

Vergaderjaar 2000–2001

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)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 27 maart 2001

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel tot 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. Naar aanleiding van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel hebben deze leden nog verschillende vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden staan positief tegenover initiatieven van de regering om een halt toe te roepen aan de voortschrijdende juridisering. Het probleem in de juridisering heeft reeds gedurende lange tijd de belangstelling van deze leden. Zij zien dit wetsvoorstel als gewaardeerd onderdeel van een aantal maatregelen om het vraagstuk van juridisering aan te pakken.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling en instemming kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel, echter deze fractie wil graag enkele opmerkingen maken.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij onderschrijven de noodzaak van het terugdringen van juridisering in het openbaar bestuur en onderkennen een zekere behoefte die in het veld bestaat aan een vorm van rechtstreeks beroep. Deze leden zijn kritisch ten opzichte van de wijze waarop het

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), ondervoorzitter, Rouvoet (ChristenUnie), 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) en vacature PvdA.

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), 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), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

rechtstreeks beroep in dit wetsvoorstel wordt vormgegeven en onderbouwd.

Zo vragen zij of het bezwaar volgens de regering niet in veel gevallen juist dejuridiserend werkt, mede omdat er een zekere «zeefwerking» vanuit gaat.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Enerzijds kunnen zij zich voorstellen dat dit wetsvoorstel in sommige situaties tegemoetkomt aan de behoefte aan versnelling van de procedures. Maar daarnaast zien de leden ook haken en ogen aan dit voorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben sympathie voor het doel dat dit wetsvoorstel wil bereiken, namelijk een vereenvoudiging en verkorting van procedures. Deze leden constateren echter dat de huidige regels inzake de bezwaarschriftprocedure een snelle behandeling van bezwaarschriften zeer wel mogelijk maken. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen daarom weten in hoeverre er een noodzaak bestaat tot het mogelijk maken van het overslaan van de bezwaarfase, ook gezien het feit dat daaraan nadelen kleven. Deze leden willen tevens weten of de problemen waarvoor dit wetsvoorstel een oplossing wil bieden niet voor een deel te wijten zijn aan een trage afhandeling van bezwaarschriften door bestuursorganen en dat de oplossing van de problemen voor een deel daar ook gezocht moeten worden.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling doch allerm minst met onverdeelde instemming van het wetsvoorstel kennisgenomen. Ter toelichting van dit standpunt maken zij verschillende opmerkingen en stellen zij een aantal vragen.

2. Voorbereiding van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven op grond waarvan zij overtuigd is van de wenselijkheid van de voorgestelde maatregel en of de door de regering beoogde effecten ook worden bereikt na invoering van onderhavig wetsvoorstel? Is hiertoe onderzoek verricht? Zo zijn deze leden onder verwijzing naar het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) niet volledig overtuigd door de opmerking van de regering dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep niet zal leiden tot een grotere werklast bij de rechterlijke macht. Voorts achten deze leden het van belang te vernemen wat de gevolgen zullen zijn voor de rechtszoekende ten aanzien van kosten van rechtshulp en griffierecht. Graag een reactie van de regering hierop.

In het algemeen deel van de memorie van toelichting missen deze leden de samenhang met het wetsvoorstel «uniforme openbare voorbereidingsprocedure» (27 023). Graag ontvangen deze leden een toelichting van de regering waarin de samenhang tussen beide wetsvoorstellen uiteen wordt gezet. Zo blijkt uit de bij laatstgenoemde wetsvoorstel behorende toelichting dat de regering verwacht dat het aantal bezwaarprocedures drastisch terug zal lopen. Zo wordt ook op bladzijde 6 van onderhavig wetsvoorstel betoogd dat in veel zaken de uniforme voorbereidingsprocedure zal worden gebruikt «waarna de bezwaarprocedure reeds vanzelf vervalt». Waarop baseert de regering deze uitspraak en is hier onderzoek naar verricht?

Met betrekking tot dit wetsvoorstel kan met de Raad van State worden geconstateerd, dat het niet op uitvoerig onderzoek is gestoeld, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Het effect van het wetsvoorstel is onder meer niet duidelijk in kaart gebracht. Omtrent die beide punten heerst

verdeeldheid onder de verschillende adviserende instanties. De leden vragen de regering of en zo ja, in hoeverre nader onderzoek zal volgen.

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan een aantal organisaties in het veld, waaronder de NVvR, zo merken de leden van de D66-fractie op. De NVvR vreest als gevolg van het rechtstreeks beroep een aanzienlijke verzwaring van de werklust, omdat de «zeefwerking» van het bezwaar wegvalt en zaken minder «rijp» aan de rechter zullen worden voorgelegd. Is de regering bereid, wanneer dit wetsvoorstel in haar huidige vorm wordt aangenomen, de mogelijke werklustverzwaring voor de rechterlijke organisatie te compenseren met een extra budget voor personeelsuitbreiding? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen de angst van de rechters voor een toename van zaken, waarvan een aantal nog niet rijp en afgebakend is. Hoewel de mogelijkheid van de rechter om terug te wijzen naar het bestuursorgaan dit risico kan verkleinen, blijft de verwachting gerechtvaardigd dat de druk op de rechterlijke macht zal toenemen. Is de regering het daarmee eens en zo ja, welke maatregelen gaat zij nemen om de capaciteit daar op aan te passen?

Het vorige kabinet wilde de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema) advies vragen inzake de wenselijkheid van rechtstreeks beroep en de gevolgen hiervan. Het huidige kabinet heeft echter van dit voornemen afgezien en is met onderhavig wetsvoorstel gekomen. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten waarom het bovengenoemd advies niet meer aan de Commissie-Scheltema gevraagd is. Deze leden willen tevens weten of het voeren van experimenten met rechtstreeks beroep niet een goede mogelijkheid was geweest om goed zicht te krijgen op effecten van deze maatregel.

De leden van de SGP-fractie hebben, met de Raad van State, ernstige twijfels over het nut van de voorgestelde maatregelen. Deze twijfels worden ingegeven door het feit dat zij niet kunnen beschikken over de resultaten van goed opgezet en uitgevoerd onderzoek naar de wenselijkheid en de effecten van de voorstellen. Verklaard wordt, dat de voorstellen in het teken van dejuridisering staan. Deze leden stellen de vraag in welke betekenis in dit verband de term dejuridisering wordt gebruikt. Wordt er in dit verband iets anders mee bedoeld dan het in enkele zaken boeken van tijdwinst? Deze leden begrijpen niet zonder meer hoe het overslaan van het minst gejuridiseerde deel van de Awb-procedure en het invoeren van de mogelijkheid de rechter eerder te kunnen inschakelen, moet leiden tot minder juridisering in de gebruikelijke betekenis van deze term. Was de bezwaarschriftenprocedure niet juist bedoeld om het beroep op de rechter te beperken (de zogenaamde «zeeffunctie»)?

Hiermee willen deze leden niet ontkennen dat zich in de praktijk gevallen voordoen waar de bezwaarfase door partijen wordt ervaren als een herhaling van zetten, omdat alle feiten vaststaan, alle belangen en omstandigheden al afgewogen zijn tijdens de primaire besluitvormingsfase, waardoor niet verwacht mag worden dat een bezwaarschrift nog argumenten zal bevatten die het bestuursorgaan op andere gedachten zullen brengen. Zij missen op dit punt echter een kwantitatieve analyse. Deze leden stellen daarom de vraag wat de regering nu eigenlijk beoogt met of verwacht van haar voorstellen; dat slechts in een (zeer) klein aantal gevallen tot het rechtstreeks beroep besloten zal worden of dat dit in liefst zoveel mogelijk – daartoe geëigende – gevallen zal gebeuren.

De leden van de SGP-fractie hebben ook hun twijfels of het voorstel wel op het juiste moment is ingediend. Zij wijzen daarbij op de in parlementaire behandeling zijnde voorstellen om te komen tot een uniforme voorbereidingsprocedure, waarbij de bezwaarschriftenfase is geëlimi-

neerd. Ook wijzen zij op de voortgaande ontwikkeling van de alternatieve geschillenbeslechting, met name mediation, die vooral in de bezwaarfase een rol zou kunnen spelen. Zij vragen daarom de regering of het thans wel het juiste ogenblik is om met het voorstel voor een rechtstreeks beroep op de rechter te komen.

3. Bevindingen naar aanleiding van de evaluatie van de Awb

De regering stelt dat de voorliggende maatregel aansluit bij de bevindingen van de *Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht*, zo merken de leden van de D66-fractie op. Deze Commissie deed een verkennend, algemeen onderzoek. Ze beveelt aan om te onderzoeken of de bezwaarschriftenprocedure in bepaalde gevallen versoepeld kan worden. De Commissie acht het denkbaar dat onder voorwaarden de bezwaarschriftprocedure geheel achterwege kan worden gelaten en onderscheidt daarbij zes mogelijke varianten. Eén van deze varianten betreft het achterwege laten van de bezwaarschriftprocedure als alle belanghebbenden en het bestuursorgaan daarmee instemmen. De Commissie erkent ook nadelen aan deze variant.

De *Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht* (Commissie Scheltema) heeft advies uitgebracht over de vormgeving van een regeling betreffende de versoepeling van de verplichte bezwaarschriftprocedure. Er heeft dus algemeen verkennend onderzoek plaatsgevonden naar de behoefte aan een rechtstreeks beroep en er is onderzoek gedaan naar de vormgeving van zo'n beroep. Zoals ook de Raad van State in zijn advies stelt, is echter geen diepgaand onderzoek gedaan naar de gevallen waarin het rechtstreeks beroep wenselijk is, en ook niet naar de mogelijke effecten van het rechtstreeks beroep.

Is de regering bereid alsnog een onderzoek in te stellen naar de effecten van een mogelijk rechtstreeks beroep, in het bijzonder naar de effecten voor de werklast bij rechtbanken en bestuursorganen? Is de regering bereid te onderzoeken op welke terreinen en bij welke soorten geschillen het rechtstreeks beroep daadwerkelijk tot versnelling en de-juridisering zou leiden? Is de regering bereid om eventueel eerst over te gaan tot experimentele invoering van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep, zoals de regering zelf oppert in haar reactie op het advies van de Raad van State?

De leden van de fractie van D66 menen dat de nadelen van een vertraagde invoering van een vorm van rechtstreeks beroep, waarin nader onderzoek en/of een experimentele invoering mogelijk resulteren, serieus afgewogen moeten worden tegen de voordelen van verbetering van het wetsvoorstel.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Op pagina 3 van de toelichting merkt de regering op dat overslaan van de bezwaarfase belangrijke tijdswinst kan opleveren en onnodige lasten voor bestuur en burger worden voorkomen. Zoals hierboven door deze leden reeds is opgemerkt gaat deze redenering in de ogen van de PvdA-fractie voorbij aan de extra last die bij de rechtelijke macht komt te liggen. Daar waar bij de ene instelling werklast wordt weggenomen wordt deze bij een orgaan toegevoegd. De situatie kan ontstaan dat een bestuursorgaan na bestudering van een bezwaarschrift besluit deze desgevraagd door te zenden als beroepschrift. Vervolgens kan de rechter besluiten om het beroepschrift alsnog als bezwaarschrift te laten behandelen waarna hetzelfde bezwaar weer als beroepschrift terugkeert bij de rechter.

Als een van de doelstellingen van onderhavig wetsvoorstel noemt de regering het terugdringen van juridisering bij het openbaar bestuur. Strikt bezien vanuit het openbaar bestuur kunnen de leden van de PvdA-fractie deze redenering volgen. Wanneer met de term juridisering echter bedoeld wordt de toename van geschilbeslechting voor de rechter zijn deze leden

van mening dat onderhavig wetsvoorstel juridisering alleen maar in de hand zal werken. Graag ontvangen de leden van deze fractie een reactie op de vraag hoe een dergelijke gang van zaken dejuridisering in de hand werkt?

Een bezwaarschrift kan volgens het onderhavige wetsvoorstel als beroepschrift door worden gezonden naar de rechtbank. Indien zoals in het voorgestelde art. 7:1a zesde lid, een bezwaarschrift onverwijld (zonder toestemming van de indiener van het bezwaarschrift) door wordt gezonden naar de rechtbank is de indiener van dat bezwaarschrift dan verplicht om griffierecht te betalen? Ook is de situatie denkbaar dat de rechtbank een beroepschrift als bezwaarschrift terugzendt naar het bestuursorgaan (conform art. 8:54a Awb). De leden van de PvdA-fractie gaan er van uit dat in dat geval het betaalde griffierecht zal worden terugbetaald aan de rechtszoekende. Deelt de regering deze zienswijze?

De regering erkent in de toelichting dat de term «indien de zaak daarvoor geschikt is» een vaag criterium is. De vraag dient zich aan hoe dit zich in de praktijk uit zal werken. Kan de regering aan de hand van concrete voorbeelden nader invulling geven aan dit criterium?

Op pagina 4 van de memorie van toelichting worden twee voorbeelden genoemd van gevallen waarin denkbaar is dat de bezwaarprocedure wordt overgeslagen. De leden van deze fractie vragen in welke andere gevallen nog besloten kan worden dat een vraag geschikt is voor rechtstreeks beroep?

De leden van de VVD-fractie vragen nadere helderheid omtrent de bereikbaarheid van de doelstelling. Die doelstelling is het tegengaan van juridisering door het achterwege laten van de bezwaarprocedure in gevallen dat dat wenselijk is. Hiervoor worden echter wel twee vage criteria geïntroduceerd die verband houden met de vraag, *wanneer* dat dan wenselijk zou zijn.

Ten eerste: het bevoegde bestuursorgaan dient te beslissen of de zaak «*geschikt*» is voor rechtstreeks beroep. Deze leden vragen de regering wat er onder deze term dient te worden verstaan. Er worden geen criteria aangereikt op basis waarvan het bestuursorgaan omtrent «geschiktheid» beslist. Deze leden vragen of deze constructie het bevoegde bestuursorgaan niet te veel speelruimte biedt om te beslissen al naar gelang het bestuursorgaan uitkomt. Dit geldt des te sterker gezien het feit dat er geen rechtsmiddelen openstaan tegen de weigering om de bezwaarfase over te slaan.

Daarbij dient, met het oog op de «zeeffunctie» van de bezwaarprocedure, de mogelijkheid van rechtstreeks beroep niet toegepast te worden op gevallen, die zich meer lenen voor behandeling in een bezwaarprocedure. Men kan daarbij denken aan het rechtzetten van kleine onregelmatigheden en het gedeeltelijk aanpassen van beslissingen, waarbij interactie op informele wijze tussen bestuur en burger meer op haar plaats is. Deze leden pleiten derhalve voor een duidelijke wettelijke waarborg, dat het bestuursorgaan het belang van de regelfunctie mede aanwendt ter toetsing van «geschiktheid» voor rechtstreeks beroep. Opneming in de wet van een niet-limitatieve opsomming van gevallen waarin het rechtstreeks beroep mogelijk is, kan worden overwogen. De memorie van toelichting somt op pagina 3 en 4 al twee voorbeelden van gevallen op waarin er de mogelijkheid van rechtstreeks beroep zou moeten zijn. In ieder geval dient het criterium van «geschiktheid» nader te worden gespecificeerd. Is de regering daartoe bereid?

Ten tweede: de bevoegde rechter kan beslissen dat «*kennelijk ten onrechte*» is ingestemd met rechtstreeks beroep. Dit criterium doet eveneens de nodige vragen rijzen, daar een duidelijke toelichting hierop ontbreekt. In hoeverre dient de rechter bijvoorbeeld te toetsen omtrent de juistheid van de instemming met rechtstreeks beroep? Daarnaast leidt naar de mening van deze leden belasting van de rechterlijke macht met

deze zaken niet tot de beoogde dejuridisering. Ook het bestuursorgaan wordt mogelijk te weinig ontlast, daar het nog wel dient te beoordelen of een verzoek tot rechtstreeks beroep gehonoreerd dient te worden. De oorspronkelijke termijnen blijven hierbij steeds van kracht. Dit leidt bij de leden van de VVD-fractie tot de vraag, of bestuursorganen – die zonder de mogelijkheid van rechtstreeks beroep al moeite hebben om zich aan deze termijnen te houden – zich wel aan deze termijnen kunnen houden, indien ook nog een oordeel moet worden gegeven over een verzoek tot rechtstreeks beroep. Dit geldt des te meer, wanneer de rechter de instemming met het rechtstreeks beroep als «kennelijk onredelijk» bestempelt. Het teruggezonden bezwaarschrift dient dan alsnog in de resterende tijd te worden behandeld.

Een volgend probleem dat deze leden signaleren betreft de griffierechten. Het is in het huidige wetsontwerp de vraag, of bij terugzending van een bezwaarschrift door de rechter griffierechten dienen te worden betaald, en zo ja, door wie. Het wetsontwerp voorziet nog niet in een eenduidige regeling hiervoor. In geval van meerpartijgeschillen waarbij een verzoek tot rechtstreeks beroep is ingewilligd zonder dat alle partijen hadden ingestemd, liggen problemen met betrekking tot de voldoening van het griffierechten evenzeer voor de hand.

Concluderend stellen de leden van de VVD-fractie de strekking van het wetsvoorstel zeer op prijs, maar zetten zij vraagtekens bij de concrete uitwerking ervan. Het criterium op basis waarvan het bevoegde bestuursorgaan beslist omtrent het toewijzen van het verzoek tot rechtstreeks beroep is nog te vaag. Deze leden pleiten voor een wettelijke verankering van de concrete uitwerking van dit criterium. Voorts kleven er aan de toepassing van de regeling in geval van meer partijen veel nadelen. Daarnaast dienen er wat deze leden betreft nog enkele onvolkomenheden in de uitwerking in het wetsvoorstel te worden verholpen, onder andere met betrekking tot het griffierecht. Tot slot is de vraag naar de wenselijkheid en de effectiviteit van de regeling nog onvoldoende praktisch beantwoord. Wat deze leden betreft hechten zij zeer aan een heldere beantwoording van voornoemde vraagstelling.

Op bladzijde 5 van de memorie van toelichting krijgt het voorstel van de Nederlandse Orde van Advocaten – het overslaan van een bezwaarschriftprocedure – geen bijval van de regering, terwijl de leden van de CDA-fractie er juist van harte mee instemmen. Als een bezwaarde een verzoek niet doet in bezwaarschrift, maar verneemt dat een ander het wel gedaan heeft en dat een goed idee vindt, moet de bezwaarde dit schriftelijk kenbaar kunnen maken, mits het besluit op het verzoek op doorzending nog niet is gevallen. Deze leden vragen de regering dit punt nog eens te overwegen.

De regering stelt dat de regeling van het rechtstreeks beroep zo eenvoudig mogelijk moet zijn. Kan de regering zich vinden in het standpunt van de leden van de fractie van D66 dat het belang van een regeling «op maat» uiteindelijk zwaarder weegt dan hoe eenvoudig het wetsvoorstel is?

De regering noemt bij herhaling een aantal specifieke gevallen waarvoor de onderhavige regeling bedoeld is: het geval waarin in de primaire fase reeds een zodanig uitputtende gedachteswisseling heeft plaatsgevonden dat de bezwaarschriftprocedure daaraan niet veel meer kan toevoegen, het geval waarin het besluit nauw samenhangt met het besluit waartegen reeds beroep is ingesteld en het geval waarin het geschil een zuivere rechtsvraag betreft. Acht de regering, zo vragen de leden van deze fractie, het waarschijnlijk dat er in de praktijk veel andere gevallen zullen zijn waarin alle partijen een zaak als geschikt voor rechtstreeks beroep zullen beschouwen? Acht de regering het mogelijk om de regeling, in verband

met de eenvoud, tot de genoemde specifieke gevallen te beperken? Is de regering bereid het wetsvoorstel in deze zin aan te passen?

Voor het overslaan van de bezwaarschriftprocedure is, naast het in het bezwaarschrift gedane verzoek, ook de instemming van het bestuursorgaan vereist, zo merken de leden van de D66-fractie op. Het bestuursorgaan kan instemmen als de zaak geschikt is. Op welke grond is de regering van mening dat deze discretionaire bevoegdheid gepaard aan een vage norm («geschikt»), in de praktijk voldoende houvast biedt? Wanneer zal een zaak «geschikt» zijn voor prorogatie? Hoe verhoudt het geschiktheids criterium, waaraan het bestuursorgaan moet toetsen bij instemming met rechtstreeks beroep, zich tot het kennelijkheids criterium (kennelijk ten onrechte instemming van het bestuursorgaan) op grond waarvan de rechter kan terugverwijzen naar het bestuursorgaan?

Het bestuursorgaan beslist «zo spoedig mogelijk» op een verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan. Een beslissing tot instemming wordt genomen zodra «redelijkerwijs kan worden aangenomen» dat geen nieuwe bezwaren zullen worden ingediend. Met name in meerpartijengeschillen lijkt het bijzonder onduidelijk wanneer nog bezwaarschriften te verwachten zijn, aldus de leden de fractie van D66. Wanneer kan volgens de regering redelijkerwijs worden aangenomen dat geen nieuwe bezwaarschriften te verwachten zijn? Betekent dit in de bestuurspraktijk, zeker in het geval van mogelijke onbekende derdenbelanghebbenden, niet dat bij meerpartijengeschillen steeds tot het eind van de bezwaartermijn zal moeten worden gewacht? Gaat dit niet in tegen de tijdsbesparing die met dit wetsvoorstel mede wordt beoogd? Is de regering bereid om meerpartijengeschillen, waarbij de nadelen van het rechtstreeks beroep niet lijken op te wegen tegen de voordelen, van de onderhavige regeling uit te sluiten?

Wanneer de beslissing tot rechtstreeks beroep is genomen, stuurt het bestuursorgaan de (verschoonbaar te laat) ingediende bezwaarschriften die daarna nog binnenkomen door naar de rechter, ook als daarin niet om rechtstreeks beroep is verzocht. Is het naar het oordeel van de regering acceptabel dat ook het bezwaarschrift van degene die niet om rechtstreeks beroep heeft gevraagd, in dit geval zonder meer naar de rechter wordt doorgezonden, terwijl de indiener van het bezwaar zo een integrale toetsing van zijn bezwaar door het bestuur wordt ontzegd? In de memorie van toelichting staat te lezen dat de rechtbank in dergelijke situaties aanleiding kan vinden om te bepalen dat het bestuursorgaan het griffierecht vergoedt. De leden van deze fractie vragen of de regering bereid is het bestuursorgaan te verplichten in dergelijke gevallen de griffierechten voor degene die een bezwaarschrift indient te vergoeden.

Er wordt voorgesteld dat de rechter de bevoegdheid krijgt een zaak naar het bestuursorgaan terug te verwijzen. Mede in verband met de termijn genoemd in artikel 7:10 Awb is snelheid daarbij geboden. Waarom verwacht de regering dat dit slechts een gering effect op de werklast van de rechter zal hebben? Is de regering bereid de mogelijke werklastverzwaring voor de rechterlijke organisatie op te heffen met een extra budget voor personeelsuitbreiding?

Mede gezien het feit dat de Raad van State zich opvallend kritisch over het voorliggende wetsvoorstel uitlaat, lijkt het zinvol het voorstel, mocht het in de huidige vorm wordt aangenomen, binnen een termijn van drie jaar te evalueren. Het wetsvoorstel bevat thans geen evaluatiebepaling. Is de regering bereid een evaluatiebepaling in het voorstel op te nemen?

De leden van de GroenLinks-fractie achten het van groot belang dat de belanghebbende zich bewust is van de consequentie dat hij een rechtsgang prijsgeeft met de instelling van rechtstreeks beroep. Hij geeft zelfs meer prijs, omdat de rechterlijke toetsing een wezenlijk andere toetsing is, gelet op de ex tunc toetsing en de terughoudende rol die de rechter speelt ten aanzien van beslissingen van een bestuursorgaan. Denkt de regering

dat de eis van een schriftelijk verzoek voldoende garantie biedt voor een bewuste keuze van de belanghebbende? Zou het niet zorgvuldig zijn om belanghebbende op enig moment voorafgaande aan het verzoek om rechtstreeks beroep, te wijzen op de verschillende consequenties, waaronder de verschillen in toetsing door het bestuursorgaan en door de bestuursrechter?

De eerder genoemde twijfels omtrent het effect van de voorstellen worden de leden van de SGP-fractie mede ingegeven door de nadelen die aan het voorstel verbonden zijn en die het risico inhouden dat de eventueel behaalde tijdswinst en werkbesparing in haar tegendeel verkeert. In de eerste plaats wijzen zij erop dat, bij gebrek aan onderzoek, niet in te schatten valt welke (extra) belasting van de voorstellen zal uitgaan op de rechterlijke macht. Het ontbreken van betrouwbaar onderzoek ter zake doet deze leden de vraag stellen waarom de regering niet overwogen dan wel besloten heeft om via een experiment eerst ervaring op te doen met het voorgestelde rechtsmiddel, zowel bij tweepartijengeschillen als bij meerpartijengeschillen. Zo'n experiment zou dan uiteraard geëvalueerd moeten worden. Dit brengt hen op de vraag waarom in het wetsvoorstel niet is voorzien in een evaluatiebepaling.

In de tweede plaats tonen deze leden zich bevreesd dat partijen veelal niet goed in staat zullen zijn om zelfstandig te beoordelen of louter een zuivere rechtsvraag voorligt en of alle voor de beslechting van het geschil benodigde feiten bekend zijn. Zij vragen daarom de regering hoe zij het punt beoordeelt dat een gefundeerd oordeel omtrent de geschiktheid van een zaak voor rechtstreeks beroep het voor de burger noodzakelijk zal maken dat juridische bijstand in – oorspronkelijk – de bezwaarfase zal moeten worden ingeroepen. Anderzijds menen deze leden dat eveneens rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat alsdan (met rechtsbijstand) verzoeken om rechtstreeks beroep zodanig worden ingericht dat zij op de rechtmatigheidstoetsing door de rechter zijn toegesneden en, in geval van terugverwijzing, niet kunnen dienen in het kader van een bestuurlijke heroverweging. Zij vragen of de regering deze te verwachten effecten onderkent.

De leden van de SGP-fractie achten het begrijpelijk dat het wetsvoorstel voorzieningen bevat die beogen misbruiken, bijvoorbeeld werkbesparing voor het bestuursorgaan, tegen te gaan. In veel gevallen zal niet op het eerste gezicht («kennelijk») duidelijk zijn dat een bestuursorgaan ten onrechte heeft ingestemd met het overslaan van de bezwaarschrift-procedure. Dan zal, om lichtvaardige terugverwijzing te voorkomen, nadere bestudering en beantwoording van de vraag of mogelijkheden van heroverweging niet onbenut zijn gelaten extra tijd vergen. Volgt tenslotte toch terugverwijzing dan blijven de termijnen voor behandeling door het bestuursorgaan (artikel 7:10 Awb) onverkort gelden. Onderkent de regering niet, zo vragen deze leden, dat hierdoor de tijdsdruk zowel op de rechtbank als op het bestuursorgaan zal toenemen, en is handhaving van termijnen in geval van terugverwijzing nog wel reëel te noemen. Deze leden menen dat ook dit aspect ertoe kan leiden dat de werklast en werkdruk voor de rechtbanken toenemen, tenzij rechtstreeks beroep slechts in een hoogst enkel geval gevraagd zal worden. Deze leden vragen in dit verband of de NVvR nog een nader advies heeft uitgebracht over de vraag in welke fasen van de procedure de rechter de bevoegdheid moet hebben tot het geven van een redresseringsbeslissing: uitsluitend voorafgaand aan het begin van de – eigenlijke – beroepsprocedure, dan wel in iedere stand van het geding.

De leden van de SGP-fractie willen graag vernemen of, en zo ja wie, in het geval dat het bezwaar-/beroepschrift wordt terug verwezen, de griffierechten zal moeten voldoen. Een heldere regeling voor de verschuldigdheid van griffierechter achten zij gewenst.

5. Meerpartijengeschillen

In geval van complexe besluitvorming, waarbij meer partijen zijn betrokken, speelt het probleem van de termijnen zeer sterk, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Terecht stelt de Raad van State, dat het bij meerpartijengeschillen nog niet eenvoudig zal zijn om binnen de bezwaartermijn een beslissing te nemen op een of meer verzoeken om rechtstreeks beroep. Daarnaast spelen er in dat geval volgens de leden nog andere problemen. Ten eerste dient er overeenstemming te zijn tussen alle partijen over het verzoek tot rechtstreeks beroep. Dit vergt al veel inspanning, wellicht in sommige gevallen zelfs meer inspanning dan het volgen van de bezwaarprocedure zou kosten. De Raad van State vreest ook uitgebreid gesteggel tussen partijen op dit punt. Hoe staat de regering daar tegenover?

Ten tweede kan, indien er «redelijkerwijs» geen nieuwe bezwaarschriften meer worden verwacht, al worden besloten of er rechtstreeks beroep zal worden toegepast. Nagekomen bezwaarschriften worden, ongeacht hun bedoeling, doorgestuurd als beroepschriften. Het feit dat in die gevallen geheel wordt voorbij gegaan aan de wensen van bezwaarden die weliswaar later, maar nog binnen de termijn bezwaar maken, achten de leden van de VVD-fractie bepaald twijfelachtig. Dit geldt des te meer gezien het vage criterium voor het tijdstip waarop de beslissing tot rechtstreeks beroep valt. Daarnaast gaat het volgens deze leden niet aan om deze beslissing in dat geval door een vrij willekeurig deel van de partijen te laten maken. Deze leden verzoeken de regering aan deze problematiek nadere aandacht te besteden.

De leden zijn derhalve van mening, dat de mogelijkheid tot rechtstreeks beroep dient te worden voorbehouden voor gevallen waarin het nadrukkelijke meerwaarde heeft. In de ogen van deze leden is dat met name het geval indien twee partijen in de zaak zijn betrokken.

6. Rechtsmiddelenvoorlichting

Op pagina 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de rechtsmiddelenvoorlichting, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. De regering stelt daar dat bestuursorganen niet verplicht zijn om onder een besluit aan te geven dat de mogelijkheid bestaat om tegelijkertijd met indiening van het bezwaarschrift aan te geven in aanmerking te willen komen voor behandeling als beroepschrift. Een dergelijke vermelding zou volgens de regering de indruk wekken dat de bezwaarprocedure niet zinvol is. De leden van deze fractie kunnen de regering in deze niet goed volgen en vernemen hoe indieners van bezwaarschriften dan wel op de hoogte kunnen zijn van de mogelijkheid van indienen van een verzoek om het bezwaarschrift door te zenden. Als wordt opgemerkt dat aan een folder over bezwaar en beroep geen bezwaar kleeft waarom dit dan niet ook onder aan een besluit mededelen? Zoals bekend zijn er gemeenten die standaard een dergelijke folder met besluiten meezendend waarin alles gedetailleerder uit de doeken wordt gedaan. Graag een reactie van de regering hierop.

Alvorens over te gaan tot de artikelsgewijze behandeling vragen deze leden tenslotte nog of de regering heeft overwogen om een evaluatiebepaling in onderhavig wetsvoorstel op te nemen. Dit te meer ook gezien de bovenstaande opmerkingen van deze leden als het gaat over aanleiding en effecten van onderhavig wetsvoorstel.

De regering stelt voor dat bestuursorganen bij bekendmaking en mededeling van een besluit niet telkens melding hoeven te maken van de mogelijkheid tot rechtstreeks beroep, zo merken de leden van de D66-fractie op. Men wil volstaan met een algemene folder over bezwaar en beroep, waarin ook informatie over het rechtstreeks beroep wordt gegeven. Is,

mede in het licht van de opmerkingen van de VNG over het belang van goede voorlichting, een algemene folder voldoende om de burger goed te informeren over de mogelijkheid van rechtstreeks beroep? Zal de burger er in de informatievoorziening nadrukkelijk op worden gewezen dat hij, door de mogelijkheid tot bezwaar op te geven, een integrale toetsing van het besluit opgeeft voor een toetsing aan uitsluitend de rechtmatigheid?

De leden van de SGP-fractie achten het een vrij gecompliceerde constructie dat in feite drie «partijen», los van elkaar, tot een oordeel moeten komen over de vraag of rechtstreeks beroep mogelijk en wenselijk is: de bezwaarmaker, het bestuursorgaan en de rechter. Een verzoek van een bezwaarmaker is constitutief, maar de discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan is beslissend, terwijl de rechter beslist of een zaak geschikt is om in rechtstreeks beroep te behandelen. Deze leden vrezen dat het vage besliscriterium betreffende de geschiktheid van de zaak veel discussie zal opleveren en dat het geruime tijd kan vergen alvorens min of meer duidelijk zal worden langs welke lijnen het bestuursorgaan en – vooral – de rechter het criterium concretiseren. Zij vragen of de regering het met hen eens is dat er heldere eisen gesteld moeten worden aan de rechtsmiddelenvoorlichting door het bestuursorgaan. Waarom, zo vragen zij, mag bij het primaire besluit niet worden aangegeven dat een verzoek kan worden gedaan om rechtstreeks beroep bij de rechtbank.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (Artikel 7:1a)

Eerste lid

In de toelichting wordt gesteld dat ook pro forma bezwaarschriften waarin om rechtstreeks beroep wordt verzocht naar de rechter doorgestuurd kunnen worden. In dat geval heeft een bestuursorgaan nog niet de bezwaren kunnen wegen. Dat zou er heel goed toe kunnen leiden dat de rechter de zaak terugverwijst omdat hij de deze niet rijp acht voor de beroepsfase. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen daarom weten of niet bepaald moet worden dat bij pro forma bezwaarschriften geen rechtstreeks beroep kan worden ingesteld.

Tweede lid

Op bladzijde 9 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat een ingediend beroepschrift met enige vertraging ten opzicht van de doorgestuurde bezwaarschriften bij dezelfde rechter terecht kan komen. Het gaat dan om bezwaar- en/of beroepschriften betreffende dezelfde casus. De leden van de PvdA-fractie vragen hierop een reactie van de regering.

De regering heeft het verzoek van de NVvR om niet-ontvankelijkheid als weigeringsgrond voor het doorsturen naast zich neergelegd met het argument dat het bestuursorgaan dan altijd eerst op ontvankelijkheid moet toetsen voordat het instemt met rechtstreeks beroep. Maar ligt een lichte toets van het bezwaarschrift niet in de rede voordat het bestuursorgaan kan besluiten dat een bezwaarschrift geschikt is voor doorzending? En kan bij deze lichte toets niet ook de ontvankelijkheid worden gecontroleerd? De leden van de GroenLinks-fractie kunnen het verzoek van de NVvR goed begrijpen, omdat aan een extra belasting van de rechterlijke macht toch wel enige eisen mogen worden gesteld. Het lijkt niet logisch als de rechter nog op ontvankelijkheid moet toetsen. Graag een nadere motivering van de regering om dit verzoek af te wijzen.

Derde lid

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in het derde lid van artikel 7:1a wordt bepaald dat het bestuursorgaan kan instemmen met het verzoek indien de zaak daarvoor geschikt is. De regering laat het hierbij over aan het bestuursorgaan om zelf door middel van beleidsregels vast te stellen wat voor zaken geschikt zullen zijn voor behandeling als beroepschrift. Zo wordt onder aan pagina 7 van de memorie van toelichting gemeld dat het denkbaar is dat er categorieën van besluiten zijn waarvoor kan gelden dat in beginsel met rechtstreeks beroep kan worden ingestemd. Kan de regering aan de hand van voorbeelden dergelijke categorieën aanduiden? De leden van deze fractie vragen in hoeverre het opstellen van beleidsregels dienaangaande niet het gevaar in zich herbergt dat verschillende bestuursorganen verschillende beleidsregels voor wat betreft doorzending op zullen stellen en zodoende rechtsongelijkheid in de hand wordt gewerkt.

Ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen of een nadere invulling van het criterium «indien de zaak daarvoor geschikt is» niet gewenst is. Juist omdat een rechter de mogelijkheid heeft de zaak terug te verwijzen als deze van mening is dat niet aan het criterium is voldaan, kan de rechtszekerheid deze nadere invulling eisen. Dit vage begrip lijkt moeilijk toetsbaar voor de rechter. Deze leden vragen hoe de regering daar tegenaan kijkt. De regering stelt dat bestuursorganen zelf beleidsregels hieromtrent kunnen stellen, maar lokt dit nu niet nodeloos verschillen tussen gemeenten of provincies uit? Een burger uit de ene gemeente zal daarvoor gemakkelijker direct naar de rechter kunnen stappen dan een burger uit een andere gemeente. Acht de regering dit wenselijk? En als er toch beleidsregels voor een nadere invulling nodig lijken, wat is dan het bezwaar tegen een invulling op landelijk niveau?

De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen zich voorstellen dat dit wetsvoorstel zou kunnen leiden tot een praktijk waarin partijen besluiten tot het buiten toepassing verklaren van de bezwaarschriftenprocedure, terwijl de zaak (nog) niet geschikt is om aan de rechter voor te leggen. Dit leidt er vervolgens toe dat de rechter de zaak dan zou moeten terug verwijzen naar het bestuursorgaan. Hierdoor ontstaat een onnodige belasting van de rechter en tevens een onnodige vertraging van de procedure. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen daarom aan de regering of zij partijen voldoende in staat acht te beoordelen of een zaak voorgelegd kan worden aan de bestuursrechter. In dit verband willen deze leden ook weten of het criterium, genoemd in het derde lid van het voorgestelde artikel 7:1a, waaraan een bestuursorgaan moet toetsen of een verzoek voor het overslaan van de bezwaarfase gehonoreerd kan worden, niet te algemeen is.

Vierde lid

In het vierde lid geeft de regeling aan dat een beslissing wordt genomen zodra redelijkerwijs kan worden aangenomen dat er geen nieuwe bezwaarschriften tegen het besluit worden ontvangen, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Wanneer een bezwaarschrift wordt ingediend over een onderwerp waar reeds eerder een (ander) bezwaarschrift is doorgezonden naar de rechtbank betekent dat voor (eerstgenoemd) bezwaarschrift dat deze onverwijld wordt doorgezonden naar de rechtbank. Het kan zijn dat de bezwaren in dit bezwaarschrift met name de doelmatigheid van het bestreden besluit betreffen, in plaats van de rechtmatigheid. Kan de regering aangeven hoe de rechtbank op deze doelmatigheidsbezwaren in zal gaan, waar bij uitstek het bestuursorgaan zich over dient te buigen. Indien de rechter zich niet over de

doelmatigheidsbezwaren buigt kan de situatie ontstaan dat volledig aan de bezwaren van belanghebbende voorbij wordt gegaan.

Op bladzijde 10 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de uitnodiging voor een hoorzitting op zijn laatst tegelijkertijd met de afwijzing van het verzoek tot direct beroep bekend gemaakt dient te worden. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie waar dat in de (voorgestelde) wetstekst terug is te vinden?

Volgens het voorgestelde artikel 7:1a, vierde lid, kan de beslissing dat rechtstreeks beroep in meerpartijengeschillen mogelijk is worden genomen zodra redelijkerwijs kan worden aangenomen dat er geen nieuwe bezwaarschriften tegen het besluit worden ontvangen. De leden van de SGP-fractie achten dit een vaag criterium dat risico's in zich bergt. Het voorstel (zesde lid) om later binnengekomen bezwaarschriften ook als beroepschrift te behandelen, aannemend dat geen terugverwijzing volgt, doet de vraag rijzen of de indieners van deze bezwaarschriften automatisch griffierecht zijn verschuldigd én de vraag wat met deze bezwaarschriften moet gebeuren indien blijkt dat de bezwaren in een bezwaarschriftenprocedure en niet in een beroepsprocedure behandeld zouden dienen te worden.

Zesde lid

De leden van de GroenLinks-fractie zijn ongelukkig met de regeling dat bij meerdere bezwaarschriften tegen dezelfde beslissing, er slechts één belanghebbende om rechtstreeks beroep hoeft te hebben gevraagd om alle bezwaarschriften door te zenden. Het instellen van rechtstreeks beroep kan zo toch indruisen tegen het verlangen van andere belanghebbenden om hun bezwaarschrift door het bestuursorgaan te laten behandelen? Is het niet gepast om andere belanghebbenden om instemming te verzoeken voor het doorzenden? Er kunnen immers tegengestelde belangen zijn bij de verschillende belanghebbenden, en deze regeling zou het ene belang kunnen schaden ten voordele van het andere belang. Is de regering dat met deze leden eens, en zo ja, hoe meent zij dit op te lossen? Is het eerste bezwaarschrift bepalend, of is het slechts nodig dat één van de bezwaarschriften door een verzoek om rechtstreeks beroep is begeleid, om alle zaken door te kunnen zenden naar de bestuursrechter? Zou niet duidelijker moeten worden geregeld dat belanghebbenden die niet hebben verzocht om doorzending, het griffierecht vergoed krijgen? Tenslotte zou de drempel om een bezwaarschrift in te dienen hoger kunnen worden vanwege de angst voor een onbedoeld beroep met bijbehorende kosten.

Artikel I, onderdeel D (wijziging van artikel 8:8)

Onder het kopje «Artikel I, onderdeel D (wijziging van artikel 8:8)» wordt uitgelegd dat in het voorgestelde nieuwe vierde lid een bestuursorgaan de bezwaarschriften rechtstreeks *kan* zenden aan de bevoegde rechter. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie moet het woordje «kan» worden vervangen door het woordje «zal», dit om verschillen in forum te voorkomen. Indien er sprake is van de drie ervoor genoemde omstandigheden is het zaak dat één en dezelfde rechter zich over de bezwaarschriften buigt en uitspraak doet.

Artikel I, onderdeel E (artikel 8:54a)

Op bladzijde 12 wordt als voorbeeld van een zaak die ongeschikt is voor behandeling door de rechter een zaak genoemd waaruit blijkt dat er onvoldoende inspanning is verricht om het geschil op te lossen. In dit verband vragen de leden van de PvdA-fractie in hoeverre de regering bij

de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel heeft overwogen om zowel tijdens de geschilbeslechting bij het bestuursorgaan (bezwaarprocedure) als gedurende de procedure bij de rechtbank het gebruik van vormen van alternatieve geschilbeslechting (mediation) mogelijk te maken?

Heeft de rechter alle vrijheid om te bepalen of een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep, of is hij/zij gebonden aan de wijze waarop een bestuursorgaan dit begrip in de loop van de jaren invult, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Wordt met dit criterium hetzelfde beoogd als het criterium in artikel 7:1a, derde lid? En zo ja, is het dan niet des te meer van belang dat er op landelijk niveau een uniforme nadere invulling wordt gemaakt, om te voorkomen dat bestuursorgaan en rechter hier een eigen invulling aan gaan geven?

Artikel 10:3

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het mandaat met betrekking tot het nemen van één primair besluit en de behandeling van de tegen dat besluit gericht bezwaarschriften niet in een hand mag worden gelegd. Het komt de leden van de PvdA-fractie voor dat vooral bij kleine bestuursorganen, zoals kleine gemeenten, dit een organisatorisch probleem met zich mee kan brengen. Bij kleine organisaties komt het toch vaak op dezelfde behandelend ambtenaar neer die over verschillende zaken adviseert in dezelfde zaak?

Zal dit leiden tot een toenemende druk op de ambtelijke organisatie? Zo ja, hoe moet dit worden opgelost?

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,
Bregman