

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 juli 2000 en het nader rapport d.d. 11 december 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 mei 2000, no.00.003336, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting 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 (rechtstreeks beroep).

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen, indien alle partijen daarmee instemmen. Het rechtstreeks beroep bij de rechter is volgens de toelichting in het bijzonder bedoeld voor gevallen waarin partijen voorafgaand aan het besluit zo uitvoerig met elkaar van gedachten hebben gewisseld, dat een heroverweging van dat besluit daaraan weinig of niets kan toevoegen, terwijl het besluit nog steeds in geschil is. Om oneigenlijk gebruik tegen te gaan, is er in voorzien dat de rechter de zaak kan terugwijzen naar de bezwaarprocedure.

De Raad van State heeft ernstige twijfels over het nut van de maatregel. De winst, gelegen in bespoediging van de procedure, zal doorgaans beperkt zijn en niet opwegen tegen de nadelen die veelal verbonden zijn aan het niet volgen van de bezwaarschriftprocedure. Het college ontraadt dan ook de indiening van het wetsvoorstel.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 mei 2000, nr. 00.003336, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 21 juli 2000, nr. W03.00.204/l, bied ik U hierbij aan.

1. Nut en noodzaak van rechtstreeks beroep

Dit wetsvoorstel raakt aan de zelfstandige functie van de bezwaarschriftprocedure. Het zou dan ook in de rede hebben gelegen, mede gelet op de aanwijzingen 6 en 7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat het in elk geval mede was gebaseerd op onderzoek naar de wenselijkheid en de effecten van de maatregel. Uit de toelichting blijkt niet dat dergelijk onderzoek heeft plaatsgevonden. De bevindingen van de Commissie Evaluatie Awb (hierna: de commissie), waarnaar wordt verwezen, zijn als grondslag ongeschikt. Het ging

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

daarbij om een eerste verkennende evaluatie; het onderzoek had slechts betrekking op enkele categorieën besluiten, betrof alleen de jaren 1994 en 1995 en was uitsluitend gebaseerd op ambtelijke ervaringen. Verder beval de commissie nader onderzoek aan naar de wenselijkheid en mogelijkheid van uitzonderingen op de reguliere bezwaarschriftprocedure, een aanbeveling die door het eerste Kabinet-Kok werd overgenomen.¹ Tegen deze achtergrond acht de Raad het een gemis dat de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (commissie-Scheltema) slechts om advies is gevraagd over de vormgeving van een regeling en dat geen aandacht is besteed aan de vraag of de nadelen ervan reden zou moeten zijn om van de wijziging als zodanig af te zien.

Op zichzelf mag worden aangenomen dat de verplichting om de bezwaarschriftprocedure te volgen soms slechts tijdverlies en extra lasten voor bestuur en burger oplevert. Betwijfeld moet evenwel worden of de bespoediging die met de mogelijkheid van rechtstreeks beroep in die gevallen kan worden behaald zo groot is als de toelichting veronderstelt. Zo wordt een belangrijk deel van de bezwaarschriften pas tegen het einde van de bezwaartermijn ingediend. Verder zal het met name in meerpartijengeschillen niet eenvoudig zijn om vóór het verstrijken van de bezwaartermijn een instemmingsbeslissing te nemen, zo daarover al overeenstemming kan worden bereikt. Het is zelfs niet denkbeeldig dat naar aanleiding van de rechtsmiddelvoorlichting in een aantal gevallen correspondentie ontstaat tussen partijen, waarmee net zoveel tijd gemoed is als nodig zou zijn geweest om op het bezwaar te beslissen. Tijdwinst zal dus meestal pas na de bezwaartermijn kunnen worden behaald. Mits goed georganiseerd, behoeft de afhandeling van de bezwaarschriftprocedure in die gevallen echter niet meer dan drie maanden te duren, wat, afgezet tegen de mogelijke duur van een rechterlijke procedure, niet onevenredig lang is. Bovendien kan, voorzover de belanghebbenden daarmee instemmen, worden afgezien van het horen van partijen en het ter inzage leggen van stukken,² zodat die termijn nog aanzienlijk kan worden bekort. Tenslotte kan voor de motivering van de beslissing op het bezwaar in deze gevallen worden verwezen naar het primaire besluit. Ook zal de rechtsbescherming bespoediging ondervinden van het wetsvoorstel om de twee openbare voorbereidingsprocedures in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) samen te voegen tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waardoor in een groot aantal zaken de bezwaarschriftprocedure komt te vervallen.³ De voordelen van rechtstreeks beroep in de sfeer van besparing van tijd en werk zijn dus, indien al aanwezig, beperkt.

Aan de voorgestelde regeling zijn echter wel ernstige nadelen verbonden. Voorgesteld wordt dat het bestuursorgaan met het instellen van rechtstreeks beroep kan instemmen «indien de zaak daarvoor geschikt is». Dit waarborgt geenszins dat het overslaan van de bezwaarschriftprocedure beperkt blijft tot die zaken waarin die procedure geen of vrijwel geen toegevoegde waarde kan hebben. Veelal zullen partijen niet goed in staat zijn zelfstandig te beoordelen of louter een zuivere rechtsvraag voorligt en of alle voor de beslechting van het geschil benodigde feiten bekend zijn. Bovendien bestaat kans op oneigenlijk gebruik van het instrument. In verband hiermee is in het voorstel een terugwijzingsbevoegdheid voor de rechter opgenomen. Indien evenwel een bezwaarschrift is doorgezonden ter behandeling als beroepschrift en de rechter vervolgens tot de conclusie komt dat de zaak daarvoor niet geschikt is, zal de eventueel behaalde winst in tijd- en werkbesparing in haar tegendeel verkeren. De rechter dient iedere op die wijze aangebrachte zaak eerst te beoordelen op geschiktheid voor rechtstreeks beroep. Daarnaast wijst de ervaring uit dat onder een facultatief regime meer beroep wordt ingesteld en dat de rechter meer onvoldoende voorbereide zaken krijgt voorgelegd. In de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie werd de bezwaarschriftprocedure na zes jaar experimenteren met een facultatieve procedure in 1992 algemeen verplicht gesteld, omdat de met de bezwaarschriftprocedure beoogde doeleinden in onvoldoende mate werden verwezenlijkt en de werkbelasting van de rechter aanzienlijk was toegenomen.⁴ Recent onderzoek bevestigt voorts dat de zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure buitengewoon groot is en dat de procedure bijdraagt aan de duidelijkheid en de uitgewerktheid van een zaak.⁵ Daarmee heeft de bezwaarschriftprocedure als voorportaal van de rechtsbescherming belangrijke positieve invloed op de

¹ Blijkens het kabinetsstandpunt Evaluatie Algemene wet bestuursrecht (kamerstukken 1997/98, 25 600 VI, nr.46, blz.26) zou de commissie-Scheltema nader advies worden gevraagd over de voor- en nadelen van een wettelijke mogelijkheid om met instemming van alle partijen de bezwaarschriftprocedure over te slaan. Daarbij zou onderzocht moeten worden of het mogelijk is door het stellen van nadere voorwaarden aan de mogelijkheid van rechtstreeks beroep de nadelen daarvan te verzachten of weg te nemen.

² Artikelen 7:3, aanhef en onder c, en 7:4, vijfde lid, Awb.

³ Kamerstukken II 1999/2000, 27 023, nrs. 1–3.

⁴ Memorie van toelichting Algemeen, onder 1.3, op het voorstel dat heeft geleid tot de wet van 4 juni 1992 (Stb. 279).

⁵ Zie K.H. Sanders, De heroverweging getoetst, Deventer, 1998, blz.147–149; 159–161. Verder blijkt uit het verslag over de periode 1996–1999 van de Bezwaarschriftencommissie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Den Haag, 2000, blz.21, dat sinds de bezwaarschriftprocedure van toepassing is geworden op onderwijszaken, in nog slechts weinig zaken beroep wordt ingesteld: bij een gegrondverklaring van tussen de 10% en 15% van de bezwaarschriften, varieert het percentage ingestelde beroepen naar aanleiding van de beslissingen op het bezwaarschrift tussen de 5 en 15.

totale doorlooptijd van de bestuursrechtelijke procedures.¹ Dit wetsvoorstel neemt die positieve invloed weg.

Op grond van het voorgaande komt de Raad tot de conclusie dat het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen biedt voor een uitsluitend goed gebruik van het instrument en daarenboven zoveel nadelen oplevert, dat het rendement ervan niet tegen de nadelen opweegt. Het college adviseert daarom het wetsvoorstel niet in te dienen.

Voor het geval het wetsvoorstel toch mocht worden ingediend, wijst de Raad nog op het volgende.

1. De Raad is van mening dat de wenselijkheid en effecten van rechtstreeks beroep – het met wederzijds goedvinden overslaan van de bezwaarschriftprocedure – onvoldoende onderzocht zijn. Het verslag van de Commissie Evaluatie Awb acht hij als grondslag ongeschikt vanwege het beperkte karakter van de evaluatie. De eerste evaluatie van de Awb was ons inziens minder beperkt dan de Raad suggereert. Er is onderzoek gedaan naar categorieën besluiten die tesamen een representatief beeld van het Nederlandse bestuursrecht geven. Daaruit bleek dat de bezwaarschriftprocedure bij geschillen met bepaalde kenmerken (veel vooroverleg, zuivere rechtsvraag) onvoldoende toegevoegde waarde had. Dat de evaluatie slechts de jaren 1994 en 1995 betrof, is derhalve niet relevant, want het is onaannemelijk dat dergelijke besluiten sindsdien niet meer voorkomen. Dat slechts ervaringen van bestuursorganen zijn onderzocht, is juist, maar zelfs als bestuursorganen de bezwaarfase vaker overbodig vinden dan burgers, staat niettemin vast dat er ook gevallen zijn waarin *beide* partijen de bezwaarfase liever zouden overslaan.

De *behoefte* aan rechtstreeks beroep is dus wel onderzocht; de *effecten* zijn dat inderdaad niet. De vraag is ook, hoe dat te onderzoeken zou zijn. In theorie is denkbaar om het rechtstreeks beroep op experimentele basis in te voeren. Gelet op de doorlooptijd van bestuursrechtelijke procedures zou een dergelijke experimentele opzet de invoering van rechtstreeks beroep op de niet in het experiment betrokken terreinen zeker met drie à vier jaar vertragen. Aangezien vaststaat dat zich op alle terreinen gevallen voordoen waarin de bezwaarschriftprocedure geen of vrijwel geen toegevoegde waarde heeft, menen wij dat een dergelijk tijdverlies niet opweegt tegen het voordeel van bespoediging van de procedure op die terreinen.

De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema) heeft in 1997 over de wenselijkheid van rechtstreeks beroep geadviseerd in het kader van het kabinetsstandpunt evaluatie Awb. De Commissie beval toen nader onderzoek aan. Het vorige kabinet besloot daarop een nader advies aan de Commissie te vragen. Daarbij zou ook gezocht moeten worden naar mogelijkheden om de bezwaren van rechtstreeks beroep te verzachten of weg te nemen. Globaal kan daarbij aan twee typen voorzieningen worden gedacht:

- het beperken van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep tot bepaalde (typen) besluiten;
- het stellen van meer of strengere voorwaarden aan het verzoek tot het instellen van rechtstreeks beroep, dan wel aan de beslissing van het bestuursorgaan om daarmee in te stemmen.

Bij de formatie van het huidige kabinet is evenwel besloten van een nader advies af te zien, en over te gaan tot het mogelijk maken van rechtstreeks beroep (zie blz. 77 van het regeerakkoord (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10). Hiertoe is besloten in het besef, dat een regeling inzake rechtstreeks beroep slechts zinvol is – wil zij niet haar doel voorbijschieten – als zij zo eenvoudig mogelijk wordt gehouden. Alle varianten van de hierboven aangeduide typen voorzieningen hebben immers het nadeel, dat de regeling al snel veel ingewikkelder wordt, waardoor de kans op geschillen over de vraag óf rechtstreeks beroep mogelijk is, zodanig toeneemt dat de winst van het rechtstreeks beroep weer grotendeels verdwijnt.

Uitgangspunt bij het huidige wetsvoorstel – dat door de Commissie-Scheltema is voorbereid – is daarom geweest dat de regeling zo eenvoudig mogelijk moet zijn (zie par. 4 van de memorie van toelichting).

¹ J. B. J. M. ten Berge, e.a., *Ervaringen met de Awb; het bestuursprocesrecht*, Deventer, 1996, blz. 299–300.

De Raad erkent dat er gevallen zijn waarin de bezwaarschriftprocedure slechts tijdverlies en extra lasten voor bestuur en burger oplevert, maar meent dat de tijdswinst van rechtstreeks beroep in die gevallen slechts beperkt zal zijn. Het argument van de Raad dat tijdswinst meestal pas ontstaat na de bezwaartermijn van zes weken, komt ons niet juist voor. Immers, ook als de zes-weken-termijn voor bezwaar volledig wordt benut, is de winst nog altijd dat er bij rechtstreeks beroep maar één zes-weken-termijn is in plaats van twee (namelijk: bezwaartermijn en beroepstermijn). Op zichzelf terecht stelt de Raad dat een goed georganiseerde bezwaarschriftprocedure niet langer hoeft te duren dan drie maanden, en dat als belanghebbenden meewerken, die termijn nog verder kan worden bekort, door hen niet te horen en het achterwege laten van het ter inzage leggen van stukken. Voor de motivering van de beslissing op bezwaar zou eenvoudigweg kunnen worden verwezen naar het primaire besluit. Daar tegenover staat echter, in de eerste plaats, dat de realiteit gebiedt te erkennen dat die snelle afhandeling in de praktijk niet wordt gerealiseerd. In de tweede plaats menen wij dat het – in de hier bedoelde gevallen – principieel gezien weinig uitmaakt of de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen, dan wel in sterk verkorte vorm wordt gevoerd, met een op voorhand duidelijke uitkomst (namelijk: ongegrondverklaring van de bezwaren). Wij menen dat rechtstreeks beroep zelfs te verkiezen valt, omdat het ruimte scheidt voor bestuursorganen om de (schaarse) capaciteit voor het afdoen van bezwaarschriften gericht in te zetten. Voorts wijzen wij erop, dat de inbedding van de voorgestelde regeling in de bezwaarschriftprocedure het bestuursorgaan steeds de gelegenheid biedt om te kiezen voor behandeling van het bezwaarschrift (door niet in te stemmen met het verzoek om rechtstreeks beroep), zodat de nuttige functie van de zeefwerking kan worden behouden. Dat het niet nodig zou zijn om rechtstreeks beroep mogelijk te maken omdat reeds belangrijke tijdswinst wordt geboekt doordat ingevolge het wetsvoorstel uniforme openbare voorbereidingsprocedure de bezwaarschriftprocedure in een groot aantal gevallen vervalt, zijn wij niet met de Raad eens. De Raad miskent hiermee dat zich ook bij besluiten waarbij openbare voorbereiding niet (altijd) in de rede ligt, gevallen kunnen voordoen waarin de bezwaarschriftprocedure weinig toevoegt, hetzij door (ander) vooroverleg (bijv. bij weigering van een bouwvergunning), hetzij omdat het om een zuivere rechtsvraag gaat.

Wij delen niet de opvatting van de Raad dat rechtstreeks beroep ernstige nadelen heeft. Dat partijen «veelal» niet kunnen inschatten of de zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep lijkt ons overdreven; anderzijds zal het wel eens kunnen voorkomen dat zij dit verkeerd inschatten.

Oneigenlijk gebruik valt inderdaad niet uit te sluiten, en inderdaad betekent een terugwijzing door de rechter voor *die concrete zaak* dat de tijdswinst in haar tegendeel verkeert. De veronderstelling van het wetsvoorstel is echter dat terugwijzing slechts incidenteel zal geschieden en dan een voorbeeldwerking zal hebben voor andere zaken, waartegenover het nadeel voor de concrete zaak op de koop toe moet worden genomen.

De Raad wijst er daarnaast op dat recente ervaringen uitwijzen dat een facultatieve bezwaarschriftprocedure leidt tot meer beroepen en een grotere werklast van de rechter, waardoor het effect op de totale doorlooptijd van bestuursrechtelijke procedures per saldo negatief zal zijn. Dit argument miskent dat inmiddels, onder meer uit de evaluatie, is gebleken dat de zeefwerking en het belang van de «dossievormingsfunctie» van het bezwaar per type besluit en type geschil variëren. Zo gezien is het voordeel van rechtstreeks beroep juist dat het instrument van de bezwaarschriftprocedure gericht kan worden ingezet. Of dat ook inderdaad zo zal zijn, hangt af van de omvang van het mogelijk verkeerd of oneigenlijk gebruik van rechtstreeks beroep. Wij schatten dit risico beduidend lager in dan de Raad. Daartegenover verwachten wij van het voorstel wel degelijk enige tijdswinst. Wij zijn ons er overigens van bewust dat dit subjectieve inschattingen zijn, maar dat geldt ook voor de inschattingen van de Raad.

Anders dan de Raad menen wij dat het wetsvoorstel niet onverantwoord is, en wel degelijk een waardevolle bijdrage levert aan de vereenvoudiging en verkorting van bestuursrechtelijke procedures. Wij nemen daarbij in aanmerking dat de invoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure in het bestuursrecht in 1994 niet onomstreden was – men vreesde dat de extra bestuurslasten niet tegen de voordelen opwogen – maar dat sindsdien het nut

van de bezwaarschriftprocedure buiten twijfel is komen te staan (vgl. ook het rapport-Van Kemenade (1997) (par. 2.5 en 4.2.2). Gelet op die ontwikkeling menen wij dat het nu niet onverantwoord is om iets van het knellende karakter af te doen, en de mogelijkheid te bieden om de bezwaarschriftprocedure over te slaan in gevallen waarin die weinig toevoegt. Dit voorstel past daarmee in de meer volwassen en open benadering van bestuur en burger zoals die onder invloed van het denken over thema's als deregulering en dejuridisering vorm heeft gekregen. Na ampele overweging is daarom besloten om aan het advies van de Raad om het wetsvoorstel niet in te dienen, geen gevolg te geven. Wij wijzen er in dat verband nog op, dat ook de rechter soms geconfronteerd wordt met gevallen waarin de voordelen van de bezwaarschriftprocedure omslaan in nadelen, en de rechter dat ook zo ziet. Zo meldt de Centrale Raad van Beroep in zijn jaarverslag over 1998/1999 (JB 2000, blz. 636 e.v.) dat hij in een enkel bijzonder geval het achterwege laten van de verplichte bezwaarschriftprocedure heeft gepardonneerd. In CRvB 21-1-1999 (TAR 1999, 53; Rawb 1999, 101) werd doorslaggevend belang gehecht aan het door betrokkenen met klem gedane verzoek het beroepschrift niet ter behandeling als bezwaarschrift naar het bestuursorgaan door te zenden en op zijn primaire beroep inhoudelijk te beslissen, om te voorkomen dat hij nog enige jaren langer in psychisch zeer belastende onzekerheid zou verkeren. Verder hadden partijen hun standpunt over de inhoudelijke kant van het bestreden besluit zowel bij de rechtbank als bij de Centrale Raad uitgebreid naar voren gebracht. In CRvB 25-3-1999 (JB 1999, 112), waarin een besluit ten onrechte was aangemerkt als een nieuwe beslissing op bezwaar, zag de Raad geen aanleiding om het beroepschrift door te zenden om het als bezwaarschrift aan te merken, mede uit oogpunt van proceseconomie.

2. Verzoek instemming rechtstreeks beroep

Ingevolge het voorgestelde artikel 7:1a, eerste lid, kan de bezwaarschriftprocedure slechts worden overgeslagen op verzoek van de indiener van het bezwaarschrift. Het college merkt hierover het volgende op.

a. Het verzoek moet in het bezwaarschrift gedaan worden en het bestuursorgaan dient daarop te beslissen. Bij instemming zendt het bestuursorgaan het bezwaarschrift als beroepschrift door aan de rechter. Niet duidelijk is, waarom het voorstel de termen «aanvraag» en «besluit» niet gebruikt. Zoals ook blijkt uit de voorgestelde uitbreiding van artikel 8:4 en de bepaling dat de artikelen 4:7 en 4:8 niet van toepassing zijn, is de beslissing op het verzoek een besluit. Dit brengt mee dat het bestuursorgaan een schriftelijke beslissing dient te nemen en dat het verzoek een aanvraag is. Artikel I, de onderdelen A en D, van het wetsvoorstel ware op dit punt aan te passen. Tevens dient te worden toegelicht dat de bepalingen inzake bekendmaking en mededeling van afdeling 3.6 Awb van toepassing zijn op een dergelijk besluit.

b. Volgens de toelichting valt niet uit te sluiten dat ook pro forma bezwaarschriften waarin om rechtstreeks beroep wordt verzocht, naar de rechter worden doorgezonden.¹ Daarbij wordt gedacht aan situaties waarin het gewenst is de zaak snel bij de rechter aanhangig te maken, bijvoorbeeld omdat sprake is van verschillende, met elkaar samenhangende besluiten en tegen een eerder besluit reeds beroep is ingesteld. Het is echter niet wenselijk dat het bestuursorgaan het bezwaarschrift, zonder kennis te dragen van de bezwaren, als beroepschrift kan doorsturen naar de rechter. De mogelijkheid van rechtstreeks beroep is uitsluitend bedoeld voor situaties waarin de standpunten over en weer duidelijk zijn. Bij bezwaarschriften waarin de gronden van bezwaar niet zijn vermeld is dit uit de aard van de zaak niet het geval. Geadviseerd wordt de toelichting op dit punt aan te passen.

c. Volgens de toelichting doet de indiener er verstandig aan om in zijn verzoek aan te geven, waarom hij het volgen van de bezwaarschriftprocedure niet zinvol acht. Indien het bestuursorgaan met het verzoek instemt, wordt het bezwaarschrift tot beroepschrift. De indiener behoeft dus geen apart beroepschrift op te stellen en bij de rechter in te dienen.² Het ligt, gelet op het voorgaande, in de rede dat de indiener de inhoud van het bezwaarschrift in een dergelijk geval zal afstemmen op de van de rechter te verwachten rechtmatigheidstoetsing en geen aandacht besteedt aan aspecten

¹ Toelichting op artikel I, onderdeel A, eerste lid, tweede alinea.

² Paragraaf 4. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel, derde tekstblok.

die louter tot een bestuurlijke heroverweging kunnen leiden. Dit heeft echter tot gevolg dat als de rechter de zaak naar het bestuursorgaan terugwijst, de vraag rijst of de indiener in de gelegenheid dient te worden gesteld aanvullende argumenten aan te voeren. In de toelichting dient daarop in te worden gegaan; zo nodig dient het voorstel te worden aangepast.

2a. Het wetsvoorstel gebruikt niet de termen «aanvraag» en «besluit», maar spreekt over een «verzoek» tot instemming met rechtstreeks beroep en de beslissing daarop, omdat die terminologie beter aansluit bij de elders in hoofdstuk 7 Awb voor procedurele beslissingen gebezigde termen. Zo kan de belanghebbende ingevolge art. 7:4 Awb een verzoek doen om het ter inzage leggen van stukken achterwege te laten, ingevolge art. 7:6 Awb een verzoek om niet in elkaars aanwezigheid maar afzonderlijk te worden gehoord en ingevolge art. 7:8 Awb een verzoek om getuigen en deskundigen te horen. Beslissingen van het bestuursorgaan hierop zijn besluiten. Dat blijkt ook uit art. 7:14 Awb, dat de hoofdstukken 3 en 4 Awb grotendeels buiten toepassing verklaard omdat afdeling 7.2 de bekendmaking en motivering van beslissingen op bezwaar zelf opnieuw regelt.

Wij merken in dat verband overigens op, dat artikel 7:14 niet geldt voor de beslissing op het verzoek om rechtstreeks beroep, omdat deze beslissing deel uitmaakt van afdeling 7.1. Dat betekent dat de hoofdstukken 3 en 4, voorzover niet in artikel 7:1a, uitgezonderd, in beginsel wèl van toepassing zijn op de beslissing inzake rechtstreeks beroep. Aan het verzoek van de Raad om in de toelichting aan te geven dat de bepalingen inzake bekendmaking van afdeling 3.6 Awb van toepassing zijn op de beslissing inzake rechtstreeks beroep hebben wij dan ook gaarne voldaan.

Het verschil in systematiek tussen afdeling 7.1 enerzijds en afdeling 7.2 (en afdeling 7.3 met betrekking tot administratief beroep) anderzijds zoals dat naar aanleiding van deze opmerkingen van de Raad scherp naar voren komt, is voor ons aanleiding om voor te stellen de Awb op dit punt te verduidelijken. Voorgesteld wordt om zowel in art. 7:14 als in art. 7:27 tot uitdrukking te brengen dat de daarin neergelegde systematiek slechts betrekking heeft «op besluiten op grond van deze afdeling». Daartoe is de tussen aanhalingstekens geplaatste tekst aan de bestaande tekst toegevoegd (onderdeel B nieuw).

2b. De stelling dat een pro forma bezwaarschrift – per definitie – betekent dat het bestuursorgaan geen kennis draagt van de gronden van het bezwaar, onderschrijven wij niet. Er zijn situaties denkbaar waarin dat niet op hoeft te gaan. Het standpunt van de belanghebbende kan het bestuursorgaan duidelijk zijn op basis van het vooroverleg of uit de tegen een eerder besluit aangevoerde gronden, die uit de aard der zaak ook voor een later, daarmee samenhangend besluit kunnen gelden. In die gevallen zou het advies van de Raad – dat op dit punt ons inziens neerkomt op het opnemen van een (extra) afwijzingsgrond, inhoudende dat het bestuursorgaan niet met rechtstreeks beroep kan instemmen als niet is voldaan aan artikel 6:5, eerste lid, onder d (de eis dat het bezwaarschrift de gronden van het bezwaar bevat) – een onnodige formele eis gesteld worden. Wij gaan ervan uit dat bestuursorganen ook in de toekomst pro forma bezwaarschriften op de gewone manier zullen behandelen en, zoals art. 6:6 Awb verlangt, als regel eerst om aanvulling van de gronden zullen vragen. Slechts in een enkel bijzonder geval zal dat niet nodig zijn omdat zonder meer met het rechtstreeks beroep kan worden ingestemd.

2c. Het gaat ons te ver om dwingend voor te schrijven dat als de rechter de zaak naar het bestuursorgaan terugwijst de indiener van het bezwaarschrift in de gelegenheid moet worden gesteld om aanvullende – op bestuurlijke heroverweging gerichte – argumenten aan te voeren. Als de rechter de zaak naar het bestuursorgaan terugwijst biedt de bezwaarschriftprocedure – zoals neergelegd in de hoofdstukken 6 en 7 van de Awb – het kader waarbinnen de uitwerking van het geschil verder plaats dient te vinden (nader onderzoek naar het recht en de feiten etc.). Daarbij dient door beide partijen steeds ook de mogelijkheid van een bestuurlijke oplossing te worden betrokken. De bezwaarschriftprocedure bevat daarvoor alle ruimte. Aan een apart voorschrift als hier bedoeld bestaat naar ons oordeel geen behoefte. Bovendien sluiten wij niet uit dat een dergelijk voorschrift – dat eerst na een rechterlijke terugwijzing

toepassing vindt – bij de belanghebbende ten onrechte de suggestie wekt dat een bestuurlijke oplossing in het verschiet ligt.

3. Terugwijzing door de rechter

De rechter kan de zaak terugwijzen, als hij van oordeel is dat het bestuursorgaan kennelijk ten onrechte heeft ingestemd met het overslaan van de bezwaarschriftprocedure.¹ Dit betekent dat, anders dan in de toelichting wordt aangegeven,² terugwijzen slechts mogelijk is, indien buiten twijfel is dat de instemming van het bestuursorgaan met het verzoek om rechtstreeks beroep onjuist is.

Zo blijven bij de rechter zaken achter die hoewel niet kennelijk ten onrechte, niettemin ten onrechte zijn doorgestuurd. Dan kan enerzijds uitsluitend een rechtmatigheidstoets volgen, anderzijds wordt de mogelijkheid overgeslagen om gemakkelijk repareerbare gebreken alsnog te verhelpen.

De in de toelichting benadrukte terughoudendheid van de rechter bij het hanteren van zijn terugwijzingsbevoegdheid zou naar het oordeel van het college niet zo ver moeten gaan dat geen acht kan worden geslagen op onbenut gelaten mogelijkheden van heroverweging in de bezwaarschriftprocedure. Daarom zou de bevoegdheid van de rechter niet moeten worden beperkt tot terugwijzing van «kennelijk ten onrechte» doorgezonden bezwaarschriften, maar zou die, in aansluiting op de in artikel 7:1a, derde lid, gehanteerde term «geschikt», moeten worden uitgebreid tot elke zaak die naar het oordeel van de rechter ongeschikt is om rechtstreeks in beroep te worden behandeld. Daarmee zouden ook onnodige rechterlijke vernietigingen voorkomen kunnen worden. In dat licht adviseert het college om artikel 8:54a opnieuw te bezien.

3. De Raad acht de voorgestelde terugwijzingsbevoegdheid van de rechter te beperkt. De bevoegdheid tot terugwijzing zou naar 's Raads oordeel niet alleen moeten gelden voor de «kennelijke gevallen» (zaken waarin het bestuursorgaan kennelijk ten onrechte de zaak voor rechtstreeks beroep geschikt heeft geacht), maar voor alle zaken die ongeschikt zijn om rechtstreeks in beroep te worden behandeld. Een dergelijke uitbreiding zou betekenen dat de rechter niet alleen in het begin van de procedure kan terugwijzen (het systeem van het wetsvoorstel), maar ook in een later stadium nog. In het voorontwerp waarop deze regeling is gebaseerd werd uitsluitend van die laatste mogelijkheid uitgegaan (door terugwijzing als een aparte uitspraakbevoegdheid aan artikel 8:70, tweede lid, toe te voegen). Op advies van de NVvR is in het wetsvoorstel echter gekozen voor het systeem dat indien wordt terugverwezen, dan – alleen – in het begin van de periode, en wel voordat partijen zijn uitgenodigd om op de zitting te verschijnen. De NVvR vreesde dat het gegeven dat de rechter nà het onderzoek ter zitting nog tot terugwijzing kon overgaan, niet alleen de duur van de procedure substantieel zou verlengen maar ook de interne werkprocessen bij de rechtbank nadelig zou kunnen beïnvloeden.

Ook bij terugwijzing in het begin van de procedure kan acht worden geslagen op de door de Raad genoemde aspecten (zijn er mogelijkheden van bestuurlijke heroverweging onbenut gelaten, is sprake van gemakkelijk repareerbare gebreken). De enige beperking in het wetsvoorstel is dat het om «kennelijke» gevallen moet gaan, dat wil zeggen dat het de rechter op het eerste gezicht duidelijk moet zijn. Wij zien in de opmerkingen van de Raad onvoldoende aanleiding om op het systeem van het wetsvoorstel terug te komen. Wij hechten eraan hieraan nog toe te voegen, dat het (rechtstreeks ingestelde) beroep bij de rechter te allen tijde kan worden ingetrokken indien in die fase alsnog blijkt dat een bestuurlijke oplossing van het geschil mogelijk is. Daarnaast staat het rechtstreeks beroep bij de rechter er niet aan in de weg dat het bestuursorgaan gemakkelijk te repareren gebreken in het besluit langs de weg van art. 6:18 en 6:19 Awb verhelpt.

4. Beslistermijn na terugwijzing

In het voorstel is geen bepaling opgenomen inzake beslistermijnen na terugwijzing door de rechter. Volgens de toelichting op artikel 8:54a heeft terugwijzing tot gevolg dat voor het bestuursorgaan de beslistermijn geldt van artikel 7:10 Awb, te rekenen vanaf de datum van de uitspraak. Kennelijk gaat de toelichting ervan uit dat door de uitspraak – die ertoe strekt dat het beroepschrift als bezwaarschrift wordt behandeld – een nieuw bezwaarschrift ontstaat. De beslistermijn dient dan ook te beginnen na ontvangst van de

¹ Artikel 8:54a, eerste en tweede lid.

² Toelichting op artikel 8:54a, eerste alinea.

uitspraak en artikel 7:10 Awb zou van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard op bezwaarschriften die na rechterlijke terugwijzing alsnog door het bestuursorgaan moeten worden afgehandeld.

4. Het advies van de Raad is gevolgd. Artikel 7:10 Awb is van overeenkomstige toepassing verklaard in artikel 8:54a, tweede lid.

5. Rechtsmiddelenvoorlichting

Uit de tekst van het wetsvoorstel, noch uit de memorie van toelichting, blijkt op welke wijze een bestuursorgaan rechtsmiddelenvoorlichting dient te geven over de mogelijkheid van rechtstreeks beroep. Volgens de toelichting bij artikel 7:1a, eerste lid, kan het bestuursorgaan, indien het dat dienstig acht, de belanghebbende erop wijzen.¹ Ook kan het bestuursorgaan in dat verband, volgens de toelichting, verwijzen naar zijn inwilligingsbeleid.

Een dergelijke rechtsmiddelenvoorlichting bergt het risico in zich dat het bestuursorgaan door de selectieve vermelding van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep ongevraagd op voorhand aangeeft dat heroverweging wat hem betreft niet zinvol is. Om dit te vermijden adviseert het college in de toelichting duidelijk uiteen te zetten, hoe over de mogelijkheid van rechtstreeks beroep voorlichting dient te worden gegeven.

5. Wij verschillen niet van mening met de Raad dat een goede rechtsmiddelenvoorlichting over de mogelijkheid van rechtstreeks beroep van belang is. Zo is bij de voorbereiding van deze regeling onder andere onder ogen gezien of art. 3:45 Awb (verplichte rechtsmiddelclausule) uitgebreid zou moeten worden met het vermelden van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep. Daartoe is niet besloten omdat een dergelijke vermelding in veel gevallen alleen maar vragen zou oproepen. De mogelijkheid van rechtstreeks beroep is immers slechts voor een beperkt aantal gevallen bedoeld, bijvoorbeeld wanneer in het vooroverleg al een uitgebreide gedachtewisseling heeft plaatsgevonden of wanneer het geschil een zuivere rechtsvraag betreft. In het algemeen wordt het aan de bestuursorganen zelf overgelaten om, met inachtneming uiteraard van de wettelijke bepalingen terzake, voor een adequate (rechtsmiddel)voorlichting zorg te dragen. Bestuursorganen kunnen daarbij eigen keuzes maken. Zo wordt in de rechtsmiddelclausule ex art. 3:45 Awb soms ook melding gemaakt van de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen een voorlopige voorziening bij de rechtbank te vragen. Ook bij niet-tijdig besluiten wordt in een aantal gevallen in rechtsmiddelenvoorlichting voorzien. In de recent aan de Tweede Kamer gezonden kabinetsnotitie inzake termijnen voor bestuur en rechter (Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1) geeft het kabinet aan het in het algemeen nuttig te achten dat de burger in het bericht van termijnoverschrijding wordt gewezen op de mogelijkheid van bezwaar of beroep wegens niet-tijdig beslissen (art. 6:2, aanhef en onder b, Awb), maar het niet nodig te achten dit wettelijk vast te leggen. Met de Raad zijn wij van mening dat – zoveel mogelijk – voorkomen moet worden dat bestuursorganen door selectieve rechtsmiddelenvoorlichting oneigenlijk gebruik maken van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep. Met het oog daarop voldoen wij gaarne aan het verzoek van de Raad om de toelichting op dit punt te verhelderen. In paragraaf 6 (nieuw) van het algemeen deel is een uiteenzetting over rechtsmiddelenvoorlichting terzake van rechtstreeks beroep opgenomen.

6. Samenhangende besluiten

Volgens de toelichting kan rechtstreeks beroep ook doelmatig zijn bij een geschil over een besluit dat nauw samenhangt met een besluit waartegen reeds beroep is ingesteld.² Als voorbeelden worden genoemd voor het ambtenarenrecht een dienstbevel en disciplinaire straf en voor het financiële bestuursrecht een intrekking en een terugvordering. Voor een dergelijk besluit geldt echter hetzelfde criterium als voor de overige besluiten. Dat een besluit samenhangt met een ander besluit is als zodanig onvoldoende om het in aanmerking te laten komen voor rechtstreeks beroep. Het college adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

6. De Raad wijst er terecht op dat ook voor rechtstreeks beroep bij samenhangende besluiten het criterium geldt dat de zaak daarvoor «geschikt» moet zijn. Het gaat dan met name om samenhangende besluiten waarvan er al één bij de rechter ligt. In die gevallen kan het op voorhand duidelijk zijn dat een

¹ Artikel I, onderdeel A.

² Paragraaf 4. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel, eerste tekstblok.

bezwaarschriftprocedure die zijn basis vindt in een al heroverwogen zaak, weinig toegevoegde waarde zal hebben. Daarbij komt dat het doelmatig kan zijn dat de rechter samenhangende besluiten ook in samenhang beoordeelt. Die gedachte ligt eveneens aan de artikelen 6:18 en 6:19 Awb ten grondslag. Het enkele feit van de samenhang is uiteraard onvoldoende. De toelichting is op dit punt aangepast.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De onder het derde streepje opgenomen redactionele kanttekening is verwerkt. De twee overige kanttekeningen – van meer inhoudelijk aard – niet.

- De onder het eerste streepje gedane aanbeveling – die als gevolg van een verschrijving zoals ambtelijk door de Raad is bevestigd, niet op artikel 8:54, tweede lid, maar op artikel 8:54a, tweede lid, betrekking heeft – is niet opgevolgd. De in artikel 8:54a, eerste lid, vervatte uitspraakmodaliteit wordt uitsluitend geïntroduceerd in het kader van de vereenvoudigde behandeling en hoort daarom wetssystematisch gezien in afdeling 8.2.4 thuis. Ook de NVvR heeft in deze zin geadviseerd.
- De onder het tweede streepje in overweging gegeven wijziging gaat eraan voorbij dat ook bij instandlating van een besluit aanleiding kan zijn om het door de belanghebbende betaalde griffierecht te vergoeden, bijv. ingeval het bestuursorgaan aan de burger onjuiste voorlichting heeft verstrekt inzake de openstaande rechtsgang, bij beroep tegen een fictieve weigering terwijl intussen het reële besluit is genomen, of bij schending van een vormvoorschrift dat met toepassing van art. 6:22 wordt gepasseerd. De vervanging van «overige gevallen» door «de in art. 8:54 en 8:54a bedoelde gevallen» in artikel 8:74, tweede lid, zoals voorgesteld door de Raad, zou derhalve te beperkt zijn.

8. Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om twee wijzigingen van wetssystematische aard in het wetsvoorstel aan te brengen.

a. Het bij nader inzien overbodig gebleken artikel VI is geschrapt. Op grond van artikel IV, eerste lid, van het wetsvoorstel wordt reeds in artikel 18, vierde lid van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie vastgelegd dat artikel 8:4, onderdeel j, Awb op de bevoegdheid van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van toepassing is. Bij nadere overweging zijn wij tot de conclusie gekomen dat de wetgever ervan uit is gegaan dat de beperking van het vierde lid, gelet op het daaraan voorafgaande derde lid, doorwerkt in de bijzondere competenties van het College (zie voor de bevestiging van deze uitleg wat betreft de in het vierde lid genoemde beperkingen van art. 8:2 en 8:3 Awb: Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 180). Een zin van deze strekking is aan de toelichting op artikel IV, onderdeel 1, toegevoegd.

b. Voorgesteld wordt om in artikel 8:8 Awb (vierde lid nieuw) een voorziening te treffen voor het geval toepassing van het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 7:1a, vijfde lid, ertoe zou leiden dat het bestuursorgaan de bezwaarschriften zou moeten doorzenden aan verschillende, ingevolge art. 8:7, tweede lid, Awb bevoegde rechters, die op hun beurt weer naar de ingevolge artikel 8:8, eerste lid, bevoegde rechter moeten doorverwijzen. Zo'n geval kan zich voordoen wanneer de volgende drie omstandigheden zich tegelijkertijd voordoen: a. er is sprake is van een meerpartijengeschild (twee of meer bezwaarschriften), b. het betreft een besluit afkomstig van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan en c. de indieners van de bezwaarschriften zijn in verschillende arrondissementen woonachtig. Het nieuw voorgestelde vierde lid stelt buiten twijfel dat onder die omstandigheden het bestuursorgaan de bezwaarschriften rechtstreeks kan zenden aan de bevoegde rechter die ingevolge art. 8:8, eerste lid, de zaak zal behandelen.

De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen zowel de vorm als de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
J. A. E. van der Does*

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 21 juli 2000,
no.W03.00.0204/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Artikel 8:54, tweede lid, vanwege de systematiek van de Algemene wet
bestuursrecht verplaatsen naar een nieuw in te voegen artikel 8:70a.
- In artikel 8:74, tweede lid, «In de overige gevallen» wijzigen in: In de
overige, in de artikelen 8.54 en 8.54a bedoelde gevallen.
- In de toelichting het gebruik van het woord «prorogatie» vermijden.