artikel 7:1a, derde lid. Zij vroegen of de formulering die in het voorgestelde artikel is gebruikt: «kon instemmen» erop duidt dat er sprake is van een discretionaire bevoegdheid, hetgeen impliceert dat het bestuursorgaan een prorogatieverzoek zou mogen afwijzen ook als de zaak op zichzelf voor prorogatie geschikt zou zijn.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Janssen