

Prorogatie in de Awb

Invoeringsevaluatie rechtstreeks beroep



Prof. mr. B.M.J. van der Meulen
mr. ir. M.E.G. Litjens
Prof. mr. A.A. Freriks



WAGENINGEN UNIVERSITY
WAGENINGEN **UR**



Universiteit Utrecht

Prorogatie in de Awb

Invoeringsevaluatie rechtstreeks beroep

Prof. Mr. B.M.J. van der Meulen
Mr. Ir. M.E.G. Litjens
Prof. Mr. A.A. Freriks

Wageningen Universiteit
Recht en Bestuur

WAGENINGEN UR

Postbus 8130 - 6700 EW Wageningen
telefoon 0317 - 482957
fax 0317 - 485452
www.socialsciences.wur.nl/law
Bernd.vanderMeulen@wur.nl



© 2005 WODC, Ministerie van Justitie, alle rechten voorbehouden
© Omslagfoto's B.M.J. van der Meulen 'Visarend zoekt het hogerop'

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 8 |
| Samenvatting | 9 |
| Gehanteerde afkortingen | 11 |
| 1. Inleiding | 13 |
| 1.1. Aanleiding | 13 |
| 1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen | 14 |
| 1.2.1. Doelstelling | 14 |
| 1.2.2. Onderzoeksvragen: | 15 |
| 1.3. Verloop van het onderzoek | 16 |
| 1.3.1. Opdracht | 16 |
| 1.3.2. Aanpak en methoden van onderzoek | 16 |
| 1.4. Leeswijzer | 18 |
| 2. Voorgeschiedenis | 20 |
| 2.1. Algemeen bestuursrecht | 20 |
| 2.1.1. Web Bab | 20 |
| 2.1.2. Wet Arob | 20 |
| 2.2. Sectorwetgeving | 21 |
| 2.2.1. Wet Arbo | 21 |
| 2.2.2. Andere bijzondere wetten | 22 |
| 2.3. Voorontwerp Eerste tranche Awb | 23 |
| 2.4. Awb | 23 |
| 2.5. Functies van de bezwaarschriftprocedure | 24 |
| 2.5.1. Functies ten behoeve van de bestuursrechtspraak | 25 |
| 2.5.2. Functies ten behoeve van (goed) bestuur | 25 |
| 2.5.3. Functies ten behoeve van geschilbeslechting | 26 |
| 2.6. Tussenconclusie voorgeschiedenis | 26 |
| 3. Totstandkomingsgeschiedenis | 28 |
| 3.1. Juridiseringsdebat | 28 |
| 3.2. Weerstand uit de rechtspraak | 29 |
| 3.3. Afwijkende initiatiefvoorstellen voor marktordening | 29 |
| 3.4. Wetsvoorstel rechtstreeks beroep en parlementaire behandeling | 30 |
| 3.4.1. Doelstelling | 31 |
| 3.4.2. Toepassingsbereik | 32 |
| 3.4.3. Oneigenlijk gebruik | 33 |
| 3.5. Tussenconclusie totstandkomingsgeschiedenis | 34 |
| 4. Kwantitatieve aspecten | 35 |
| 4.1. Aantal zaken in rechtstreeks beroep | 35 |
| 4.1.1. Rechterlijke instanties | 35 |
| 4.1.2. Bestuursorganen | 35 |
| 4.1.3. Procesgemachtigden | 36 |
| 4.2. Type zaken | 36 |
| 4.2.1. Onderwerpen | 36 |
| 4.2.2. Partijen | 36 |
| 4.2.3. Rechterlijke beslissingen | 37 |
| 4.3. Verwachting | 37 |
| 4.4. Tussenconclusie kwantitatieve aspecten | 38 |

| | | |
|---------|--|----|
| 5. | Het verzoek: pro's en contra's | 39 |
| 5.1. | Bekendheid..... | 39 |
| 5.2. | Bespoediging en vertraging van de procedure | 39 |
| 5.3. | Onmiddellijke uitspraak | 40 |
| 5.4. | Heroverweging | 40 |
| 5.5. | Adviezen..... | 41 |
| 5.6. | Object van geschil | 41 |
| 5.7. | Vertrouwen..... | 42 |
| 5.8. | Fuiken..... | 42 |
| 5.9. | Gronden..... | 43 |
| 5.10. | Het instemmingsvereiste | 43 |
| 5.11. | Obstructie? | 44 |
| 5.12. | Geschikte zaken..... | 44 |
| 5.12.1. | Ambtenarenzaken..... | 44 |
| 5.12.2. | Zware zaken | 44 |
| 5.12.3. | Besluiten met beperkte geldigheidsduur | 44 |
| 5.12.4. | Samenhangende zaken | 45 |
| 5.13. | Tussenconclusie pro's en contra's van het verzoek | 45 |
| 6. | Organisatie en behandelduur | 47 |
| 6.1. | Voorlichting | 47 |
| 6.2. | Behandeling van het verzoek door bestuursorganen..... | 48 |
| 6.3. | Behandeling door de rechter | 49 |
| 6.4. | Tussenconclusie organisatie en behandelduur | 50 |
| 7. | Beoordeling van verzoeken door bestuursorganen en -rechters..... | 51 |
| 7.1. | Het verzoek: formele criteria..... | 51 |
| 7.1.1. | Tijdigheid | 51 |
| 7.1.2. | Meerdere reclamanten | 52 |
| 7.1.3. | Initiatief van het bestuursorgaan | 53 |
| 7.1.4. | Uitgesloten besluiten | 54 |
| 7.2. | Materieel: het geschiktheidscriterium..... | 54 |
| 7.2.1. | Het criterium | 54 |
| 7.2.2. | Interpretatie door bestuursorganen..... | 55 |
| 7.3. | Instemming | 56 |
| 7.3.1. | Gepubliceerd beleid..... | 56 |
| 7.3.2. | De wens van de verzoeker..... | 57 |
| 7.3.3. | De eigen voorkeur van het bestuursorgaan | 57 |
| 7.3.4. | Veronderstelde wens van de rechter..... | 58 |
| 7.3.5. | Gevolgen van afwijzing van verzoeken | 58 |
| 7.4. | Toetsing door de rechter..... | 58 |
| 7.4.1. | Object van toetsing | 58 |
| 7.4.2. | Adstructieplicht | 58 |
| 7.4.3. | Kennelijkheids criterium | 59 |
| 7.5. | Rechtspraak | 61 |
| 7.5.1. | Algemeen | 61 |
| 7.5.2. | Voorvragen..... | 61 |
| 7.5.3. | Formele toetsing | 63 |
| 7.5.4. | Materiële toetsing | 63 |
| 7.6. | Tussenconclusie beoordeling van verzoeken | 64 |
| 8. | Conclusies en aanbevelingen | 66 |
| 8.1. | Inleiding | 66 |

| | | |
|--------|---|----|
| 8.2. | Hanteerbare aantallen | 66 |
| 8.2.1. | Aantallen zaken in rechtstreeks beroep | 66 |
| 8.2.2. | Typering van zaken | 66 |
| 8.2.3. | Belasting van de rechter | 67 |
| 8.2.4. | Zeefwerking | 68 |
| 8.3. | Procesgemachtigden | 68 |
| 8.3.1. | Waarom (geen) rechtstreeks beroep | 68 |
| 8.3.2. | Instemmingsvereiste | 69 |
| 8.3.3. | Procedureversnelling | 69 |
| 8.3.4. | Waardering voor de bezwaarschriftprocedure | 70 |
| 8.4. | Bestuursorganen | 70 |
| 8.4.1. | Perceptie | 70 |
| 8.4.2. | Voorlichting | 71 |
| 8.4.3. | Tijdigheid | 71 |
| 8.4.4. | Geschiktheids criterium | 72 |
| 8.4.5. | Signaalfunctie | 72 |
| 8.4.6. | Werkbelasting | 72 |
| 8.4.7. | Gevolgen voor de bezwaarschriftprocedure | 73 |
| 8.4.8. | Invloed op primaire besluitvorming | 73 |
| 8.5. | Bestuursrechter | 74 |
| 8.5.1. | Kennelijkheids criterium | 74 |
| 8.5.2. | Gevolgen voor de bezwaarschriftprocedure | 74 |
| 8.6. | Aanbevelingen | 75 |
| 8.6.1. | Aandachtspunten voor toekomstige evaluaties | 75 |
| 8.6.2. | Toepassing | 75 |
| | Slotbeschouwing | 76 |
| | Bijlage 1 Begeleidingscommissie | 78 |
| | Bijlage 2 Geïnterviewden | 79 |
| | Bijlage 3 Artikelen 7:1a en 8:54a Awb | 81 |
| | Bijlage 4 Cijfermateriaal | 82 |
| | Bijlage 5 Rechtspraakoverzicht | 84 |
| | Bijlage 6 Aangehaalde bronnen | 86 |

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van de invoeringsevaluatie rechtstreeks beroep in bestuursrechtelijke zaken. In overleg met de beide kamers der Staten Generaal heeft de Minister van Justitie besloten om vooruitlopend op de volgende algemene evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht, een invoeringsevaluatie te doen verrichten naar de Wet rechtstreeks beroep.

Essentie van de Wet rechtstreeks beroep is de invoeging in de Awb van de artikelen 7:1a en 8:54a. Artikel 7:1a Awb geeft de belanghebbende bij een besluit de mogelijkheid om in zijn bezwaarschrift het bestuursorgaan te verzoeken om de zaak door te zenden aan de bestuursrechter om onmiddellijk in beroep te worden behandeld. Het bestuursorgaan kan instemmen met dit verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan wanneer de zaak daarvoor geschikt is. Artikel 8:54a Awb geeft de bestuursrechter de bevoegdheid om het oordeel van het bestuursorgaan dat de zaak geschikt is, te toetsen.

Met een knipoog naar het civiele procesrecht waar onder bepaalde omstandigheden een rechterlijke instantie kan worden overgeslagen (artikel 329 e.v. Rv), wordt rechtstreeks beroep in het bestuursrechtelijk spraakgebruik en ook in dit rapport, wel aangeduid als ‘prorogatie’.

Het WODC heeft opdracht gegeven tot het verrichten van het onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd met instemming van de Raad voor de Rechtspraak. Diverse personen werkzaam bij rechterlijke instanties, het openbaar bestuur en in de bestuursrechtelijke rechtspraak hebben hun welwillende medewerking aan het onderzoek verleend. De onderzoekers zijn de respondenten en de Raad voor de Rechtspraak bijzonder erkentelijk voor hun medewerking aan dit onderzoek. De onderzoekers zijn daarnaast dank verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie voor de opbouwende bijdragen en prettige samenwerking.

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksgroep bestaande uit drie personen:

Bernd van der Meulen is hoogleraar Recht en Bestuur aan Wageningen Universiteit.

Maria Litjens is promovenda bij de leerstoelgroep Recht en Bestuur aan Wageningen Universiteit.

Annelies Freriks is als hoogleraar verbonden aan het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht en als advocaat aan het advocatenkantoor AKD Prinsen van Wijmen N.V. te Breda.

De onderzoekers hopen en verwachten dat dit rapport zal bijdragen aan de ontwikkeling van het rechtstreeks beroep tot een volwaardig instrument in het Nederlandse bestuursprocesrecht.

De tekst is afgesloten op 5 december 2005

Samenvatting

Bij de Wet rechtstreeks beroep zijn de artikelen 7:1a en 8:54a ingevoegd in de Awb. Artikel 7:1a Awb geeft de belanghebbende bij een besluit de mogelijkheid om in zijn bezwaarschrift het bestuursorgaan te verzoeken om de zaak door te zenden aan de bestuursrechter om onmiddellijk in beroep te worden behandeld. Het bestuursorgaan kan instemmen met dit verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan wanneer de zaak daarvoor geschikt is. Artikel 8:54a Awb geeft de bestuursrechter de bevoegdheid om het beroepschrift terug te sturen naar het bestuursorgaan om als bezwaarschrift te worden behandeld wanneer het bestuursorgaan kennelijk ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep. Rechtstreeks beroep wordt ook wel ‘prorogatie’ genoemd.

Al voordat het Wetsvoorstel rechtstreeks beroep bij de Tweede Kamer werd ingediend, heeft de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak blijk gegeven van zorg over de mogelijke gevolgen van het voorstel voor de werkbelasting van de rechterlijke instanties. Tijdens de parlementaire behandeling bleek deze zorg door de Eerste en Tweede Kamer te worden gedeeld, hoewel de Minister van Justitie herhaaldelijk de verwachting uitsprak dat niet veel gebruik zal worden gemaakt van rechtstreeks beroep. In de Eerste Kamer heeft de Minister toegezegd om een jaar na inwerkingtreding van de Wet rechtstreeks beroep, een invoeringsevaluatie te zullen doen uitvoeren. De resultaten van deze invoeringsevaluatie zijn neergelegd in dit rapport.

Uit het onderzoek komt naar voren dat in het eerste jaar na inwerkingtreding – overeenkomstig de door de Minister uitgesproken verwachting – uiterst terughoudend gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep. Het gaat landelijk in totaal om iets meer dan 50 zaken (uitgaande van informatie verstrekt door rechterlijke instanties, de Berber-registratie geeft een lager getal), die zeer divers zijn. Indien in de beschouwing wordt betrokken dat alleen al de sectoren bestuursrecht van de Rechtbanken jaarlijks ongeveer 50.000 zaken behandelen, luidt de conclusie op dit moment dat rechters in minder dan één op de duizend zaken te maken krijgen met rechtstreeks beroep. Een stortvloed van zaken is vooralsnog dus uitgebleven. In theorie zou denkbaar zijn dat een dergelijk laag getal zou kunnen worden verklaard uit de omstandigheid dat bestuursorganen grote aantallen verzoeken om instemming met rechtstreeks beroep afwijzen, en dat om die reden slechts een klein deel uiteindelijk onder de rechter komt. Deze theorie is in het onderzoek niet bevestigd. Het beeld dat uit interviews met procesgemachtigden naar voren komt, is dat men maar sporadisch om instemming met rechtstreeks beroep verzoekt. Dit beeld wordt bevestigd in interviews met bestuursorganen, die veelal geen of zeer beperkte aantallen verzoeken hebben ontvangen. De algemene lijn uit de interviews is voorts dat op korte termijn geen grote stroom van rechtstreeks beroepzaken wordt verwacht.

Hoewel de interviewgegevens slechts een indicatie geven van de wijze waarop in de praktijk met rechtstreeks beroep wordt omgegaan, is vermeldenswaardig dat daaruit wel enkele aanwijzingen zijn verkregen die het beperkte aantal rechtstreeks beroepzaken mogelijk verklaren. Procesgemachtigden maken veelal bewust een keuze om al dan niet een verzoek tot instemming met rechtstreeks beroep bij een bestuursorgaan in te dienen. Hoewel dit afhankelijk is van de aard van de zaak wordt in veel gevallen waarde gehecht aan de bezwaarschriftprocedure. Dit houdt verband met een belang bij bestuurlijke heroverweging, de rol van de bezwaarschriftencommissie of externe deskundigen, strategische overwegingen (bijvoorbeeld

omtrent het object van geschil, belang bij vertraging), etc. Dit neemt niet weg dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep wel van belang wordt geacht in gevallen waarin zaken bijvoorbeeld zijn uitgekristalliseerd of wanneer het gaat om principiële zaken. Hoewel bespoediging van de procedure in de overwegingen een rol speelt, heeft men op dit punt geen hoge verwachtingen. Daarbij is onder andere naar voren gebracht dat bestuursorganen het verloop van de procedure ernstig kunnen vertragen door niet te beslissen op een verzoek. Op dit moment is nog niet vast te stellen, of het hier gaat om een structureel probleem, maar de onderzoekers achten het zinvol dit element in een volgende evaluatie nog eens te bezien.

Gebleken is dat niet alleen procesgemachtigden zich terughoudend opstellen. Ook bestuursorganen stellen zich afwachtend en terughoudend op. Er wordt weinig informatie verstrekt over rechtstreeks beroep. Bestuursorganen kiezen veelal voor een strikt formele opstelling bij de vraag tot welk moment in de procedure een verzoek kan worden gedaan. Overigens lopen de meningen over welk moment dit nu precies betreft, wel uiteen. Het is wenselijk op dit punt helderheid te bieden, waarbij aansluiting bij artikel 6:6 Awb voor de hand ligt. Dat wil zeggen dat aan de bezwaarmaker die aanvankelijk heeft verzuimd te verzoeken om prorogatie, de gelegenheid wordt gegund dit verzuim te herstellen.

Ook bij de beoordeling of een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep kiest men voor een terughoudende opstelling. Indien een bezwaarschriftprocedure in de ogen van het bestuursorgaan nog meerwaarde kan hebben, wordt het verzoek veelal afgewezen. De perceptie bij bestuursorganen is dat de vraag naar geschiktheid van een zaak met 'nee, tenzij' moet worden beantwoord. Dit baseert men op de parlementaire geschiedenis, informatie die is verstrekt over rechtstreeks beroep, maar ook op de eerste uitspraken van bestuursrechters over de vraag of een bestuursorgaan al dan niet kennelijk ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep. Uit deze uitspraken leidt men af dat de rechter indringend toetst. Dit beeld wordt vooralsnog bevestigd door het feit dat de helft van de uitspraken in rechtstreeks beroep die in het onderzoek konden worden betrokken, een terugverwijzing betreft. De terughoudende opstelling van bestuursorganen en rechterlijke instanties zou tot gevolg kunnen hebben dat ook in de gevallen waar rechtstreeks beroep op zichzelf binnen de door de wetgever aangereikte criteria mogelijk zou zijn, de kans op een negatieve beslissing van bestuursorgaan en bestuursrechter een belemmering voor het functioneren van rechtstreeks beroep zou kunnen gaan vormen. De onderzoekers bevelen de rechtspraak, in het bijzonder bestuursorganen en rechter, aan om thans de zorgen over overbelasting van de rechterlijke instanties niet langer leidend te laten zijn in de bejegening van de rechtsfiguur rechtstreeks beroep, maar integendeel deze rechtsfiguur de gelegenheid te bieden zich te ontwikkelen tot een volwaardig onderdeel van Nederlandse bestuursprocesrecht.

Gehanteerde afkortingen

| | |
|-----------|--|
| AB | Administratiefrechtelijke beslissingen |
| ABRvS | Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State |
| ADR | Alternative dispute resolution (alternatieve geschillen beslechting) |
| Arbo | (voormalige) Wet Administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie |
| Arob | (voormalige) Wet Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen |
| ARRvS | (voormalige) Afdeling rechtspraak van de Raad van State |
| Awb | Algemene wet bestuursrecht |
| Bab | (voormalige) Wet Beroep administratieve beschikkingen |
| B.i.p. | Besluit in primo |
| B.o.b. | Besluit op bezwaar |
| CBB | College van Beroep voor het bedrijfsleven |
| CTB | College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen |
| CTG/Zaio | College Tarieven Gezondheidszorg /Zorgautoriteit in oprichting |
| CVZ | College voor Zorgverzekeringen |
| EVRM | Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden |
| Gst. | De Gemeentestem |
| IPO | Interprovinciaal Overlegorgaan |
| JB | Jurisprudentie bestuursrecht |
| LJN | Landelijk Jurisprudentie Nummer (nummering op rechtspraak.nl) |
| LOVB | Landelijk Overleg Voorzitters Bestuursrecht |
| M&M | Markt en Mededinging |
| MvA I | Memorie van Antwoord (aan de Eerste Kamer) |
| MvT | Memorie van toelichting |
| M&M | Markt en Mededinging |
| Mw | Mededingingswet |
| n.g. | niet gepubliceerd |
| NIMBY-wet | Artikelen 40 en 41 WRO |
| NMa | Nederlandse Mededingingsautoriteit |
| NMa/DTe | NMa/Directie uitvoering en toezicht energie |
| NOvA | Nederlandse Orde van Advocaten |
| NTB | Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht |
| NV II | Nota naar aanleiding van het verslag |
| NVvR | Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak |
| Pbo | Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie |
| PG Arob | J.H. van Kreveld en M. Scheltema, Parlementaire geschiedenis van de Wet Arob, H.D. Tjeenk Willink Groningen, 1976. |
| PG Awb I | E.J. Daalder, G.R.J. de Groot en J.M.E. van Breugel, De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht, Eerste Tranche, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1993 |
| Rb. | (Arrondissements)rechtbank |
| Rv. | Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering |
| SAOZ | Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken |
| Scrt. | Staatscourant |
| Stb. | Staatsblad |

| | |
|-------------------|---|
| UWV | Uitvoeringinstituut Werknemersverzekeringen |
| VNG | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| Voorontwerp Awb I | Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht Eerste deel, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1987 |
| Vz. | Voorzitter |
| Vzr. | Voorzieningenrechter |
| Wet NMa-ZBO | Wet van 9 december 2004 tot wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan (Stb. 2005, 172). |
| Wob | Wet openbaarheid van bestuur |
| WRO | Wet op de ruimtelijke ordening |
| ZBO | Zelfstandig bestuursorgaan |

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op 1 september 2004 is de ‘Wet van 13 mei 2004 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enige andere wetten in verband met de mogelijkheid om de bezwaarschriftenprocedure¹ met wederzijds goedvinden buiten toepassing te laten (rechtstreeks beroep)’² in werking getreden.³ Deze wet introduceert in artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de mogelijkheid voor belanghebbenden om te verzoeken de bezwaarschriftprocedure over te slaan en het geschil over een besluit rechtstreeks voor te leggen aan de bestuursrechter. Rechtstreeks beroep is alleen mogelijk indien het bestuursorgaan daarmee instemt.

De vraag of invoering van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep wenselijk is, heeft zowel bij de Raad van State als tijdens de parlementaire behandeling veel aandacht gekregen. De Raad van State heeft de regeling die thans in de wet is opgenomen op verschillende gronden ontraden. Daarbij heeft hij opgemerkt dat onvoldoende is gebleken van onderzoek naar de wenselijkheid en de effecten ervan.⁴ De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft in een advies aan de wetgever de vrees geuit voor een grotere werklast bij de rechterlijke macht. Nagenoeg alle partijen in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer hebben deze vrees van de rechterlijke macht tot de hunne gemaakt.⁵ De leden van de fracties van D66 en GroenLinks hebben daarbij de vraag opgeworpen of de regering bereid is de mogelijke werklastverzwaring voor de rechterlijke organisatie te compenseren met een extra budget voor personeelsuitbreiding. De regering achtte het voor zulk een conclusie te vroeg.⁶ Zij betoonde zich wel gevoelig voor een tamelijk algemene roep om nader onderzoek, c.q. een evaluatie. In het verslag wordt bijvoorbeeld opgemerkt:

‘Het is van groot belang dat er na inwerkingtreding van het wetsvoorstel uitdrukkelijk aandacht is voor de effecten die de daarin vervatte regeling eventueel heeft voor bijvoorbeeld de werklast bij de rechtbanken en de bestuursorganen.’⁷

en

‘Het een en ander laat onverlet dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook in het oog zal moeten worden gehouden of het in artikel 7:1a, derde lid, opgenomen criterium voor bestuursorganen in de praktijk inderdaad voldoende richtinggevend blijkt te zijn.’⁸

¹ Bij Nota van verbetering is het woord ‘bezwaarschriftenprocedure’ aangepast aan het Awb-jargon en vervangen door ‘bezwaarschriftprocedure’. Zie kamerstukken II 2000-2001, nr. 4. Desondanks draagt de publicatie van de wet in het Staatsblad het meervoud in de titel. In feite is de wijziging alleen doorgevoerd in de Nota naar aanleiding van het Verslag (nr. 6), de tweede Nota van wijziging (nr. 8) en het verslag van het eerste beraadslaging in de Eerste Kamer (Handelingen I 27 april 2004, p. 26-1335). Alle overige stukken hanteren het meervoud.

² Staatsblad 2004, 220.

³ Besluit van 7 juni 2004 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet 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) (Staatsblad 2004, 270).

⁴ Kamerstukken II 2000-2001, 27 563, nr. A.

⁵ Zie Verslag en Voorlopig Verslag (Kamerstukken I 2003-2004, 27 563, nr. A).

⁶ NV II p. 5.

⁷ Verslag p. 7.

⁸ Verslag p. 10.

De regering antwoordt in de Nota naar aanleiding van het Verslag:⁹

‘Het is ook naar ons oordeel wenselijk dat na invoering van dit wetsvoorstel inzicht wordt verkregen in de doeltreffendheid en de effecten van de regeling van rechtstreeks beroep. Wij kunnen ons dan ook vinden in het voorstel om deze regeling te evalueren. In het kader van de derde evaluatie van de Awb zou de onderhavige regeling meegenomen kunnen worden. Bij deze evaluatie kan dan bijvoorbeeld aan de orde komen of en in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep, of de criteria op basis waarvan bestuursorganen en rechtbanken beoordelen of met rechtstreeks beroep kan worden ingestemd respectievelijk of een zaak wordt teruggewezen, geschikt worden bevonden, alsmede of en in welke mate de regeling een toename van de werklast van de rechterlijke macht tot gevolg heeft. Wij verklaren ons hierbij dan ook bereid om dit wetsvoorstel in het kader van de derde evaluatie Awb of zoveel eerder als nodig is, te evalueren.’

Even verderop suggereert de regering nog enkele onderwerpen voor de evaluatie:¹⁰

‘In de praktijk zal echter kunnen blijken dat er categorieën van besluiten zullen zijn waarvoor kan gelden dat bij een geschil daarover in beginsel de bezwaarschriftprocedure kan worden overgeslagen. Ten aanzien daarvan kunnen bestuursorganen in beleidsregels vastleggen dat daarop betrekking hebbende verzoeken om rechtstreeks beroep in beginsel zullen worden ingewilligd. In hoeverre bestuursorganen daadwerkelijk zullen overgaan tot het opstellen van beleidsregels zal blijken. Bestuursorganen zullen zich bewust zijn van de voordelen van de bezwaarschriftprocedure uit oogpunt van conflictoplossing of feitenvaststelling. De evaluatie zal ten aanzien van het een en ander meer duidelijkheid moeten verschaffen.’

In de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer laat de regering zich nadrukkelijker uit over de timing van de evaluatie:¹¹

‘Wij onderschrijven met de leden van de CDA-fractie het belang van een gedegen en gerichte evaluatie van de voorgestelde regeling. Deze hoeft niet te wachten op de eerstvolgende periodieke evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ingevolge artikel 11:1 Awb, waarover eind 2006 moet worden gerapporteerd. Wij zijn voornemens reeds eerder – ongeveer een jaar na inwerkingtreding – een eerste evaluatie te doen verrichten.’

Het onderhavige rapport is het resultaat van de eerste evaluatie (invoeringsevaluatie).

1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

1.2.1. Doelstelling

Hoofddoel van de invoeringsevaluatie is vast te stellen of *de mogelijkheid van rechtstreeks beroep leidt tot een extra werkbelasting van rechterlijke instanties*. Daarbij is niet alleen van belang het aantal zaken vast te stellen waarin de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen, maar ook hoeveel extra tijd gemoeid is met het beoordelen of een bestuursorgaan terecht heeft ingestemd met rechtstreeks beroep.

⁹ NV II p. 13.

¹⁰ NV II p. 19.

¹¹ MvA I, kamerstukken I 2003-2004, 27 563, nr. B, p. 1. Zie ook Handelingen I 27 april 2004, p. 26-1358 en de Brief van de Minister van Justitie d.d. 7 mei 2004, kamerstukken I 2003-2004, 27 563, F.

Naast de hoofddoelstelling die vooral van kwantitatieve aard is, is het onderzoek er tevens op gericht vast te stellen op welke wijze in de praktijk met rechtstreeks beroep wordt omgegaan door belanghebbenden, bestuursorganen en de rechterlijke instanties. De overwegingen van belanghebbenden die ten grondslag liggen aan het al dan niet indienen van een verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan en de wijze waarop bestuursorganen de vraag of een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep beantwoorden, is immers bepalend voor de vraag of, en zo ja hoeveel en welke zaken rechtstreeks aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Voorts wordt beoogd vast te stellen hoe de bestuursrechter omgaat met de bestuurlijke beoordeling van de geschiktheid van de zaak en in hoeverre en om welke redenen de rechter gebruik maakt van de mogelijkheid van om zaken terug te verwijzen naar de bezwaarfase.

De derde doelstelling van het onderzoek is gelegen in het verkrijgen van inzicht in de visie van betrokkenen op de mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure over te slaan, om op basis daarvan een inschatting te kunnen maken of rechtstreeks beroep naar verwachting een belangrijke(re) rol zal gaan vervullen in de bestuursrechtelijke procedure.

Samenvattend luiden de doelstellingen van het onderzoek als volgt:

1. Vaststellen of de invoering van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep leidt tot een extra werkbelasting voor de bestuursrechter;
2. inzicht verschaffen in de praktijk van het rechtstreeks beroep bij belanghebbenden, bestuursorganen en rechterlijke instanties;
3. verkrijgen van inzicht in de visie op de mogelijkheid van rechtstreeks beroep van belanghebbenden, bestuursorganen en rechterlijke instanties.

1.2.2. Onderzoeksvragen:

Bij de formulering van de onderzoeksvragen is rekening gehouden met de gedachtewisseling in de parlementaire geschiedenis over de gewenste evaluatie. Gelet op hetgeen in de voorgaande paragraaf is opgemerkt, is een onderscheid gemaakt naar de betrokkenen bij rechtstreeks beroep, namelijk de bestuursrechter, belanghebbenden en bestuursorganen. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

Bestuursrechter:

1. Hoeveel zaken zijn in het eerste jaar na inwerkingtreding van de Wet rechtstreeks beroep aan de rechter voorgelegd?
2. Wat zijn de kenmerken van deze zaken? Betreft het tweepartijen- en/of meerp partijengeschillen?
3. Zijn dossiers in rechtstreeks beroepzaken bewerkelijker dan dossiers in vergelijkbare andere zaken?
4. Hoeveel zaken worden weer terugverwezen naar het bestuursorgaan omdat kennelijk ten onrechte met een verzoek om rechtstreeks beroep is ingestemd (ook hierbij wordt het onderscheid tweepartijen- en meerp partijengeschillen in aanmerking genomen) en om welk type zaken gaat het daarbij?
5. Hoe wordt aan dit 'kennelijkheids criterium' invulling gegeven?
6. Worden zaken ook om andere redenen terugverwezen?
7. Is voor de invulling van het 'kennelijkheids criterium' beleid vastgesteld?
8. Hoeveel tijd kost het voordat een uitspraak ex artikel 8:54a (terugverwijzing naar het bestuursorgaan) wordt gedaan?
9. Geeft de motivering van de uitspraak ex artikel 8:54a partijen een vingerwijzing voor de behandeling van het bezwaar?

Belanghebbenden (professionele procesgemachtigden)

10. Om welke redenen wordt een verzoek om rechtstreeks beroep gedaan of wordt daarvan afgezien?
11. Is er reden om aan te nemen dat bij ontbreken van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep een geringer aantal van deze zaken uiteindelijk aan de rechter zou zijn voorgelegd?
12. Ervaren belanghebbenden het vereiste van instemming van het bestuursorgaan als een belemmering?
13. Ervaren de betrokken belanghebbenden een procedureversnelling?
14. Heeft de keuzemogelijkheid invloed op de waardering voor de bezwaarschriftprocedure, dan wel heeft de waardering van de bezwaarschriftprocedure invloed op de keuze?

Bestuursorganen:

15. Op welke wijze wordt door bestuursorganen invulling gegeven aan het geschiktheids criterium?
16. Voeren zij ter zake een beleid?
17. Wordt informatie verstrekt over de mogelijkheid van rechtstreeks beroep?
18. Ervaren de betrokken bestuursorganen een werklastvermindering?
19. Leidt afwijzing van een verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan tot overleg en/of afspraken over de verdere behandeling van het bezwaar?
20. Komt het voor dat de discussie tussen een belanghebbende en het bestuursorgaan hangende rechtstreeks beroep wordt voortgezet ondanks het feit dat de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen?
21. Heeft de mogelijkheid van rechtstreeks beroep invloed op de kwaliteit van de primaire besluitvorming?

1.3. Verloop van het onderzoek

1.3.1. Opdracht

Het onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door de Leerstoelgroep Recht en Bestuur van Wageningen Universiteit in samenwerking met het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Utrecht. De Raad voor de Rechtspraak heeft zijn instemming gegeven aan het onderzoek. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van februari tot eind november 2005.

1.3.2. Aanpak en methoden van onderzoek

Bij aanvang van het onderzoek is contact gezocht met de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep ten einde inzicht te verkrijgen in het aantal zaken dat in rechtstreeks beroep aan deze instanties is voorgelegd. Op basis van de respons die wij kregen, zijn in totaal zijn 21 oriënterende gesprekken en interviews gevoerd met respondenten van 18 rechterlijke instanties. Uit deze eerste inventarisatie bleek dat het totaal aantal zaken zeer gering is. Uit de gesprekken met bestuursrechters kwam naar voren dat in het elektronische registratiesysteem 'Berber' gegevens worden bijgehouden met betrekking

tot rechtstreeks beroep.¹² De Raad voor de Rechtspraak heeft met het oog op onderhavig onderzoek aan de rechterlijke instanties verzocht gegevens uit het Berber-systeem aan de onderzoekers beschikbaar te stellen. Gegevens van de instanties die op dit verzoek van de Raad hebben gereageerd, zijn bijeengebracht in de tweede tabel in bijlage 4. In de eerste tabel in deze bijlage zijn behalve de informatie verkregen uit de Berber-registratie, ook de gegevens verwerkt die de geïnterviewde instanties rechtstreeks aan de onderzoekers hebben verstrekt en het aantal gevonden uitspraken waaruit blijkt van verzoeken om rechtstreeks beroep. Dit zijn uitspraken waarin de zaak wordt terugverwezen omdat de rechter deze niet geschikt acht voor rechtstreeks beroep of waarin de rechter (al dan niet in voorlopige voorziening) uitspraak doet in rechtstreeks beroep. Uit deze tabel blijkt dat de aantallen zaken die in Berber zijn geregistreerd niet geheel overeenkomen met de gegevens die door de onderzoekers rechtstreeks van rechterlijke instanties zijn verkregen, maar daarmee qua orde van grootte wel overeenkomen.

Aangezien aan de hand van de kwantitatieve gegevens in een vroegtijdig stadium is vastgesteld dat rechterlijke instanties voorsnog nog maar in zeer beperkte mate te maken krijgen met beoordeling van rechtstreeks beroepzaken, is in overleg met de begeleidingscommissie besloten het onderzoek, wat betreft de in § 1.2.2 weergegeven kwalitatieve onderzoeksvragen die betrekking hebben op de rechterlijke instanties, verder te beperken tot een analyse van de beschikbare uitspraken. In het onderzoek is vervolgens meer nadruk gelegd op de aanpak en werkwijze van procesgemachtigden en bestuursorganen en hun visie op rechtstreeks beroep teneinde vast te stellen wat de achterliggende redenen zijn voor het beperkte aantal rechtstreeks beroepzaken en om een inschatting te kunnen maken van mogelijk komende ontwikkelingen.

De gepubliceerde uitspraken, ongepubliceerde uitspraken die door rechtbanken beschikbaar zijn gesteld en de parlementaire geschiedenis vormen de belangrijkste documenten die aan dit rapport ten grondslag liggen. Daarnaast is gebruik gemaakt van juridische literatuur over het onderwerp.¹³

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek vormen de resultaten van de zogenaamde halfgestructureerde interviews met bestuursorganen en procesgemachtigden. Dit zijn interviews die (per telefoon of in persoon, waarbij soms op een later moment nog een schriftelijke aanvulling plaatsvond) zijn afgenomen aan de hand van een lijst van open onderzoeksvragen. In de interviews is uitdrukkelijk ruimte gelaten voor inbreng door de geïnterviewde die qua breedte of diepte verder gaat dan is voorzien in de vragen. Van alle interviews zijn verslagen gemaakt. Voorzover in dit rapport uit interviews wordt geciteerd, betreft dit de letterlijke tekst van het verslag zoals geautoriseerd¹⁴ door de geïnterviewde. Alle citaten zowel uit de schriftelijke bronnen als uit de interviews zijn duidelijk als zodanig herkenbaar gemaakt door ze tussen aanhalingstekens te plaatsen, cursief te drukken en vaak in ingesprongen tekstblokken te plaatsen.

Bij de selectie van bestuursorganen is ervoor gekozen een zo breed mogelijk scala aan instanties op verschillende bestuursniveaus bij de interviews te betrekken, waarbij rekening is gehouden met het type besluitvorming waarbij zij betrokken zijn (beschikkingenfabriek, maatwerkatelier). De interviews zijn afgenomen met twee respondenten vanuit de centrale

¹² Berber is een uniform zaaksregistratiesysteem dat decentraal wordt bijgehouden. Er is geen centraal punt waar geaggregeerde informatie beschikbaar is. Rechterlijke instanties hebben uitsluitend toegang tot hun eigen dossierbestand.

¹³ Zie bijlagen 4 en 5.

¹⁴ Daaronder wordt mede verstaan het enkele toegezonden verslag waarbij de geïnterviewde niet reageerde op een verzoek om autorisatie.

overheid, vier respondenten vanuit ZBO's, twee respondenten vanuit provincies, één respondent vanuit een waterschap, drie respondenten vanuit grote gemeentes, zeven respondenten vanuit middelgrote gemeentes, drie respondenten vanuit kleine gemeentes, en één respondent uit een deelgemeente. De respondenten werkzaam bij de verschillende overheden, waren ambtenaren die betrokken zijn bij de behandeling van bezwaarschriften. De geïnterviewden zijn secretaris van de commissie van bezwaar en beroep, teammanager of hoofd afdeling Juridische Zaken. Een enkele juridische dienst heeft een eigen communicatiemedewerker die het woord deed.

Ten behoeve van de interviews met procesgemachtigden is gericht een selectie gemaakt uit organisaties die met grote regelmaat betrokken zijn bestuursrechtelijke procedures. Geselecteerd zijn acht respondenten uit de advocatuur (zes kantoren) en vijf andere rechtsbijstandverleners.

Alle geïnterviewden hebben zich direct bereid verklaard mee te werken. Op de meeste vragen konden zij onmiddellijk antwoord geven. Over een specifieke zaak is soms nog binnen de eigen organisatie nadere informatie gevraagd. Enkele keren is nog een vervolggesprek gevoerd al dan niet met dezelfde persoon. De meeste respondenten hebben niet of niet uitsluitend gesproken namens hun organisatie. Dat wil zeggen dat zij zich doorgaans vrij hebben gevoeld om ook persoonlijke observaties en opvattingen met ons te delen.

De aantallen interviews maken het slechts mogelijk een globaal beeld te schetsen van de opstelling en de ervaringen van de verschillende betrokkenen met rechtstreeks beroep. De vragen zijn gericht op het aantal verzoeken om prorogatie, het beleid en de voorlichting en de wijze van afhandeling (toetsing geschiktheidscriterium).

Aangezien sommige respondenten hebben aangegeven prijs te stellen op anonimiteit, hebben wij besloten in beginsel niemand bij naam te noemen en alleen aan te duiden uit welke hoek de reactie is gekomen voorzover dat het begrip van de reactie ten goede komt. Soms is dat een plaatsing in de hoek van rechtspraak, bestuur of procesgemachtigde, soms een nadere toespitsing van de organisatie waarbij de respondent werkzaam is.

1.4. Leeswijzer

Het rapport begint met historische beschouwingen in *hoofdstuk 2 'Voorgeschiedenis'* en *hoofdstuk 3 'Totstandkomingsgeschiedenis'*.

Hoofdstuk 2 'Voorgeschiedenis' betreft de situatie voordat sprake was van een Wetsvoorstel rechtstreeks beroep. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op facultatieve bezwaarschriftprocedures die bestonden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Awb en op de voorstellen die ter zake zijn gedaan in het voorontwerp Eerste tranche Awb. Tevens worden in dit hoofdstuk de bestaande opvattingen over de bezwaarschriftprocedure samengevat in acht functies. Dit deel van het hoofdstuk expliciteert het inhoudelijk kader dat in het concrete geval een rol kan spelen bij de afweging om al dan niet te kiezen voor rechtstreeks beroep.

Hoofdstuk 3 'Totstandkomingsgeschiedenis' beschrijft de aanloop naar het Wetsvoorstel rechtstreeks beroep en de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Daarbij zijn twee lijnen gevolgd. De ene betreft het streven om juridisering van de samenleving tegen te gaan, de andere de weerstanden die met name vanuit de economisch-bestuursrechtelijke advocatuur zijn geuit tegen de verplichte bezwaarschriftprocedure. In dit hoofdstuk worden voorts enkele hoofdpunten uit de parlementaire geschiedenis beschreven. In de andere hoofdstukken komen relevante detailpunten uit de parlementaire geschiedenis aan de orde.

Hoofdstuk 4 'Kwantitatieve aspecten' beschrijft de resultaten van het onderzoek in termen van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om rechtstreeks beroep te verzoeken en de verwachtingen die men dienaangaande heeft voor de toekomst.

In *hoofdstuk 5 'Het verzoek: pro's en contra's'* komt aan de orde in hoeverre procesgemachtigden bekend zijn met rechtstreeks beroep en op grond van welke overwegingen zij al dan niet gebruik maken van de mogelijkheid te verzoeken om instemming met rechtstreeks beroep.

Hoofdstuk 6 'Organisatie en behandelduur' gaat in op de wijze waarop bestuursorganen de voorlichting over en de afhandeling van verzoeken om rechtstreeks beroep hebben georganiseerd. Daarnaast komt de werkwijze bij de bestuursrechter aan de orde. Tenslotte komt aan de orde hoeveel tijd bestuursorganen en bestuursrechter nodig hebben om over de geschiktheid van een zaak, respectievelijk de terugverwijzing te beslissen.

Hoofdstuk 7 'Beoordeling van verzoeken door bestuursorganen en -rechters' beschrijft de juridisch-inhoudelijke resultaten van het onderzoek. Aan welke formele criteria worden verzoeken om rechtstreeks beroep getoetst? Welk beleid voeren bestuursorganen? Hoe toetst de rechter het oordeel van partijen dat een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep?

Het rapport besluit met *hoofdstuk 8 'Conclusies en aanbevelingen'*. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord, aangevuld met conclusies waartoe het onderzoek onvoorzien aanleiding heeft gegeven. In dit hoofdstuk en met name in de daarop volgende '*slotbeschouwing*' geven de onderzoekers ook blijk van hun eigen opvattingen zoals die zich in dit onderzoek hebben gevormd. Gelet op het verkennende karakter van dit onderzoek zijn de onderzoekers terughoudend geweest in het formuleren van aanbevelingen.

Tenslotte bevat het rapport *zes bijlagen*. In bijlage 1 worden de leden van de begeleidingscommissie genoemd. Bijlage 2 geeft een lijst van instanties waar de personen werkzaam zijn die een bijdrage aan het onderzoek hebben geleverd door hun medewerking aan de interviews. Bijlage 3 biedt voor het gemak van de lezer de tekst van de belangrijkste bepalingen uit de Wet rechtstreeks beroep: de artikelen 7:1a en 8:54a Awb. Bijlage 4 geeft een overzicht van het cijfermateriaal dat in het kader van dit onderzoek is verzameld. Bijlage 5 geeft een overzicht van de beschikbare rechterlijke uitspraken waarin verzoeken om rechtstreeks beroep aan de orde zijn. Bijlage 6 bevat een lijst met bronnen die in dit rapport zijn aangehaald. Voor zover bepaalde bronnen verkort zijn aangehaald, zijn de gebruikte aanduidingen vermeld in deze bijlage.

2. Voorgeschiedenis

Dit hoofdstuk beschrijft de voor dit onderzoek relevante ontwikkelingen in de wetgeving voorafgaand aan het Wetsvoorstel rechtstreeks beroep met betrekking tot de keuzemogelijkheid om een voorprocedure te volgen of over te slaan. In het bijzonder wordt ingegaan op de facultatieve bezwaarschriftprocedures die bestonden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Awb en op de voorstellen die ter zake zijn gedaan in het voorontwerp Eerste tranche Awb. De mogelijkheid om, ondanks het openstaan van een bestuurlijke voorprocedure, een zaak rechtstreeks aan de rechter voor te leggen, is niet nieuw in het Nederlandse bestuursrecht. Vanaf het prilste begin van het geschreven algemene bestuursrecht – de Wet Bab – zijn voorbeelden aanwijsbaar, die meestal werden aangeduid als facultatieve bezwaarschriftprocedures. Wij geven hier een korte schets van deze procedures omdat zij het kader van gedachtevorming en ervaring vormen dat de wetgever ter beschikking stond ten tijde van de invoering van het rechtstreeks beroep.

2.1. Algemeen bestuursrecht

2.1.1. Web Bab

De Wet Beroep administratieve beschikkingen (Wet Bab) gold van 1 januari 1964 tot de inwerkingtreding van de Wet Arob in 1976 (zie hierna). Deze wet stelde Kroonberoep open tegen beschikkingen van de centrale overheid.¹⁵ De beslissingen van de Kroon in Bab-beroep werden voorbereid door de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. De Wet Bab kende nog geen eigen bezwaarschriftprocedure. Wel kon de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur het orgaan dat de beslissing had genomen, verzoeken deze te heroverwegen. Het initiatief voor het al dan niet volgen van een voorprocedure lag derhalve bij de Afdeling. Steenbeek wijst erop dat de belanghebbende natuurlijk kon verzoeken om toepassing ervan, maar dat de voorzitter deze ook tegen de wens van de belanghebbende kon toepassen.¹⁶ Indien het verzoek werd afgewezen, indien daarop niet binnen 14 dagen werd geantwoord of indien de beslissing op heroverweging niet binnen twee maanden bij de Raad van State werd ontvangen, werd de beroepsprocedure voortgezet. Er was derhalve sprake van fatale beslistermijnen.¹⁷ Van deze voorprocedure is nimmer gebruik gemaakt.¹⁸

2.1.2. Wet Arob

De Wet Bab is in 1976 vervangen door de Wet Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob). De Wet Arob stelde beroep open bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State tegen beschikkingen van administratieve organen, niet meer alleen van de centrale overheid, maar ook van lagere overheden. Voor beschikkingen van de lagere overheid gold een verplichte bezwaarschriftprocedure (art. 7 lid 2 Arob), voor beschikkingen van de centrale overheid een facultatieve. De Wet Arob bepaalde daartoe in het eerste lid van artikel 11: *‘Heeft het beroep betrekking op een beschikking van de centrale overheid (...) dan doet de voorzitter van de Afdeling het beroepschrift toekomen aan Onze Minister, wie het aangaat, met uitnodiging om binnen veertien dagen schriftelijk te verklaren, of het beroepschrift als*

¹⁵ De regeling was algemeen aanvullend. Dat wil zeggen dat het beroep niet slechts bepaalde typen beschikkingen betrof maar alle, voor zover er niet elders in een bijzonder rechtsmiddel was voorzien.

¹⁶ J.G. Steenbeek, Het beroep tegen administratieve beschikkingen. Een commentaar op de wet beroep administratieve beschikkingen, VUGA Den Haag 1965, p. 182.

¹⁷ De ervaring elders leert dat fatale beslistermijnen een effectief instrument zijn voor het bespoedigen van bestuurlijke procedures. Zie bijvoorbeeld P.J. Slot, W.B. van Bockel, J.E.M. Polak, W. den Ouden en K.M. Westra, Eindrapport Evaluatie Mededingingswet (Juridisch deelonderzoek), Den Haag z.j. p. 34, 56-57.

¹⁸ PG Arob, p. 103.

bezwaarschrift zal worden aangemerkt en als zodanig in behandeling zal worden genomen. Gelijktijdig met de verzending van de uitnodiging doet de voorzitter daarvan mededeling aan de klager.'

De verplichte bezwaarschriftprocedure bij de lagere overheid was vooral bedoeld ter verlichting van de taak van de Afdeling rechtspraak.¹⁹ Volgens de Raad van State speelt de taakverlichting ten aanzien van beschikkingen van de centrale overheid een geringere rol, terwijl een verplichting tot het eerst indienen en behandelen van een bezwaarschrift de administratieve procedure aanzienlijk dreigde te verlengen.²⁰ Uiteindelijk is ten aanzien van de centrale overheid gekozen voor een vorm van facultatief bezwaar waarbij de appellant beroep instelde bij de Afdeling en de Afdeling het administratief orgaan uitnodigde het beroep als bezwaar te behandelen.

Op de Afdeling rustte de wettelijke plicht om de uitnodiging te doen. De beslissing om al dan niet in te gaan op de uitnodiging lag bij het bestuursorgaan. Dit heeft het laatste woord over het al dan niet volgen van een voorprocedure. De termijn van veertien dagen was fataal. Volgens Steenbeek en Stroink werden beslissingen op het verzoek niet gemotiveerd.²¹

2.2. Sectorwetgeving

2.2.1. Wet Arbo

De Wet Administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Wet Arbo) trad al voor de Wet Bab in werking en heeft zowel de Wet Bab als de Wet Arob overleefd.²² De Wet Arbo stelde beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) tegen besluiten en handelingen van pbo-lichamen en tegen bij bijzondere wet aangewezen besluiten. Doordat veelvuldig gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om het CBB bij bijzondere wet bevoegd te verklaren, is het CBB in de loop der tijd uitgegroeid van pbo-rechter tot economische bestuursrechter. De Wet Arbo kende tot midden jaren 80 van de vorige eeuw²³ een aan de Wet Arob verwante facultatieve bezwaarschriftprocedure. Deze procedure hield in dat appellanten beroep instelden bij het CBB. De voorzitter van het CBB diende het beroepschrift vervolgens door te zenden aan het bestuursorgaan met de vraag of dit het beroepschrift als bezwaarschrift in behandeling wenste te nemen. Bij een bevestigend antwoord volgde een bezwaarprocedure, bij een ontkennend antwoord een beroepsprocedure. Ook hier lag de beslissing derhalve bij het bestuursorgaan.

Volgens de Raad van State wijst de ervaring met dit regime uit dat meer beroep wordt ingesteld en dat de rechter meer onvoldoende voorbereide zaken krijgt voorgelegd (dan bij een verplichte bezwaarschriftprocedure).²⁴

Verschillende geïnterviewden die bij deze procedure betrokken zijn geweest, schetsen enigszins uiteenlopende beelden van de ervaringen. Eén van de rechters gaf aan dat dit systeem naar tevredenheid functioneerde. Een juriste die destijds betrokken was bij de administratieve behandeling aan de zijde van het CBB vertelde dat het heen en weer zenden bij het CBB niet als erg zinvol werd ervaren. Met bestuursorganen die relatief veel beroepen genereerden, zoals de toenmalige Minister van Landbouw en Visserij, werden generieke afspraken gemaakt over

¹⁹ PG Arob, p. 8-9.

²⁰ PG Arob, p. 104.

²¹ J.G. Steenbeek en F.A.M. Stroink, *Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen*, 4^e druk, VUGA Den Haag 1988, p. 378.

²² De Wet Arbo is in werking getreden op 1 juli 1955. Onder de naam *Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie* bestaat zij nog vandaag de dag.

²³ Namelijk tot de inwerkingtreding van de Wet houdende wijziging van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (opneming van een bezwaarschriftprocedure), Stb. 1986, 99.

²⁴ Kamerstukken II 2000-2001, 27 563, nr. A, p. 2.

behandeling als bezwaarschrift. Sommige bestuursorganen weigerden consequent zaken in bezwaar in behandeling te nemen. Volgens een andere rechter was daarvan het gevolg dat er veel zaken op het bord van het College terecht kwamen, die heel goed in een bestuurlijke procedure zouden hebben kunnen worden opgelost. Invoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure werd als een verbetering gezien. Op speciaal verzoek van het College is vervolgens hoofdstuk 8 Awb eerder op het CBB van toepassing verklaard dan de wetgever aanvankelijk van plan was.

2.2.2. Andere bijzondere wetten

Naast de hierboven besproken wetten met een min of meer algemeen bestuursrechtelijk karakter, zijn er ook altijd bijzondere wetten geweest met een eigen regime. Ten aanzien van diverse soorten besluiten is de bezwaarschriftprocedure geheel uitgesloten. Dit doet zich bijvoorbeeld voor ten aanzien van zogenaamde concentratiebesluiten onder de Mededingingswet.²⁵ Ook in de Telecommunicatiewet is voorzien in afschaffing van de bezwaarschriftprocedure, met name om doorlooptijden te bekorten.²⁶

Bij de voorgestelde prorogatieregelingen in de Wet NMa-ZBO, is aangevoerd dat de NMa²⁷ de primaire besluiten zo zorgvuldig voorbereidt, dat een heroverweging in bezwaar een overbodige herhaling van zetten wordt. Blijkbaar vindt de wetgever dat er bij zorgvuldige primaire besluitvorming minder behoefte bestaat aan een bezwaarfase. Dezelfde gedachte ligt ten grondslag aan de uitsluiting van bezwaar in gevallen waarin een openbare voorbereidingsprocedure is doorlopen.²⁸

De Ambtenarenwet 1929 kende tot de inwerkingtreding van de Awb geen verplichte bezwaarschriftprocedure. De Ambtenarenrechter creëerde echter de zogenaamde 30-dagen-jurisprudentie. Deze hield in dat aan degene die binnen de beroepstermijn aan het bestuursorgaan verzocht het besluit te heroverwegen, een nieuwe beroepstermijn werd gegund vanaf de bekendmaking van de beslissing op het verzoek om heroverweging. De facto betekende dat de introductie van een facultatieve bezwaarschriftprocedure voor de ambtenaar. In de parlementaire geschiedenis van de Wet rechtstreeks beroep wordt nog gewezen op een mogelijkheid van rechtstreeks beroep die tot 1994 bestond in het belastingrecht.²⁹

‘De enige ervaring die wij met rechtstreeks beroep hebben, dateert van voor 1994. Toen bestond een dergelijke mogelijkheid in het belastingrecht, waarvan toen spaarzaam gebruik werd gemaakt.’

De Algemene wet inzake rijksbelastingen kende tot de inwerkingtreding van de Awb op 1 januari 1994 een artikel 26 lid 3, dat het voor de belastingplichtige mogelijk maakte om met toestemming van de inspecteur rechtstreeks beroep op de belastingrechter in te stellen. Dit was vormgegeven als een afzonderlijke procedure parallel aan de bezwaarschriftprocedure. Er moest dus zowel een bezwaarschrift als een beroepschrift worden ingediend.

Deze regeling kwam in zoverre overeen met de Wet Arob en de Wet Arbo dat instemming van het bestuursorgaan onontbeerlijk was. Het initiatief lag echter bij de burger.

²⁵ Artikelen 37 en 44 Mededingingswet.

²⁶ Zie hierover bijvoorbeeld A.T. Ottow, Kort commentaar op enkele procedurele wijzigingen in de nieuwe Telecommunicatiewet, Mediaforum 2004, p. 2-5.

²⁷ Zie kamerstuk II 27 639, nr. 33, p. 33 e.v. (respectievelijk voor een soortgelijke overweging t.a.v. de DTe; Handelingen II 45-3309/3310). Anders echter kamerstukken II 2003-2004, 29 272, nr. 2, p. 20.

²⁸ Artikel 7:1 lid 1 sub d Awb.

²⁹ Handelingen I, p. 26-1354. Zie ook MvA I, p. 4.

2.3. Voorontwerp Eerste tranche Awb

In het voorontwerp voor de Eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht, werd een structuur voorgesteld die nog het meeste leek op de hierboven beschreven dertig-dagen-jurisprudentie van de ambtenarenrechter. Hoofdregel was dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kon instellen bij de bestuursrechter. Aan degene die beroep kon instellen werd de bevoegdheid toegekend om in plaats daarvan bezwaar te maken bij het bestuursorgaan dat het besluit had genomen. Indien tegen een besluit zowel beroep was ingesteld als bezwaar was gemaakt, dan kon de behandeling van het beroep worden opgeschort totdat op het bezwaar zou zijn beslist.³⁰ Het bestuursorgaan kon binnen drie weken na ontvangst van het bezwaarschrift schriftelijk aan de indiener berichten dat het bezwaarschrift niet in behandeling zou worden genomen. In dat geval kreeg de belanghebbende een nieuwe termijn om beroep in te stellen. Deze structuur werd aangeduid als ‘dubbel facultatieve’ bezwaarschriftprocedure. Zowel de belanghebbende als het bestuursorgaan konden ervoor kiezen om de zaak rechtstreeks aan de rechter voor te leggen. Er was een zekere mate van onderlinge overeenstemming nodig om een bezwaarprocedure te volgen. De toelichting merkte het volgende op:

‘Het nut van deze aanvullende, naar beide zijden facultatieve bezwaarschriftmogelijkheid is vooral dat voorkomen kan worden dat in een te vroeg stadium het geschil reeds wordt voorgelegd aan de rechter. Wanneer de bezwaarde belanghebbende en het betrokken bestuursorgaan, dat daarbij zowel het algemeen belang als ook belangen van eventuele derden in het oog behoort te houden, van mening zijn dat een heroverweging misschien nog tot een ander resultaat kan voeren, verdient het volgen van een bezwaarschriftprocedure aanbeveling. De bepaling voorkomt bovendien dat de burger die zich tot het bestuursorgaan wendt om een gunstiger beslissing te verkrijgen, zijn beroepsmogelijkheid ongewild verliest omdat de termijn daarvoor verstrijkt.’

De regeling die in het voorontwerp was neergelegd is door de Raad van State ontraden omdat de Raad deze strijdig achtte met de beoogde eenvoud en voorts omdat deze problemen zou oproepen, bijvoorbeeld wanneer in een bepaalde zaak enkelen beroep op de rechter doen, terwijl anderen een bezwaarschriftprocedure prefereren.³¹

2.4. Awb

In de Awb is uiteindelijk niet gekozen voor een facultatieve bezwaarschriftprocedure, maar voor een bezwaarschriftprocedure die nagenoeg over de hele linie verplicht is voorgeschreven. In de parlementaire geschiedenis van de Eerste tranche van de Awb wordt deze keuze als volgt toegelicht:

‘Om twee redenen hebben wij besloten de in (...) het voorontwerp vervatte algemeen aanvullende “dubbele facultatieve” bezwaarschriftprocedure niet over te nemen, doch een algemene verplichting tot het volgen van de bezwaarschriftprocedure in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen. Ten eerste zouden de niet geringe belangen die met het volgen van de bezwaarschriftprocedure voorafgaand aan het beroep op een administratieve rechter zijn gediend onvoldoende tot hun recht komen indien de justitiabele en het bestuursorgaan in beginsel vrij zouden zijn al dan niet van de bezwaarschriftprocedure gebruik te maken (...). Ten tweede verdient vanwege de gewenste doorzichtigheid van het bestuursrecht een eenvoudiger regeling dan die van het voorontwerp bepaald de voorkeur.’³²

³⁰ Artikel 6.2.9 Voorontwerp Awb I.

³¹ PG Awb I, p. 277.

³² MvT PG Awb I, p. 318.

*'De thans voorgestelde regeling is voor alle betrokkenen veel duidelijker en waarborgt dat het niet van het initiatief van de justitiabele en het bestuursorgaan afhangt of de belangrijke voordelen van het volgen van de bezwaarschriftprocedure verwezenlijkt worden.'*³³

*'De vraag of het mogelijk moet zijn de bezwaarschriftprocedure over te slaan en direct beroep bij de rechter in te stellen indien bestuursorgaan en burger beiden daaraan de voorkeur geven, is bij de voorbereiding van deze bepaling voorwerp van discussie geweest. Zij is echter negatief beantwoord omdat de voordelen ervan beperkt zijn, terwijl de regeling gecompliceerder wordt. Wat het voordeel betreft, dit bestaat erin dat geen bezwaarschriftprocedure wordt gevoerd indien deze door burger en bestuur overbodig wordt gevonden. De vraag is echter wanneer dat het geval is, en wie dat namens het bestuur moet beoordelen. De Awb gaat ervan uit dat in de bezwaarschriftprocedure een ander dan degene die het bestreden besluit heeft genomen, bij de beoordeling wordt betrokken (...), terwijl vaak ook een commissie zal optreden. In die gevallen zal, ook al staat het standpunt van de oorspronkelijke beslisser vast, de bezwaarschriftprocedure toch nog wel voor hem onverwachte aspecten kunnen opleveren. (...) Daartegenover staat dat de voordelen in de sfeer van besparing van werklasten beperkt blijven. De bezwaarschriftprocedure kan immers desgewenst snel en eenvoudig worden afgewerkt, zonder horen (...) en zonder ter inzage leggen van stukken (...).'*³⁴

*'Alles afwegende menen wij dat een regeling die het laten vallen van de bezwaarschriftprocedure mogelijk maakt ingeval alle partijen (...) daarmee instemmen, de bepalingen over de bezwaarschriftprocedure beduidend zou compliceren, terwijl de voordelen twijfelachtig of althans zeer beperkt zouden zijn.'*³⁵

De Awb kent een beperkt aantal uitzonderingen op de algemeen verplichte bezwaarschriftprocedure. De bezwaarschriftprocedure is bijvoorbeeld niet van toepassing na de uniforme openbare voorbereidingsprocedure die al voorafgaand aan het primaire besluit uitvoerige contactmomenten kent tussen bestuursorgaan en belanghebbenden.³⁶

2.5. Functies van de bezwaarschriftprocedure

Inmiddels is de bezwaarschriftprocedure niet meer weg te denken uit het bestuursprocesrechtelijk landschap in Nederland. In de literatuur worden aan de bezwaarschriftprocedure diverse functies toegekend.³⁷ Wij noemen de functies die naar onze mening het meest van belang zijn. Dit geeft reliëf aan de keuze voor rechtstreeks beroep. Deze keuze wordt door de verschillende betrokkenen gemaakt in een afweging van de functies van de bezwaarschriftprocedure, tegen de voordelen die met het rechtstreeks beroep worden nagestreefd.

³³ MvT PG Awb I, p. 318.

³⁴ MvA PG Awb I, p. 319.

³⁵ MvA PG Awb I, p. 319.

³⁶ Artikel 7:1 lid 1 sub d Awb.

³⁷ J.H.W. Notten, De Algemene wet bestuursrecht en het maken van bezwaar. Zwaartepunten van een bestuurlijke voorprocedure, diss. UM 1998, Sdu Den Haag 1998, Van Wijk, Konijnenbelt, Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 12^e druk, Elsevier Den Haag, 2002, p. 582-583, J.B.J.M. ten Berge en R.J.G.M. Widdershoven, Berscherping tegen de overheid. Nederlands Algemeen Bestuursrecht 2, 6^e druk 2001, p. 39-41; M. Schreuder-Vlasblom, De Awb; het bestuursprocesrecht, hoofdstuk 3, Van der Meulen 2002a, Van der Meulen 2002b; A.Q.C. Tak, Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk, 2^e druk. Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2005, p. 57 – 70, zie ook reeds PG Awb I, p. 279.

2.5.1. Functies ten behoeve van de bestuursrechtspraak

De bezwaarschriftprocedure kent als voorprocedure een tweetal functies specifiek ten behoeve van het mogelijk daaropvolgende beroep bij de bestuursrechter.

1 *Zeefwerking.* Toepassing van de bezwaarschriftprocedure leidt tot minder beroepen bij de rechter en helpt daarmee overbelasting van de rechter tegen te gaan.³⁸ Aan deze zeefwerking zitten verschillende kanten. Degenen die in bezwaar hun probleem opgelost zien, zullen uiteraard geen beroep aantekenen. Iets soortgelijks zal gelden voor degenen die alsnog overtuigd zijn geraakt van de juistheid van het besluit en voor hen die ontmoedigd zijn geraakt. Voorts zal er ook nog een groep zijn die het niet de moeite waard vindt of voor wie de procedure door tijdsverloop haar zin heeft verloren.³⁹

2 *Dossiervorming.* Als het geschil vervolgens toch aan de rechter wordt voorgelegd, komt een beter afgebakende en duidelijker uitgewerkte zaak bij de rechter. De relevante stukken bevinden zich in het dossier. De standpunten zijn uitgewisseld, geordend en een eerste keer beoordeeld. Aangenomen wordt dat de rechter de zaak daardoor sneller zal kunnen behandelen.

2.5.2. Functies ten behoeve van (goed) bestuur

De bezwaarschriftprocedure kan in het algemeen en in het concrete geval bijdragen aan de kwaliteit van besluiten en van de onderliggende procedures en organisatie.

3 *Signaalfunctie.* De bezwaarschriftprocedure kan functioneren als een ‘piep-systeem’ dat problemen die burgers met de besluitvorming ervaren onder de aandacht van het bestuur brengt. Aangenomen wordt wel dat als bij de behandeling van bezwaar ook anderen worden ingeschakeld dan alleen de ambtenaren die bij de primaire besluitvorming waren betrokken, structurele tekortkomingen nog beter zichtbaar worden.

4 *Verlengde besluitvorming.* De bezwaarschriftprocedure kan het bestuursorgaan in staat stellen de besluitvorming bevredigend af te ronden omdat het daarin mogelijk is aspecten die eerder onvoldoende aandacht hebben gehad, alsnog in de beschouwing te betrekken. Fouten kunnen eenvoudig worden hersteld.⁴⁰

5 *Aansprakelijkheidsbeperking.* Sommigen onderscheiden van de verlengde besluitvorming een aansprakelijkheidsbeperkende functie van de bezwaarschriftprocedure. Door het besluit tijdig in bezwaar te corrigeren ontloopt het bestuursorgaan grotere aansprakelijkheid na vernietiging in beroep. Overigens neemt de rechtspraak aan dat de gegrond verklaring van een bezwaar vastlegt dat het primaire besluit onrechtmatig was.⁴¹ Daarmee is aansprakelijkheid gegeven. Dit heeft tot gevolg dat sommige bestuursorganen er de voorkeur aan geven het primaire besluit te wijzigen onder de voorwaarde dat het bezwaarschrift wordt ingetrokken.

³⁸ Uit recent onderzoek blijkt dat de zeefwerking meer dan 90% bedraagt in die zin dat mensen na de beslissing op bezwaar niet in beroep gaan. In kamervragen naar aanleiding van de justitiebegroting voor 2006 heeft de Minister van Justitie aangegeven dat de percentages variëren per beleidsterrein. Bij de Werkloosheidswet, de Arbeidsomstandighedenwet 1998, de Wet Administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) en de Wet gemeentelijke parkeerbelastingen was het respectievelijk, 97, 96, 94 en 97-99%. Deze cijfers zijn gebaseerd op het WODC rapport 232: J.G. van Erp en M.D. van Ewijk, *Werklast bestuurlijke boete*. Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging, BJu Den Haag 2005. Eerdere onderzoeken inzake o.a. Wet kinderbijslag, Studiebeurzen, Gehandicaptenvoorzieningen en diverse belastingwetten, leverden volgens de minister een gemiddeld percentage op van circa 90.

³⁹ Vgl. § 5.12.3 en § 8.2.4.

⁴⁰ De Minister van Justitie merkte in dit verband op: ‘*Men wil dan in het licht van het bezwaar het besluit zekerder maken tegen vernietiging. Dat is vaak ook waar de bezwaarschriftenprocedure toe dient.*’ (Handelingen I 27 april 2004, p. 26-1354).

⁴¹ Zie reeds HR 22 november 1985, AB 1986, 245 m.nt. G.A.C.M. van Ballegooij; NJ 1986, 722 m.nt. MS (‘V&D/Groningen’ of ‘Superdoe’).

2.5.3. Functies ten behoeve van geschilbeslechting

Bij de keuze van belanghebbenden om de bezwaarschriftprocedure te volgen of te vragen om instemming met rechtstreeks beroep zal de aandacht natuurlijk vooral uitgaan naar de functies die het bezwaar voor de belanghebbende zelf kan vervullen.

6 *Rechtsbescherming*. De belangrijkste functie van de bezwaarschriftprocedure is dat zij een relatief goedkope, met waarborgen omklede mogelijkheid biedt om tegen een besluit op te komen.

7 *Herkansing*. Een vaak onderbelicht aspect van de bezwaarschriftprocedure is dat daarin niet alleen het bestuursorgaan gemaakte fouten kan herstellen, maar ook de belanghebbende zelf. Wanneer deze zich na (en eventueel op grond van) het primaire besluit realiseert dat hij heeft verzuimd bepaalde belangrijke feiten of argumenten naar voren te brengen, dan kan hij dat in bezwaar alsnog doen. In de beroepsprocedure is dat in principe niet meer mogelijk. Dit heeft zowel te maken met de toetsing *ex tunc* als met de *fuikenrechtspraak*.⁴² De bestuursrechter beoordeelt of het bestreden besluit rechtmatig is naar het moment waarop het werd genomen. Feiten of argumenten die het bestuursorgaan niet kende en ook niet had behoeven te kennen, spelen daarbij geen rol.

Daartegenover staat het risico dat een onoordeelkundig gebruik van de bezwaarschriftprocedure, bij de huidige rechtspraak onherstelbare gevolgen kan hebben. Wanneer belangrijke feiten of argumenten niet reeds in bezwaar zijn aangevoerd dan wordt dit verzuim in beroep tegengeworpen.⁴³

8 *ADR*. De laatste jaren bestaat toenemende aandacht voor alternatieve vormen van geschilbeslechting in het bestuursrecht (onderhandeling, arbitrage, mediation en dergelijke).⁴⁴ De bezwaarschriftprocedure wordt tot nu toe nauwelijks gebruikt als voertuig voor deze mogelijkheden. Toch lijkt zij daar door haar flexibiliteit uitermate geschikt voor.⁴⁵

2.6. Tussenconclusie voorgeschiedenis

Voorafgaand aan de Algemene wet bestuursrecht kwamen verschillende vormen van facultatieve voorprocedures voor. Alleen in het ambtenarenrecht lag de beslissing om al dan een niet bestuurlijke voorprocedure te doorlopen bij de belanghebbende. In alle andere gevallen lag de beslissing bij het bestuursorgaan dat het bestreden besluit had genomen, daartoe uitgenodigd aanvankelijk vooral door de rechter (c.q. Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State) later ook door de belanghebbende. In de Wetten Bab en Arob werd het gevaar van procedurele vertraging beteugeld door middel van fatale beslistermijnen voor het bestuur.

Bij de invoering van de Algemene wet bestuursrecht is welbewust afgezien van facultatief bezwaar en is gekozen voor een over vrijwel de hele linie verplichte bezwaarschriftprocedure. Tot dat moment bestaande facultatieve bezwaarschriftprocedures zijn afgeschaft. Aldus is een zwaar gewicht toegekend aan de verschillende functies die de bezwaarschriftprocedure in het bestuursproces kan vervullen. Om deze functies tot hun recht te kunnen laten komen, is het aantal uitzonderingen op de verplichte bezwaarschriftprocedure zo beperkt mogelijk gehouden. De bezwaarschriftprocedure vervult functies ten behoeve van de bestuursrechtspraak (zeelwerking, dossiervorming), ten behoeve van goedbestuur (signaalfunctie, verlengde besluitvorming, aansprakelijkheidsbeperking) en ten behoeve van geschilbeslechting (rechtsbescherming, herkansing, ADR).

⁴² Zie over deze jurisprudentielijn: L.J.A. Damen, Rechtsvorming door de bestuursrechter onder de Awb, in F.A.M. Stroink e.a. Vijf jaar JB en Awb, Sdu 1999. Damen introduceert in deze bijdrage de uitdrukking: 'argumentatieve fuik'.

⁴³ De hierboven bedoelde argumentatieve fuik, c.q. bewijsfuik. Zie ook hierna § 5.8.

⁴⁴ Vgl. B.J. van Ettehoven, M.A. Pach en I.C. van der Vlies, Alternatieven van en voor de bestuursrechter, preadviezen VAR, BJu Den Haag 2001.

⁴⁵ In deze zin ook NV II p. 21.

Zoals later in dit rapport wordt besproken, is in de Wet rechtstreeks beroep opnieuw een vorm van facultatief bezwaar ingevoerd waarin een beslissende stem toekomt aan het bestuur, maar zonder de fatale termijnen die in het pre-Awb-tijdperk beschermden tegen extra vertraging. Het initiatief ligt bij de belanghebbende. Toegevoegd is een rechterlijke toetsing van de beslissing van het bestuursorgaan.

3. Totstandkomingsgeschiedenis

Het vorige hoofdstuk beschreef de ontwikkelingen in het Algemene bestuursrecht met betrekking tot het denken over facultatief bezwaar tot aan de keuzes die uiteindelijk zijn neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht en de plaats die de bezwaarschriftprocedure in dit verband heeft verworven. Dit hoofdstuk beschrijft de wordingsgeschiedenis van de Wet rechtstreeks beroep vanaf de aanleidingen die reden zijn geweest tot indiening van een wetsvoorstel tot en met de parlementaire lotgevallen van dit wetsvoorstel.

3.1. *Juridiseringsdebat*

De totstandkoming van de Wet rechtstreeks beroep moet worden geplaatst tegen de achtergrond van het juridiseringsdebat. In het Kabinetsstandpunt over de eerste evaluatie van de Awb is ingegaan op de voor- en nadelen van de bezwaarschriftprocedure. Juist met het oog op het tegengaan van juridisering werd aan de voordelen van de bezwaarschriftprocedure een zwaar gewicht toegekend. Bij volledige benutting van mogelijkheden die de bezwaarschriftprocedure biedt tot volledige heroverweging, maar ook voor het zoeken naar compromis, bemiddeling of overleg, kan worden voorkomen dat een zaak aan de rechter moet worden voorgelegd.

In het rapport 'Bestuur in geding' pleit de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur (Commissie Van Kemenade) nadrukkelijk voor behoud van de bezwaarschriftprocedure in verband met de hiervoor genoemde functies.⁴⁶ De Commissie constateert echter dat ervaringen met de verplichte bezwaarschriftprocedure niet onverdeeld positief zijn. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen routinematige massabeschikkingen, waar de bezwaarfase een belangrijke zeefwerking heeft en juist een moment van individuele heroverweging biedt, en maatwerkbeschikkingen waaraan vaak reeds uitvoerig overleg vooraf gaat en de bezwaarfase minder toegevoegde waarde heeft. Voor besluiten waaraan reeds een uitvoerig voortraject is voorafgegaan zou de bezwaarschriftfase achterwege kunnen worden gelaten. De beslissing of dat het geval is wordt in het voorstel van de Commissie aan het bestuursorgaan gelaten. In het rapport wordt voorgesteld om er in de Awb in te voorzien dat het bestuur in zijn primaire besluit kan bepalen dat tegen het besluit geen bezwaar kan worden gemaakt. In de reactie op het rapport van de Commissie Van Kemenade wordt door het Kabinet het voorstel tot aanvulling van de Awb met een mogelijkheid van rechtstreeks beroep aangekondigd.⁴⁷ Uiteindelijk zal dit op andere wijze vorm krijgen dan door de Commissie voorgesteld.

Het hiervoor besproken juridiseringsdebat is in eerste instantie aangezwengeld vanuit het openbaar bestuur. Pas later is het maatschappelijk verzet tegen bovenmatige bestuurlijke lasten ook in de sleutel van juridisering geplaatst. Des te meer is het interessant dat het juridiseringsdebat vanuit het bestuurlijk perspectief en de inbreng vanuit de economisch bestuursrechtelijke advocatuur uitmonden in dezelfde bedenking tegen de bezwaarschriftprocedure: deze kan onder omstandigheden een onwenselijk bureaucratisch obstakel zijn op de weg van de belanghebbende die rechtsbescherming zoekt tegen een bestuursbesluit.

'Dit wetsvoorstel is onderdeel van het pakket van maatregelen dat bedoeld is om de juridisering van het openbaar bestuur terug te dringen. (...) Deze maatregel voorziet in

⁴⁶ Bestuur in geding, werkgroep onder voorzitterschap van J.A. Van Kemenade, 1997.

⁴⁷ Kamerstukken II, 1998-1999, 26 360, nr. 1.

een zekere flexibilisering van de verplichte bezwaarschriftprocedure in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de meeste gevallen moet eerst de bezwaarschriftprocedure gevolgd worden, voordat men zich tot de bestuursrechter kan wenden. Door toe te staan dat deze procedure wordt overgeslagen als alle partijen daarmee instemmen, wordt bijgedragen aan een vereenvoudiging en verkorting van procedures. Dit wetsvoorstel bevat de daarvoor benodigde wijziging van de Awb.'

3.2. Weerstand uit de rechtspraak

Vanuit de hoek van de (met name economisch bestuursrechtelijke) advocatuur is de bezwaarschriftprocedure zwaar bekritiseerd. Inmiddels is de opvatting van Mark Biesheuvel in 'Weg met de bezwaarschriftenprocedure' welhaast klassiek.⁴⁸ Hij schrijft onder meer:

'Meestal gaat het om een tijdrovende en volkomen overbodige rituele dans langs ambtenaren die zich diep in hun schuttersputje hebben ingegraven. (...) voor bestuurden komt de bezwaarschriftenprocedure in de praktijk nogal eens neer op een juridisch straatverbod dat hen ten onrechte gedurende lange tijd – soms jaren – de toegang tot de rechter ontzegt. (...) in de meeste gevallen lijkt alle energie toch uit te gaan naar het krampachtig en zo nodig met een opgetuigde motivering instandhouden van het besluit. (...) Aan de Awb ligt de naïeve veronderstelling ten grondslag dat het bestuur materie gericht is, en niet organisatiegericht. (...) Maar de bestuurde moet dan niet verplicht worden een herhaling van zetten te ondergaan in een trage procedure waarvan voor hem de uitkomst op voorhand vast staat.'

Biesheuvel lijkt in zijn tegenzin tegen de Awb-bezwaarschriftprocedure niet alleen te staan. In een redactioneel commentaar in Markt en Mededinging onder de titel 'Evaluatie van de Mededingingswet; een gemiste kans',⁴⁹ valt bijvoorbeeld het volgende kritiekpunt op:

"Merkwaardig is dat de bezwaren tegen de bezwaarschriftprocedure zo weinig uit de verf komen. Wreekt zich hier toch een te grote Awb-mindedness van de auteurs?"

De Minister van Economische Zaken heeft in het parlementair overleg over invoering van prorogatie in economische sector-wetgeving opgemerkt dat 'het' de grote wens is 'van zo ongeveer iedereen die ik hierover heb gehoord'.⁵⁰

3.3. Afwijkende initiatiefvoorstellen voor marktordening

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat deze en soortgelijke kritiek uit het veld een belangrijke, zo niet doorslaggevende, invloed heeft gehad op twee amendementen die in de Tweede Kamer zijn ingediend. Deze waren erop gericht om naast de Wet rechtstreeks beroep nog twee andere mogelijkheden tot prorogatie te introduceren in het bestuursrecht, met name

⁴⁸ M.B.W. Biesheuvel, Weg met de bezwaarschriftenprocedure, *Opinie*, NJB 1996, p. 930. De heer Biesheuvel heeft de onderzoekers laten weten deze opvatting onverminderd aan te hangen. Hij onderstreept echter dat de beslissing om in het concrete geval al dan niet een verzoek te doen om in te stemmen met rechtstreeks beroep niet wordt ingegeven door de opvatting van de advocaat maar door het belang en de opvatting van de cliënt.

⁴⁹ M&M 2002, p. 213. Zie voorts A.T. Ottow, Het verschil tussen duivenhokken en telecommunicatie. De bestuurs(proces)rechtelijke obstakels bij het toezicht op de telecommunicatiemarkt, in *Toezicht op markten preadviezen voor de VAR Vereniging voor bestuursrecht*, 2003, nr. 130 Den Haag BJu 2003, p. 204-2005 en E.M. Scholten, *Bezwaarschriftprocedure en artikel 6 EVRM; Een efficiency-toets*, M&M 2002, p. 36 e.v.

Laatstgenoemde auteur betoogt dat een gemiddelde behandelingsduur van bezwaarschriften bij de NMa van 45 weken met uitschieters tot 82 weken een ongerechtvaardigde belemmering vormt van de toegang tot de rechter.

⁵⁰ Zie Kamerstukken II 27 639, nr. 33, p. 33 e.v. Een respondent van de zijde van de NMa heeft in het kader van onderhavig onderzoek opgemerkt dat de NMa het gebruik van de nu bestaande keuzemogelijkheid als proef op de som ziet voor wat betreft deze kritieken op de bezwaarschriftprocedure.

het economisch bestuursrecht. Het ene betrof de Mededingingswet, het andere de energiewetten, in het bijzonder de Elektriciteitswet en de Gaswet.⁵¹

- Mededingingswet: Amendement Leers (7 december 2001), kamerstuk II 27 639, nr. 10; Amendement Bolhuis (10 december 2001) Kamerstuk 27 639, nr. 16;
- Elektriciteitswet en Gaswet: amendement Van den Akker (19 december 2001), kamerstuk II 27 639, nr. 35.

Gemeenschappelijk kenmerk van deze voorstellen was dat de belanghebbende zich rechtstreeks tot de rechter kon wenden, zonder dat daarvoor de instemming van het bestuursorgaan nodig was.

De voorstellen zijn aangenomen, maar nadat de Tweede Kamer haar politieke belangstelling ervoor had verloren, zijn zij van de agenda afgevoerd.⁵² De Minister van Justitie heeft in dit verband aangegeven dat de regeling in de Awb nodig is *'om te voorkomen dat door afzonderlijke regelingen en soorten aanpak er een verscheidenheid aan figuren, aan procedures en aan rechtsposities van belanghebbenden ontstaat.'*⁵³ Voor dit onderzoek is daarom alleen nog van belang om welke reden de Tweede Kamer destijds heeft gemeend twee voorstellen te moeten aannemen die afweken van het reeds voorliggende voorstel voor een algemene regeling in de Awb. Belangrijkste wens was versnelling van procedures. Als bezwaar tegen de Awb-regeling inzake rechtstreeks beroep werd aangevoerd dat deze procedure afhankelijk is gesteld van instemming van het desbetreffende bestuursorgaan.

In deze regelingen staat de subjectieve opvatting over het nut van het doorlopen van de bezwaarschriftprocedure voorop zoals die door de belanghebbende wordt ervaren. Aan de belanghebbende wordt een instrument gegeven om onafhankelijk van het bestuur een procedurele keuze te maken. Afhankelijkheid van medewerking door het bestuursorgaan wordt als nadeel gezien. Hierin lijkt een vrees besloten te liggen voor obstructie van de zijde van bestuursorganen. Tegen deze achtergrond is in de onderzoeksvragen de vraag betrokken of van zulke tegenwerking blijkt.

3.4. Wetsvoorstel rechtstreeks beroep en parlementaire behandeling

De Commissie Scheltema heeft na de eerste evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht aanbevolen nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden en bezwaren van rechtstreeks beroep.⁵⁴ Het eerste kabinet Kok heeft daarop nader advies gevraagd aan de Commissie Scheltema.

In het regeerakkoord van het tweede kabinet Kok is een aantal maatregelen aangekondigd tot terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur. In dat verband is ook bepaald dat rechtstreeks beroep op de rechter mogelijk zal zijn indien de belanghebbenden en het bestuur het eens zijn over het overslaan van de bezwaarfase.⁵⁵

⁵¹ Voor een bespreking van deze voorstellen zie Van der Meulen 2002a en Van der Meulen 2002b.

⁵² Besluit van 24 maart 2005 tot vaststelling van het tijdstip van vervallen van enkele bepalingen in de Mededingingswet, de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet met betrekking tot rechtstreeks beroep (Staatsblad 2005, 179) gebaseerd op artikel XVIII van de Wet implementatie Europees regelgevingskader voor de elektronische communicatiesector 2002. Zie ook Kamerstukken II 2003-2004, 28 851, nr. 22 (artikel XXXIIC).

⁵³ Handelingen I 27 april 2004, p. 26-1353; zie ook p. 26-1358.

⁵⁴ In het eindrapport na de *tweede* evaluatie van de Awb wordt nog kort aangestipt dat er gevallen zijn waarin de bezwaarschriftprocedure weinig toegevoegde waarde heeft, bijvoorbeeld omdat een principieel meningsverschil over een rechtsvraag voorligt waarvan bij voorbaat vaststaat dat partijen daarover het oordeel van de rechter willen inwinnen. De Commissie zag echter geen aanleiding op dat punt aanbevelingen te doen aangezien het Wetsvoorstel rechtstreeks beroep reeds aanhangig was. Zie: Commissie Evaluatie Awb II, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001, BJu Den Haag, 2002, p. 19-20.

⁵⁵ Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, p. 77.

Vervolgens is advies gevraagd aan de Commissie Scheltema over de vormgeving van zo een regeling. Op 20 december 1999 heeft de Commissie haar advies ingediend in de vorm van een voorontwerp van wet. Dit voorontwerp is vervolgens voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Deze instanties hebben advies uitgebracht.

In het bijzonder het advies van de NVvR heeft grote invloed uitgeoefend op de parlementaire behandeling. De commissie uit de NVvR die het advies heeft geschreven waarschuwt dat de gevolgen voor de werklust aanzienlijk kunnen zijn, omdat het risico bestaat dat de zaken minder rijp en afgebakend aan de rechter worden voorgelegd. Bovendien vreest de commissie dat het aantal beroepen zou kunnen toenemen.⁵⁶

Op 24 mei 2000 heeft de regering een wetsontwerp ingediend bij de Raad van State. Deze bracht een kritisch advies uit op 21 juli 2000.

Bij Koninklijke boodschap van 18 december 2000 is het Wetsvoorstel rechtstreeks beroep ingediend bij de Tweede Kamer.⁵⁷

De regering heeft het voorstel in het parlement zwaar bevochten en daarbij concessies moeten doen. Het voorstel is in beide kamers uiterst kritisch onthaald. In reactie daarop is de regering het parlement tegemoet gekomen, niet zozeer in wijzigingen van de tekst maar door beperkende interpretaties voor te stellen. Zij heeft met die benadering succes gehad. Uiteindelijk is het voorstel breed gesteund. In de Tweede Kamer is het zonder stemming aangenomen.⁵⁸ In de Eerste Kamer heeft uitsluitend de VVD tegengestemd.⁵⁹

3.4.1. Doelstelling

Anders dan gebruikelijk is in de ons omringende landen en in de wetgeving van de Europese Gemeenschap worden in Nederland het doel en het toepassingsbereik van een wet doorgaans niet uitdrukkelijk vastgelegd in bepalingen in de desbetreffende wet. Toch zijn in Nederland het doel en de reikwijdte van de wet niet minder belangrijk dan elders. Het zijn hulpmiddelen bij interpretatie en ijkpunten bij toepassing van het specialiteitsbeginsel.⁶⁰ In de parlementaire geschiedenis van de Wet rechtstreeks beroep zijn verschillende passages gewijd aan doel en reikwijdte van deze wet.

*'Het oogmerk van het wetsvoorstel is tijdwinst behalen in die gevallen waar dit kan.'*⁶¹

'Met het onderhavige wetsvoorstel wordt niet beoogd om de besluitvorming in de bezwaarfase te bespoedigen. Het strekt er toe de mogelijkheid te bieden de bezwaarfase over te slaan in de gevallen waarin deze toegevoegde waarde mist. In deze gevallen zou ook een versneld doorlopen van de bezwaarschriftprocedure een onnodige vertraging in de procedure opleveren. Daarnaast bevat het wetsvoorstel waarborgen om te voorkomen

⁵⁶ NVvR, Advies inzake wetsvoorstel tot wijziging van de Awb (rechtstreeks beroep) Den Haag 18 februari 2000.

⁵⁷ Kamerstukken II 2000-2001, 27 563, nrs. 1-2.

⁵⁸ Handelingen II 19 juni 2003, p. 80-4549.

⁵⁹ Handelingen I 11 mei 2004, p. 27-1438: *'Het wetsvoorstel rechtstreeks beroep betreft de Algemene wet bestuursrecht. Iedere belanghebbende kan een beroep doen op de mogelijkheden die de wet biedt, niet alleen de grote, aan de overheid min of meer gelijkwaardige partijen, maar juist ook de individuele burger. Mijn fractie vindt dat voor de burger het wetsvoorstel geen vereenvoudiging en versnelling biedt en dat het wetsvoorstel er juist toe kan leiden dat het vertrouwen van de burger in de overheid eerder af- dan toeneemt.'*

⁶⁰ Het specialiteitsbeginsel houdt in dat een bestuursbevoegdheid uitsluitend mag worden gebruikt voor het doel waarvoor die bevoegdheid is verleend (vgl. art. 3:3 Awb).

⁶¹ Minister van Justitie, Handelingen I 27 april 2004, p. 26-1353.

*dat de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen in de gevallen waarin een volledige heroverweging van het bestreden besluit wèl op zijn plaats is.*⁶²

*De ‘doelstelling van het wetsvoorstel (...) [is] het verkorten en vereenvoudigen van bestuursrechtelijke procedures (...). Het overslaan van een bezwaarschriftprocedure in gevallen waarin deze niets toevoegt aan de beslechting van het geschil, is zowel in het belang van de burger als in het belang van de overheid.’*⁶³

*‘Bij het ontwerpen van de onderhavige regeling is een zwaarwegend uitgangspunt geweest, dat zij zo eenvoudig mogelijk moest zijn. Elementen die zouden kunnen leiden tot geschillen over de vraag of de bezwaarschriftprocedure mag worden overgeslagen, zijn zo enigszins mogelijk vermeden. Procedures over procedures zijn immers het tegendeel van wat het wetsvoorstel beoogt te bereiken.’*⁶⁴

3.4.2. Toepassingsbereik

Hierboven in § 3.2 is beschreven dat vanuit het maatschappelijk veld een uitdrukkelijke behoefte is uitgesproken aan een mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure over te slaan in situaties waarin daarvan redelijkerwijs niets valt te verwachten omdat, zoals Biesheuvel het uitdrukt, ‘ambtenaren zich diep in hun schuttersputjes hebben ingegraven’. De hier uitgesproken behoefte betreft een instrument dat de belanghebbende eenzijdig kan aanwenden wanneer naar zijn (subjectieve) opvatting in het concrete geval het doorlopen van de bezwaarschriftprocedure voor hem geen nut heeft. Belanghebbende en bestuur denken elkaar goed genoeg te kennen om te weten dat zij niets meer van elkaar te verwachten hebben. Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet rechtstreeks beroep wordt duidelijk dat de wetgever niets heeft willen weten van subjectieve gevoelens bij één partij, maar slechts van een gezamenlijk oordeel van de betrokken partijen.

*‘Een rechtstreeks beroep zal juist van waarde kunnen zijn in zaken waarin het geschil zich hoe dan ook niet meer in de bezwaarfase laat oplossen.’*⁶⁵

‘Het gaat bijvoorbeeld om gevallen waarin een principieel meningsverschil over een rechtsvraag voorligt, waarbij bij voorbaat vaststaat dat partijen daarover het oordeel van de rechter willen inwinnen. De leden van de SGP-fractie wijzen op de gevallen waarin de bezwaarfase door partijen als een herhaling van zetten wordt ervaren omdat alle feiten vaststaan en alle belangen in de primaire fase zijn afgewogen. Alsdan ligt het niet in de verwachting dat het bestuursorgaan in de bezwaarfase nog op andere gedachten zal komen. Voor deze gevallen, waarin het toch tot beroep bij de bestuursrechter gaat komen, werkt het overslaan van de bezwaarschriftprocedure (...) dejuridiserend. De nu voorgestelde regeling biedt partijen dan de mogelijkheid de bezwaarschriftprocedure over te slaan en het geschil rechtstreeks ter behandeling aan de bestuursrechter voor te leggen. Een dergelijke flexibilisering van de verplichte bezwaarschriftprocedure beoogt de partijen bij de beslechting van geschillen iets meer “maatwerk” te bieden. (...) De stelling van de leden van de SGP-fractie dat het bij de dejuridiserende effecten van de voorgestelde regeling alleen maar gaat om het in enkele zaken boeken van tijdwinst, onderschrijven wij niet. De mogelijkheid van rechtstreeks beroep kan leiden tot het overslaan van een bezwaarschriftprocedure die door beide partijen als overbodig wordt ervaren. Bovendien zorgt de mogelijkheid om de

⁶² NV II p. 3.

⁶³ MvA I, p. 1.

⁶⁴ MvA I, p. 1.

⁶⁵ NV II, p. 6.

*bezwaarfase in dergelijke zaken over te slaan ervoor dat onnodige bestuurslasten worden voorkomen.*⁶⁶

De benadering van het wetsvoorstel door de Tweede en vooral Eerste Kamer is steeds kritisch geweest. Vanwege de ‘zorgen (...) over mogelijk onbedoelde negatieve effecten van het wetsvoorstel’ maar vermoedelijk vooral uit vrees dat het zou worden afgewezen heeft de Minister van Justitie na de plenaire behandeling in de Eerste Kamer nog een brief gestuurd om ‘nog een enkel punt [te] verduidelijken.’⁶⁷ In deze brief benadrukt de minister:

‘hoezeer ook in de visie van de regering rechtsreeks beroep uitzondering moet blijven. Slechts in heel bijzondere gevallen, waarin de bezwaarschriftprocedure als een zinloze vertraging van de geschilbeslechting moet worden beschouwd, behoort zij achterwege te kunnen blijven. Twee voorbeelden daarvan zijn in de parlementaire gedachtewisseling genoemd:

– gevallen (...) “waarin alle betrokkenen hun argumenten reeds bij de voorbereiding van het besluit zo uitputtend hebben gewisseld, dat bij voorbaat vaststaat dat een bezwaarschriftprocedure geen toegevoegde waarde zal hebben”;
– gevallen waarin geen enkel verschil van mening over de vaststelling en de interpretatie van de feitelijke constellatie bestaat, maar partijen een rechterlijke beslissing over een rechtsvraag nodig hebben om hun geschil te beëindigen.’

3.4.3. Oneigenlijk gebruik

In de parlementaire geschiedenis is ingegaan op het gevaar van – wat men noemt – misbruik van de rechtstreeks beroep procedure.

‘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.’⁶⁸

Dit woordgebruik is overgenomen in de Nota naar aanleiding van het Verslag:

‘Van belang is uiteraard wel dat misbruik van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep wordt voorkomen. Daarom voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid dat de bestuursrechter een zaak kan terugwijzen indien deze ten onrechte is doorgezonden. Voorkomen moet immers worden dat de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen in geschillen waarin die procedure geen herhaling van zetten oplevert.’⁶⁹

In de Memorie van Antwoord wordt de verwachting uitgesproken dat van de terugwijsmogelijkheid een preventieve werking zal uitgaan. Daarbij wordt opgemerkt dat voorkomen moet worden dat partijen al te lichtvaardig tot het overslaan van de bezwaarschriftprocedure besluiten.⁷⁰ In de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer spreekt de Minister van Justitie zelfs van een ‘noodrem’.⁷¹ De gedachte die eerder op dezelfde dag in de Eerste Kamer naar voren was gebracht dat de terugzendmogelijkheid in dit verband eerder als ‘ultimum remedium’ moet worden gekarakteriseerd,⁷² lijkt niet te zijn omarmd.

⁶⁶ NV II, p. 2.

⁶⁷ Kamerstukken I 2003-2004, 27 563, F.

⁶⁸ Verslag, p. 8.

⁶⁹ NV II, p. 4.

⁷⁰ MvA I, p. 5.

⁷¹ Handelingen I 27 april 2004, p. 26-1353.

⁷² Handelingen I 27 april 2004, p. 26-1338.

3.5. *Tussenconclusie totstandkomingsgeschiedenis*

De Wet rechtstreeks beroep is een antwoord op de roep vanuit het openbaar bestuur om juridisering een halt toe te roepen en op kritiek uit de rechtspraak dat de bezwaarschriftprocedure belanghebbenden soms ten onrechte en gedurende lange tijd de toegang tot de rechter ontzegt.

De wetgever heeft beoogd met de Wet rechtstreeks beroep door een flexibilisering van de verplichte Awb-bezwaarschriftprocedure juridisering van het openbaar bestuur terug te dringen en bestuurslasten te verminderen. Aan partijen wordt de mogelijkheid geboden tijdwinst te behalen door de bezwaarschriftprocedure over te slaan in gevallen waarin deze toegevoegde waarde mist. De regeling moet zo eenvoudig mogelijk zijn en waarborgen bieden die voorkomen dat de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen in gevallen waarin een volledige bestuurlijke heroverweging op zijn plaats is. Gebruik van de mogelijkheid de bezwaarschriftprocedure over te slaan, zou uitzondering moeten blijven. De wetgever is niet tegemoet gekomen aan de behoefte die in de rechtspraak en in het parlement tot uitdrukking was gebracht aan een instrument dat de belanghebbende kan aanwenden zonder daarbij afhankelijk te zijn van de instemming van het bestuursorgaan. Aan de bestuursrechter is de mogelijkheid geboden oneigenlijk gebruik tegen te gaan door het beroepschrift zonnodig terug te sturen aan het bestuursorgaan om te worden behandeld als bezwaarschrift.

De woordvoerder van de SGP heeft het juridisch stelsel dat in de Wet rechtstreeks beroep is neergelegd op een fraaie wijze samengevat:⁷³

‘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.’

Er is, in de woorden van de vertegenwoordigster van de VVD in de Eerste Kamer, gekozen voor een ‘soort verlofstelsel’.⁷⁴

⁷³ Verslag p. 10.

⁷⁴ Handelingen I 27 april 2004, p. 26-1339.

4. Kwantitatieve aspecten

Dit hoofdstuk is gericht op beantwoording van de onderzoeksvragen⁷⁵ die betrekking hebben op de kwantitatieve aspecten van rechtstreeks beroep. Er wordt ingegaan op het aantal zaken in dit eerste jaar na inwerkingtreding van de Wet rechtstreeks beroep. Ook de kenmerken van de zaken komen aan bod. Tenslotte wordt aandacht besteed aan de verwachtingen ten aanzien van de toekomst van het rechtstreeks beroep.

4.1. Aantal zaken in rechtstreeks beroep

4.1.1. Rechterlijke instanties

Uit het onderzoek komt naar voren dat van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep weinig gebruik wordt gemaakt. Het totale aantal rechtstreeks beroepzaken bij rechterlijke instanties in het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet bedraagt rond de 50. Ter vergelijking zij opgemerkt dat het totaal aantal behandelde zaken bij de sectoren bestuursrecht meer dan 50.000 bedraagt.⁷⁶ De vrees voor overbelasting van de rechterlijke macht wordt op dit moment dan ook niet bewaarheid. Of men nu de aantallen rechtstreeks beroepzaken tot uitgangspunt neemt die de rechtbanken aan de onderzoekers hebben doorgegeven of de aantallen die via het landelijk registratiesysteem Berber van de rechterlijke instanties zijn verkregen, in beide gevallen gaat het per instantie om aantallen die op de vingers van één hand te tellen zijn met enkele uitschieters tot 10 of 20 zaken. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de aantallen zaken per rechterlijke instantie.

4.1.2. Bestuursorganen

Vrijwel overal is het aantal ontvangen verzoeken om rechtstreeks beroep zeer beperkt. De dertien onderzochte gemeenten hebben in totaal achttien bezwaarschriften met een verzoek om rechtstreeks beroep ontvangen. Op een totaal (van deze gemeenten gezamenlijk) van ongeveer 23.000 bezwaarschriften is het aantal verzoeken dan ook zeer gering.⁷⁷ Acht gemeenten hebben geen enkel verzoek om rechtstreeks beroep ontvangen. Bij de overige vijf gemeenten is het aantal verzoeken beperkt. Het gaat om 1 tot 3 verzoeken per gemeente met één uitschieter van 10 verzoeken die hoofdzakelijk afkomstig zijn van één procesgemachtigde. De grootte van de gemeente lijkt bij het aantal verzoeken geen rol te spelen.

Eén van de procesgemachtigden die wij spraken, is tevens werkzaam in de bezwaaradviescommissie van één van de stadsdelen van Amsterdam. Bij dat stadsdeel was geen verzoek om rechtstreeks beroep ontvangen op een totaal van ongeveer 100 behandelde bezwaarschriften.

Bij de twee provincies komen volgens de respondenten jaarlijks zo'n 400 bezwaarschriften binnen. Tot nu toe is rechtstreeks beroep daar niet aan de orde geweest. Het zelfde geldt voor het waterschap.

Bij zelfstandige bestuursorganen is het beeld wisselend. Het CTG/ZAio (College Tarieven Gezondheidszorg/Zorgautoriteit in oprichting) krijgt jaarlijks ongeveer 250 bezwaarschriften te verwerken. Er zijn tot nu toe twee verzoeken om rechtstreeks beroep ingediend. Meer ervaring

⁷⁵ Onderzoeksvragen 1, 2 en 4.

⁷⁶ Jaarverslag van de Rechtspraak 2004. p. 30.

⁷⁷ De genoemde getallen gaan over het aantal bezwaarschriften dat de geïnterviewde persoon of personen kunnen beoordelen en waarbij ze weten of er al dan niet een verzoek om rechtstreeks beroep is gedaan. De cijfers geven dus niet in alle gevallen het totaal aantal bij het bestuursorgaan binnengekomen bezwaarschriften aan.

Bij de meeste gemeenten behandelen de geïnterviewde ambtenaren geen bezwaren inzake belastingen. Soms werden ook sociale zekerheids- en/of personele zaken elders afgehandeld. De ambtenaren verwachtten niet dat bij die andere zaken veel meer verzoeken om rechtstreeks beroep voorkomen.

heeft men bij de NMa. Op een totaal van ongeveer 60 Mededingingswetzaken per jaar, zijn een stuk of twaalf verzoeken om rechtstreeks beroep ingediend. Het ging daarbij om 10 of 11 samenhangende zaken en één afzonderlijk verzoek. Bij het UWV zijn acht verzoeken binnengekomen op de 130.000 tot 140.000 verzoeken die jaarlijks worden behandeld.

Bij de juridische afdeling van het Ministerie van Financiën, die zich bezighoudt met arbeidsrechtelijke zaken van de Belastingdienst is er bij geen van de 900 in 2004 binnengekomen bezwaarschriften verzocht om rechtstreeks beroep. Datzelfde geldt voor de juridische afdeling van het justitieel jeugdbeleid van het Ministerie van Justitie waar jaarlijks enkele tientallen bezwaarschriften worden afgehandeld.

4.1.3. Procesgemachtigden

De geïnterviewde advocaten bevestigen de constatering dat er nog maar zeer beperkt gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid te verzoeken om rechtstreeks beroep. Dit heeft bij sommigen te maken met de aard van de behandelde zaken. Uit een aantal gesprekken kwam naar voren dat één respectievelijk enkele keren rechtstreeks beroep is overwogen maar daar uiteindelijk niet om is verzocht. Ook bij de twee advocaten die wel van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt gaat het om een beperkt aantal zaken op het totale aantal procedures: één respectievelijk vier.

Eén van de advocaten, die vooral optreedt voor bestuursorganen, heeft één keer te maken gekregen met rechtstreeks beroep.

Bij de rechtsbijstandverzekeraars zijn jaarlijks grote aantallen bezwaarschriften in behandeling. De geïnterviewde uit deze hoek heeft van de mogelijkheid te verzoeken om rechtstreeks beroep nog geen gebruik gemaakt.

De interviews met de overige procesgemachtigden geven een onderling zeer verschillend beeld. Ook hier lijkt de mate waarin van de mogelijkheid gebruik wordt gemaakt mede samen te hangen met de aard van de behandelde zaken. Twee van de respondenten geven aan dat van de mogelijkheid nog geen gebruik is gemaakt, hoewel één van hen de mogelijkheid wel eens heeft overwogen. Twee respondenten zijn zeer actief in de informatieverschaffing aan cliënten over de mogelijkheid van rechtstreeks beroep. Dit heeft een wisselend resultaat. Eén van de respondenten gaf aan dat in de gevallen waarin rechtstreeks beroep aan de cliënt is gesuggereerd, vooralsnog geen positieve reactie van de cliënt is verkregen. Een andere respondent heeft verschillende malen verzocht om prorogatie, waarvan slechts eenmaal met succes.

4.2. Type zaken

4.2.1. Onderwerpen

Vanwege het geringe gebruik van de mogelijkheid om rechtstreeks beroep te vragen is het niet mogelijk representatieve uitspraken te doen ten aanzien van het type zaak waarbij deze mogelijkheid vooral wordt benut. Er is een grote variatie aan zaken, van openbaarheid van bestuur, handhaving, telecommunicatie, ambtenarenontslag, Nimby, bouwvergunning, binnenplanse vrijstelling, artikel 19-WRO-vrijstelling, bijstand, terugvordering van bijstand tot planschadevergoeding en vergunning tot opgraven van een overledene.

4.2.2. Partijen

In de parlementaire geschiedenis is de verwachting uitgesproken dat rechtstreeks beroep moeilijker toepasbaar zal zijn in meerpartijengeschillen dan in tweepartijengeschillen.⁷⁸ De overgrote meerderheid (16) van de 21 beschikbare uitspraken blijkt inderdaad

⁷⁸ Vgl. MvT p. 6; Verslag p. 9; NV II p. 15.

tweepartijengeschillen te betreffen. Dan zijn er nog vier meerpartijengeschillen waarin het ging om partijen die aan dezelfde zijde streden. Zulke meerpartijengeschillen zijn uit het oogpunt van rechtstreeks beroep zeer te vergelijken met tweepartijengeschillen. Bij één uitspraak zijn weliswaar meerdere partijen betrokken, maar hier heeft de rechtbank verschillende zaken gevoegd waaronder vijf rechtstreeks beroep zaken. Deze rechtstreeks beroepzaken hebben ieder betrekking op tweepartijengeschillen.⁷⁹ De conclusie moet daarom zijn dat er op dit ogenblik nog geen ervaring bestaat met rechtstreeks beroep in echte meerpartijengeschillen.

4.2.3. Rechterlijke beslissingen

Bij de afsluiting van het onderzoek waren achttien zaken bekend waarin de rechter uitspraak heeft gedaan in een rechtstreeks beroepzaak. Daarnaast zijn er drie uitspraken in voorlopige voorziening hangende rechtstreeks beroep.

In de helft van de rechtstreeks beroepzaken heeft de rechter geoordeeld dat het bestuursorgaan ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep. In de andere helft van de gevallen heeft de rechter uitspraak gedaan op het beroep. In zes gevallen heeft de rechter het beroep ongegrond verklaard. In drie gevallen valt het oordeel positief uit voor de eiser.

Daarnaast wordt in overige zaken nog gerefereerd aan een verzoek tot rechtstreeks beroep. Zo is één zaak geweigerd, omdat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep ten tijde van het verzoek nog niet bestond.

4.3. Verwachting

Geen van de geïnterviewden verwacht dat het aantal verzoeken om rechtstreeks beroep binnen afzienbare tijd substantieel zal toenemen. Daarbij wordt door enkele geïnterviewde rechters en ambtenaren aangegeven dat bij de afweging de kosten van beroepsprocedures waarschijnlijk een rol spelen. Dit beeld wordt door procesgemachtigden niet bevestigd.

Bij gemeenten had men veel verzoeken om rechtstreeks beroep verwacht. Gelet op de ervaringen van het afgelopen jaar verwacht men dat het aantal verzoeken ook in de toekomst gering zal blijven. Meerderen zijn overigens wel verrast dat rechtshulpverleners en advocaten er niet méér om vragen. Sommigen denken dat ook belanghebbenden en procesgemachtigden, net als zichzelf, hechten aan de bezwaarschriftprocedure.

Een veelgehoorde mening bij bestuursorganen is dat onbekendheid wel eens de reden zou kunnen zijn voor het geringe aantal verzoeken. Ook al is men zich daarvan bewust, dan is dat toch geen reden om zelf de voorlichting te intensiveren.⁸⁰ In een grote gemeente, waar bewust geen beleid en geen externe voorlichting is en in het kader van kwaliteitsbewaking de bezwaarschriftprocedure belangrijk gevonden wordt, wordt gesteld *‘dat het aantal verzoeken wel beperkt zal blijven, omdat wij intern binnen de gemeente hier niet aan willen.’*

Eén van de geïnterviewde ZBO's zal binnenkort beleid publiceren waarin wordt aangegeven bij welk type zaken rechtstreeks beroep voor de hand liggend wordt geacht. Dit zou kunnen leiden tot een toename aan zaken. Eén procesgemachtigde geeft aan een toename van rechtstreeks beroepzaken te verwachten vanuit het streven om samenhangende zaken zoveel mogelijk gelijktijdig bij dezelfde instantie aanhangig te maken. Naarmate een groter aantal zaken in beroep aanhangig is, wordt het aantrekkelijker om in latere samenhangende zaken rechtstreeks beroep te vragen.

⁷⁹ Zie bijlage 5.

⁸⁰ Zie nader over voorlichting § 6.1.

4.4. Tussenconclusie kwantitatieve aspecten

Zowel uit de gegevens verkregen van rechterlijke instanties in telefonische interviews als uit de Berber-registratie blijkt dat gedurende het eerste jaar na inwerkingtreding van de Wet rechtstreeks beroep slechts een zeer beperkt aantal zaken in rechtstreeks beroep aan de rechter is voorgelegd. Bij de rechterlijke instanties is rechtstreeks beroep in ongeveer één op de duizend zaken aan de orde geweest, bij bestuursorganen vermoedelijk nog veel minder.

Uit de interviews met procesgemachtigden en bestuursorganen is gebleken dat dit niet in hoofdzaak zijn oorzaak vindt in de omstandigheid dat bestuursorganen grote aantallen verzoeken zouden afwijzen. Er worden door procesgemachtigden nauwelijks verzoeken ingediend. Voorts blijkt uit de interviews dat niet wordt verwacht dat het aantal verzoeken in de nabije toekomst substantieel zal toenemen.

5. Het verzoek: pro's en contra's

In dit hoofdstuk komt allereerst aan de orde in hoeverre procesgemachtigden bekend zijn met de mogelijkheid van rechtstreeks beroep. Vervolgens komen de overwegingen van procesgemachtigden aan de orde om al dan niet te verzoeken om prorogatie. Deze overwegingen waren in de interviews vaak uitvoeriger dan alleen strikte beantwoording van de voorgelegde vragen. Waar het aspecten betreft die niet in alle gesprekken aan de orde zijn gekomen, kan niet worden vastgesteld in hoeverre zij breed worden gedragen. De onderzoekers menen echter dat de interviews dusdanig interessante perspectieven bieden op de bezwaarschriftprocedure en de mogelijkheid deze over te slaan, dat vermelding op deze plaats de moeite waard is. Tevens komen opvattingen over de geschiktheid van zaken voor rechtstreeks beroep aan de orde. Daarbij worden ook standpunten van bestuursorganen vermeld.

5.1. Bekendheid

Om te kunnen beoordelen of het geringe gebruik van de mogelijkheid rechtstreeks beroep te vragen wellicht samenhangt met onbekendheid van het instrument, hebben wij in de interviews aandacht besteed aan de bekendheid ervan. Wij hebben uit onze interviews geen aanwijzingen gekregen dat degenen die professioneel bij bestuursrechtelijke procedures zijn betrokken, niet bekend zijn met de mogelijkheid van rechtstreeks beroep. Terughoudendheid bij het vragen om instemming met rechtstreeks beroep is een bewuste keuze en komt niet voort uit onwetendheid. Een aantal respondenten meende echter dat de mogelijkheid bij de meeste niet gespecialiseerde advocaten en bij het grote publiek minder bekend is.

5.2. Bespoediging en vertraging van de procedure

Aanvankelijk is rechtstreeks beroep vooral gezien als een mogelijkheid tot bespoediging van de procedure om tot een eindoordeel te komen. Eén van de procesgemachtigden gaf aan dat bij de beslissing om het bestuursorgaan al dan niet te verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep, de hoofdvraag is of de cliënt het belang c.q. de wens heeft om zo snel mogelijk een eindbeslissing te verkrijgen dan wel om de besluitvorming te vertragen. Een belang bij vertraging kan zich om verschillende redenen voordoen. Het kan zijn dat een besluit niet wordt uitgevoerd zolang het niet onherroepelijk is geworden, omdat het bestuursorgaan of de begunstigde dat niet aandurft, omdat rechtsmiddelen op grond van een bijzondere wet schorsende werking hebben⁸¹ of omdat het besluit in voorlopige voorziening is geschorst. Voorts legt het enkele aanhangig zijn van rechtsmiddelen druk op de begunstigde en op het bestuursorgaan omdat zij rekening moeten blijven houden met de kans dat het besluit wordt aangetast. Deze druk komt de onderhandelingspositie ten goede van degene die het rechtsmiddel heeft ingesteld – en kan intrekken – zelfs in zaken die objectief gezien weinig kansrijk zijn.

Over het algemeen werd in de interviews verrassend weinig nadruk gelegd op het element van bespoediging. Op dit punt blijkt niet veel van rechtstreeks beroep te worden verwacht. Met de behandeling van het verzoek is op verschillende niveaus – bestuursorgaan en rechter – tijd gemoeid, terwijl de kans dat het wordt afgewezen als erg hoog wordt gepercipieerd. Zo stelt één van de procesgemachtigden:

'We moeten nog maar afwachten hoe de rechters met verzoeken om rechtstreeks beroep zullen omgaan. Ik denk dat ze ze vaak zullen terugsturen. Ze hebben geen zin in het werk.'

⁸¹ Zie bijvoorbeeld art. 63 Mw.

Als ze op die manier een beroep weg kunnen regelen, dan is dat “kassa”. De prestatiefinanciering van de rechterlijke macht heeft tot gevolg dat er veel minder belangstelling bestaat voor de inhoud van de zaak dan voor het sluiten van het dossier. In het strafrecht is dit nu even in het nieuws gekomen met die Nienke-zaak, maar in het bestuursrecht zal het niet anders zijn.’

Opgemerkt is voorts dat een verzoek in te stemmen met rechtstreeks beroep geen drukmiddel is om een bestuursorgaan tot voortvarendheid aan te zetten, omdat het verzoek gemakkelijk kan worden afgewezen. Veeleer lijkt het verzoek het bestuursorgaan een mogelijkheid te bieden om de procedure te vertragen. Een procesgemachtigde gaf blijk van de overtuiging in een bepaald geval te maken te hebben met moedwillige vertraging. Een verzoek om voorlopige voorziening was afgewezen. Het bestuursorgaan reageerde gedurende maanden niet op het verzoek om rechtstreeks beroep.

‘In de zaken waarin om rechtstreeks beroep is gevraagd werd van bezwaar geen meerwaarde verwacht. De zaken liggen duidelijk genoeg. Het bestuursorgaan lijkt er vooral op uit het onvermijdelijke uit te stellen. En dat lukt aardig, ook onder de nieuwe procedure. Een verzoek om voorlopige voorziening is afgewezen wegens onvoldoende spoedeisendheid. Dat geeft het bestuursorgaan praktisch gesproken een blanco cheque om de termijn helemaal te laten lopen. De beslistermijnen worden in de praktijk nooit gehaald. Met het nemen van een besluit is doorgaans een half tot driekwart jaar gemoeid. Je moet niet denken dat de rechter de termijn in de gaten houdt.’

Twee respondenten gaven aan dat bespoediging door overslaan van bezwaar alleen zin heeft wanneer de zaak daarna terecht komt bij een rechterlijke instantie van wie een spoedige behandeling te verwachten is.

5.3. Onmiddellijke uitspraak

Eén van de geïnterviewde procesgemachtigden heeft meegemaakt dat ter zitting, in voorlopige voorziening hangende bezwaar, op initiatief van de voorzieningenrechter overeenstemming is bereikt over rechtstreeks beroep, zodat de voorlopige voorziening werd geconverteerd in een voorziening hangende beroep. Dit zou de voorzieningenrechter de mogelijkheid geven om eventueel onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak te doen (ook wel genoemd: ‘kort te sluiten’).⁸² Buiten deze context hebben de respondenten de mogelijkheid van kortsluiting niet ter sprake gebracht.

5.4. Heroverweging

Bij procesgemachtigden zijn de standpunten over de waarde van de heroverweging in bezwaar, wisselend. Eén van hen geeft aan dat, als er geen betrokkenheid van henzelf is geweest bij het primaire besluit, men huiverig is voor rechtstreeks beroep. Verschillende geïnterviewden geven aan dat ook cliënten er weinig behoefte aan hebben. Daarbij speelt mee dat zij het overslaan van bezwaar als een gemiste kans zien. Of de bezwaarfase zinvol is hangt ervan af of de zaak helder voorligt ofwel een dossier nog niet is uitgekristalliseerd. In zaken waar het geschil duidelijk voorligt, heeft bezwaar vaak geen toegevoegde waarde.

De aard van de behandelde zaken speelt daarbij een rol. In veel zaken waar beleidsmatige vragen van belang zijn, dan wel in bezwaar pas echt dossiervorming plaatsvindt en de

⁸² Zie voor gevallen van kortsluiting hangende rechtstreeks beroep: Rb. Leeuwarden 9 december 2004, Gst. 2005, 99 m.nt. R.J. van Dam en Rb. Utrecht 29 juli 2005, reg. Nr. SBR 05/77.

(achterliggende) motieven op tafel komen, is het zinvol deze fase te doorlopen. Ook wordt de bezwaarfase soms benut om te bezien of alsnog tot overeenstemming kan worden gekomen. Tenslotte wordt erop gewezen dat de bezwaarschriftprocedure een instrument kan zijn om een bestuursorgaan te bewegen een nader standpunt in te nemen. Eén van de procesgemachtigden merkte dienaangaande op:

'In bezwaar kun je als advocaat een bestuursorgaan dwingen een standpunt in te nemen. Dat standpunt kan vervolgens in beroep ter discussie worden gesteld. Als het standpunt van het bestuursorgaan onvoldoende is uitgekristalliseerd heeft het beroep minder zin. De advocaat filtert. Vaak weet je na het primaire besluit wel wat het bestuursorgaan werkelijk beweegt, maar dat staat dan nog niet zwart op wit. Als het debat in bezwaar goed wordt gevoerd, moet het bestuursorgaan kleur bekennen.'

5.5. Adviezen

Uit de interviews met procesgemachtigden blijkt voorts dat bij de overwegingen over rechtstreeks beroep een rol speelt of voorafgaand aan het primaire besluit of tijdens de bezwaarfase door het bestuursorgaan deskundigen worden ingeschakeld. Voorts wordt van belang geacht of een goede artikel 7:13 Awb-commissie adviseert tijdens de bezwaarfase.

Ter voorbereiding van primaire besluiten wordt het oordeel van onafhankelijke deskundigen gevraagd in bijvoorbeeld schadevergoedingszaken (bijv. SAOZ, Schadeschap Schiphol). In die gevallen vindt voorafgaand aan het primaire besluit ook al een hoorzitting plaats en zijn de standpunten tussen partijen al uitvoerig uitgewisseld. De feiten zijn helder, wat in zo'n geval in de bezwaarfase resteert is (een) duidelijk omlijnd(e) geschilpunt(en). In die gevallen zou rechtstreeks beroep kunnen worden overwogen.

Deskundigenadviesing komt soms ook voor tijdens de bezwaarfase. In één interview werd gewezen op procedures waarin standaard een deskundigenadvies van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) wordt gevraagd. Het gaat hier om grote aantallen bezwaren per jaar waarin het CVZ adviseert. Uit procedures in het verleden is gebleken dat de rechter grote waarde hecht aan dit advies. In deze zaken is de bezwaarfase bovendien van groot belang voor de dossiervorming. Om genoemde redenen wordt het overslaan van de bezwaarfase in deze procedures juist weinig zinvol geacht.

Een aantal geïnterviewden ziet een toegevoegde waarde voor een succesvol bezwaar indien een onafhankelijke bezwaarschriftcommissie in de procedure adviseert. Eén procesgemachtigde - die nadrukkelijk een voorkeur heeft voor rechtstreeks beroep - geeft echter aan dat de bezwaarschriftprocedure geen zin heeft, wanneer er een bezwaarcommissie optreedt. Deze commissies hebben naar zijn mening geen inzicht in of affiniteit met de beleidsvorming.

5.6. Object van geschil

Vanuit procesgemachtigden kwamen interessante beschouwingen naar voren over rechtstreeks beroep in relatie tot het object van geschil, namelijk het primaire besluit in plaats van de beslissing op bezwaar.

Eén procesgemachtigde adviseert zijn cliënten consequent om prorogatie te vragen. Tot nu toe is zo'n verzoek slechts eenmaal gehonoreerd en diverse keren geweigerd. De reden van zijn voorkeur voor prorogatie is dat dit de enige manier is om werkelijk het primaire besluit tot onderwerp van debat te maken. Discussie na vernietiging van een beslissing op bezwaar kan eindeloos blijven rondzingen tussen bezwaar- en beroepsfase terwijl het primaire besluit al die tijd blijft bestaan. Na vernietiging van een primair besluit moet er echt opnieuw in de zaak worden voorzien op basis van een volwaardige procedure waarin alle belanghebbenden moeten worden betrokken. Alle argumenten kunnen aan de orde komen, ook in beroep zonder dat

bijvoorbeeld de argumentatieve fuik daaraan in de weg staat. De bezwaarschriftprocedure is in die zin volgens betrokkene vooral een instrument tegen de burger.

Een andere procesgemachtigde is van mening dat de mogelijkheid het primaire besluit meteen onderwerp van rechterlijke toetsing te maken de kwaliteit van primaire besluiten kan bevorderen. Het vereiste van instemming doet aan deze kwaliteitsimpuls echter afbreuk.

Eén van de procesgemachtigden wees echter juist op het risico van rechtstreeks beroep

‘Als de rechter de zaak terugstuurt ben je nog geen stap verder. Stel je voor dat je een zaak in rechtstreeks beroep wint op formele gronden, dan ben je nog verder van huis. Het bestuursorgaan zal eerst in hoger beroep gaan en een voorlopige voorziening vragen. Al is de uitspraak van de rechtbank nog zo goed onderbouwd, dan nog wordt zo’n verzoek door de Afdeling bestuursrechtspraak bijna automatisch toegewezen. De hele procedure ligt dan lam. In de tussentijd heb je helemaal niets, want het primaire besluit is vernietigd. Vervolgens ben je weer helemaal terug in de primaire besluitvormingsfase. In dat scenario levert het rechtstreeks beroep alleen maar extra tijdverlies op en heeft het bestuursorgaan al die tijd vrij spel.’

Naast de verschillende bezwaarmakers heeft ook de geadresseerde van een besluit die niet zelf bezwaar maakt, soms belang bij de procedure in bezwaar of in beroep. Eén van de geïnterviewde procesgemachtigden vertelde regelmatig op te treden voor projectontwikkelaars. Deze worden vaak met bezwaren van derden geconfronteerd. Hij gaf aan dat hij voor deze belanghebbenden in beginsel niet zal meewerken aan verzoeken om rechtstreeks beroep. *‘Je zou zelf bezwaar maken om te voorkomen dat rechtstreeks beroep wordt toegepast’.*⁸³ Vaak zijn er namelijk kwetsbare besluiten aan de orde zoals artikel 19 WRO-vrijstellingen. Het risico is te groot dat de zaak na kortsluiting helemaal terug is bij af. De voorkeur geniet dan een schorsing in voorlopige voorziening en de gelegenheid tot herstel met juridische weerlegging in een robuust besluit op bezwaar.

5.7. Vertrouwen

Wij vroegen de procesgemachtigden of hun opvatting over rechtstreeks beroep samenhangt met een verschil in vertrouwen in bestuur of rechter. Over het algemeen is deze vraag ontkennend beantwoord. Gemachtigden gaven in de regel blijk van een groot vertrouwen in zowel bestuur als rechter. Negatieve geluiden ontbreken overigens niet geheel. Meer vertrouwen in de kwaliteit van het rechterlijk oordeel is geen argument om rechtstreeks beroep te overwegen. Twijfel aan de bereidheid van rechters om bij te dragen aan de oplossing van problemen lijkt daarbij samen te kunnen gaan met waardering voor rechtstreeks beroep.

5.8. Fuiken

Eén procesgemachtigde wees op risico’s die de alleen procederende burger loopt in bezwaar.

‘Professionele rechtsbijstandverleners kunnen in bezwaar de vinger bij de zere plek leggen. De alleen procederende burger is beter af bij de bestuursrechter die hem een beetje helpt. In bezwaar loopt hij het risico dat het debat en de verslaglegging zo

⁸³ MvT p. 5: *‘Voor het overslaan van de bezwaarschriftprocedure is niet vereist dat alle bij het primaire besluitbetrokken belanghebbenden daarmee instemmen. Het wetsvoorstel vereist slechts dat degenen die een bezwaarschrift tegen het primaire besluit hebben ingediend daarmee instemmen (middels een verzoek om rechtstreeks beroep in het bezwaarschrift). De instemming van andere belanghebbenden is niet vereist. (...) Een andere opvatting zou ertoe leiden dat belanghebbenden die geen reëel belang hebben bij het voeren van een bezwaarschriftprocedure (i.c. de aanvrager van de bouwvergunning) of daarvan vrijwillig afzien (de twee derdenbelanghebbenden), deze procedure aan de anderen dwingend zouden kunnen opleggen.’* Zie ook MvA I, p. 3.

worden gestuurd dat het bestuursorgaan in beroep de argumentatieve fuik kan invoeren.'

5.9. Gronden

Rechtstreeks beroep brengt de noodzaak met zich om in bezwaar een bestuursorgaan te overtuigen van de wenselijkheid om het geschil meteen in beroep voor te leggen. Eén respondent heeft gewezen op complicaties die haars inziens in dat verband voortvloeien uit de verschillen tussen bezwaar en beroep wat betreft de toetsing en de beslissingsmogelijkheden (besluit of vernietiging):

'Rechtstreeks beroep is voor belanghebbenden een lastige procedure. Eerst moet je gronden indienen anders kan het verzoek niet worden beoordeeld. Maar bezwaargronden zijn niet hetzelfde als beroepsgronden. Zowel de toetsing als de beslissingsmogelijkheden verschillen. Daarop zijn de gronden aangepast. De verzoeker moet er rekening mee houden dat het verzoek wordt ingewilligd. Dan moeten de gronden worden omgebouwd naar beroepsgronden. Als het niet wordt ingewilligd, moeten de gronden worden omgebouwd naar bezwaargronden. Het resultaat is een soort "midden-baksel" en altijd dubbel werk.'

In de parlementaire geschiedenis is blijk gegeven van een andere opvatting:

*'In de praktijk plegen belanghebbenden aan te geven waarom zij het niet eens zijn met een besluit, zonder zich te bekommeren om het onderscheid tussen doelmatigheids- en rechtmatigheidsargumenten. Ook is het nog maar de vraag of het zich wel zo vaak zal voordoen dat een belanghebbende in zijn bezwaarschrift bepaalde argumenten achterwege laat. Het valt immers in zijn algemeenheid niet te voorspellen hoe het bestuursorgaan met zijn verzoek om zal gaan. Ook moet hij rekening houden met de mogelijkheid dat andere belanghebbenden in hun bezwaarschrift een verzoek om rechtstreeks beroep achterwege laten. Belanghebbenden zullen uit oogpunt van lastenbesparing er alle belang bij hebben een beroepsprocedure die niet nodig is, te voorkomen. Zij zullen zeker geen argumenten die in de bezwaarfase bijvoorbeeld nog tot compromisvorming zouden kunnen leiden, achterwege laten. Voor de gevallen waarin het tot terugwijzing van een bezwaarschrift komt, dat bijvoorbeeld toch is toegespitst op de rechtmatigheid van het betrokken besluit, geldt nog dat dan niets een integrale heroverweging door het bestuursorgaan in de weg staat. Bovendien kan de belanghebbende de gronden van het bezwaarschrift aanvullen.'*⁸⁴

5.10. Het instemmingsvereiste

Van de zijde van een aantal procesgemachtigden worden kanttekeningen geplaatst bij het instemmingsvereiste.

'De Awb werpt teveel drempels op voor rechtstreeks beroep. Eerst moet er instemming zijn van het bestuursorgaan en eventuele andere belanghebbenden, daarna vindt er nog een toetsing door de rechter plaats.'

Het bestuursorgaan heeft de doorslaggevende stem zonder dat een verzoeker om rechtstreeks beroep daartegen iets kan ondernemen. Eén van de geïnterviewden is van mening dat het zinvol zou zijn een rechtstreeks beroep comparitie te houden waarin duidelijk kan worden of de zaak verder wordt behandeld in beroep of bezwaar. Ook is door een procesgemachtigde geopperd om het verzoek om rechtstreeks beroep rechtstreeks tot de rechter te richten en andere

⁸⁴ NV II p. 14.

betrokkenen de mogelijkheid te bieden om een zienswijze in te dienen, voordat een beslissing op het verzoek wordt genomen.

5.11. Obstructie?

Zoals hierboven in § 3.3 is besproken, is in de Tweede Kamer bezwaar tegen de systematiek van het rechtstreeks beroep gemaakt, omdat belanghebbenden daarin teveel afhankelijk zijn van de medewerking van het bestuursorgaan. In ons onderzoek hebben twee proces-gemachtigden aangegeven dat zij inderdaad obstructie van de zijde van bestuursorganen hebben ervaren. Eén van deze geïnterviewden werd geconfronteerd met enkele ongemotiveerde uitdrukkelijke weigeringen, de andere met een drietal gevallen van het gedurende maanden en ondanks rappel negeren van het verzoek. Op dit ogenblik is onvoldoende informatie beschikbaar voor een beantwoording van de vraag in hoeverre moedwillige obstructie van de zijde van bestuursorganen een vaker voorkomend probleem is.

5.12. Geschikte zaken

Op de vraag welke zaken geschikt zijn voor rechtstreeks beroep, zijn de volgende beschouwingen ten beste gegeven.

5.12.1. Ambtenarenzaken

Eén van de respondenten verwacht dat rechtstreeks beroep nog wel een mogelijk perspectief is bij ambtenarenzaken, waarbij een opeenstapeling van kleine gebeurtenissen het geheel tot een complexe materie hebben gemaakt en partijen daardoor zeggen dat het goed is dat de rechter een oordeel over het geheel velt. Het gaat hier vooral om ontslagzaken waarin de standpunten zich hebben verhard.

Een andere respondent merkt echter juist het tegenovergestelde op. In vele personele zaken en ook de algemene zaken is er bij de heroverweging toch vaak wel wat nieuws, nieuwe lucht in te brengen en is de bestuurlijke heroverweging dus zinvol.

5.12.2. Zware zaken

Een andere respondent merkte op dat het met name in zware zaken praktisch zou kunnen zijn om de bezwaarprocedure over te slaan. Bij zaken met meer gewicht is er voorafgaand aan het primaire besluit al zoveel over en weer uitgewisseld, dat de standpunten helder zijn en vast liggen. Dan is het volgens deze respondent goed dat de zaken sneller doorgesluist kunnen worden. Betrokkenen moeten anders teveel fasen doorlopen voordat zij bij de rechter kunnen komen en in de tussentijd verandert er niets. Een voorbeeld dat deze respondent van een zwaar besluit noemt, sluit naadloos aan bij de vorige categorie: als een ambtenaar op staande voet is ontslagen, dan is er al veel overleg geweest en dan liggen de standpunten vast. De bezwaarfase voegt niets nieuws aan te zaak toe.

Volgens een respondent van het Ministerie van Justitie zijn ‘princiële zaken’ geschikt voor rechtstreeks beroep, bijvoorbeeld zaken in het kader van de wet op de kansspelen.⁸⁵ Vermoedelijk heeft deze respondent met ‘princiële zaken’ een soortgelijke categorie op het oog als de vorige respondent met ‘zware zaken’.

5.12.3. Besluiten met beperkte geldigheidsduur

Een geheel andersoortige categorie die is genoemd, zijn de besluiten met een beperkte geldigheidsduur. De Nederlandse Mededingingsautoriteit neemt bijvoorbeeld als regulator van de elektriciteitsmarkt zogenaamde x-factor besluiten. Dit zijn besluiten met een geldigheids-

⁸⁵ Subsidiezaken werden niet geschikt bevonden voor rechtstreeks beroep omdat het in zulke zaken veelal gaat om berekeningen.

duur van maximaal een jaar waarin bepaalde factoren worden vastgelegd die energieleveranciers in acht moeten nemen bij de vaststelling van de prijzen die zij in rekening brengen. Een rechterlijke uitspraak over zo een besluit heeft maar een beperkte waarde wanneer die niet wordt gegeven voor het einde van de geldigheidsduur van het bestreden besluit. Wanneer eerst nog een bezwaarschriftprocedure moet worden doorlopen, is de kans dat het rechterlijk oordeel als mosterd na de maaltijd komt wel erg groot geworden.

Een andere respondent wees op besluiten met een soms feitelijk beperkte geldingsduur, hoewel juridisch geen beperking geldt. Deze respondente treedt als gemachtigde op in zaken betreffende besluiten over vergoeding van geneesmiddelen of dieetpreparaten. Op dit ogenblik geldt dat ziektekostenverzekeraars een voorafgaande machtiging kunnen eisen voordat zij bepaalde middelen vergoeden. Wanneer zij zo een eis stellen, zijn zij, wat betreft de beslissing op een aanvraag om een machtiging, bestuursorgaan. In de praktijk van deze respondente, die in het bijzonder optreedt voor terminale kankerpatiënten, zijn tot nu toe veertien personen (dat is ongeveer een derde van de belanghebbenden) overleden voordat de procedure een definitief oordeel over een mogelijke aanspraak op vergoeding had opgeleverd. De respondente vertelde erbij dat rechtstreeks beroep hier geen verlichting zou kunnen brengen, omdat de ziektekostenverzekeraars hun primaire besluiten niet motiveren en vaak ook niet schriftelijk bekendmaken (maar slechts telefonisch doorgeven aan de behandelend arts).

5.12.4. Samenhangende zaken

Een procesgemachtigde die optreedt in energiezaken wees erop dat rechtstreeks beroep nuttig kan zijn bij op elkaar voortbouwende besluiten.⁸⁶ In de tariefregulering door NMa/DTe in de energiesector (elektriciteit en gas) worden besluiten genomen met betrekking tot factoren die bij de tariefstelling in acht moeten worden genomen en vervolgens besluiten ten aanzien van de tarieven die door individuele aanbieders zijn vastgesteld. Als tegen de onderliggende besluiten beroep aanhangig is bij het CBB, lijkt volgens deze respondente de kans klein dat NMa/DTe veel zal willen doen in bezwaarzaken tegen de implementatiebesluiten. Dit zou namelijk impliceren dat wordt teruggekomen op de besluiten die onder de rechter zijn. Het lijkt daarom de voorkeur te verdienen ernaar te streven deze besluiten gevoegd behandeld te krijgen bij het CBB.

5.13. Tussenconclusie pro's en contra's van het verzoek

Tot nu toe wordt door de geïnterviewde procesgemachtigden nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid te verzoeken om prorogatie, hoewel zij allen met deze mogelijkheid bekend zijn. Zoals uit het voorgaande blijkt spelen vele aspecten een rol in de afweging om al dan niet een verzoek in te dienen. Het gaat daarbij om belangen bij bespoediging of juist vertraging van de procedure, de rol van adviezen, het nut van een heroverweging, het object van geschil, afwijkende strategie in bezwaar- en beroepzaken en de al dan niet te verwachten medewerking van bestuursorgaan en rechter aan rechtstreeks beroep. Als voorbeelden van voor rechtstreeks beroep geschikte zaken zijn genoemd: uitgekristalliseerde zaken, ambtenarenzaken (vooral ontslagzaken), 'principiële (zware)' zaken waar voorafgaand aan het primaire besluit standpunten al zijn uitgewisseld, besluiten met een beperkte geldigheidsduur en op elkaar voortbouwende besluiten.

Hoewel duidelijke opvattingen bestaan over zaken die in beginsel geschikt zouden zijn voor rechtstreeks beroep, lijkt het erop dat andere genoemde overwegingen er in die gevallen uiteindelijk toch toe leiden dat de bezwaarfase gewoon wordt doorlopen. Het is ons opgevallen dat procesgemachtigden ondanks de kritiek die in het verleden in de juridische literatuur wel is

⁸⁶ In deze zin ook NV II p. 9.

geuit tegen de bezwaarschriftprocedure, daaraan toch veel waarde hechten. Als wij de aangevoerde argumenten vertalen in de functies van de bezwaarschriftprocedure zoals beschreven in hoofdstuk 2, dan blijkt dat de waardering vooral betrekking heeft op de rechtsbeschermingsfunctie en de herkansingsfunctie maar ook op de verlengde besluitvorming, vanwege de integrale heroverweging die daar plaats behoort te vinden, en op de dossiervormingsfunctie.

Op de vraag of rechtstreeks beroep ondanks de waarde die wordt gehecht aan de bezwaarschriftprocedure als een nuttige mogelijkheid wordt gezien, zijn de opvattingen wisselend. Individuele ervaringen, die wij hier niet integraal hebben besproken, lijken daarbij een rol te spelen.

6. Organisatie en behandelduur

In dit hoofdstuk wordt in de eerste plaats ingegaan op de vraag hoe bestuursorganen de voorlichting over en de afhandeling van verzoeken om rechtstreeks beroep hebben georganiseerd. Daarnaast komt de werkwijze bij de bestuursrechter aan de orde. Tenslotte komt aan de orde hoeveel tijd bestuursorganen en bestuursrechter nodig hebben om over de geschiktheid van een zaak, respectievelijk de terugverwijzing te beslissen.

6.1. Voorlichting

In de parlementaire geschiedenis is ingegaan op de voorlichting omtrent rechtstreeks beroep aan geadresseerden van besluiten.

“Uit art. 3:45 Awb volgt dat indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt, daarvan bij de bekendmaking en de mededeling van het besluit melding wordt gemaakt. Deze regeling schrijft niet voor dat daarbij tevens de mogelijkheid van rechtstreeks beroep wordt vermeld. (...) Wanneer het bestuursorgaan door middel van beleidsregels voor een bepaalde categorie van besluiten instemming met rechtstreeks beroep in het vooruitzicht heeft gesteld, kan het in dergelijke besluiten daarnaar verwijzen. In de overige gevallen past terughoudendheid met het vermelden van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep, wil het bestuursorgaan niet het verwijt van oneigenlijk gebruik op zich laden. Door vermelding van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep bij de bekendmaking van het concrete besluit kan het bestuursorgaan immers – onbedoeld – de indruk wekken dat de bezwaarschriftprocedure wat hem betreft niet zinvol is. Aan een algemene folder over bezwaar en beroep – waarin ook voorlichting over rechtstreeks beroep kan worden gegeven – kleeft dit bezwaar niet.”⁸⁷

Uit de interviews met bestuursorganen is naar voren gekomen dat er weinig initiatief wordt genomen om de mogelijkheid van rechtstreeks beroep bekendheid te geven bij het grote publiek. Sommige bestuursorganen vermelden de mogelijkheid op hun website of stellen een informatiefolder beschikbaar die dit onderwerp aanstipt. Dit komt op gemeentelijk niveau zowel bij een kleine, middelgrote als een grote gemeente voor. Informatiefolders worden met het besluit meegestuurd. Bij de gemeente Nijmegen is bewust voor een ander moment van verzending gekozen:

‘Verder wordt de folder niet met de beschikking meegestuurd maar met de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift. Een eventueel verzoek om rechtstreeks beroep wordt dan gezien als een aanvullend bezwaarschrift. Volgens recente jurisprudentie is dat trouwens ook toegestaan. Ook logisch want hoe moet een burger nu weten dat hij het bezwaar eventueel kan overslaan? Toch pas als wij hem daar op wijzen!’

In één gemeente worden bezwaarmakers mondeling geïnformeerd als rechtstreeks beroep zinvol lijkt. In de rechtsmiddelclausule of met het primaire besluit meegezonden informatiefolders wordt, enkele uitzonderingen daargelaten, doorgaans geen melding gemaakt van de mogelijkheid rechtstreeks beroep in te stellen. In een enkel geval is wel over voorlichting nagedacht, maar raakte dit op de achtergrond toen bleek dat er weinig verzoeken binnenkwamen. Aangenomen mag daarom worden dat deze mogelijkheid bij het grote publiek maar langzaam aan bekendheid zal winnen.

⁸⁷ MvT, p. 6. Zie bijvoorbeeld ook kamerstukken II 2000-2001, 27 563, nr. A, p. 8; Verslag, p. 9; NV II, p. 16 en MvA I, p. 5.

Regelmatig is terughoudendheid in de informatieverstrekking een bewuste eigen keuze, die men vooral gebaseerd heeft op de intentie die uit de parlementaire geschiedenis naar voren komt. Men wil rechtstreeks beroep niet promoten. Eén van de geïnterviewde bestuursorganen heeft aangegeven dat er van de zijde van het Ministerie van Justitie op zou zijn aangedrongen om terughoudend met het instrument om te gaan. Tweemaal is gewezen op VNG-informatie. Ook hieruit is de indruk gekregen, dat een terughoudende houding gewenst is. Eén gemeente heeft om deze reden zelfs de informatie over rechtstreeks beroep weer verwijderd uit de bijsluiter bij besluiten waarin de rechtsbeschermingsmogelijkheden worden toegelicht.⁸⁸ Tweemaal is aangegeven dat belanghebbenden wel actief worden geïnformeerd wanneer het bestuursorgaan rechtstreeks beroep zelf een aantrekkelijke optie vindt.⁸⁹

6.2. *Behandeling van het verzoek door bestuursorganen*

In de Eerste Kamer heeft een gedachtewisseling plaatsgevonden over de wijze van behandeling door een bestuursorgaan van een verzoek om rechtstreeks beroep. In het bijzonder is gedebatteerd over de vraag of de bezwaaradviescommissie daarbij een rol behoort te spelen. Aanvankelijk voelde de regering daar weinig voor:⁹⁰

‘De procedure van rechtstreeks beroep levert alleen dan een bijdrage aan de gewenste dejuridisering van het openbaar bestuur wanneer op een snelle en eenvoudige wijze kan worden beoordeeld of de bezwaarfase uit een oogpunt van conflictoplossing of feitenvaststelling daadwerkelijk geen toegevoegde waarde heeft. Bij deze doelstelling past niet dat het bestuursorgaan bij de oordeelsvorming over deze vraag een mogelijk aanwezige externe derde of adviescommissie inschakelt (...).’

Tijdens de mondelinge behandeling heeft de Minister van Justitie dit standpunt aanmerkelijk verzacht. In antwoord op vragen wijst hij erop dat:⁹¹

‘het wetsvoorstel met opzet niet regelt wie binnen het bestuursorgaan beoordeelt of een zaak al dan niet geschikt is voor rechtstreeks beroep. Ook in dat opzicht moet het zo eenvoudig mogelijk gehouden worden. Dit sluit niet uit dat als een bestuursorgaan het nuttig oordeelt, het de deskundigen van de bezwaarschriftencommissie kan raadplegen. De wetgever moet dit echter niet als voorwaarde gaan voorschrijven, want in wezen zijn wij dan bezig om de bezwaarschriftenprocedure te handhaven maar deze op een andere wijze in te richten. De wet sluit niet uit dat het bestuur zelf tot het oordeel komt dat de zaak geschikt is en laat dit geheel aan de beoordeling van het bestuur. Zelfs is inschakeling van de bezwaarschriftencommissie niet verboden, zij het dat het niet voor de hand ligt bij een beslissing die vooral snel moet worden genomen.’

Uit de aard der zaak komt het verzoek om in te stemmen met rechtstreeks beroep binnen bij de afdeling of commissie waar bezwaarschriften worden ingediend. Het verzoek dient immers in het bezwaarschrift te worden gedaan. Er bestaat geen vaste praktijk ten aanzien van de wijze waarop het verzoek wordt behandeld. In sommige gevallen wordt de behandeling van het verzoek opgedragen aan de ambtenaar of afdeling die het primaire besluit heeft genomen, in andere gevallen wordt deze ambtenaar of afdeling in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven. Soms is de afdeling of commissie die belast is met de voorbereiding van de beslissing op bezwaar tevens belast met de behandeling van het verzoek. In de meeste gevallen lijkt de

⁸⁸ Zowel van de zijde van het Ministerie van Justitie als van de zijde van de VNG is aangegeven dat het geenszins de bedoeling is geweest een negatief signaal af te geven.

⁸⁹ Deze mogelijkheid is ook geopperd in MvA I, p. 5.

⁹⁰ MvA I, p. 2.

⁹¹ Handelingen I 26-1354.

behandeling te zijn neergelegd op een tamelijk hoog (centraal) ambtelijk niveau. Dit hangt samen met de betrekkelijke nieuwheid van het onderwerp en de wens om de ervaringen in concrete gevallen bij eventuele beleidsvorming te betrekken. Een element van nieuwsgierigheid is ook niet vreemd aan de wens van hogere echelons om betrokken te worden.

Er is nog weinig praktijkervaring met de duur van behandeling van verzoeken. De meeste bestuursorganen geven optimistische geluiden af. Zij menen dat 'snel' beslist kan worden. Tegen dat beeld steken twee observaties af. Vanuit een provincie is aangegeven dat de beslissing op een verzoek om in te stemmen met rechtstreeks beroep een serieus onderzoek van het dossier zal vergen. Daar kan volgens de geïnterviewde een volle dag werk mee gemoeid zijn. Gelet op de beschikbare capaciteit vergt dit een behandeltermijn van ongeveer vier weken. Vanuit een ZBO is aangegeven dat er misschien wel twee dagen werk nodig zijn. Men verwacht desondanks met een behandeltermijn van twee weken te kunnen volstaan. Ook van de zijde van de gemeenten is aangegeven dat verzoeken om rechtstreeks beroep 'stevig onder de loep worden genomen'. Men is bevreesd voor terugverwijzing door de rechter en wil dus zeker zijn van de zaak. Dit vraagt een gedegen beoordeling.

Voorzover uit de rechtspraak die tot nu toe beschikbaar is informatie kan worden afgeleid over de behandelduur van het verzoek, komt daaruit een zeer divers beeld naar voren. Het kan soms snel, maar het kost in de meeste gevallen ten minste enkele weken. Wij vonden een beslissing binnen vier dagen na het aanvullend bezwaarschrift waarin het verzoek is gedaan;⁹² binnen twee weken;⁹³ na twee weken;⁹⁴ binnen een maand;⁹⁵ na vier à acht weken;⁹⁶ na anderhalve maand⁹⁷ en na ongeveer drie maanden na het verzoek.⁹⁸ In dat laatste geval was met de doorzending aan de rechtbank nog eens drie weken gemoeid.

De behandeling van een verzoek om rechtstreeks beroep zal volgens één van de geïnterviewden in het begin extra prioriteit hebben, maar later minder.

6.3. *Behandeling door de rechter*

De procedurele wijze van behandeling is geregeld op het niveau van de individuele rechtbanken. Eén respondent vertelde bijvoorbeeld dat er een soort piketregeling is vastgesteld. Een binnengekomen rechtstreeks beroepzaak wordt zo snel mogelijk bekeken door een juridisch medewerker. Deze pleegt zondig overleg met de meer ervaren rechters over de vraag of de zaak zich leent voor rechtstreeks beroep. Ook een andere rechtbank heeft een piketsecretaris. Deze beoordeelt rechtstreeks beroepzaken bij voorrang. Er wordt snel gehandeld omdat het rechtstreeks beroep anders geen zin heeft en alleen maar leidt tot vertraging van de procedure.

Er wordt een aparte code gegeven aan rechtstreeks beroepzaken. Deze zaken worden ook in het landelijke registratiesysteem 'Berber' als zodanig vermeld. Uit de Berberregistratie komt naar voren (zie bijlage 4) dat in totaal 42 zaken zijn geregistreerd. Op het moment dat deze informatie aan de onderzoekers is verstrekt, oktober/november 2005, waren 24 zaken nog in behandeling, vijf zaken waren terugverwezen naar het bestuursorgaan en in 13 zaken was uitspraak in de hoofdzaak gedaan (drie onbevoegd/niet-ontvankelijk, één verwijzing naar de

⁹² Rb. Almelo 29 april 2005, LJN AT5008.

⁹³ Rb. Leeuwarden 10 oktober 2005, LJN AU5077.

⁹⁴ Rb. Den Haag 1 juli 2005, LJN AT9437.

⁹⁵ Rb. Groningen AWB 05/106 BELEISTRA (n.g. de kopie die aan de onderzoekers is verstrekt is niet gedateerd.).

⁹⁶ Rb. Arnhem 15 september 2005, LJN AU3904.

⁹⁷ Rb. Arnhem 28 januari 2005, LJN AT7188.

⁹⁸ Rb. Breda 30 maart 2005, LJN AT4492.

bevoegde rechter, zeven beroepen ongegrond, één afwijzing van een verzoek om voorlopige voorziening en één gegrond verklaring van het beroep).

In de zaken die zijn terugverwezen is, voorzover dat uit de tekst van de uitspraak blijkt, de beslissing daartoe binnen één⁹⁹ soms twee¹⁰⁰ maanden genomen. Absolute recordhouder is de Rechtbank Almelo met vier dagen.

6.4. *Tussenconclusie organisatie en behandelduur*

Uit de interviews is gebleken dat bestuursorganen over het algemeen terughoudend zijn als het gaat om voorlichting over de mogelijkheid van rechtstreeks beroep. Deze terughoudendheid hangt samen met de indruk die men heeft gekregen uit de parlementaire geschiedenis van de Wet rechtstreeks beroep, uit de rechtspraak en uit andere officiële standpunten, waaruit wordt afgeleid dat terughoudend moet worden omgegaan met rechtstreeks beroep.

De informatie die over behandelduur beschikbaar is, is nog uiterst beperkt. Voorzover bestuursorganen deze hebben geëxpliciteerd schatten zij deze tussen twee weken en een maand. Sommige procesgemachtigden zijn al met veel langere termijnen geconfronteerd. De rechtbanken hebben hun terugzendbeslissingen tot nu toe binnen één à twee maanden genomen. Er zijn echter ook zaken die al langer bij de bestuursrechter in behandeling zijn en waar geen beslissing is genomen. Het onttrekt zich aan onze waarneming of dit zaken betreft waar nog over al dan niet terugverwijzen moet worden beslist.

⁹⁹ Rb. Almelo 29 april 2005, LJV AT5008: vier dagen; Rb. Den Haag 1 juli 2005, LJV AT9437: twee weken; Rb. Breda 30 maart 2005, LJV AT4492: vijf weken; Rb. Leeuwarden 10 oktober 2005, LJV AU5077: vijf weken.

¹⁰⁰ Rb. Arnhem 28 januari 2005, AT7188; Rb. Arnhem 15 september 2005, LJV AU3904.

7. Beoordeling van verzoeken door bestuursorganen en -rechters

7.1. *Het verzoek: formele criteria*

7.1.1. **Tijdigheid**

Ingevolge het eerste lid van artikel 7:1a Awb kan het verzoek om prorogatie worden gedaan ‘in het bezwaarschrift’. In de parlementaire geschiedenis is over dit vereiste onder meer opgemerkt:

‘Een (...) vraag die in dat verband kan rijzen is, of een pro forma bezwaarschrift, bij gelegenheid van het indienen van de gronden, kan worden aangevuld met een verzoek om rechtstreeks beroep op de rechter. Hiertegen bestaat geen bezwaar.’¹⁰¹

‘Het bestuursorgaan zal in het algemeen de nadere motivering moeten afwachten alvorens op dat verzoek te (kunnen) beslissen.’¹⁰²

‘Wij verwachten dan ook dat bestuursorganen bij ontvangst van een pro forma bezwaarschrift met een verzoek om rechtstreeks beroep in de regel om aanvulling van de gronden zullen verzoeken.’¹⁰³

‘Het is vanzelfsprekend niet mogelijk dat een belanghebbende tijdens de bezwaarschriftprocedure alsnog voorstelt – bijvoorbeeld door middel van een nadere aanvulling van het bezwaarschrift of mondeling op de hoorzitting – om van verdere behandeling af te zien en het bezwaarschrift door te zenden naar de rechter.’¹⁰⁴

Uit de interviews is naar voren gekomen dat er verschillende opvattingen en praktijken bestaan ten aanzien van de vraag op welk moment tijdens de bezwaarschriftprocedure het verzoek uiterlijk moet zijn gedaan. Wij zijn verschillende gevallen tegengekomen waarin een verzoek is afgewezen omdat het te laat zou zijn gedaan. Daarbij komen verschillende varianten voor:

- 1) het verzoek moet bij het initiële bezwaarschrift worden gedaan en kan niet alsnog worden gedaan bij de indiening van de gronden;
- 2) het verzoek kan uiterlijk worden gedaan bij de *indiening* van de gronden maar niet bij de *aanvulling* van de gronden. Bij dit onderscheid tussen indiening en aanvulling kan het verzoek alleen worden gedaan na het initiële bezwaarschrift indien dit in het geheel geen gronden bevatte;
- 3) het verzoek kan worden gedaan bij de aanvulling van de gronden. Daarbij is aangegeven dat het voor de beantwoording van de vraag of de zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep, nodig is om de gronden van het bezwaar te kennen. Verder wordt het nuttig gevonden een tijdstip na het einde van de bezwaartermijn te kiezen omdat dan in beginsel ook bekend is of er derden zijn die bezwaar hebben gemaakt en wie dat zijn. Deze interpretatie is in lijn met het algemene uitgangspunt dat is neergelegd in artikel 6:6 Awb dat verzuimen in principe kunnen worden hersteld.
- 4) een verzoek kan niet pas tijdens de hoorzitting in bezwaar worden gedaan;
- 5) bij de interpretatie van artikel 7:1a Awb, althans bij de toepassing ervan, wordt soms ook ruimte gelaten voor pragmatische overwegingen. Eén van de geïnterviewde proces-

¹⁰¹ MvT, p. 8.

¹⁰² MvT, p. 8.

¹⁰³ NV II, p. 17.

¹⁰⁴ MvT, p. 8.

gemachtigden vertelde dat ter zitting in voorlopige voorziening hangende bezwaar op initiatief van de voorzieningenrechter overeenstemming is bereikt over rechtstreeks beroep, zodat de voorlopige voorziening werd geconverteerd in een voorziening hangende beroep, waardoor de voorzieningenrechter eventueel zou kunnen kortsluiten. In deze lijn ligt ook een verrassend arrest dat op 1 april 2005 is gewezen door het Gerechtshof Leeuwarden, waarin wordt overwogen:¹⁰⁵

'4.1 Ter zitting heeft de inspecteur erkend dat hij, gelet op de in de bezwaarfase vastgestelde negatieve winst, ten onrechte geen verliesbeschikking heeft afgegeven. Het ontbreken van deze in artikel 3.151 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: de Wet) omschreven beschikking betekent in beginsel dat belanghebbende niet kan worden ontvangen in zijn beroep voorzover dat ziet op de omvang van het vastgestelde verlies in het onderhavige jaar. Beide partijen hebben ter zitting evenwel de wens uitgesproken de gehele zaak thans inhoudelijk aan het hof ter beoordeling voor te leggen. Partijen stemmen in met rechtstreeks beroep. Nu vaststaat dat het niet afgeven van de beschikking geen weloverwogen keuze is geweest van de inspecteur, doch het gevolg is van een omissie, zal het hof om redenen van proceseconomie thans in de uitspraak op het bezwaar mede een door de inspecteur gegeven verliesbeschikking lezen. Met toepassing van artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (ingevoerd per 1 september 2004) zal het gerechtshof de tegen de verliesbeschikking ingebrachte bezwaren thans behandelen.'

Hieruit blijkt dat deze kwestie in sommige gevallen als onderhandelbaar wordt beschouwd. Een verzoek is in die opvatting niet te laat wanneer de betrokkenen daarmee alsnog (willen) instemmen.

7.1.2. Meerdere reclamanten

In het tweede lid onder b van artikel 7:1a, wordt, naar de letter imperatief, voorgeschreven dat het verzoek wordt afgewezen wanneer er nog andere (anders dan kennelijk niet-ontvankelijke) bezwaarschriften voorliggen, waarin geen verzoek tot het overslaan van de bezwaarschrift-procedure is gedaan.

De parlementaire geschiedenis bevat op dit punt de volgende - zeer restrictieve - overwegingen:

*'Positief geformuleerd houdt deze regel in dat een verzoek om de bezwaarschrift-procedure over te slaan alleen kan worden ingewilligd als in alle tegen een besluit ingediende bezwaarschriften daarom wordt gevraagd.'*¹⁰⁶

'De leden van de CDA-fractie vragen of de bezwaarschriftprocedure ook kan worden overgeslagen indien het bestuursorgaan anders dan middels een verzoek in een bezwaarschrift is gebleken dat alle bezwaarden met rechtstreeks beroep instemmen. Als voorbeeld schetsen zij het geval dat een bezwaarde een verzoek niet doet in een bezwaarschrift, maar later verneemt dat een ander het verzoek in zijn bezwaarschrift wel gedaan heeft. Deze leden menen dat de bezwaarde alsdan de mogelijkheid dient te hebben schriftelijk aan het bestuursorgaan kenbaar [te] maken ook voorstander te zijn van rechtstreeks beroep. Uitgangspunt bij dit wetsvoorstel is geweest dat de regeling van rechtstreeks beroep zo eenvoudig mogelijk moet zijn. Om die reden zijn aan een verzoek om rechtstreeks beroep zo min mogelijk vereisten gesteld. Wel is de voorwaarde opgenomen dat het verzoek moet worden gedaan in een bezwaarschrift. Uit een oogpunt van rechtszekerheid menen wij dat er sprake moet zijn van een duidelijk bepaalbaar

¹⁰⁵ Gerechtshof Leeuwarden 1 april 2005, BK 391/04, LJN: AT3285.

¹⁰⁶ MvT, p. 8.

*moment waarop het bestuursorgaan er vanuit kan gaan dat betrokkene een behandeling van zijn bezwaarschrift op prijs stelt danwel een rechtstreeks beroep verkiest. Een verruiming, zoals de leden van de CDA-fractie voorstellen, heeft tot gevolg dat daarover na indiening van het bezwaarschrift, ook al ontbreekt daarin een verzoek om rechtstreeks beroep, onzekerheid blijft bestaan. Dat zal er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat bestuursorganen telkens zekerheidshalve een wachtperiode in acht gaan nemen alvorens tot de behandeling van een bezwaarschrift over te gaan. Dit komt de tijdige afdoening van die bezwaarschriften uiteraard niet ten goede. Ook kan een tijdrovende correspondentie tussen bestuursorgaan en bezwaarden ontstaan. Bezwaarden zullen tegenover het bestuursorgaan bijvoorbeeld willen aangeven dat zij wellicht toch een voorkeur voor rechtstreeks beroep hebben maar dat zij zich daarover nog wensen te beraden. Het bestuursorgaan zal daarin aanleiding zien om het bezwaarschrift voorlopig maar niet inhoudelijk te behandelen. Er is uiteraard niets op tegen dat een belanghebbende voorafgaand aan het maken van bezwaar contact heeft met eventuele andere belanghebbenden over het al dan niet verzoeken om rechtstreeks beroep. Ook kan een bestuursorgaan, als het dat passend acht, belanghebbenden bij de bekendmaking of de mededeling van een primair besluit erop wijzen dat om het overslaan van de bezwaarschriftprocedure kan worden verzocht.*¹⁰⁷

*'Het staat een belanghebbende vrij om voorafgaand aan het maken van bezwaar met andere partijen contact te hebben over het al dan niet overslaan van de bezwaarschriftprocedure. (...) Zodra ook maar één bezwaarschrift zonder verzoek om rechtstreeks beroep wordt ingediend, zullen inspanningen op dit punt in elk geval achterwege kunnen blijven.'*¹⁰⁸

Uit de gesprekken die wij met gemeenten hebben gevoerd, zijn drie gevallen naar voren gekomen waarin de eis dat alle bezwaarmakers moeten verzoeken om instemming met rechtstreeks beroep, aan de orde is gekomen. In één van deze gevallen werd het verzoek afgewezen, omdat niet alle bezwaarmakers een verzoek hadden gedaan. In een andere zaak was bij andere bezwaarmakers dan de verzoeker eerst nog geïnformeerd of zij wilden instemmen voordat het verzoek (wegens het ontbreken van instemming) werd afgewezen. Tenslotte werd een verzoek van een derde-belanghebbende afgewezen wegens het ontbreken van instemming van de bezwaarmaker.

Wanneer niet wordt aangenomen dat het verzoek per se in het inleidend bezwaarschrift moet worden gedaan, verzet weinig zich ertegen¹⁰⁹ dat het bestuursorgaan de vrijheid neemt om een actieve rol te spelen door bij de andere bezwaarmakers te informeren naar hun wensen om zo rechtstreeks beroep ook bij meerpartijengeschillen een kans te geven. Het is echter nog te vroeg om over de houding van bestuursorganen in deze iets te kunnen zeggen.

7.1.3. Initiatief van het bestuursorgaan

De tekst van de wet gaat ervan uit dat het bestuursorgaan het verzoek ontvangt en te dien aanzien passief is. Dit is echter geen voorschrift. Een procesgemachtigde die vaak optreedt voor bestuursorganen, vertelde dat hij zijn cliënten wijst op de mogelijkheid om in gevallen waarin zij rechtstreeks beroep een aantrekkelijke optie zouden vinden, de belanghebbende uitdrukkelijk en nadrukkelijk informatie over die mogelijkheid te verschaffen. Een andere procesgemachtigde heeft eenmaal aan een bestuursorgaan de mogelijkheid van rechtstreeks beroep geopperd, maar in dat geval is daar verder geen gevolg aangegeven en is het initiatief van de bezwaarmaker afgewacht. Het feit dat bestuursorganen informatie verschaffen over de

¹⁰⁷ NV II, p. 11.

¹⁰⁸ NV II, p. 15.

¹⁰⁹ Met dien verstande dat de Rb. Leeuwarden (10 oktober 2005, L/JN AU4357) het in strijd met de Awb acht wanneer het bestuursorgaan het initiatief neemt.

mogelijkheid van rechtstreeks beroep wijst erop dat bestuursorganen niet alleen een afwachtende houding aannemen. De meeste bestuursorganen stellen zich echter terughoudend op.

7.1.4. Uitgesloten besluiten

Uit artikel 7:1a, lid 2 sub a Awb volgt dat het bestuursorgaan een verzoek om rechtstreeks beroep dient af te wijzen wanneer het zich richt tegen het niet (tijdig) nemen van een besluit. Blijkbaar heeft de wetgever aangenomen dat een zaak waarin een inhoudelijk besluit ontbreekt per definitie ongeschikt is voor rechtstreeks beroep. In de memorie van toelichting wordt daaromtrent gesteld:

‘De uitzondering in onderdeel a – het bezwaarschrift is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit – is opgenomen omdat het niet wenselijk is, dat nog voor [door] het bestuursorgaan een inhoudelijke primaire beslissing is genomen, de gang naar de rechter wordt gemaakt. De rechter zal niet veel anders doen dan het bestuursorgaan opdragen alsnog een reële beslissing te nemen. Het is daarom beter dat eerst de reële beslissing of de beslissing op het bezwaarschrift wordt afgewacht.’¹¹⁰

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat tenminste tweemaal door een gemeente een verzoek op deze grond is afgewezen.

7.2. Materieel: het geschiktheidscriterium

7.2.1. Het criterium

Op grond van artikel 7:1a, derde lid Awb kan het bestuursorgaan instemmen met een verzoek om rechtstreeks beroep ‘indien de zaak daarvoor “geschikt” is’. Dit geschiktheidscriterium vormt een ondergrens. Is daaraan niet voldaan, dan mag het bestuursorgaan niet instemmen. Indien wel is voldaan aan het criterium, dan beschikt het bestuursorgaan ter zake van de vraag of het al dan niet wil instemmen over beleidsvrijheid. ‘Het bestuursorgaan kan instemmen met het verzoek indien de zaak daarvoor geschikt is.’¹¹¹ Geschiktheid is daarmee ook de enige materiële norm die de rechter kan hanteren bij de beantwoording van de vraag of ‘het bestuursorgaan kennelijk ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep’.

Strikt genomen is ieder besluit geschikt om in beroep door de bestuursrechter te worden beoordeeld. Elk gebrek in voorbereiding, overleg met de belanghebbende, vaststelling van de feiten, beleidsvorming en wat dies meer zij, kan immers worden vertaald in een formele vernietiging ter zake van onvoldoende zorgvuldige voorbereiding of ondeugdelijke motivering. Geschiktheid moet in artikel 7:1a Awb daarom een beperktere reikwijdte hebben. Meer specifiek zal het gaan om de vraag of de zaak zich reeds leent voor materiële afdoening. In de parlementaire geschiedenis wordt over het geschiktheidscriterium onder meer opgemerkt:

‘Dit criterium is op voorstel van de NVvR opgenomen; het voorontwerp bevatte geen criterium. Het criterium biedt bestuursorganen aan de ene kant houvast, doch aan de andere kant de nodige beoordelingsvrijheid om al dan niet met rechtstreeks beroep in te stemmen. Het criterium is ontleend aan artikel 8:10 Awb op grond waarvan het door de

¹¹⁰ MvT, p. 8.

¹¹¹ Art. 7:1a lid 3 Awb. In deze zin ook MvA I, p. 7 waar de regering opmerkt dat dit artikellid ‘een discretionaire bevoegdheid voor het bestuursorgaan bevat. Het bestuursorgaan kan instemmen met het verzoek, maar is daartoe niet verplicht.’

*rechtbank wordt gehanteerd voor behandeling door een enkelvoudige of een meervoudige kamer.*¹¹²

*'de regeling [is] vooral bedoeld voor gevallen waarin in de primaire fase reeds een zodanig uitputtende gedachtewisseling tussen bestuur en belanghebbende heeft plaatsgevonden, dat de bezwaarschriftprocedure daaraan weinig of niets meer kan toevoegen, terwijl tevens vaststaat dat het besluit nog altijd in geschil is. In die gevallen kan het overslaan van de bezwaarfase belangrijke tijdwinst opleveren en onnodige lasten voor bestuur en burger voorkomen.*¹¹³

*'De regeling is bedoeld om herhaling van zetten – uit de primaire fase – in de bezwaarfase te voorkomen. Rechtstreeks beroep heeft alleen zin als partijen het erover eens zijn dat zij het oneens zijn en zij het ook eens zijn over de punten die hen verdeeld houden. Daarbij kan het gaan om rechtsvragen, die nog niet in de jurisprudentie zijn uitgekristalliseerd, of om vaststelling van feiten voorzover partijen daarover blijvend van mening verschillen. Gevallen waarin nog onvoldoende onderzoek naar de feiten is gedaan, lenen zich vanzelfsprekend niet voor rechtstreeks beroep op de rechter.*¹¹⁴

*'In het wetsvoorstel zijn een aantal waarborgen opgenomen om te voorkomen dat daarvoor onrijpe zaken toch bij de bestuursrechter terecht komen.*¹¹⁵

Een zaak kan bijvoorbeeld ongeschikt bevonden worden als:

*'de feiten of de standpunten over en weer nog niet duidelijk zijn, of [als] nog onvoldoende blijkt van inspanningen om het geschil op te lossen.*¹¹⁶

'of als er sprake is van gebreken die in de bezwaarfase nog gemakkelijk kunnen worden gerepareerd'.¹¹⁷

7.2.2. Interpretatie door bestuursorganen

Aan het bestuursorgaan komt beoordelingsvrijheid toe bij het bepalen of een zaak in beginsel geschikt is voor rechtstreeks beroep. Is een zaak in beginsel geschikt, dan kunnen bestuursorganen met het verzoek instemmen (beleidsvrijheid).¹¹⁸ Uit gesprekken met bestuursorganen blijkt dat de initiële beoordeling of een zaak geschikt is en de afweging of in dat geval wordt ingestemd, door elkaar lopen. De afweging spitst zich veelal toe op de vraag of het bestuursorgaan zelf nog een meerwaarde ziet voor de bezwaarschriftprocedure. Is dat het geval dan wordt de zaak veelal ongeschikt bevonden. Dit standpunt wordt niet alleen gevolgd door bestuursorganen die relatief weinig bezwaarschriften behandelen, maar ook bij de afhandeling van bezwaarschriften in beschikkingfabrieken (zie over de uitwerking § 7.3.3).

Verschillende bestuursorganen hebben aangegeven begrepen te hebben dat de vraag naar de geschiktheid voor wat betreft de wetgever en de rechter met 'nee, tenzij' moet worden beantwoord. Zij ontleen dit beeld aan de parlementaire geschiedenis die zij verrassend goed blijken te kennen, aan informatie die door het Ministerie van Justitie zou zijn verstrekt en aan

¹¹² MvT, p. 9.

¹¹³ MvT, p. 3.

¹¹⁴ MvT, p. 4.

¹¹⁵ MvA I, p. 4.

¹¹⁶ MvT, p. 12.

¹¹⁷ MvA I, p. 2.

¹¹⁸ MvT p. 9; NV II, p. 10. De opdracht aan de rechter om slechts marginaal te toetsen, bevestigt dat het hier inderdaad om beoordelingsvrijheid gaat en niet slechts om beoordelingsruimte. In het navolgende zal overigens blijken dat dit maar betrekkelijk is.

informatie die door het landelijk overleg van voorzitters van de sectoren bestuursrecht naar buiten is gebracht. Uit informatie van het landelijk overleg blijkt dat medische kwesties bij voorbaat ongeschikt worden geacht.¹¹⁹ Ten slotte wordt met name door gemeenten gerefereerd aan gepubliceerde uitspraken van rechters, waarin de zaak is terugverwezen.¹²⁰ Daaruit hebben zij de indruk gekregen dat rechters zeer strikt oordelen. De eerste drie uitspraken hebben veel gewicht in de schaal gelegd bij de beeldvorming dat rechters terughoudend reageren op verzoeken om rechtstreeks beroep en zaken terugsturen zodra er enige aanleiding toe is, zoals wanneer het verzoek door de verzoekers onvoldoende is onderbouwd, het standpunt van het bestuursorgaan onvoldoende duidelijk is, niet alle argumenten besproken zijn, of onvoldoende bewijs wordt geleverd dat er een uitputtende gedachtewisseling heeft plaatsgevonden.

Deze beeldvorming draagt bij aan de opstelling van (gemeente)ambtenaren om zelf ook terughoudend op verzoeken te reageren. Dit effect is tenminste deels ook beoogd. De regering heeft tijdens de parlementaire behandeling de verwachting uitgesproken dat van de terugwijsmogelijkheid een sterk preventieve werking zal uitgaan.¹²¹

Bij de 13 onderzochte gemeenten zijn in totaal 18 verzoeken om rechtstreeks beroep binnengekomen. Geen enkel verzoek is gehonoreerd. Datzelfde beeld laten ook de interviews met de andere bestuursorganen zien voor zover zij reeds met rechtstreeks beroep te maken hebben gehad. Eén van de procesgemachtigde die vaak optreedt voor bestuursorganen gaf aan dat eenmaal een verzoek was gehonoreerd.

Een van het voorgaande afwijkend beeld geeft één van de ZBO's, de NMa. Daar wordt uitgegaan van een 'ja, tenzij'-principe in bepaalde typen zaken. Dit is ook als beleid vastgelegd en gepubliceerd (zie hierna). De overige zaken worden individueel op hun merites beoordeeld, waarbij de afweging sterk wordt ingegeven door de vraag of de rechtbank zal meegaan met de instemming, alsmede of wordt verwacht dat in heroverweging een oplossing kan worden gevonden voor één of meerdere geschilpunten.

7.3. Instemming

7.3.1. Gepubliceerd beleid

Zoals hiervoor is opgemerkt hebben bestuursorganen beoordelingsvrijheid als het gaat om de vraag of een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep. Is een zaak in principe geschikt, dan is er beleidsvrijheid ten aanzien van de vraag of zij instemmen met rechtstreeks beroep. In de parlementaire geschiedenis is bij herhaling aangegeven dat bestuursorganen bij beleidsregel bepaalde typen besluit kunnen aanwijzen die zij in beginsel voor rechtstreeks beroep geschikt achten.¹²² Vooralsnog is gepubliceerd beleid op dit punt nagenoeg afwezig. Alleen bij de NMa hebben wij gepubliceerd beleid aangetroffen waarin sanctiebesluiten worden aangewezen als besluiten waarbij in principe wordt ingestemd.¹²³ Voor zover op gemeentelijk niveau beleid wordt gevoerd betreft dit de procedure en daarbij vooral het tijdsaspect. Geïnterviewden baseerden hun mededelingen vooral op de stand van interne mondelinge discussie en eventuele

¹¹⁹ De Rechtspraak, Landelijk overleg van de Voorzitters van de Bestuurssectoren, Memo over Wet rechtstreeks beroep, 30 augustus 2004.

¹²⁰ Ongetwijfeld bedoelt men: Rb. Breda 30 maart, *LJN* AT4492 (Gst. 2005, p. 310-311 m.nt. Van Dam); Rb. Almelo 29 april 2005, *LJN* AT5008 (Gst. 2005, p. 411-413, m.nt. Van Dam, AB 2005, 243, m.nt. ATM) en ABRvS 30 maart 2005, *LJN* AT 2801 (AB 2005, 212 m.nt. FM).

¹²¹ NV II, p. 5-6.

¹²² Bijvoorbeeld MvT p. 7-9, NV II p. 9, 19, 22; MvA I, p. 3-4, Nadere MvA I. p. 1, Verslag p. 11, Voorlopig Verslag, p. 3; Nader voorlopig Verslag, p. 1.

¹²³ Zie www.nmanet.nl.

interne memo's. De meeste bestuursorganen hebben aangegeven nog geen beleid te hebben gevormd en eerst eens af te willen wachten wat er op hen afkomt.

Een procesgemachtigde heeft blijk gegeven van de ervaring dat dit afwachten bij sommige bestuursorganen de vorm aanneemt van automatische afwijzing van verzoeken, blijkbaar in afwachting van ervaringen die eerst elders worden opgedaan.

7.3.2. De wens van de verzoeker

Bij sommige bestuursorganen lijkt het enkele gegeven dat de betrokken belanghebbende graag rechtstreeks beroep wil, gewicht in de schaal te leggen. Zo gaf een ZBO aan formeel een beleid te voeren van beoordeling per geval, maar informeel van 'instemmen tenzij'. Gelijktijdig werd echter aangegeven dat men niet een – als 'afgang' omschreven – ervaring wil ondergaan van een terugverwijzing zoals de bestuursorganen die betrokken waren bij de gepubliceerde rechterlijke terugverwijzingen. Dit betekent dat het instemmende beleid alleen zal worden gehanteerd in zaken waarin voldoende zeker is dat de rechter daarmee akkoord zal gaan. Zie ook § 7.3.4.

Een in beginsel welwillende opstelling blijkt soms toch genuanceerd te worden benaderd. Zo vertelde een respondent werkzaam bij een provincie dat een verzoek om rechtstreeks beroep 'so wie so' welwillend zou worden bejegend. Als het bezwaar geen toegevoegde waarde heeft omdat alle argumenten al gewisseld zijn, dan is het zonde van de tijd. Daar werd echter onmiddellijk aan toegevoegd dat de ervaring leert dat in iedere bezwaarprocedure nieuwe feiten en omstandigheden naar boven komen.

7.3.3. De eigen voorkeur van het bestuursorgaan

De meeste bestuursorganen geven aan te hechten aan de verlengde besluitvorming en met name de heroverwegingsfunctie van de bezwaarprocedure. De bestuursorganen willen graag zelf nog eens goed naar een besluit kijken.¹²⁴ Deze notie wordt op verschillende manieren uitgewerkt. Daarbij komt het voor dat een eigen oordeel wordt gevormd over de vraag of rechtstreeks beroep in het belang van de verzoeker is. Voorts wordt betekenis toegekend aan de vraag of er een onafhankelijke bezwaaradviescommissie is en op welk hiërarchisch niveau de primaire beslissing respectievelijk de beslissing op bezwaar wordt behandeld. De aanwezigheid van een onafhankelijke commissie is een argument om niet in te stemmen met het verzoek om rechtstreeks beroep. In dat verband kan de rol van het vaak gezaghebbend gevonden advies bij de beleidsvorming van belang zijn. Opvallend is dat één vertegenwoordiger van een bestuursorgaan de positie van de belanghebbende sterker vond na een voor hem gunstig advies van een bezwaaradviescommissie dan na een rechterlijke vernietiging. Zijns inziens is in een procedure de achterstand van een bestuursorgaan minder groot wanneer het in hoger beroep komt tegen een vernietiging door de rechtbank dan wanneer het in beroep moet uitleggen waarom het contrair is gegaan. Contrair gaan is echter de enige manier waarop het bestuursorgaan de juistheid van het advies van de Commissie nog ter discussie kan stellen. Er is niet de mogelijkheid, die na een rechterlijke vernietiging wel bestaat, om enerzijds het onwelgevallige oordeel loyaal uit te voeren en het anderzijds toch ter discussie te stellen.

Voorts is van belang dat zeker bij beschikkingenfabrieken de bezwaarfase meestal het moment is om naar de concrete omstandigheden van het geval te kijken. Primaire besluiten beperken zich veelal tot uitvoering van beleid. De bestuurlijke besluitvorming wordt gezien als een twee-

¹²⁴ In de Eerste Kamer is ook de Minister van Justitie hiervan uitgegaan: 'Het bestuur zal instemmen met direct beroep als zij de verwachting heeft dat het besluit zoals het er ligt in beroep bevestigd zal worden.' (Handelingen I 27 april 2004, p. 26-1354).

fasen-proces waarin bepaalde kwesties structureel zijn voorbehouden aan de tweede fase. Met name de inherente bevoegdheid om in bijzondere gevallen af te wijken van beleid(sregels) wordt door deze bestuursorganen uitsluitend in bezwaar uitgeoefend. De verlengde besluitvorming heeft hier een structurele plaats gekregen.

De bezwaarfase wordt tenslotte in veel gevallen benut om te onderzoeken of men nog tot overeenstemming kan komen. Dit beeld wordt ook door procesgemachtigden bevestigd.

7.3.4. Veronderstelde wens van de rechter

Zoals ook hierboven is aangestipt, laten bestuursorganen zich sterk beïnvloeden door de tot nu toe gepubliceerde uitspraken van rechters. Veel geïnterviewden concluderen daaruit dat de rechters zeer strikt oordelen en zaken snel terugsturen als zij vinden dat er in de primaire fase niet zeer grondig is beoordeeld. De rechterlijke beoordeling van de eerste zaken heeft vooral een groot effect op de opstelling van de geïnterviewden bij gemeenten.

7.3.5. Gevolgen van afwijzing van verzoeken

Over het algemeen wordt aangenomen dat, wanneer een verzoek wordt afgewezen, het verzoek en de afwijzing ervan verder geen invloed meer hebben op de behandeling van de zaak.

Een andere mening werd verkondigd door een geïnterviewde werkzaam bij een gemeente die van oordeel is dat de afwijzing van een verzoek om rechtstreeks beroep wel degelijk effect heeft op de verdere behandeling, omdat een afwijzing het oordeel impliceert dat correctie nodig is. Zijn ervaring is dat er na de afwijzing van een verzoek om in te stemmen met rechtstreeks beroep, met extra aandacht naar de zaak wordt gekeken. Er zijn nog te weinig gevallen om hierover een algemene uitspraak te kunnen doen.

7.4. Toetsing door de rechter

7.4.1. Object van toetsing

Wat is nu precies het object van de kennelijkheidstoetsing van de rechter? Van Dam heeft in een noot onder een uitspraak van de Rechtbank Breda verondersteld dat de beoordeling door de rechter of het bestuursorgaan de zaak al dan niet terecht geschikt heeft geacht voor rechtstreeks beroep, vooral een toetsing vergt van het primaire besluit.¹²⁵ Deze opvatting lijkt in de MvA I van de hand te worden gewezen. Daar wordt opgemerkt:

‘dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is dat de rechter daarbij de doelmatigheid van het oorspronkelijke besluit van het bestuursorgaan toetst. De rechter kijkt daarentegen of in een zaak door het bestuursorgaan ten onrechte de toegevoegde waarde van de bezwaarschriftprocedure is miskend.’

Ook uit de wetstekst volgt dat de beslissing van het bestuursorgaan omtrent de geschiktheid van de zaak object van toetsing dient te zijn. Zoals uit de volgende paragrafen blijkt, is de toetsing daar echter niet altijd toe beperkt.

7.4.2. Adstructieplicht

In het verlengde van de vraag naar het object van toetsing, ligt de vraag naar de bewijslast inzake de geschiktheid.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat ten minste een deel van de rechters lijkt aan te nemen dat op de betrokken bestuursorganen de last rust om duidelijk aan te tonen dat er reden is voor rechtstreeks beroep. Eén van de rechtbanken heeft op dit punt zelfs vooral een toetsing

¹²⁵ In zijn noot onder Rb. Breda 30 maart 2005, Gst. 2005, 86, 7230, p. 311.

uitgevoerd van het verzoek van de belanghebbende.¹²⁶ Wellicht heeft de rechtbank zich laten inspireren door de brief van de Minister van Justitie aan de Eerste Kamer.¹²⁷ Volgens de Minister:

‘ligt het wel voor de hand dat de belanghebbende, die in zijn bezwaarschrift verzoekt de bezwaarschriftprocedure over te slaan, aangeeft waarom het hier gaat om een situatie die tot de hierboven genoemde categorieën van uitzonderlijke gevallen behoort. In ieder geval zal het bestuursorgaan, wil het met het verzoek instemmen, ook zijnerzijds moeten vaststellen dat een dergelijk geval aanwezig is.’

7.4.3. Kennelijkheidscriterium

Blijkens artikel 8:54a Awb beschikt de rechtbank over een discretionaire bevoegdheid om in gevallen, waarin het bestuursorgaan kennelijk ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep bij de rechtbank, het onderzoek te sluiten en de zaak terug te sturen naar het bestuursorgaan ter behandeling als bezwaarschrift. Het wettelijk begrip ‘kennelijk’ geeft aan dat de rechter de vraag of het bestuursorgaan ten onrechte heeft ingestemd slechts marginaal mag toetsen. Uit de letter van de wet vloeit daarom voort dat de rechter de zaak uitsluitend in evidente gevallen *mag* terugsturen (maar het zelfs dan nog niet hoeft). De Nota naar Aanleiding van het Verslag zegt daarover het volgende:

‘In het kader van artikel 8:54a beoordeelt de rechtbank of het bestuursorgaan de zaak terecht geschikt heeft geacht voor rechtstreeks beroep. Er is dus een directe relatie tussen het kennelijkheidscriterium van artikel 8:54a en het geschiktheidscriterium van artikel 7:1a, derde lid. De rechtbank zal alsdan bijvoorbeeld beoordelen of in een zaak door het bestuursorgaan de toegevoegde waarde van de bezwaarschriftprocedure ten onrechte is miskend. Meer concreet zal er onder meer acht op kunnen worden geslagen of de feiten nog niet duidelijk zijn, of de wederzijdse standpunten onvoldoende duidelijk zijn, of nog onvoldoende blijkt van inspanningen om het geschil op te lossen en of sprake is van gebreken die zich in een bezwaarfase gemakkelijk laten repareren. De rechter toetst de beslissing van het bestuursorgaan met het rechtstreeks beroep in te stemmen slechts marginaal. Het zal moeten gaan om zogeheten kennelijke gevallen. Dat betekent dat het de rechtbank op het eerste gezicht duidelijk is dat bijvoorbeeld sprake is van in de bezwaarfase te herstellen gebreken.’¹²⁸

In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat bewust is gekozen voor een “kennelijk”-criterium.¹²⁹ Drie alinea’s verder¹³⁰ blijkt dat de kennelijkheidstoetsing wordt ingegeven door managementoverwegingen:

‘De regering merkt op dat de terugwijzingsbeslissing met name als “veiligheidsklep” is bedoeld – om een toename van de werklast van de rechter te voorkomen – en om die reden niet gemist kan worden. Dit neemt niet weg dat de regering van oordeel is dat de rechter zo terughoudend mogelijk zal moeten zijn bij het hanteren van zijn terugwijzingsbevoegdheid, in aanmerking nemend dat terugwijzing naar het

¹²⁶ Rb. Almelo 29 april 2005, Gst. 2005, 115, 7233 m.nt. R.J. van Dam.

¹²⁷ Kamerstukken I 2003-2004, 27 563, F, p. 2.

¹²⁸ NV II, p. 10/11. In deze zin ook MvA I, p. 5.

¹²⁹ MvT p. 12.

¹³⁰ MvT p. 13. Een pagina eerder staat ook al dat de terugwijsbevoegdheid dient: ‘om lichtvaardig gebruik van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep tegen te gaan’.

*bestuursorgaan vrijwel altijd zal leiden tot enige vertraging in de afhandeling van de zaak.*¹³¹

Ook in de Nota naar aanleiding van het Verslag wordt deze gedachte tot uitdrukking gebracht:

*'Ter ontlasting van de rechter is in het wetsvoorstel de bevoegdheid opgenomen om een zaak terug te wijzen als het bestuursorgaan kennelijk ten onrechte met rechtstreeks beroep heeft ingestemd.'*¹³²

Uit de interviews komt een gemengd beeld naar voren. Rechters geven aan zich afwachtend op te stellen en het verzoek per geval te beoordelen. Er is door het Landelijk Overleg Voorzitters Bestuursrecht (LOVB) een beleidslijn afgesproken. Hoofddlijn in dat beleid is dat de rechter een lijdelijke houding aanneemt, dat wil zeggen partijen in beginsel in hun keuze voor rechtstreeks beroep volgt. Daarnaast is met het oog op de evaluatie afgesproken dat de sectoren bestuursrecht Alkmaar, Assen, Breda en Maastricht deze lijn niet volgen en meer actief gebruik maken van de bevoegdheid ex artikel 8:54a Awb en de zaak eventueel terugverwijzen. Het beleid is kenbaar uit het Jaarverslag van de Rechtspraak over 2004.¹³³ Voorts hebben sommige rechtbanken periodiek overleg met de bestuursorganen die grote aantallen beroepen genereren. In dit overleg zijn bepaalde beleidsopvattingen van rechtbanken aan de orde gekomen. Eén van de rechtbanken heeft expliciet aangegeven dat intern overleg wordt gevoerd over de wijze waarop het kennelijkheids criterium moet worden geïnterpreteerd.

Het beleid van het LOVB zou vanwege het geringe aantal zaken niet erg uit de verf komen. Het wordt ook niet strikt gevolgd. Van de zijde van één van de rechtbanken die bij het experiment zijn betrokken, is meegedeeld dat zij een kennelijkheidstoetsing toepast zoals in de wet en de memorie van toelichting is beoogd en dat door deze rechtbank dus niet wordt aangesloten bij het beleid van het LOVB om als experiment een strenge houding bij de toetsing van 8:54a Awb aan te nemen. Twee andere rechtbanken gaven juist aan zich niet lijdelijk op te stellen volgens de algemene lijn die op hen van toepassing is en juist wel te gaan toetsen. Ook zij beroepen zich in dat verband op de parlementaire geschiedenis: *'We stimuleren rechtstreeks beroep niet, maar als ze binnen komen, dan wordt er volgens de formele regels getoetst.'* Weer een andere rechtbank betoonde zich wel content met de voor haar vastgestelde lijn van het LOVB, dat wil zeggen een lijdelijke houding.

Sommige rechtbanken hebben eigen beleidslijnen geformuleerd. Tenminste één ervan is gepubliceerd op internet, een andere is aan de onderzoekers ter inzage gegeven. In laatstgenoemd beleidsdocument wordt aangegeven dat het afwijkt *'van het standpunt, zoals dat door het merendeel van de voorzitters van het LOVB is ingenomen.'* Volgens dit document wordt getoetst op vier aspecten; twee daarvan betreffen voorvragen (1. is het verzoek gedaan in het bezwaarschrift dan wel de aanvulling van een pro forma bezwaar; 2. is er sprake van een wettelijke weigeringsgrond) en twee betreffen de beslissing op het verzoek. Dit wordt getoetst

¹³¹ Ook in de MvA I (p. 4) wordt opgemerkt: *'Met de NVvR zien wij deze rechterlijke terugwijsmogelijkheid als een belangrijk instrument om te voorkomen dat de procedure van het rechtstreeks beroep een vlucht neemt die niet is beoogd.'*

¹³² NV II, p. 7.

¹³³ Jaarverslag van de Rechtspraak 2004, p.12: *'Een voorbeeld van samenwerking in de sector bestuursrecht betreft de Wet rechtstreeks beroep. Over de toepassing van artikel 8:54a Awb is afgesproken voorlopig een lijdelijke houding aan te nemen en partijen in beginsel in hun keuze (voor rechtstreeks beroep) te volgen. Ten behoeve van een succesvolle evaluatie van de wet is het nodig dat door alle rechtbanken op uniforme wijze wordt geregistreerd in welke zaken daadwerkelijk rechtstreeks beroep is ingesteld. Afgesproken is dat voor die evaluatie de sectoren bestuursrecht Alkmaar, Assen, Breda en Maastricht de hiervoor gesuggereerde lijn niet volgen en meer actief gebruik maken van de bevoegdheid ex artikel 8:54a van de Algemene wet bestuursrecht.'*

op een formeel punt (3. heeft het bestuursorgaan gemotiveerd waarom het de zaak geschikt acht) en op het materiële punt dat de wet als toetsingsmaatstaf aanreikt (4. heeft het bestuursorgaan kunnen oordelen dat deze zaak geschikt is).¹³⁴

Uit verschillende interviews, zowel bij bestuursorganen als bij procesgemachtigden, is naar voren gekomen dat het beeld bestaat dat de rechters niet welwillend en zeker niet marginaal toetsen. Blijkbaar is het experiment in de samenleving duidelijker doorgekomen dan de hoofdregel van het beleid van het LOVB. Dat is temeer jammer omdat de hoofdregel zeker in overeenstemming is met de wettelijke opdracht marginaal te toetsen, terwijl het experiment weliswaar verdedigbaar is op grond van de parlementaire geschiedenis, maar moeilijk inpasbaar lijkt in de letter van de wet.

7.5. Rechtspraak

7.5.1. Algemeen

Bij de afsluiting van het onderzoek waren achttien uitspraken beschikbaar inzake rechtstreeks beroep (zie bijlage 5) en drie uitspraken in voorlopige voorziening hangende rechtstreeks beroep. Zeventien van deze eenentwintig uitspraken zijn gepubliceerd op 'rechtspraak.nl'. Van deze zeventien zijn er enkele tevens gepubliceerd in juridische tijdschriften zoals de JB, de AB en de Gemeentestem. De andere vier beschikbare uitspraken zijn ons in het kader van de interviews door rechtbanken toegezonden. Naast deze eenentwintig uitspraken hebben wij nog vijf uitspraken gevonden waarin rechtstreeks beroep wel ter sprake komt, maar die er niet rechtstreeks betrekking op hebben.

Acht uitspraken betreffen een terugzending op de grond dat het bestuursorgaan ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep. Eén uitspraak betreft een niet-ontvankelijkverklaring van een aantal (op aangeven van het bestuursorgaan) rechtstreeks bij de rechtbank ingestelde beroepen waarbij niet eerst een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan was ingediend.

De drie uitspraken in voorlopige voorziening betreffen twee schorsingen en één afwijzing van een verzoek om voorlopige voorziening. De overige negen zijn bodemuitspraken waarvan twee in kortsluiting. In zes gevallen is het beroep ongegrond verklaard, in drie gegrond.

Alleen in uitspraken waarbij de zaak wordt teruggezonden naar het bestuursorgaan, wordt de toetsing van de instemming van het bestuursorgaan met rechtstreeks beroep gemotiveerd. Om deze reden is meer informatie beschikbaar als het gaat om het antwoord op de vraag wanneer de rechter vindt dat het bestuursorgaan ten onrechte heeft ingestemd, dan wanneer hij vindt dat dit terecht is geweest. Deze omstandigheid kan bijdragen aan het beeld dat bestuursorganen en procesgemachtigden van de rechtspraak hebben gekregen, namelijk dat de rechter afwijzend staat tegenover rechtstreeks beroep. In uitspraken die op de zaak zelf ingaan, wordt soms aangeduid dat er een toetsing heeft plaatsgevonden en dat er geen gronden zijn voor het oordeel dat verweerder ten onrechte heeft ingestemd, of wordt daaraan geheel voorbij gegaan. Artikel 8:54a Awb verplicht de rechter niet om de toetsing uit te voeren en dus ook niet om daarvan blijk te geven.

7.5.2. Voorvragen

De Rechtbank Arnhem heeft geoordeeld dat een verzoek om rechtstreeks beroep niet kan worden gehonoreerd wanneer het een besluit betreft dat was genomen vóór de inwerking-

¹³⁴ D. van der List, *Handelwijze Wet rechtstreeks beroep*, Groningen 2004.

trekking van de Wet rechtstreeks beroep.¹³⁵ Het Hof Leeuwarden daarentegen heeft om proces-economische redenen in een besluit op bezwaar van 7 april 2004 tevens een primair besluit gelezen dat verweerder verzuimd had af te geven en dit besluit in rechtstreeks beroep getoetst.¹³⁶ De Wet rechtstreeks beroep kent geen overgangsrecht dat dwingt tot de interpretatie van de Arnhemse rechtbank.¹³⁷

De Rechtbank Rotterdam heeft een aantal (5) door de belanghebbenden zelf (op aangeven van het bestuursorgaan) rechtstreeks bij de rechtbank ingestelde beroepen in één uitspraak niet-ontvankelijk verklaard:

‘Voorzover rechtstreeks beroep is ingesteld (...) moeten de beroepen niet ontvankelijk worden verklaard, nu ingevolge art. 7:1 lid 1 Awb eerst bezwaar bij verweerder dient te worden gemaakt.’¹³⁸

De Rechtbank Arnhem heeft een zaak teruggezonden omdat het verzoek om rechtstreeks beroep niet in het bezwaarschrift was gedaan, maar pas vijf weken later in een afzonderlijke brief.¹³⁹ De Rechtbank Almelo oordeelt in een geval waarin verzoeken die bij separaat schrijven van een week na het bezwaarschrift zijn gedaan, dat is voldaan aan artikel 7:1a Awb *‘omdat zij ervan uitgaat dat de verzoeken in een aanvullend bezwaarschrift zijn en mogen worden gedaan.’¹⁴⁰*

De Rechtbank Leeuwarden heeft een zaak betreffende meerdere besluiten om proces-economische redenen in rechtstreeks beroep in behandeling genomen, hoewel zij uitdrukkelijk oordeelt dat verweerder ten onrechte heeft ingestemd.¹⁴¹ Ten aanzien van één van de betrokken besluiten oordeelde de rechtbank op inhoudelijke gronden dat verweerder ten onrechte had ingestemd, ten aanzien van een ander besluit was het initiatief tot rechtstreeks beroep van verweerder uitgegaan:

‘Naar het oordeel van de rechtbank verdraagt de handelwijze van verweerder, waarbij deze het initiatief heeft genomen tot het overslaan van de bezwaarprocedure, zich niet met het stelsel van de Awb.’

Frappant is dat de rechtbank op dezelfde dag ten aanzien van een samenhangend besluit (zelfde subsidie ander tijdvak) betreffende dezelfde partijen op basis van dezelfde overwegingen ook een terugzendspraak heeft gewezen.¹⁴² De rechtbank geeft niet aan welke proceseconomische redenen haar hebben bewogen en waarom die in de ene zaak wel en in de andere zaak niet aanwezig werden geoordeeld. Een mogelijke verklaring is gelegen in het tijdsverloop sedert het instellen van het beroep. In het eerste geval was dat een klein jaar, in het tweede een paar maanden.

De rechter kan de bevoegdheid van artikel 8:54a Awb uitoefenen totdat partijen zijn uitgenodigd om op een zitting van de rechtbank te verschijnen. Er hebben zich gevallen

¹³⁵ Rb. Arnhem 5 oktober 2005, *LJN* AU4290.

¹³⁶ Hof Leeuwarden 1 april 2005, *LJN* AT3285.

¹³⁷ In de literatuur is dan ook een ander standpunt verdedigd: Ch. Lagerweij, *Rechtstreeks beroep, Risicobewust*, nr. 4, november 2004, p. 3-6.

¹³⁸ Rb. Rotterdam 18 mei 2005, *LJN* AT6082, ov. 2.4. (AB 2005, 272 m.nt. SZ).

¹³⁹ Rb. Arnhem 6 oktober 2005, *LJN* AU4723.

¹⁴⁰ Rb. Almelo 29 april 2004, *LJN* AT5008.

¹⁴¹ Rb. Leeuwarden 10 oktober 2005, *LJN* AU4357. Zie voor een andere opvatting NV II, p. 11.

¹⁴² Rb. Leeuwarden 10 oktober 2005, *LJN* AU5077.

voorgedaan waarin een zaak pas aan de rechtbank is doorgezonden voor rechtstreeks beroep nadat partijen reeds waren uitgenodigd voor een zitting in voorlopige voorziening. Volgens de voorzieningenrechter van de Rechtbank Leeuwarden brengt onder zulke omstandigheden een redelijke wetstoepassing mee dat hij gelet op de mogelijke toepassing van artikel 8:86 Awb, (alsnog) dient te beoordelen of verweerder het bezwaarschrift kennelijk ten onrechte heeft doorgezonden.¹⁴³

7.5.3. Formele toetsing

De Rechtbank Almelo betreft uitdrukkelijk de onderbouwing van het verzoek van de belanghebbenden in haar toetsing.¹⁴⁴ Zij wijst de zaak terug nu verzoekers *‘onvoldoende gemotiveerd [hebben] aangegeven waarom hun bezwaarschriften bijzondere gevallen betreffen’* waarin de bezwaarschriftprocedure achterwege behoort te blijven. Vervolgens kijkt zij nog naar de voorbereiding van het bestreden (primaire) besluit en naar dat besluit zelf.¹⁴⁵ Doorgaans wordt echter de instemmingsbeslissing van het bestuursorgaan getoetst.¹⁴⁶

7.5.4. Materiële toetsing

In de literatuur is gesignaleerd dat rechters weinig terughoudend zijn bij de toetsing van het oordeel van het bestuursorgaan omtrent de geschiktheid van de zaak voor rechtstreeks beroep.¹⁴⁷ De Rechtbank Almelo toetst of blijkt dat sprake is geweest van een uitputtende gedachtewisseling.¹⁴⁸ Zij komt tot het moeilijk ‘marginaal’ te noemen oordeel dat allerminst vast staat dat de bezwaarschriftprocedure geen toegevoegde waarde zal hebben. Zij voegt daar nog aan toe dat het niet zozeer gaat om een rechtsvraag waarop de rechter een beslissing kan nemen, maar om een beslissing waarbij belangen moeten worden afgewogen.

Ten slotte merkt de rechtbank nog op dat het eisers erom te doen is zo snel mogelijk een rechterlijk oordeel te krijgen. Volgens de rechtbank dient daartoe de voorlopige voorzieningsprocedure, en niet het rechtstreeks beroep.¹⁴⁹

Ook weinig ‘marginaal’ klinkt de formulering die de Rechtbank Arnhem kiest dat niet valt in te zien dat een heroverweging in bezwaar niet zinvol zou zijn.¹⁵⁰ Het betreft een zaak waarin de bezwaaradviescommissie in een 6:2-bezwaar had geadviseerd zo spoedig mogelijk een primair besluit te nemen, maar zich niet had uitgelaten over de materiële merites van de zaak.

De Rechtbank Arnhem motiveert een terugzending met de omstandigheid dat eiser een nieuw standpunt heeft aangevoerd¹⁵¹ en een andere op de omstandigheid dat de desbetreffende vrijstellingsprocedure een ruimere strekking heeft dan de bezwaarprocedure die eerder tegen een dwangsombeschikking is gevoerd.¹⁵²

¹⁴³ V.zr. Rb. Leeuwarden 9 december 2004, *LJN* AS3615 (Gst. 2005, p.347-348, m.nt. Van Dam).

¹⁴⁴ Rb. Almelo 29 april 2004, *LJN* AT5008.

¹⁴⁵ Zie ook Rb. Breda 30 maart 2005, *LJN* AT4492.

¹⁴⁶ Bijv. Rb. Arnhem 28 januari 2005, *LJN* AT7188.

¹⁴⁷ Zie de noot van Marseille onder Rb. Almelo 29 april 2005, *AB*, 2005, 243 m.nt. ATM en daarmee instemmend de noot van Van der Veen onder CBB 14 juni 2005, *AB* 2005, 339 m.nt. JHvdV. Zie ook de noot van Wenders onder Rb. Breda 30 maart 2005, *JB* 2005/201.

¹⁴⁸ Rb. Almelo 29 april 2004, *LJN* AT5008.

¹⁴⁹ In deze laatste zin ook Rb. Den Haag 1 juli 2005, *LJN* AT9437.

¹⁵⁰ Rb. Arnhem 15 september 2005, *LJN* AU3904.

¹⁵¹ Rb. Arnhem 28 januari 2005, *LJN* AT7188. De Rechtbank Utrecht heeft uitspraak gedaan in rechtstreeks beroep in een zaak waarin blijkens de uitspraak ook een nieuw argument is aangevoerd. Uit de uitspraak is echter niet kenbaar of dit nieuwe argument wellicht pas ter zitting is aangevoerd: Rb. Utrecht 1 juni 2005, reg.nr. SBR 05/77.

¹⁵² Rb. Arnhem 6 oktober 2005, *LJN* AU4723. In een handavingszaak die volgt op een gedoogzaak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak rechtstreeks beroep wel toegelaten. Wellicht was de samenval in deze zaken groter.

De Rechtbank Breda oordeelt dat een gemeenteraad ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep omdat het primaire besluit onduidelijk is, en blijkens de notulen van de raadsvergadering waarin het primaire besluit is vastgesteld niet alle relevante argumenten zijn besproken. Voorts wijst zij erop dat de heroverweging in bezwaar zich niet mag beperken tot een strikte rechtmatigheidstoetsing, *'maar zich ook moet uitstrekken tot de vraag of de gemaakte keuze uit bestuurlijk en politiek oogpunt nog steeds wenselijk is.'*¹⁵³

De Rechtbank Den Haag vindt verweerders standpunt ten aanzien van de argumenten van verzoeker nog volstrekt niet duidelijk. Zij meent dat, omdat er een discretionaire bevoegdheid aan de orde is, niet is uitgesloten dat heroverweging tot een andere beslissing leidt en dat niet kan worden staande gehouden dat de door het bezwaarschrift geopende mogelijkheid om het besluit in het licht van de door eiser genoemde argumenten nog eens tegen het licht te houden hoogstwaarschijnlijk niet tot een andere uitkomst zal leiden.¹⁵⁴

De Rechtbank Groningen heeft een zaak ongeschikt geoordeeld waarin volgens verweerder de bezwaren grotendeels gelijklopend waren aan het verzoek om planschadevergoeding, maar waarin eiser heeft aangevoerd dat er procedurele en inhoudelijke gebreken aan het besluit kleven en ook de feiten heeft betwist.¹⁵⁵

Bij enkele uitspraken in de hoofdzaak, waarin dus is ingestemd met rechtstreeks beroep, geeft de tekst van de uitspraak de indruk dat er een uitputtende discussie heeft plaatsgevonden, dat er geen nieuwe feiten of vragen zijn opgekomen of dat er alleen nog een oordeel nodig is over een rechtsvraag, waarover partijen verschil van inzicht hebben.¹⁵⁶

7.6. Tussenconclusie beoordeling van verzoeken

In dit hoofdstuk is ingegaan op de wijze waarop verzoeken om instemming met rechtstreeks beroep door bestuursorganen en vervolgens door de bestuursrechter worden beoordeeld.

De formele criteria leveren, behoudens het criterium dat een verzoek 'in het bezwaarschrift' moet worden gedaan, voor bestuursorganen weinig problemen op. Over de vraag op welk moment in de bezwaarschriftprocedure een verzoek om prorogatie moet worden gedaan, wordt echter verschillend geoordeeld. Pragmatische overwegingen lijken daarbij een rol te spelen.

Bij de materiële beoordeling door bestuursorganen aan de hand van het geschiktheids criterium valt op dat bestuursorganen vooral in overweging nemen of een bezwaarschriftprocedure in hun ogen nog meerwaarde heeft. Zowel bestuursorganen waar relatief weinig bezwaarschriften worden behandeld, als beschikkingenfabrieken waar grote aantallen bezwaren worden afgehandeld, hanteren dit uitgangspunt.

Het initiatief om de bezwaarfase over te slaan komt wel van de verzoeker, maar diens wens is niet alles bepalend. Bestuursorganen hechten zeer aan de bezwaarfase als correctiemogelijkheid (verlengde besluitvorming), maar ook in verband met mogelijkheden van overleg. Veel geïnterviewde bestuursorganen beoordelen - zoals reeds is aangegeven - of de bezwaarfase nog

Zie ABRvS 30 maart 2005, *LJN* AT2801 en in voorlopige voorziening Vz. ABRvS 29 november 2004, *LJN* AR7051.

¹⁵³ Rb. Breda 30 maart 2005, *LJN* AT4492.

¹⁵⁴ Rb. Den Haag 1 juli 2005, *LJN* AT9437.

¹⁵⁵ Rb. Groningen AWB 05/106 BELEI STRA.

¹⁵⁶ Rb. Arnhem 23 september 2005, *LJN* AU4026; Vzr. Rb. Utrecht 29 juli 2005, Reg. Nrs SBR 05/1665 VV + 05/1801; Rb. Groningen 28 april 2005, AWB 04/1111 NABW STRA; ABRvS 30 maart 2005, *LJN* AT 2801. (AB 2005, 212 m.nt. FM).

een meerwaarde heeft, maar wegen ook het mogelijke risico op terugverwijzing mee, waarbij de terughoudende opstelling uit de parlementaire geschiedenis en de gepubliceerde rechtspraak tot nu toe een rol speelt. Er wordt veelal erg terughoudend op verzoeken gereageerd.

Van de geïnterviewde bestuursorganen beschikt op dit moment alleen de NMa over gepubliceerd beleid. Een aantal gemeenten voert wel beleid, maar dit heeft dan vooral betrekking op de procedurele aspecten van de behandeling van een verzoek om rechtstreeks beroep.

Of de afwijzing van een verzoek om rechtstreeks beroep gevolgen heeft voor het vervolg van de behandeling van het bezwaarschrift is uit de interviews niet gebleken. Slechts één respondent gaf aan dat afwijzing van het verzoek ertoe leidt dat de zaak met meer aandacht wordt gezien dan het geval zou zijn geweest als er niet om rechtstreeks beroep zou zijn verzocht.

Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek waren nog slechts in beperkte mate rechterlijke uitspraken beschikbaar waaruit blijkt hoe de bestuursrechter omgaat met de toetsing op grond van artikel 8:54a Awb. In totaal waren achttien uitspraken beschikbaar inzake rechtstreeks beroep en drie uitspraken in voorlopige voorziening hangende rechtstreeks beroep.

Uit het onderzoek komt naar voren dat van het bestuursorgaan wordt verwacht dat het zijn beslissing motiveert en de rechter is niet zomaar bereid om zich door de gegeven motivering te laten overtuigen, zeker niet wanneer hij in het dossier andere aanwijzingen vindt.

Wat betreft de inhoudelijke toetsing aan het kennelijkheids criterium is gewezen op het beleid van de LOVB. Dit beleid wordt door de rechtbanken niet strikt gevolgd en komt ook overigens nog niet uit de verf door het geringe aantal zaken. Sommige rechtbanken hebben eigen beleidslijnen ontwikkeld.

Bij de toetsing door de rechter geven soms formele gronden reden om behandeling in beroep af te wijzen, bijvoorbeeld omdat in plaats van een bezwaarschrift een beroepschrift werd ingediend of een initiatief voor rechtstreeks beroep was genomen door een bestuursorgaan. In de procedures waarin de rechter toekomt aan een materiële toetsing aan het kennelijkheids criterium blijkt dit in acht uitspraken te leiden tot terugverwijzing omdat het bestuursorgaan naar de mening van de rechter ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep. Alleen in de uitspraken waarin wordt terugverwezen wordt de toetsing van de instemming door het bestuursorgaan uitdrukkelijk gemotiveerd. Uit de uitspraken blijkt dat de toetsing aan het kennelijkheids criterium niet kan worden gekenmerkt als marginaal. De bestuursrechter gaat in de uitspraken uitvoerig in op elementen die in de bestuurlijke fase nog aan de orde zouden moeten komen en wijdt in een aantal gevallen expliciet overwegingen aan de vraag of de bezwaarschriftprocedure nog toegevoegde waarde heeft, bijvoorbeeld wanneer nog een belangenafweging moet plaatsvinden, niet alle relevante argumenten zijn besproken of het standpunt van het bestuursorgaan nog onvoldoende duidelijk is.

Er wordt op verschillende manieren aangekeken tegen de terugzendbevoegdheid van de rechter. Eén van de leden van de Eerste Kamer heeft haar omschreven als een 'ultimum remedium'.¹⁵⁷ Anderen zien haar veeleer als een instrument voor de rechter om zich te beschermen tegen overbelasting. Voor zover tot op heden van terughoudendheid blijkt, betreft deze niet zozeer de toetsing die de rechter uitvoert van de beslissing van het bestuursorgaan om in te stemmen met rechtstreeks beroep, als wel de instemming van de rechter zelf. Dit leidt – zoals opgemerkt – tot een indringende toetsing.

¹⁵⁷ Handelingen I 27 april 2004, p. 26-1338 1^e kolom onderaan.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Inleiding

In dit slothoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen en conclusies geformuleerd en worden de onderzoeksvragen beantwoord die in hoofdstuk 1 zijn opgenomen. Aan het begin van iedere paragraaf wordt verwezen naar de vraag/vragen die wordt/worden beantwoord. De onderzoeksvragen zijn thematisch gerangschikt. Daarbij komen allereerst de vragen aan de orde die betrekking hebben op aantallen en typen zaken en de werkbelasting van de bestuursrechter. Daarna wordt achtereenvolgens ingegaan op de vragen die procesgemachtigden, bestuursorganen en de bestuursrechter betreffen. In de voetnoot bij iedere vraag wordt verwezen naar de nummering van de vragen in hoofdstuk 1. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen. Daarna volgt nog een slotbeschouwing.

8.2. Hanteerbare aantallen

8.2.1. Aantallen zaken in rechtstreeks beroep

** Hoeveel zaken zijn in het eerste jaar na inwerkingtreding van de Wet rechtstreeks beroep aan de rechter voorgelegd?¹⁵⁸*

De regering heeft tijdens de parlementaire geschiedenis bij herhaling de verwachting uitgesproken dat niet veel gebruik zal worden gemaakt van rechtstreeks beroep.¹⁵⁹ In het eerste jaar na inwerkingtreding van de Wet rechtstreeks beroep is deze inschatting juist gebleken. Het aantal rechtstreeks beroepzaken bij rechterlijke instanties is tot nu toe zeer gering. In ongeveer één op de duizend zaken is rechtstreeks beroep aan de orde geweest. In absolute aantallen gaat het om rond de 50 zaken. Uit interviews met procesgemachtigden volgt dat rechtstreeks beroep soms wel wordt overwogen, maar er uiteindelijk meestal van wordt afgezien een verzoek in te dienen. Ook bestuursorganen bevestigen dat er weinig verzoeken zijn ingediend. De vloedgolf aan zaken is derhalve uitgebleven en uit de interviews is naar voren gekomen dat er op korte termijn ook geen grote stroom van zaken wordt verwacht.

8.2.2. Typering van zaken

** Wat zijn de kenmerken van deze zaken? Betreft het tweepartijen en/of meerpartijengeschillen?¹⁶⁰*

Er is een grote variatie aan zaken, van openbaarheid van bestuur, telecommunicatie, ambtenarenontslag, Nimby, bouwvergunning, binnenplanse vrijstelling, artikel 19-WRO-vrijstellingen, bijstand, terugvordering van bijstand tot planschadevergoeding, handhavingsverzoeken en vergunning tot opgraven van een overledene. Het aantal zaken is te gering om al een definitief oordeel te vellen over het type zaken dat zich vooral lijkt te lenen voor rechtstreeks beroep.

¹⁵⁸ Onderzoeksvraag 1.

¹⁵⁹ Zie bijvoorbeeld Handelingen I 27 april 2004, p. 26-1354.

¹⁶⁰ Onderzoeksvraag 2.

Ook andere typering en dan onderwerp – zoals bijvoorbeeld het principiële karakter, de mate van spoed, van complexiteit of eenvoud – dienen zich nog niet aan. Rechters en bestuursorganen observeren dat verzoeken om rechtstreeks beroep voor een groot deel van dezelfde procesgemachtigden afkomstig zijn. Vooral nog lijkt persoonlijke voorkeur daarom een grotere invloed te hebben dan aard van de zaak.

In de parlementaire geschiedenis is de verwachting uitgesproken dat rechtstreeks beroep moeilijker toepasbaar zal zijn in meerpartijengeschillen dan in tweepartijengeschillen. De overgrote meerderheid van de beschikbare zaken (zestien van de eenentwintig zaken) blijkt inderdaad tweepartijengeschillen te betreffen. Er zijn vier meerpartijengeschillen waarin het ging om partijen die aan dezelfde zijde streden. Zulke meerpartijengeschillen zijn uit het oogpunt van rechtstreeks beroep zeer te vergelijken met tweepartijengeschillen. Eén uitspraak betreft meerdere tweepartijengeschillen. In het eerste jaar is de uitgesproken verwachting dan ook zeker uitgekomen.¹⁶¹

8.2.3. Belasting van de rechter

** Zijn dossiers in rechtstreeks beroepzaken bewerkelijker dan dossiers in vergelijkbare andere zaken?¹⁶²*

** Hoeveel tijd kost het voordat een uitspraak ex artikel 8:54a (terugverwijzing naar het bestuursorgaan) wordt gedaan?¹⁶³*

** Hoeveel zaken worden weer terugverwezen naar het bestuursorgaan omdat kennelijk ten onrechte met een verzoek om rechtstreeks beroep is ingestemd (ook hierbij wordt het onderscheid tweepartijen en meerpartijengeschillen in aanmerking genomen) en om welk type zaken gaat het daarbij?¹⁶⁴*

Deze onderzoeksvragen hangen samen met de dossiervormingsfunctie van de bezwaarschriftprocedure. Het geringe aantal gevallen waarin de mogelijkheid van rechtstreeks beroep sedert de invoering ervan is gebruikt, heeft tot gevolg dat er onvoldoende materiaal beschikbaar is om een uitspraak te kunnen doen over de vraag of zaken in rechtstreeks beroep voor de rechter bewerkelijker zijn dan vergelijkbare zaken waarin een bezwaarschriftprocedure is gevolgd.

Wel is een globaal beeld te schetsen van de termijn waarbinnen terugverwijzingsuitspraken worden gedaan. Uit de ons beschikbare terugverwijzingszaken blijkt deze termijn één soms twee maanden te bedragen. In één zaak besliste een rechtbank reeds na vier dagen. Bij de nog in behandeling zijnde zaken zijn echter ook zaken, die al een half jaar tot een jaar geleden zijn binnengekomen.

Bij de afsluiting van het onderzoek waren achttien zaken bekend waarin de rechter uitspraak had gedaan in een rechtstreeks beroepzaak, en drie zaken waarin een uitspraak werd gedaan in voorlopige voorziening hangende rechtstreeks beroep.¹⁶⁵ In acht daarvan heeft de rechter geoordeeld dat het bestuursorgaan ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep en in één heeft hij het beroep niet-ontvankelijk verklaard aangezien niet eerst een bezwaarschrift was ingediend. In twaalf zaken heeft de rechter een inhoudelijke uitspraak gedaan. Drie daarvan betreffen voorlopige voorzieningen (twee schorsingen en één afwijzing) en negen

¹⁶¹ Zie bijlage 5.

¹⁶² Onderzoeksvraag 3.

¹⁶³ Onderzoeksvraag 8.

¹⁶⁴ Onderzoeksvraag 4.

¹⁶⁵ Zie bijlage 5.

bodemuitspraken waarvan twee in kortsluiting. In drie gevallen is het beroep gegrond verklaard in zes ongegrond.

8.2.4. Zeefwerking

** Is er reden om aan te nemen dat bij ontbreken van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep een geringer aantal van deze zaken uiteindelijk aan de rechter zou zijn voorgelegd?¹⁶⁶*

Wij hebben in het onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat zaken die in rechtstreeks beroep aan de rechter zijn voorgelegd, bij afwezigheid van deze mogelijkheid in de bezwaarfase tot finale afwikkeling zouden zijn gekomen.

8.3. Procesgemachtigden

8.3.1. Waarom (geen) rechtstreeks beroep

** Om welke redenen wordt een verzoek om rechtstreeks beroep gedaan of wordt daarvan afgezien?¹⁶⁷*

Uit het onderzoek komt naar voren dat alle geïnterviewde procesgemachtigden bekend zijn met de mogelijkheid van rechtstreeks beroep, maar daarvan nog maar in zeer geringe mate gebruik maken. Het vertrouwen in bestuursorgaan en/of rechter, dan wel het ontbreken van vertrouwen spelen daarbij geen rol. De vraag of professionals betrokken zijn geweest bij de primaire fase is wel van belang. Hoewel er weinig gebruik wordt gemaakt van rechtstreeks beroep leven er wel uitgesproken meningen over het type zaken dat zich in beginsel voor rechtstreeks beroep zou kunnen lenen. Genoemd worden uitgekristalliseerde zaken, Ambtenarenzaken (vooral ontslagzaken), ‘princiële (zware)’ zaken waar voorafgaand aan het primaire besluit standpunten al zijn uitgewisseld, besluiten met een beperkte geldigheidsduur en op elkaar voortbouwende besluiten, maar kennelijk zijn er vooralsnog ook in dit type zaken andere argumenten om van een verzoek om instemming met rechtstreeks beroep af te zien. Verschillende argumenten worden genoemd die hierna en in de volgende paragrafen aan de orde komen.

Hoewel de standpunten over de waarde van de heroverweging in bezwaar wisselend zijn, valt op dat procesgemachtigden om verschillende redenen toch vaak gewoon de bezwaarfase doorlopen. In de eerste plaats wordt de situatie, waarin de procesgemachtigde niet betrokken is geweest bij het primaire besluit, genoemd als reden om huiverig te zijn voor rechtstreeks beroep. Ook geven procesgemachtigden aan dat cliënten weinig behoefte hebben aan rechtstreeks beroep. Zij zien het overslaan van de bezwaarfase vaak als gemiste kans. De aard van de zaak is daarvoor zeer bepalend. Als in de bezwaarfase beleidsmatige vragen aan de orde komen, dossiervorming moet plaatsvinden, dan wel de argumenten van het bestuursorgaan pas over het voetlicht komen, wordt de bezwaarfase als nuttig ervaren. De bezwaarschriftprocedure wordt in het laatste geval gebruikt als instrument om een bestuursorgaan te bewegen een (nader) standpunt in te nemen. Ook wordt de bezwaarfase soms benut om te bezien of alsnog tot overeenstemming kan worden gekomen. Een aantal geïnterviewden ziet een toegevoegde waarde voor bezwaar indien een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie in de procedure adviseert.

¹⁶⁶ Onderzoeksvraag 11.

¹⁶⁷ Onderzoeksvraag 10.

Uit de interviews met procesgemachtigden blijkt voorts dat bij de overwegingen over rechtstreeks beroep een rol speelt of voorafgaand aan het primaire besluit of tijdens de bezwaarfase door het bestuursorgaan deskundigen worden ingeschakeld. Indien voorafgaand aan het primaire besluit een deskundigenadvies wordt ingewonnen, ligt de zaak in bezwaar duidelijk op tafel en zou rechtstreeks beroep kunnen worden overwogen. Indien de deskundige tijdens de bezwaarfase wordt geraadpleegd, is het volgens een geïnterviewde juist van belang de bezwaarfase te doorlopen, mede omdat de rechter waarde hecht aan het deskundigenadvies.

Voorts wordt als overweging genoemd dat het object van geschil in rechtstreeks beroep een ander is dan indien pas na afloop van de bezwaarfase een rechter wordt geadieerd. Dit kan vóór, maar ook tegen rechtstreeks beroep pleiten. Eén respondent heeft gewezen op complicaties die voortvloeien uit de verschillen tussen bezwaar en beroep wat betreft de toetsing en de beslissingsmogelijkheden (besluit of vernietiging).

Tenslotte wordt genoemd dat rechtstreeks beroep de noodzaak met zich brengt om in bezwaar een bestuursorgaan te overtuigen van de wenselijkheid om het geschil meteen in beroep voor te leggen.

8.3.2. Instemmingsvereiste

** Ervaren belanghebbenden het vereiste van instemming van het bestuursorgaan als een belemmering?*¹⁶⁸

Van de zijde van enkele procesgemachtigden zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij het instemmingsvereiste. Het bestuursorgaan heeft een doorslaggevende stem, zonder dat een verzoeker daar nog tegen kan ageren. Twee respondenten stellen een andere invulling van de procedure voor, door ofwel bij de rechter een comparitie te houden over de vraag of een zaak in beroep behandeld kan worden, dan wel door de rechter meteen te laten oordelen over verzoeken om rechtstreeks beroep.

8.3.3. Procedureversnelling

** Ervaren de betrokken belanghebbenden een procedureversnelling?*¹⁶⁹

Aanvankelijk is rechtstreeks beroep vooral gezien als een mogelijkheid tot bespoediging van de procedure, om tot een eindoordeel van de rechter te komen door het overslaan van de bezwaarfase. De mogelijkheid tot procedureversnelling speelt in de overwegingen zeker een rol. Op dit punt wordt echter weinig verwacht van rechtstreeks beroep. Soms is er ook een belang om de procedure juist te vertragen. De bezwaarschriftprocedure leent zich daarvoor wanneer een besluit niet wordt uitgevoerd zolang het niet onherroepelijk is geworden omdat het bestuursorgaan of de begunstigde dat niet aandurft, omdat rechtsmiddelen schorsende werking hebben of omdat het besluit in voorlopige voorziening is geschorst. Verder wordt het instellen van rechtsmiddelen ook gebruikt om de onderhandelingspositie ten opzichte van de begunstigde of van het bestuursorgaan te versterken. Eén procesgemachtigde gaf aan dat in drie gevallen verzoeken maandenlang en ondanks herhaald rappelleren niet werden behandeld.

¹⁶⁸ Onderzoeksvraag 12.

¹⁶⁹ Onderzoeksvraag 13.

Naar onze mening bood het voorbeeld waarin een voorlopige voorziening in bezwaar middels instemming van beide partijen werd geconverteerd in een voorlopige voorziening hangende beroep, een interessante visie op de mogelijkheid van procedureversnelling. Deze conversie maakt het voor de rechter mogelijk om op grond van artikel 8:86 Awb uitspraak ten gronde te doen. Artikel 8:86 Awb kan immers alleen hangende beroep worden toegepast, niet hangende bezwaar.

Artikel 8:86 Awb komt voor toepassing in aanmerking indien ‘nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak’. Wanneer dat het geval is, dan is uit de aard der zaak ook voldaan aan het criterium van artikel 7:1a Awb dat de zaak ‘geschikt’ is. Tegen deze achtergrond kan een pragmatische toepassing van artikel 7:1a Awb – ook op initiatief van de voorzieningenrechter – alleen maar worden toegejuicht.

8.3.4. Waardering voor de bezwaarschriftprocedure

** Heeft de keuzemogelijkheid invloed op de waardering voor de bezwaarschrift procedure, dan wel heeft de waardering van de bezwaarschriftprocedure invloed op de keuze?¹⁷⁰*

Uit het onderzoek komt naar voren dat de bezwaarschriftprocedure in het algemeen zeer wordt gewaardeerd. Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat de invoering van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep deze waardering van de bezwaarschriftprocedure heeft beïnvloed. Omgekeerd heeft de waardering voor de bezwaarschriftprocedure wel een grote invloed op de keuze om al dan niet een verzoek tot het instemmen met rechtstreeks beroep in te dienen (zie hiervoor § 8.3.1).

8.4. Bestuursorganen

8.4.1. Perceptie

Hoewel geen van de onderzoeksvragen daarop was gericht, is uit het onderzoek naar voren gekomen dat de beeldvorming die bij bestuursorganen is ontstaan over rechtstreeks beroep een grote invloed heeft op de uitvoeringspraktijk.¹⁷¹ De respondenten geven blijk van het gevoel dat er een grote coalitie tegen rechtstreeks beroep bestaat. Zij menen dat van hen wordt verwacht dat zij in principe niet instemmen met verzoeken om rechtstreeks beroep (‘nee, tenzij’). Dit beeld baseren zij op de parlementaire geschiedenis en op de gepubliceerde rechtspraak, maar ook op informatie die is verstrekt door het Ministerie van Justitie en de VNG.

Het beeld lijkt enigszins vertekend te zijn. Zowel het ministerie als de VNG spreken tegen dat het de bedoeling is geweest om negatieve signalen af te geven. Aan de parlementaire geschiedenis kan een afwijzende tenor niet worden ontzegd. Ook in de rechtspraak is het percentage terugverwijzingen opvallend hoog. Bij dat laatste moeten echter wel twee dingen worden bedacht. Ten eerste kost het minder tijd om een zaak terug te verwijzen dan een uitspraak in het geschil te doen waardoor er in de beginperiode naar verhouding veel terugverwijzingen zijn geweest, terwijl in de zaken die in rechtstreeks beroep worden afgedaan nog niet in alle gevallen een uitspraak beschikbaar is. Ten tweede zijn terugverwijzingen veel herkenbaarder aangezien daaraan een (uitvoerige) motivering ten grondslag wordt gelegd. Bij zaken die in rechtstreeks beroep worden afgehandeld ligt de nadruk op de rechtsvraag en de afwikkeling van het geschil en niet op overwegingen om welke redenen de zaak in rechtstreeks beroep kan worden behandeld.

¹⁷⁰ Onderzoeksvraag 14.

¹⁷¹ Zie § 6.1 en § 7.2.2.

Onzes inziens is het beeld dat bij bestuursorganen heeft postgevat niet wezenlijk onjuist, maar wel te somber. Dit leidt ertoe dat ook neutraal bedoelde informatieverstrekking als afwijzend wordt ervaren.

8.4.2. Voorlichting

* Wordt informatie verstrekt over de mogelijkheid van rechtstreeks beroep?¹⁷²

Bestuursorganen geven weinig bekendheid aan de mogelijkheid van rechtstreeks beroep. Sommige bestuursorganen vermelden de mogelijkheid op hun website of stellen een informatiefolder beschikbaar waarin dit onderwerp wordt aangestipt. In een enkel geval worden bezwaarmakers mondeling geïnformeerd als rechtstreeks beroep zinvol lijkt. In de rechtsmiddelclausule of met het primaire besluit meegezonden informatiefolders wordt, enkele uitzonderingen daargelaten, doorgaans geen melding gemaakt van de mogelijkheid om het bestuursorgaan te verzoeken om in te stemmen met rechtstreeks beroep. Terughoudendheid in informatieverstrekking blijkt regelmatig een bewuste keuze te zijn, die men vooral gebaseerd heeft op de intentie die uit de parlementaire geschiedenis naar voren komt. Men wil rechtstreeks beroep niet promoten. Een enkele keer komt het voor dat belanghebbenden wel actief worden geïnformeerd wanneer het bestuursorgaan rechtstreeks beroep zelf een aantrekkelijke optie vindt.

8.4.3. Tijdigheid

Hoewel geen van de onderzoeksvragen betrekking heeft op dit aspect, is het vermeldenswaardig dat in de praktijk de vraag, op welk moment een verzoek om rechtstreeks beroep moet worden gedaan, zeer verschillend wordt beantwoord. Daarbij zijn wij vijf varianten tegengekomen:

- 1) het verzoek moet bij het initiële bezwaarschrift worden gedaan en kan niet alsnog worden gedaan bij de indiening van de gronden;
- 2) het verzoek kan uiterlijk worden gedaan bij de *indiening* van de gronden maar niet bij de *aanvulling* van de gronden. Bij dit onderscheid tussen indiening en aanvulling kan het verzoek alleen worden gedaan na het initiële bezwaarschrift indien dit in het geheel geen gronden bevatte;
- 3) het verzoek kan worden gedaan bij de aanvulling van de gronden. Daarbij is aangegeven dat het voor de beantwoording van de vraag of de zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep, nodig is om de gronden van het bezwaar te kennen. Verder wordt het nuttig gevonden een tijdstip na het einde van de bezwaartermijn te kiezen omdat dan in beginsel ook bekend is of er derden zijn die bezwaar hebben gemaakt en wie dat zijn;
- 4) een verzoek kan niet pas tijdens de hoorzitting in bezwaar worden gedaan;
- 5) een verzoek kan ongeacht het moment waarop het is gedaan worden ingewilligd wanneer dat om pragmatische redenen wenselijk is.

Ondanks het beperkte aantal gevallen waarop deze bevindingen betrekking hebben, lijkt het erop dat bij bestuursorganen geen helder beeld voor ogen staat, op welk moment tijdens de bezwaarprocedure een verzoek uiterlijk moet zijn ingediend. Ook de rechtspraak is niet consistent.

¹⁷² Onderzoeksvraag 17.

8.4.4. Geschiktheids criterium

** Op welke wijze wordt door bestuursorganen invulling gegeven aan het geschiktheids criterium?¹⁷³*
** Voeren zij ter zake een beleid?¹⁷⁴*

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de afweging van bestuursorganen zich veelal toespitst op de vraag of de bezwaarschriftprocedure al dan niet een meerwaarde heeft. Dit standpunt wordt niet alleen gevolgd door bestuursorganen die relatief weinig bezwaarschriften behandelen, maar ook bij de afhandeling van bezwaarschriften in beschikkingfabrieken. Soms spelen specifieke factoren een rol bij de waarde die aan de bezwaarschriftprocedure wordt toegekend, bijvoorbeeld de omstandigheid dat tijdens de bezwaarfase een advies wordt uitgebracht door een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie.

In de praktijk lijkt zich af te tekenen dat bestuursorganen terughoudend zijn aangezien zij hebben begrepen dat de vraag naar de geschiktheid wat betreft de wetgever en de rechter met 'nee, tenzij' moet worden beantwoord. Zij ontleen dit beeld aan de parlementaire geschiedenis die zij verrassend goed blijken te kennen, aan informatie die door het Ministerie van Justitie zou zijn verstrekt en aan informatie die door het landelijk overleg van voorzitters van de sectoren bestuursrecht is verstrekt. Ook wordt gerefereerd aan gepubliceerde uitspraken van rechters, waarin zaken zijn terugverwezen. Daaruit wordt geconcludeerd dat rechters zeer streng oordelen.

Van de geïnterviewde bestuursorganen beschikte slechts één over gepubliceerd beleid. Dit is de NMa die als beleidslijn hanteert dat bij een verzoek om rechtstreeks beroep in bezwaarschriften gericht tegen sanctiebesluiten in principe wordt ingestemd. Voor zover op gemeentelijk niveau beleid wordt gevoerd, betreft dit de procedure en daarbij vooral het tijdsaspect. De meeste bestuursorganen hebben aangegeven nog geen beleid te hebben gevormd en eerst eens af te willen wachten wat er op hen afkomt.

8.4.5. Signaalfunctie

De onderzoeksopzet heeft niet voorzien in vragen met de betrekking tot de invloed van rechtstreeks beroep op de signaalfunctie van de bezwaarschriftprocedure. Gebleken is echter dat in elk geval op dit ogenblik een levendige belangstelling voor rechtstreeks beroepzaken bestaat bij de hogere echelons van de bestuursorganen. Zolang dit het geval is zullen rechtstreeks beroepzaken ten minste evenveel aandacht krijgen als bezwaarzaken. Het is dan aannemelijk dat de signaalfunctie door de mogelijkheid van rechtstreeks beroep niet wordt geschaad, maar misschien zelfs wordt gediend.

8.4.6. Werkbelasting

** Ervaren de betrokken bestuursorganen een werklastvermindering?¹⁷⁵*

Bij geen van de geïnterviewde bestuursorganen is sprake van een zodanig aantal verzoeken om rechtstreeks beroep dat van een merkbare vermindering van de werklast in bezwaar sprake zou kunnen zijn. Eén bestuursorgaan merkte op dat van een netto werklastvermindering ook geen

¹⁷³ Onderzoeksvraag 15.

¹⁷⁴ Onderzoeksvraag 16.

¹⁷⁵ Onderzoeksvraag 18.

sprake zal kunnen zijn vanwege de werklast die de behandeling van de zaak in rechtstreeks beroep met zich brengt. Een ander bestuursorgaan verwacht van rechtstreeks beroep zelfs een werklastvermeerdering omdat rechtstreeks beroep anders dan bezwaar en beroep zo een onvoorspelbare factor is dat daarop niet vooraf bij de verdeling van capaciteit kan worden ingespeeld.

Er is nog niet veel praktijkervaring met de duur van behandeling van verzoeken. De meeste bestuursorganen menen dat 'snel' beslist kan worden. Anderzijds wordt ook aangegeven dat de beslissing op een verzoek om in te stemmen met rechtstreeks beroep een serieus onderzoek van het dossier zal vergen, waarbij een behandeltermijn van twee tot vier weken wordt aangegeven. Daarbij komt naar voren dat men bevreesd is voor terugverwijzing door de rechter en men dus zeker wil zijn van de zaak. Uit de beschikbare rechtspraak komt een zeer divers beeld naar voren over de behandelduur. Deze varieert van een afhandeling binnen vier dagen na het aanvullend bezwaarschrift waarin verzoek is gedaan tot ongeveer drie maanden na het verzoek.

Belanghebbenden die een verzoek doen om in te stemmen met rechtstreeks beroep zullen er, gelet op de thans beschikbare informatie, goed aan doen rekening te houden met een toegevoegde behandelingsduur van tenminste twee maanden maar mogelijk veel meer. Het is niet uitgesloten dat een deel van deze extra behandelingsduur wordt teruggewonnen omdat de bestudering van het dossier die nodig is voor de beslissing inzake rechtstreeks beroep, leidt tot een inzicht in de zaak die ook voor de behandeling ervan kan worden aangewend wanneer de rechter de zaak terugzendt.

8.4.7. Gevolgen voor de bezwaarschriftprocedure

** Leidt afwijzing van een verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan tot overleg en/of afspraken over de verdere behandeling van het bezwaar?¹⁷⁶*
** Komt het voor dat de discussie tussen een belanghebbende en het bestuursorgaan hangende rechtstreeks beroep wordt voortgezet ondanks het feit dat de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen?¹⁷⁷*

Er is nog geen conclusie te trekken over het effect van afwijzing door het bestuursorgaan op de verdere behandeling van het bezwaarschrift.

Geen van de bestuursorganen heeft aangegeven dat ondanks behandeling van een zaak in rechtstreeks beroep de discussie tussen bezwaarmaker en bestuursorgaan wordt voortgezet.

8.4.8. Invloed op primaire besluitvorming

** Heeft de mogelijkheid van rechtstreeks beroep invloed op de kwaliteit van de primaire besluitvorming?¹⁷⁸*

Het onderzoek heeft geen gegevens opgeleverd die leiden tot een bevestigend of ontkennend antwoord op deze vraag.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Onderzoeksvraag 19.

¹⁷⁷ Onderzoeksvraag 20.

¹⁷⁸ Onderzoeksvraag 21.

¹⁷⁹ Deze vraag is in de MvA I op p. 6 ontkennend beantwoord: 'Op de kwaliteit van de besluitvorming zijn van de voorgestelde regeling positieve noch negatieve effecten te verwachten.'

8.5. Bestuursrechter

8.5.1. Kennelijkheidscriterium

- * Hoe wordt aan dit 'kennelijkheidscriterium' invulling gegeven?¹⁸⁰
- * Worden zaken ook om andere redenen terugverwezen?¹⁸¹
- * Is voor de invulling van het 'kennelijkheidscriterium' beleid vastgesteld?¹⁸²

Rechterlijke instanties geven aan zich afwachtend op te stellen en verzoeken per geval te beoordelen. Er is door het Landelijk Overleg Voorzitters Bestuursrecht (LOVB) een beleidslijn afgesproken. Hoofdlijn in dat beleid is dat de rechter een lijdelijke houding aanneemt, dat wil zeggen partijen in beginsel in hun keuze voor rechtstreeks beroep volgt. Daarnaast is afgesproken dat de sectoren bestuursrecht Alkmaar, Assen, Breda en Maastricht deze lijn niet volgen en meer actief gebruik maken van de bevoegdheid ex artikel 8:54a Awb en de zaak eventueel terugverwijzen. Het beleid van het LOVB zou vanwege het geringe aantal zaken niet erg uit de verf komen. Het wordt ook niet strikt gevolgd. Van de zijde van één van de betrokken rechtbanken is meegedeeld dat zij een kennelijkheidstoetsing toepast, zoals in de wet en de memorie van toelichting is beoogd en dat door deze rechtbank dus niet wordt aangesloten bij het beleid van het LOVB om een strenge houding ten aanzien van toetsing van 8:54a Awb in te nemen. Twee andere rechtbanken gaven juist aan zich niet lijdelijk op te stellen volgens de algemene lijn en juist wel te gaan toetsen. Ook zij beroepen zich in dat verband op de parlementaire geschiedenis. Weer een andere rechtbank betoonde zich wel content met de voor haar vastgestelde lijn van het LOVB, dat wil zeggen terughoudende toetsing.

Sommige rechtbanken hebben eigen beleidslijnen geformuleerd. Tenminste één ervan is gepubliceerd op internet, een ander is aan de onderzoekers ter inzage gegeven. In laatstgenoemd beleidsdocument wordt aangegeven dat het afwijkt *'van het standpunt, zoals dat door het merendeel van de voorzitters van het LOVB is ingenomen'*. Voorts hebben sommige rechtbanken periodiek overleg met de bestuursorganen die grote aantallen beroepen genereren. In dit overleg zijn bepaalde beleidsopvattingen van rechtbanken aan de orde gekomen. Eén van de rechtbanken heeft expliciet aangegeven dat intern overleg wordt gevoerd over de wijze waarop het kennelijkheidscriterium moet worden geïnterpreteerd.

Uit verschillende interviews, zowel bij bestuursorganen als bij gemachtigden, is naar voren gekomen dat het beeld bestaat dat de rechters niet welwillend en zeker niet marginaal toetsen. Wat dat laatste betreft wordt dit beeld bevestigd door de terugverwijzingsuitspraken die tot nu toe beschikbaar zijn gekomen.

8.5.2. Gevolgen voor de bezwaarschriftprocedure

- * Geeft de motivering van de uitspraak ex artikel 8:54a partijen een vingerwijzing voor de behandeling van het bezwaar?¹⁸³

De tot nu toe beschikbare terugverwijzingsuitspraken bevatten een op de zaak toegesneden motivering. Daarbij worden soms specifieke knelpunten aangewezen die de zaak volgens de rechter ongeschikt maken voor rechtstreeks beroep, zoals de aanwezigheid van nieuwe of

¹⁸⁰ Onderzoeksvraag 5.

¹⁸¹ Onderzoeksvraag 6.

¹⁸² Onderzoeksvraag 7.

¹⁸³ Onderzoeksvraag 9.

onbesproken gebleven argumenten. Het is evident dat het bestuursorgaan in de behandeling in bezwaar in elk geval aandacht dient te besteden aan deze knelpunten.

8.6. Aanbevelingen

Het prille stadium waarin deze invoeringsevaluatie is uitgevoerd noopt tot grote terughoudendheid bij het doen van aanbevelingen. Wij vinden het te vroeg voor aanbevelingen aan de wetgever. Op dit punt beperken wij ons tot het aanreiken van aandachtspunten voor toekomstige evaluaties van de Awb. Ten aanzien van de toepassing van rechtstreeks beroep kunnen op het onderzoek wel enkele aanbevelingen worden gebaseerd aan bestuursorganen en rechter.

8.6.1. Aandachtspunten voor toekomstige evaluaties

Een verzoek om in te stemmen met rechtstreeks beroep biedt de belanghebbende geen instrument om zich te beschermen ingeval een bestuursorgaan moedwillig de procedure wil rekken. Integendeel, zo een verzoek geeft een bestuursorgaan met zulk een intentie de mogelijkheid om door extra procedurele stappen tijd te laten verstrijken. Indien de wetgever het voorbeeld van de Wet Bab en de Wet Arob zou hebben gevolgd door fatale beslistermijnen op te nemen, zou de mogelijkheid tot dit oneigenlijk gebruik aanzienlijk zijn beperkt.

Het is te vroeg voor het oordeel dat er hier sprake is van een serieus probleem. Wel verdient het onzes inziens aanbeveling in latere evaluaties van de Awb op dit punt de vinger aan de pols te houden.

In enkele gevallen is een verzoek om rechtstreeks beroep gebruikt om een voorlopige voorzieningsprocedure onder het bereik te brengen van artikel 8:86 Awb. Het lijkt tegen deze achtergrond nuttig om in toekomstige evaluaties aandacht te besteden aan de vraag of er sprake is van een structurele behoefte aan toepassing van artikel 8:86 Awb hangende bezwaar.

8.6.2. Toepassing

Uit het onderzoek komt een zo gering gebruik van de prorogatiemogelijkheid naar voren dat rekening moet worden gehouden met het risico dat artikel 7:1a Awb een dode letter zal worden wanneer de perceptie dat het een door de autoriteiten niet gewenste procedure betreft zich verder vastzet. Daarom bevelen wij een heroverweging aan van het beleid van rechter en bestuursorganen ten gunste van het rechtstreeks beroep. Rechters, bestuursorganen en procesgemachtigden kunnen de terughoudendheid laten varen en in hun werkzaamheden, waaronder beleid¹⁸⁴ en voorlichting, het mogelijk gebruik van de korte weg via rechtstreeks beroep zonder aarzeling meer stimuleren. Het doel van het rechtstreeks beroep wordt meer gediend, indien rechters zich daarbij beperken tot een marginale toetsing, zoals de wet voorschrijft.

Wat betreft de interpretatie van de regeling is er één in het oog springend aspect waarover in de praktijk zeer uiteenlopende opvattingen bestaan. Dit betreft het moment waarop een verzoek om rechtstreeks beroep uiterlijk moet zijn ingediend tijdens de bezwaarfase. Wij bevelen een interpretatie aan in de lijn van artikel 6:6 sub b Awb op grond waarvan een verzoek in een aanvulling van het bezwaarschrift mogelijk is. Voor zover zulk een aanvulling hinderlijk laat wordt ingediend, kan het bestuursorgaan het verzoek in deze interpretatie afwijzen op grond van zijn beleidsvrijheid in plaats van op gronden van ontoelaatbaarheid.

¹⁸⁴ Het voorbeeld van de NMa die bij beleidsregel typen voor rechtstreeks beroep in aanmerking komende besluiten benoemt, verdient navolging.

Slotbeschouwing

The proof of the pudding is in the eating. In dit onderzoek gaat dat zowel op voor het rechtstreeks beroep, als voor de bezwaarschriftprocedure. De mate waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om te vragen om rechtstreeks beroep, kan mede worden gezien als de proef op de som wat betreft de kritiek die is geuit op de verplichte bezwaarschriftprocedure van de Awb.¹⁸⁵

Voor wat betreft het rechtstreeks beroep zelf, heeft de Minister van Justitie in de Eerste Kamer met het oog op de beoordeling van het rechtstreeks beroep in de evaluatie een strenge maatstaf geformuleerd.¹⁸⁶

‘Mocht uit de praktijk blijken dat er veelvuldig terugverwezen wordt of dat het bestuur in gevallen van direct beroep veelvuldig in het ongelijk [gesteld] wordt, dan realiseer ik mij ten volle dat je dan bij de evaluatie moet constateren dat er niet aan de verwachtingen is voldaan. Da[n] moet je overwegen of je terug moet komen op het besluit.’

Naar verhouding is er tot nu toe erg veel terugverwezen. Zoals bijlage 5 laat zien betreft – als we de voorlopige voorzieningen niet meerekenen – de helft van de uitspraken in rechtstreeks beroep een terugverwijzing. Dat lijkt erg veel en als op de langere termijn het percentage van terugzending in de orde van grootte van 50 zou blijven, dan zou dat ook zeker duiden op het bestaan van een structureel probleem. Betekent dit nu dat wij bij deze invoeringsevaluatie moeten concluderen ‘dat er niet aan de verwachtingen is voldaan’?

Wij menen niet dat deze vraag nu al bevestigend moet worden beantwoord en al helemaal niet dat ‘je moet overwegen of je terug moet komen op het besluit’ om deze rechtsfiguur op te nemen in de Awb. Om te beginnen gaat het nog om erg kleine aantallen. Daarbij is het goed denkbaar dat het beeld in het begin vertekend is om de redenen die hierboven in § 8.5.1 zijn genoemd. Er kan echter ook niet worden gezegd dat het rechtstreeks beroep in het eerste jaar na invoering goed uit de startblokken is gekomen.

Tot op heden is het gebruik dat van deze nieuwe procedurele mogelijkheid wordt gemaakt verwaarloosbaar klein. Diverse factoren dragen bij tot deze situatie. In z’n algemeenheid kan echter worden gezegd dat de beslissing om geen gebruik te maken van de mogelijkheid rechtstreeks beroep te vragen, maar in plaats daarvan de bezwaarschriftprocedure te doorlopen, een bewuste keuze is. De bezwaren die eerder tegen de bezwaarschriftprocedure zijn geuit, blijken in het concrete geval meestal overkomelijk. Het gaat zelfs nog een stap verder. Onder de aantekening dat dit onderzoek een beperkte reikwijdte heeft gehad en in een zeer pril stadium is uitgevoerd, kan worden gezegd dat de bezwaarschriftprocedure door alle betrokkenen in aanzienlijke mate positief wordt gewaardeerd.

De redenen voor deze positieve waardering lopen zeer uiteen. De functie van de bezwaarschriftprocedure ten dienste van een integrale bestuurlijke heroverweging, wordt door vrijwel alle betrokkenen erg belangrijk gevonden.

Er zijn echter ook mindere positieve overwegingen die belanghebbenden afhouden van rechtstreeks beroep. Een belangrijk doel bij de introductie van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep was bespoediging van de procedure. Er bestaat twijfel of deze bespoediging zal worden gerealiseerd.

¹⁸⁵ Zoals is aangegeven in § 3.2. is dit van de zijde van de NMa opgemerkt.

¹⁸⁶ Handelingen I 27 april 2004, p. 26-1358, middelste kolom.

Het heeft er de schijn van dat de gedachtevorming over rechtstreeks beroep tot nu toe in belangrijke mate, misschien wel teveel, bepaald is geweest door vrees voor mogelijke overbelasting van rechterlijke instanties. De parlementaire geschiedenis is van deze vrees doordrenkt. In de eerste gepubliceerde uitspraken lijkt ook de rechter op de rem te trappen.

De regering heeft de verwachting uitgesproken dat van de terugverwijsmogelijkheid een sterk preventieve werking zal uitgaan.¹⁸⁷ Deze verwachting is ten volle uitgekomen.

Hoewel dat zakelijk gezien niet geheel wordt gerechtvaardigd door de inhoud van de afgegeven signalen heeft zich bij belanghebbenden en bestuursorganen het beeld vastgezet dat een brede coalitie van regering, wetgever en rechter tegen het rechtstreeks beroep is gekant.

Het waarschuwend signaal van wetgever en rechter tegen rechtstreeks beroep is te krachtig doorgekomen. Bij bestuursorganen en procesgemachtigden is teveel het beeld ontstaan dat een verzoek om rechtstreeks beroep bij voorbaat kansloos is.

Uit de interviews komt naar voren dat de vrees in elk geval bij een aantal rechters inmiddels plaats maakt voor opluchting doordat de verwachte vloedgolf aan rechtstreeks beroepzaken is uitgebleven en dat zij thans positief oordelen over dit instrument.

Het doel van de invoering van rechtstreeks beroep is een zekere flexibilisering van het bestuursprocesrecht ten einde het mogelijk te maken dat partijen procedures die zij onnodig vinden kunnen overslaan en zo tijdwinst kunnen boeken. Het rechtstreeks beroep functioneert nog niet overeenkomstig dit doel.

Als de betrokkenen – rechter, bestuursorganen en Ministerie van Justitie – willen dat het rechtstreeks beroep de kans krijgt om zich te ontwikkelen tot een instrument dat partijen durven aan te wenden in gevallen die zich daarvoor lenen, dan is het zaak een minder krampachtige houding aan te nemen en de wijziging in houding ook uitdrukkelijk over het voetlicht te brengen.

¹⁸⁷ Bijvoorbeeld MvA I, p. 5.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

| Rol en naam | Achtergrond | Vervang(st)er |
|------------------------------|--|--------------------------|
| Voorzitter | | |
| Dhr. prof. mr. H.E. Bröring | Centrum voor Recht, Bestuur en Samenleving, Rijksuniversiteit Groningen | |
| | | |
| Secretaris | | |
| Mw. mr. W.M. de Jongste | Ministerie van Justitie, WODC/EWB | Mw. mr. Y. Visser |
| | | |
| Leden | | |
| Dhr. mr. C. H. Bangma | Ministerie van Justitie; Directie Wetgeving, sector Staats- en Bestuursrecht | Mw. mr. I. Kolhoop |
| Mw. mr. M.J. van den Broek | Rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht | |
| Dhr. mr. R.H. van den Hoogen | Ministerie van Justitie, directie Strategie Rechtspleging | |
| Mw. drs. M. Veerbeek | VNG | Dhr. mr. C.L. de Vlieger |

Bijlage 2 Geïnterviewden

Eén of meerdere medewerkers van onderstaande organisaties hebben een bijdrage aan het onderzoek geleverd door de onderzoekers één of meerdere keren in persoon of telefonisch te woord te staan of door anderszins informatie te verstrekken. De onderzoekers betuigen hen hun dank.

I. Rechterlijke instanties

- 1) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
- 2) College van Beroep voor het bedrijfsleven
- 3) Rechtbank Almelo
- 4) Rechtbank Alkmaar
- 5) Rechtbank Amsterdam
- 6) Rechtbank Arnhem
- 7) Rechtbank Breda
- 8) Rechtbank Den Bosch
- 9) Rechtbank Den Haag
- 10) Rechtbank Groningen
- 11) Rechtbank Haarlem
- 12) Rechtbank Leeuwarden
- 13) Rechtbank Middelburg
- 14) Rechtbank Roermond
- 15) Rechtbank Rotterdam
- 16) Rechtbank Utrecht
- 17) Rechtbank Zutphen
- 18) Rechtbank Zwolle-Lelystad

II. Bestuursorganen

Centrale overheid

- 19) Belastingdienst / Ministerie van Financiën
- 20) Ministerie van Justitie

Zelfstandige bestuursorganen

- 21) CTG-ZAio
- 22) NMa
- 23) UWV

Provincies

- 24) Provincie Gelderland
- 25) Provincie Noord-Holland

Waterschap

- 26) Waterschap Brabantse Delta

Gemeenten groot

- 27) Gemeente Den Haag
- 28) Gemeente Rotterdam
- 29) Gemeente Utrecht

Gemeenten middelgroot

- 30) Gemeente Amstelveen
- 31) Gemeente Arnhem

- 32) Gemeente Eindhoven
 - 33) Gemeente Leeuwarden
 - 34) Gemeente Middelburg
 - 35) Gemeente Nijkerk
 - 36) Gemeente Nijmegen
- Gemeenten klein
- 37) Gemeente Appingedam
 - 38) Gemeente Beemster
 - 39) Gemeente Lochem
- Deelgemeente
- 40) Amsterdam Noord

III. Procesgemachtigden

Advocatenkantoren

- 41) AKD Prinsen Van Wijmen N.V.
- 42) Boekel De Nérée
- 43) De Brauw Blackstone Westbroek
- 44) Houthoff Buruma
- 45) Van Mens en Wisselink
- 46) Pels Rijcken en Droogleever Fortuijn

Rechtsbijstandverleners

- 47) CAPRA
- 48) DAS rechtsbijstand
- 49) Helpdesk Zorg in Evenwicht van de Stichting Eerlijke Geneesmiddelenvoorziening (EGV) en Helpdesk Stichting Patiëntenbelang Vergoeding Dieetpreparaten (SPVD)
- 50) Bureau Bestuursjuridische Advisering BV (BJA)
- 51) Tonnaer BV

Bijlage 3 Artikelen 7:1a en 8:54a Awb

Artikel 7:1a

1. In het bezwaarschrift kan de indiener het bestuursorgaan verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de administratieve rechter, zulks in afwijking van artikel 7:1.
2. Het bestuursorgaan wijst het verzoek in ieder geval af, indien:
 - a. het bezwaarschrift is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, of
 - b. tegen het besluit een ander bezwaarschrift is ingediend waarin eenzelfde verzoek ontbreekt, tenzij dat andere bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk is.
3. Het bestuursorgaan kan instemmen met het verzoek indien de zaak daarvoor geschikt is.
4. Het bestuursorgaan beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek. Een beslissing tot instemming wordt genomen zodra redelijkerwijs kan worden aangenomen dat geen nieuwe bezwaarschriften zullen worden ingediend. De artikelen 4:7 en 4:8 zijn niet van toepassing.
5. Indien het bestuursorgaan instemt met het verzoek zendt het het bezwaarschrift, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, onverwijld door aan de bevoegde rechter.
6. Een na de instemming ontvangen bezwaarschrift wordt eveneens onverwijld doorgezonden aan de bevoegde rechter. Indien dit bezwaarschrift geen verzoek als bedoeld in het eerste lid bevat, wordt, in afwijking van artikel 8:41, eerste lid, geen griffierecht geheven.

Artikel 8:54a

1. Totdat partijen zijn uitgenodigd om op een zitting van de rechtbank te verschijnen, kan de rechtbank het onderzoek sluiten, indien voortzetting van het onderzoek niet nodig is, omdat het bestuursorgaan kennelijk ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep bij de rechtbank.
2. In dat geval strekt de uitspraak ertoe dat het bestuursorgaan het beroepschrift als bezwaarschrift behandelt. Artikel 7:10 is van overeenkomstige toepassing.

Bijlage 4 Cijfermateriaal

| Instantie | Aantal zaken volgens informatie aan onderzoekers (periode 200409-200507/08) ¹⁸⁸ | Aantal zaken volgens informatie via registratiesysteem Berber (periode 200409-200508) | Uitspraken in en voorlopige voorziening hangende rechtstreeks beroep (zie ook bijlage 5) |
|---------------------|--|---|--|
| ABRvS | 1 | n.v.t. | 3 |
| CBB | 5 | 5 | 1 |
| CRvB | - | 0 | |
| Hof Leeuwarden | | | 1 |
| Rb. Alkmaar | 1 | 0 | |
| Rb. Almelo | 2 | 0 | 1 |
| Rb. Amsterdam | 1 | 1 | |
| Rb. Arnhem | 6 | 7 | 4 |
| Rb. Assen | 0 | 0 | |
| Rb. Den Bosch | 2 | 2 | |
| Rb. Breda | 10 (9+1) | 10 | 1 |
| Rb. Dordrecht | - | 2 | |
| Rb. Groningen | 2 | 2 | 2 |
| Rb. Den Haag | 2 | 2 | 1 |
| Rb. Haarlem | 2 | 0 | |
| Rb. Leeuwarden | 10-20 | 0 | 3 |
| Rb. Maastricht | - | 0 | |
| Rb. Middelburg | 1 | 2 | |
| Rb. Roermond | 1 | 0 | |
| Rb. Rotterdam | 2 < 5 | 1 | 2 |
| Rb. Utrecht | 3 | 4 | 2 |
| Rb. Zutphen | 1 | 2 | |
| Rb. Zwolle/Lelystad | 3 | 2 | |

Verzoeken voor rechtstreeks beroep uit berberadministratie

| Instantie | Maand binnen komst | Maand afdoening | Afdoening | Procedurennummer | Soort zaak |
|-----------|---------------------------|-----------------|-----------|------------------|------------|
| CBB | 200411 | | | AWB/04/970 | |
| CBB | 200411 | | | AWB/04/971 | |
| CBB | 200502 | | | AWB/05/140 | |
| CBB | 200502 | | | AWB/05/141 | |
| CBB | 200507 | | | AWB/05/523 | |
| CRvB | (waarschijnlijk) niets | | | | |
| Alkmaar | Niets | | | | |
| Almelo | Niets | | | | |
| Amsterdam | 200504 | - | - | AWB/05/1733 | |

¹⁸⁸ De informatie is door de onderzoekers opgevraagd in de juli/augustus 2005, dus eerder verkregen dan de informatie uit het berbersysteem. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het gegeven dat in de linker kolom minder zaken staan, dan in de middenkolom. Andere afwijkingen in de cijfers zijn vermoedelijk veroorzaakt door administratieve onnauwkeurigheden.

| | | | | | |
|------------|--------|--------|-------------------------------------|-------------|--|
| Arnhem | 200412 | 200501 | Terugverwijzingsuitspraak | AWB/04/3069 | |
| Arnhem | 200503 | 200509 | Ongegrondverklaring | AWB/05/903 | |
| Arnhem | 200504 | | | AWB/05/1409 | |
| Arnhem | 200505 | 200510 | Kennelijk niet ontvankelijk | AWB/05/1754 | |
| Arnhem | 200506 | | | AWB/05/2235 | |
| Arnhem | 200507 | 200509 | Onbevoegdverklaring buiten zitting | AWB/05/2517 | |
| Arnhem | 200508 | 200509 | Onbevoegdverklaring buiten zitting | AWB/05/3257 | |
| Assen | Niets | | | | |
| Den Bosch | 200502 | 200506 | Gegroundverklaring | AWB/05/442 | |
| Den Bosch | 200503 | 200509 | Ongegrondverklaring | AWB/05/623 | |
| Breda | 200502 | 200505 | Terugverwijzing | AWB/05/487 | |
| Breda | 200503 | | | AWB/05/981 | |
| Breda | 200503 | | | AWB/05/986 | |
| Breda | 200503 | | | AWB/05/991 | |
| Breda | 200504 | | | AWB/05/1002 | |
| Breda | 200504 | | | AWB/05/1003 | |
| Breda | 200504 | | | AWB/05/1233 | |
| Breda | 200504 | | | AWB/05/1243 | |
| Breda | 200504 | | | AWB/05/1246 | |
| Breda | 200504 | | | AWB/05/1249 | |
| Dordrecht | 200502 | - | - | AWB/05/198 | |
| Dordrecht | 200507 | - | - | AWB/05/830 | |
| Groningen | | | Ongegrondverklaring buiten zitting | | |
| | 200411 | 200504 | | AWB/04/1111 | |
| Groningen | 200501 | 200503 | Terugverwijzingsuitspraak | AWB/05/106 | |
| Den Haag | 200410 | 200508 | Ongegrondverklaring hoofdzaak | AWB/04/4447 | Beroep tegen weigering om bouwwerkzaamheden stil te leggen |
| Den Haag | 200506 | 200507 | Terugverwijzing | AWB/05/4155 | Beroep tegen ontslag ambtenaar |
| Haarlem | Niets | | | | |
| Leeuwarden | Niets | | | | |
| Maastricht | Niets | | | | |
| Middelburg | 200502 | 200502 | Doorverwijzing naar bevoegd gerecht | AWB/05/112 | |
| Middelburg | 200508 | | | AWB/05/724 | |
| Roermond | Niets | | | | |
| Rotterdam | 200506 | | | AWB/05/2267 | |
| Utrecht | 200501 | 200506 | Ongegrondverklaring | AWB/05/77 | |
| Utrecht | 200507 | 200508 | Ongegrondverklaring hoofdzaak | AWB/05/1801 | |
| Utrecht | 200507 | 200507 | Afwijzing verzoek | AWB/05/1665 | |
| Utrecht | 200508 | | | AWB/05/2268 | |
| Zutphen | 200505 | 200506 | Ongegrondverklaring hoofdzaak | AWB/05/738 | |
| Zutphen | 200506 | | | AWB/05/883 | |
| Zwolle/L | 200504 | - | - | AWB/05/523 | |
| Zwolle/L | 200507 | 200510 | Doorverwijzing naar bestuursorgaan | AWB/05/1077 | |

Bijlage 5 Rechtspraakoverzicht

| | Instantie | Partijen (2 of meer) | Uitspraak | Onderwerp | Verband met rechtstreeks beroep |
|----|---|------------------------------------|---------------------------------------|---|---|
| | Terugzending | | | | |
| 1 | Rb. Almelo 29 april 2005, <i>LJN</i> AT5008 (AB, 2005, 243 m.nt. ATM; Gst. 2005, 115 m.nt. R.J. van Dam). | 3 (parallel belang) | Terugzending | Vergunning weigering opgraven lijk | |
| 2 | Rb. Arnhem 28 januari 2005, <i>LJN</i> AT7188. | 2 | Terugzending | Bouw vergunning | |
| 3 | Rb. Arnhem 15 september 2005, <i>LJN</i> AU3904. | 2 | Terugzending | Bouw vergunning en handhaving | |
| 4 | Rb. Arnhem 6 oktober 2005, <i>LJN</i> AU4723. | 2 | Terugzending | Vrijstelling art. 19 WRO en dwangsom | |
| 5 | Rb. Breda 30 maart 2005, <i>LJN</i> AT4492 (JB 2005/201 m.nt. D.W.M. Wenders). | 2 | Terugzending | Vrijstelling art. 19 WRO | |
| 6 | Rb. Den Haag 1 juli 2005, <i>LJN</i> AT9437. | 2 | Terugzending | Datum vrij willig ontslag | |
| 7 | Rb. Groningen ongedateerd regnr. AWB 05/106 BELEI STRA. | 2 | Terugzending | Planschade vergoeding | |
| 8 | Rb. Leeuwarden 10 oktober 2005, <i>LJN</i> AU5077. | 2 | Terugzending | Subsidie | |
| 9 | Rb. Rotterdam 18 mei 2005, <i>LJN</i> AT6082, ov. 2.4. (AB 2005, 272 m.nt. SZ) | 9 (gevoegde zaken; waarvan 5 r.b.) | Rechtstreeks beroep niet ontvankelijk | Persoonlijk kilometer budget | Eerst bezwaar indienen |
| | Uitspraak in rechtstreeks beroep | | | | |
| 10 | Hof Leeuwarden 1 april 2005, <i>LJN</i> AT3285. | 2 | Beroep ongegrond | Belasting | Beschikking met r.b. ingevoegd in lopend beroep |
| 11 | ABRvS 30 maart 2005, <i>LJN</i> AT 2801. (AB 2005, 212 m.nt. FM). | 2 | Beroep gegrond | Gedogen en afwijzing verzoek handhaving | Gevoegde behandeling beroep tegen b.i.p. en b.o.p |
| 12 | Rb. Arnhem 23 september 2005, <i>LJN</i> AU4026. | 11 (parallel) | Beroep ongegrond | WRO verzoek om handhaving | |

| | | | | | |
|--|--|--------------------------|--|--|--|
| 13 | Rb. Groningen 28 april 2005, AWB04/1111 NABW STRA. | 2 | Beroep ongegrond | Terugvordering bijstand | |
| 14 | (Vzr.) Rb. Leeuwarden 9 december 2004, <i>LJN</i> AS3615; Gst. 2005, 99, m.nt. R.J. van Dam. | 4 (parallel) | Kortsluiting: beroep ongegrond | Bouwvergunning | |
| 15 | Rb. Leeuwarden 10 oktober 2005, <i>LJN</i> AU4357. | 2 | Beroep ongegrond | Subsidie | |
| 16 | Rb. Rotterdam 2 juni 2005, <i>LJN</i> AT8786. | 2 | Beroep gegrond | Toetsing tariefvoorstel | |
| 17 | Rb. Utrecht 1 juni 2005, reg.nr. SBR 05/77. | 2 | Beroep ongegrond | Bouwvergunning | |
| 18 | (Vzr.) Rb. Utrecht 29 juli 2005, Reg. Nrs SBR 05/1665 VV + 05/1801. | 2 | Kortsluiting: beroep ongegrond | Jachtvergunning | |
| Voorlopige voorziening hangende rechtstreeks beroep | | | | | |
| 19 | Vz. ABRvS 29 november 2004, <i>LJN</i> AR7051. | 2 | Schorsing | Gedogen tankstation | Schorsing b.i.p. in r.b. |
| 20 | Vz. ABRvS 1 april 2005, <i>LJN</i> AT3248. | 3 (min of meer parallel) | Weigering Voorl. Voorziening | Nimby-vrijstelling | |
| 21 | Vzr. CBB 25 juli 2005, <i>LJN</i> AT9967 | 2 | Schorsing | Kortingsacties | Verwachting dat beroep gegrond is |
| Overige uitspraken | | | | | |
| 22 | Hof Amsterdam 30 juni 2005, <i>LJN</i> AT8970 | 2 | Beroep ongegrond | Belasting | Verweerder stemt niet in met R.b. |
| 23 | Rb. Almelo 29 april 2005, <i>LJN</i> AT5005. | 2 | Voorl.voorz. | Gerelateerd aan AT5008: vergunning Wet op de lijkbezorging | Opdracht binnen 14 dagen te beslissen op bezwaar |
| 24 | Rb. Arnhem 5 oktober 2005, <i>LJN</i> AU4290. | 10 | Beroep tegen b.i.p. 15 juli 2004 niet-ontvankelijk | | Mogelijkheid r.b. bestond nog niet in juli 2004 |
| 25 | Rb. Maastricht 25 augustus 2005, <i>LJN</i> AU2430. | 2 | 6:2 beroep gegrond | Planschade vergoeding | Verzoek om r.b. geen opschortende werking |
| 26 | Rb. Roermond 12 september 2005, <i>LJN</i> AU2643. | 3 (parallel) | Beroepszaak | vergunningen | Verzoek r.b. door b.o. afgewezen |

Bijlage 6 Aangehaalde bronnen

Regelgeving

- Wet van 13 mei 2004 tot 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), Staatsblad 2004, 220 ('Wet rechtstreeks beroep')
- Besluit van 7 juni 2004 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet 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) (Staatsblad 2004, 270)
- Besluit van 24 maart 2005 tot vaststelling van het tijdstip van vervallen van enkele bepalingen in de Mededingingswet, de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet met betrekking tot rechtstreeks beroep, Staatsblad 2005, 179
- Wet houdende wijziging van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (opneming van een bezwaarschriftprocedure), Stb. 1986, 99

Kamerstukken

- Kamerstukken II 2000-2001, 27 563, nr. A: Advies Raad van State en Nader Rapport
- Kamerstukken II 2000-2001, 27 563, nr. 1-2: Koninklijke boodschap en Voorstel van wet ('Wetsvoorstel Rechtstreeks beroep')
- Kamerstukken II 2000-2001, 27 563, nr. 3: Memorie van Toelichting ('MvT')
- Kamerstukken II 2000-2001, 27 563, nr. 5: Verslag
- Kamerstukken II 2002-2003, 27 563, nr. 6: Nota naar aanleiding van het Verslag ('NV II')
- Kamerstukken I 2002-2003, 27 563, nr. 236: Gewijzigd voorstel van wet
- Kamerstukken I 2003-2004, 27 563, nr. A: Voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Justitie
- Kamerstukken I 2003-2004, 27 563, nr. B: Memorie van Antwoord ('MvA I')
- Kamerstukken I 2003-2004, 27 563, nr. C: Nader voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Justitie
- Kamerstukken I 2003-2004, 27 563, nr. D: Nadere Memorie van Antwoord
- Kamerstukken I 2003-2004, 27 563, nr. E: Eindverslag van de Vaste Commissie voor Justitie
- Kamerstukken I 2003-2004, 27 563, nr. F: Brief van de Minister van Justitie
- Kamerstukken II 27 639, nr. 10
- Kamerstukken II 27 639, nr. 16
- Kamerstukken II 27 639, nr. 33
- Kamerstukken II 27 639, nr. 35
- Handelingen II 80-4549
- Handelingen II 45-3309/3310
- Handelingen I 26-1335/1358
- Handelingen I 27-1438

Parlementaire geschiedenis

- E.J. Daalder, G.R.J. de Groot en J.M.E. van Breugel, De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht, Eerste Tranche, Alphen aan den Rijn 1993

- J.H. van Kreveld en M. Scheltema, Parlementaire geschiedenis van de Wet Arob, H.D. Tjeenk Willink Groningen, 1976.

Rechtspraak

- HR 22 november 1985, AB 1986, 245 m.nt. G.A.C.M. van Ballegooij; NJ 1986, 722 m.nt. MS ('V&D/Groningen' of 'Superdoe')
- ABRvS 15 april 1999, RAwb 1999, 146 m.a. O.J.D.M.L. Jansen.
- ABRvS 30 maart 2005, *LJN* AT 2801 (AB 2005, 212 m.nt. FM).
- Vz. ABRvS 29 november 2004, *LJN* AR7051.
- Vz. ABRvS 1 april 2005, *LJN* AT3248.
- Vزر. CBB 25 juli 2005, *LJN* AT9967.
- CBB 14 juni 2005, AT8365 (AB 2005, 339 m.nt. JHvdV).
- Hof Leeuwarden 1 april 2005, *LJN* AT3285.
- Rb. Almelo 29 april 2005, *LJN* AT5008 (Gst. 2005, p.411-413, m.nt. Van Dam, AB 2005, 243 m.nt. ATM)
- Rb. Almelo 29 april 2005, *LJN* AT5005
- Rb. Arnhem 28 januari 2005, *LJN* AT7188
- Rb. Arnhem 15 september 2005, *LJN* AU3904
- Rb. Arnhem 23 september 2005, *LJN* AU4026
- Rb. Arnhem 6 oktober 2005, *LJN* AU4723
- Rb. Arnhem 5 oktober 2005, *LJN* AU4290.
- Rb. Breda 30 maart 2005, *LJN* AT4492 (Gst. 2005, p. 310-311 m.nt. Van Dam, JB 2005/201 m.nt. D.W.M. Wenders).
- Rb. Den Haag 1 juli 2005, *LJN* AT9437.
- Rb. Groningen regnr. AWB 05/106 BELEI STRA.
- Rb. Groningen 28 april 2005, AWB04/1111 NABW STRA.
- Rb. Leeuwarden 10 oktober 2005, *LJN* AU4357.
- Rb. Leeuwarden 10 oktober 2005, *LJN* AU5077.
- Vزر. Rb. Leeuwarden 9 december 2004, *LJN* AS3615 (Gst. 2005, p.347-348, m.nt. Van Dam).
- Rb. Maastricht 25 augustus 2005, *LJN* AU2430.
- Rb. Roermond 12 september 2005, *LJN* AU2643.
- Rb. Rotterdam 18 mei 2005, *LJN* AT6082, (AB 2005, 272 m.nt. SZ)
- Rb. Rotterdam 2 juli 2005, *LJN* AT8786.
- Rb. Utrecht 1 juni 2005, reg.nr. SBR 05/77.
- Vزر. Rb. Utrecht 29 juli 2005, Reg. Nrs SBR 05/1665 VV + 05/1801.

Literatuur

- C.H. Bangma, Wet rechtstreeks beroep, Een regeling voor het overslaan van de bezwaarschriftprocedure, Gst. 2004, no. 7215, p. 549-553
- J.B.J.M. ten Berge en R.J.G.M. Widdershoven, Berscherming tegen de overheid. Nederlands Algemeen Bestuursrecht 2, 6^e druk 2001
- M.B.W. Biesheuvel, Weg met de bezwaarschriftenprocedure, Opinie, NJB 1996, p. 930
- Commissie Evaluatie Awb II, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001, BJu Den Haag, 2002
- L.J.A. Damen, Rechtsvorming door de bestuursrechter onder de Awb, in F.A.M. Stroink e.a. Vijf jaar JB en Awb, Sdu 1999
- J.G. van Erp en M.D. van Ewijk, Werklast bestuurlijke boete. Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging, WODC rapport 232, BJu Den Haag 2005

- Vgl. B.J. van Ettekoven, M.A. Pach en I.C. van der Vlies, Alternatieven van en voor de bestuursrechter, preadviezen VAR, BJu 2001
- M. Herwijer en R.A. van Peppel, Eerst bezwaar maken en daarna wellicht nog in beroep: het perspectief van de belanghebbende, in: F.A.M. Stroink, A.W. Heringa en A.R. Neerhof (red.) Vijf jaar JB en de Awb, Sdu Den Haag, 1999
- J.A. Van Kemenade (werkgroep onder voorzitterschap van) Bestuur in geding, Haarlem, 1997
- Ch. Lagerweij, Rechtstreeks beroep, Risicobewust nummer 4, VNG, 2004, p.3-6 (www.vng-ovo.nl/beheer/dn/risicobewust/rb42004)
- B.M.J. van der Meulen, Onoverkomelijk bezwaar. Drie soorten prorogatie: maatwerk of wetgevingsvandalisme? Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht 2002, p. 87-97 (Van der Meulen 2002a)
- B.M.J. van der Meulen, Prorogatie in de Mededingingswet. Vrije keuze voor de bezwaarschriftprocedure of voor rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter, markt en mededinging 2002, p.205-208 (Van der Meulen, 2002b)
- J.H.W. Notten, De Algemene wet bestuursrecht en het maken van bezwaar. Zwaartepunten van een bestuurlijke voorprocedure, diss. UM 1998, Sdu Den Haag 1998
- NVvR, Advies inzake wetsvoorstel tot wijziging van de Awb (rechtstreeks beroep) Den Haag 18 februari 2000
- Redactie Markt en Mededinging, Evaluatie van de Mededingingswet; een gemiste kans, M&M 2002, p. 213
- A.T. Ottow, Het verschil tussen duivenhokken en telecommunicatie. De bestuurs(proces)rechtelijke obstakels bij het toezicht op de telecommunicatiemarkt, in Toezicht op markten preadviezen voor de VAR Vereniging voor bestuursrecht, 2003, nr. 130 Den Haag BJu 2003
- A.T. Ottow, Kort commentaar op enkele procedurele wijzigingen in de nieuwe Telecommunicatiewet, Mediaforum 2004, p. 2-5
- M. Schreuder-Vlasblom, De Awb; het bestuursprocesrecht, W.E.J. Tjeenk Willink Deventer
- P.J. Slot, W.B. van Bockel, J.E.M. Polak, W. den Ouden en K.M. Westra, Eindrapport Evaluatie Mededingingswet (Juridisch deelonderzoek), Den Haag z.j.
- E.M. Scholten, Bezwaarschriftprocedure en artikel 6 EVRM; Een efficiency-toets, M&M 2002, p. 36 e.v.
- J.G. Steenbeek, Het beroep tegen administratieve beschikkingen. Een commentaar op de wet beroep administratieve beschikkingen, VUGA Den Haag 1965
- J.G. Steenbeek en F.A.M. Stroink, Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, 4^e druk, VUGA Den Haag 1988
- A.Q.C. Tak, Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk, 2^e druk. Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2005
- Van Wijk, Konijnenbelt, Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 12^e druk, Elsevier Den Haag, 2002

Overig

- Handreiking Bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2004
(www.justitie.nl/themas/wetgeving/dossiers/Awb/diversen/Diversen.asp)
- K. Jongasma, Notitie wet rechtstreeks beroep, Assen 2004
- D. van der List, Handelwijze Wet rechtstreeks beroep, Groningen 2004

- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Advies inzake wetsvoorstel tot wijziging van de Awb (rechtstreeks beroep), Den Haag 2000
- De Rechtspraak, Jaarverslag 2004
(www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/Publicaties/Jaardocumenten.htm, zie jaarverslag 2004)
- Landelijke procesregeling bestuursrecht
(www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Landelijke+regelingen/Sector+bestuursrecht/Landelijke+procesregeling+bestuursrecht.htm#procesregeling)
- Landelijk overleg van de Voorzitters van de Bestuurssectoren, Memo over Wet rechtstreeks beroep, 30 augustus 2004
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Inwerkingtreding wetsvoorstellen Algemene wet bestuursrecht, Nieuwsbrief nummer 1706, Den Haag 18 mei 2004 (www.vng.nl onder VNG-brieven)

