

Vergaderjaar 2000–2001

27 563

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel is onderdeel van het pakket van maatregelen dat bedoeld is om de juridisering van het openbaar bestuur terug te dringen.¹ Veel van de met het oog daarop te nemen maatregelen zijn in het regeerakkoord aangekondigd. Dat geldt ook voor dit wetsvoorstel. In het regeerakkoord is 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 (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, blz. 77). Deze maatregel voorziet in 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.

Een andere versoepeling van de verplichte bezwaarschriftprocedure die in het regeerakkoord is aangekondigd houdt verband met het samenvoegen van de beide openbare voorbereidingsprocedures in de Awb tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb). Bij toepassing van deze nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure komt de bezwaarschriftprocedure te vervallen. De nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure is vervat in een afzonderlijk wetsvoorstel (Kamerstukken II 1999/2000, 27 023, nrs. 1–3).

2. Voorbereiding van het wetsvoorstel

De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is om advies gevraagd over de vormgeving van een regeling zoals in het regeerakkoord bedoeld. Op 20 december 1999 bood de Commissie haar advies aan, in de vorm van een voorontwerp, aan de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het voorontwerp is vervolgens voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Inter-

¹ Voor meer uitgebreide beschouwingen over het vraagstuk van de juridisering zij verwezen naar de nota «Juridisering in het openbaar bestuur» (Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1).

provinciaal Overlegorgaan (IPO), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), waarvan adviezen zijn ontvangen.¹ Door de NVvR is op een specifiek onderdeel – de wetssystematische inpassing van de terugwijzingsbevoegdheid van de rechter – een aanvullend advies uitgebracht.

De reacties waren – enigszins – verdeeld. Waar de NVvR zich terughoudend opstelt, en wijst op de risico's die aan het wetsvoorstel kleven, juichen VNG, IPO en NOvA het wetsvoorstel toe. De twee laatstgenoemde organisaties vinden het voorstel zelfs nog niet ver genoeg gaan. Bestuursorganen zouden in hun opvatting meer ruimte moeten krijgen om rechtstreeks beroep bij de rechter voor te stellen. De NVvR wijst erop dat het wegvallen van de bezwaarschriftprocedure aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de werklast van de rechterlijke macht. Enerzijds omdat de aan de rechter voorgelegde zaken minder rijp en afgebakend zullen kunnen zijn. Anderzijds omdat – door het wegvallen van de zeefwerking – het aantal beroepen zal kunnen toenemen. Dat de rechter – zonodig – de zaak kan terugwijzen naar het bestuursorgaan acht de NVvR onontbeerlijk omdat daarmee voorkomen kan worden dat het rechtstreeks beroep een vlucht neemt die niet is beoogd. Dit in tegenstelling tot het IPO, dat van mening is dat de rechterlijke terugwijzingsbevoegdheid afbreuk doet aan de eigen verantwoordelijkheid van partijen. Elders in deze toelichting wordt nader op de in de adviezen gemaakte opmerkingen ingegaan.

3. Bevindingen naar aanleiding van de evaluatie van de Awb

De nu voorliggende maatregel – het met instemming van alle partijen overslaan van de bezwaarschriftprocedure – sluit aan bij de bevindingen naar aanleiding van de evaluatie van de Awb inzake nut en noodzaak van de bezwaarschriftprocedure. In 6.10 van het verslag van de Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht² kwam naar voren dat het nut van de bezwaarschriftprocedure soms in twijfel wordt getrokken. In sommige gevallen zou de procedure weinig toevoegen aan reeds in een eerdere fase vastgestelde feiten en uitgewisselde standpunten, en slechts tot onnodige verlenging van de besluitvorming leiden («herhaling van zetten», «doublure» etc.). De evaluatiecommissie meende dat de evaluatieonderzoeken voldoende aanknopingspunten boden om aan te nemen dat in bepaalde gevallen behoefte bestaat aan een zekere flexibilisering van de verplichte bezwaarschriftprocedure. De evaluatiecommissie schetste daartoe zes varianten, en deed de aanbeveling om op korte termijn nader onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van deze varianten (aanbeveling 15 uit het evaluatieverslag). Eén van deze varianten betrof de mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure achterwege te laten als alle belanghebbenden en het bestuursorgaan daarmee instemmen. Deze figuur wordt ook wel met de aan het burgerlijk procesrecht ontleende term «prorogatie» aangeduid³.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994–1996. Verslag van de Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht. Den Haag 18 december 1996.

³ Vgl. art. 329 e.v. Rv. Prorogatie in het civiele recht houdt in dat partijen overeenkomen dat wordt afgeweken van de normale regels inzake de absolute competentie van de rechter. Met de in dit wetsvoorstel geregelde mogelijkheid tot het overslaan van de bezwaarschriftprocedure kunnen partijen een bestuurlijke instantie overslaan, en geen rechterlijke instantie. In zoverre gaat de vergelijking dus mank. Wij zullen deze term zoveel mogelijk vermijden.

Het eerste kabinet-Kok stelde in zijn standpuntbepaling over de evaluatie van de Awb het belang van de bezwaarschriftprocedure voorop (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46, blz. 24–26). Geconstateerd werd dat in elk geval vast is komen te staan dat de bezwaarschriftprocedure in het financiële bestuursrecht («beschikkingfabrieken»), maar ook wel elders, mede als mechanisme fungeert om de nu eenmaal onvermijdelijke fouten en misverstanden te corrigeren. Een systeem waarin de burger voor dit soort correcties een beroep op de rechter zou moeten doen, zou niet alleen buitengewoon ondoelmatig, maar ook voor de burger heel onaantrekkelijk zijn.

Verder geldt dat op terreinen waar het bestuur over meer beleidsvrijheid beschikt («beschikkingateliers»), de bezwaarschriftprocedure juist een belangrijke bijdrage kan leveren aan het voorkomen van onnodige juridi-

sering van het verhouding tussen bestuur en burger. Vereist is dan wel dat de behandeling van bezwaarschriften niet te zeer wordt verengd tot een toetsing van de rechtmatigheid van het primaire besluit, en meer in het teken komt te staan van het door overleg en bemiddeling zoeken naar bestuurlijke oplossingen voor gerezen verschillen van inzicht. In het rapport «Bestuur in geding» van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering in het openbaar bestuur (werkgroep-Van Kemenade) is met name op dit aspect gewezen¹. Het kabinet was met de werkgroep-Van Kemenade van mening dat dit conflictoplossend vermogen van de bezwaarschriftprocedure nog beter zou kunnen worden benut door bestuursorganen. Ook het regeerakkoord onderschrijft dit, getuige de passage op p. 76, waarin het bestuur wordt opgeroepen om bij het voeren van bezwaarprocedures naar meer volledige (beleidsmatige en juridische) heroverweging te streven. Tenslotte kan met een andere inrichting van de procedure (een «lichtere» variant) in veel gevallen ook een versoepeling van de bezwaarschriftprocedure worden bewerkstelligd.

Het kabinet toonde zich – in het algemeen – geen voorstander van absolute uitzonderingen (uitsluiting bij bijzondere wet²) of facultatieve varianten op de bezwaarschriftprocedure. Het zag om die reden af van nader onderzoek naar deze varianten. Met betrekking tot een andere variant – die van het uitsluiten van de bezwaarschriftprocedure in de gevallen waarin het besluit met toepassing van afdeling 3.4 Awb is voorbereid – kwam het kabinet tot de conclusie dat het van belang was om deze te realiseren, zij het langs iets andere weg dan de evaluatiecommissie voor ogen stond. Het kabinet besloot namelijk om de beide openbare voorbereidingsprocedures in de Awb op korte termijn te integreren tot één uniforme procedure. Na toepassing van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure zal dan geen bezwaarschriftprocedure meer volgen. Toepassing van een openbare voorbereidingsprocedure biedt belanghebbenden immers ruim de gelegenheid om zienswijzen in te brengen, waardoor een daaropvolgende bezwaarprocedure doorgaans niet veel meer zal toevoegen aan hetgeen reeds bekend is. Praktisch gesproken betekent dit dat de bezwaarschriftprocedure vervalt voor alle besluiten waarbij thans afdeling 3.4 wordt toegepast. Zoals vermeld in paragraaf 1 is een wetsvoorstel tot samenvoeging van de beide openbare voorbereidingsprocedures inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend.

Als gezegd is in het regeerakkoord vastgelegd dat er rechtstreeks beroep op de rechter mogelijk zal zijn als de belanghebbenden en het bestuur het over het overslaan van de bezwaarschriftprocedure eens zijn. Hieronder zullen wij nader ingaan op de wijze waarop deze mogelijkheid in de nu voorliggende regeling vorm heeft gekregen. Daarbij is in belangrijke mate voortgebouwd op de beschouwingen van de evaluatiecommissie en van het vorige kabinet met betrekking tot de voor- en nadelen van deze mogelijkheid.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat met instemming van alle partijen de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen. Zoals in het kabinetsstandpunt evaluatie Awb is aangegeven is de regeling 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 tijdswinst opleveren en onnodige lasten voor bestuur en burger voorkomen. Daarnaast valt te denken aan de situatie waarin een besluit nauw samenhangt

¹ Bestuur in geding, Provinciehuis Noord-Holland, november 1997, blz. 49–51.

² Vgl. de in de Vreemdelingenwet 2000 vervatte uitzondering (Kamerstukken I 1999/2000, 26 732 nr. 263) op de verplichte bezwaarschriftprocedure in asielzaken.

met een besluit waartegen reeds beroep is ingesteld. Ook in een dergelijk geval kan het doelmatig zijn om de bezwaarfase over te slaan, aangezien een bezwaarschriftprocedure die zijn basis vindt in een al heroverwogen zaak in de meeste gevallen weinig toevoegt. Daarmee wordt tevens bewerkstelligd dat de rechter samenhangende besluiten in samenhang kan beoordelen. In het kabinetsstandpunt evaluatie Awb wordt bij wijze van voorbeeld gewezen op samenhangende besluiten in het ambtenarenrecht (dienstbevel/disciplinaire straf)¹. Andere voorbeelden kunnen gevonden worden op het terrein van het financiële bestuursrecht (intrekking/terugvordering).

Bij het uitwerken van een regeling inzake rechtstreeks beroep op de rechter heeft voorop gestaan dat de regeling zo eenvoudig mogelijk moet zijn. Daartoe zijn in het wetsvoorstel de volgende keuzes gemaakt.

In de eerste plaats is gekozen voor inbedding van de regeling in de bezwaarschriftprocedure. Voorgesteld wordt om te bepalen dat het verzoek om rechtstreeks beroep in te stellen – met overslaan van de bezwaarschriftprocedure – uitsluitend door de belanghebbende in het bezwaarschrift kan worden gedaan (een zgn. bezwaarschrift-plus).² Dat aan het overslaan van de bezwaarschriftprocedure een schriftelijk verzoek van de belanghebbende ten grondslag moet liggen, is ingegeven door de gedachte dat hij een fase in de rechtsbescherming prijsgeeft.³ Het voordeel van inbedding in de bezwaarschriftprocedure is – enerzijds – dat bij afwijzing van het verzoek het bestuursorgaan meteen kan overgaan tot de behandeling van het bezwaarschrift. Dit is van belang omdat de mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure over te slaan niet het effect mag hebben van een – verdere – verlenging van de termijnen voor het beslissen op een bezwaarschrift. Deze in artikel 7:10 Awb neergelegde termijnen staan in de praktijk al sterk onder druk. Anderzijds is het voordeel, dat bij instemming met het verzoek, het bestuursorgaan het bezwaarschrift onverwijld naar de bevoegde administratieve rechter doorzendt, waarna het bezwaarschrift ex lege wordt getransformeerd tot een beroepschrift. De belanghebbende behoeft dus geen apart beroepschrift op te stellen en in te dienen.

In de tweede plaats is voor het overslaan van de bezwaarschriftprocedure, naast het in het bezwaarschrift gedane verzoek, ook de instemming van het bestuursorgaan vereist. Het wetsvoorstel bepaalt dat die instemming gegeven kan worden «indien de zaak daarvoor geschikt is». Dit criterium is vrij algemeen, maar heeft toch het voordeel dat het de praktijk houvast biedt. 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. Zo zal bijvoorbeeld een medisch geschil, waaraan nog geen arts te pas gekomen is, voor rechtstreeks beroep ongeschikt zijn. Het wetsvoorstel brengt slechts twee beperkingen aan op de bevoegdheid om in te stemmen met een verzoek tot het instellen van rechtstreeks beroep. Deze beperkingen zijn als verplichte weigeringsgronden geformuleerd. Bepaald wordt, dat het bestuursorgaan het verzoek afwijst wanneer het bezwaarschrift is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit (fictief besluit) of – in meerpartijengeschillen – niet alle indieners van een bezwaarschrift om het overslaan van de bezwaarprocedure hebben verzocht.

¹ Par. 5.2.

² In het belastingrecht was de prorogatiemogelijkheid als afzonderlijke procedure vormgegeven. Het nadeel hiervan is dat in verband met behoud van rechten parallel hieraan een bezwaarschrift zal moeten worden ingediend.

³ Hiermee wordt aangesloten bij de regeling zoals die bestond in het belastingrecht vóór inwerkingtreding van de eerste tranche van de Awb. Deze regeling maakte het voor de belastingplichtige mogelijk om – met toestemming van de inspecteur – rechtstreeks beroep op de belastingrechter in te stellen (artikel 26 lid 3 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, zoals dit luidde voor 1-1-1994).

In de derde plaats kent de regeling een mogelijkheid voor de bestuursrechter om de zaak naar het bestuursorgaan terug te wijzen. Het bestuursorgaan zal het beroepschrift dan alsnog als bezwaarschrift moeten behandelen. Met deze terugwijzingsmogelijkheid kan worden voorkomen dat partijen al te lichtvaardig tot het overslaan van de bezwaarschriftprocedure besluiten, waardoor de rechter zou worden belast met geschillen die in een goede bezwaarschriftprocedure tot een oplossing kunnen worden gebracht. De terugwijzingsbeslissing is een vereenvoudigde afdoening; een zitting is derhalve niet nodig om tot deze uitspraak te komen.

In de adviezen van IPO en NOvA wordt voorgesteld om bestuursorganen meer mogelijkheden te geven om rechtstreeks beroep op de rechter voor te stellen. Volgens het IPO zou het voorstel om de bezwaarschriftprocedure over te slaan ook van het bestuursorgaan uit moeten kunnen gaan, bijvoorbeeld door in het primaire besluit een voorstel daartoe op te nemen. Het IPO veronderstelt daarbij – kennelijk – dat partijen gelijkwaardig zijn. Deze veronderstelling delen wij niet. Wanneer een bestuursorgaan in een concrete zaak – in het besluit zelf – voorstelt de bezwaarschriftprocedure achterwege te laten omdat deze niet zal leiden tot wijziging van het bestreden besluit, zal de belanghebbende alleen om die reden al weinig vertrouwen meer hebben in de bezwaarschriftprocedure en dus geneigd zijn om in te stemmen. In het wetsvoorstel is daarom de keuze gemaakt, mede in het licht van de ongelijkheidscompensatie, om het initiatief om in een concrete zaak een schriftelijk voorstel te doen, bij de belanghebbende te leggen.

De NOvA is van mening dat het overslaan van de bezwaarschriftprocedure ook mogelijk moet zijn, wanneer daarom niet in het bezwaarschrift is verzocht, maar anderszins blijkt dat alle bezwaarden daarmee instemmen. Het bestuursorgaan kan het bezwaarschrift dan ambtshalve doorzenden. Dit voorstel is niet gevolgd omdat het wetsvoorstel ervan uitgaat, in het belang van de rechtszekerheid, dat het verzoek alleen in het bezwaarschrift kan worden gedaan, en niet bij nadere aanvulling van het bezwaarschrift of zelfs buiten het bezwaarschrift om.

5. Meerpartijengeschillen

De regeling is zowel van toepassing bij twee-partijen-geschillen als bij meerpartijengeschillen. Meerpartijengeschillen zijn geschillen waarbij, naast het bestuursorgaan, meerdere (derden-)belanghebbenden zijn betrokken. Voor het overslaan van de bezwaarschriftprocedure is niet vereist dat alle bij het *primaire besluit* betrokken 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. Het gaat bij rechtstreeks beroep om een beslissing met betrekking tot de te volgen procedure. Deze beslissing gaat alleen partijen aan. Enkele voorbeelden kunnen de op dit punt in het wetsvoorstel gemaakte keuze verduidelijken.

Indien bij de voorbereiding van een bouwvergunning zeven derden-belanghebbenden van bedenkingen hebben blij gegeven, maar tegen de verleende bouwvergunning maar door vijf derden-belanghebbenden bezwaar wordt aangetekend, is de instemming van degene tot wie het besluit is gericht (de aanvrager van de bouwvergunning) en de twee derden-belanghebbenden die geen bezwaar hebben gemaakt, 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 derden-belanghebbenden), deze procedure aan de anderen dwin-

gend zouden kunnen opleggen. Zou in het genoemde voorbeeld het bestuursorgaan aan de verlening van de bouwvergunning bezwarende voorschriften hebben verbonden, waartegen de aanvrager vervolgens een bezwaarschrift indient, dan kan de aanvrager van de bouwvergunning het overslaan van de bezwaarschriftprocedure weer wèl tegenhouden. Een ander voorbeeld betreft de situatie waarin het bestuursorgaan op verzoek van een omwonende tot toepassing van bestuursdwang besluit om een illegaal bouwwerk af te breken. Wanneer degene tot wie het besluit is gericht (de overtreder) een bezwaarschrift indient en daarbij om instemming met rechtstreeks beroep op de rechter verzoekt, kan het bestuursorgaan zijn verzoek inwilligen. De instemming van de derde-belanghebbende die om de bestuursdwang heeft verzocht is in dat geval niet vereist.

Samengevat komt het er – in meerpartijengeschillen – op neer, dat zodra één van de bezwaarmakers (onder omstandigheden: degene tot wie het besluit is gericht) óf het bestuursorgaan niet akkoord gaat met het overslaan van de bezwaarprocedure, deze op de gewone wijze gevolgd dient te worden.

In het voorgaande ligt besloten dat kan worden verwacht dat de regeling vooral voor twee-partijen-geschillen van praktische betekenis zal zijn. Voor meerpartijengeschillen geldt dat de verschillende belanghebbenden vaak tegengestelde belangen hebben – óók ten aanzien van de te volgen procedure – hetgeen het verkrijgen van instemming van alle partijen zal bemoeilijken. Bovendien geldt dat in veel zaken waarbij er veel (potentiële) belanghebbenden zijn, gebruik zal worden gemaakt van de (nieuwe) uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waarna de bezwaarschriftprocedure vanzelf reeds vervalst.

Vanzelfsprekend kunnen belanghebbenden onderling trachten om tot overeenstemming te komen over het overslaan van de bezwaarschriftprocedure. Het wetsvoorstel sluit niet uit dat het bestuursorgaan in dat verband – in de sfeer van communicatie en voorlichting – eveneens initiatieven ontplooit. Van een wettelijke verplichting daartoe is evenwel afgezien, omdat dit de regeling aanzienlijk ingewikkelder zou maken.

6. Rechtsmiddelvoorlichting

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. Een dergelijke vermelding zou in veel gevallen alleen maar vragen oproepen. De mogelijkheid van rechtstreeks beroep is immers slechts voor een beperkt aantal gevallen bedoeld, bijvoorbeeld wanneer in het vooroverleg al een uitgebreide gedachtewisseling heeft plaatsgevonden of wanneer het geschil een zuivere rechtsvraag betreft. 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.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

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

Artikel 7:1a bevat een nieuwe uitzondering op de hoofdregel van eerst bezwaar en dan beroep. Artikel 7:1a maakt het mogelijk dat met instemming van alle partijen de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen. De uitzondering van artikel 7:1a is relatief: afhankelijk van de omstandigheden kan worden afgezien van de bezwaarschriftprocedure indien betrokkenen menen dat zij – in het specifieke geval – niets zou toevoegen. Daarmee wordt betrokkenen de mogelijkheid geboden om flexibeler te kunnen opereren. De nieuwe uitzondering volgt op artikel 7:1 dat naast de hoofdregel van eerst bezwaar en dan beroep, vier – absolute – uitzonderingen op de verplichte bezwaarschriftprocedure bevat. Die uitzonderingen zijn absoluut omdat zij voor alle besluiten van een bepaald type gelden.

Over de rol van de bezwaaradviescommissies ex artikel 7:13 Awb in relatie tot rechtstreeks beroep wordt het volgende opgemerkt. Deze commissies zijn in voorkomende gevallen ingesteld ten behoeve van de beslissing op bezwaar. Bij indiening van een bezwaarschrift-plus is nog niet zeker of de bezwaarschriftprocedure gevolgd gaat worden. Om duidelijkheid daarover te scheppen, dient het bestuursorgaan eerst een beslissing op het verzoek om rechtstreeks beroep te nemen. Eerst na afwijzing van dat verzoek staat vast dat de bezwaarschriftprocedure gevolgd wordt, en dient het bezwaarschrift naar de adviescommissie te worden doorgeleid. Twijfel over de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift kan voor het bestuursorgaan voldoende reden zijn om het meteen naar de commissie te leiden, onder afwijzing van het verzoek om rechtstreeks beroep.

Eerste lid

Zoals in het algemene gedeelte van deze toelichting is aangegeven, is de regeling ingebed in de bezwaarschriftprocedure. Het eerste lid van het voorgestelde artikel 7:1a geeft aan, dat alleen de indiener van een bezwaarschrift, in het bezwaarschrift, het bestuursorgaan kan verzoeken om in te stemmen met rechtstreeks beroep op de administratieve rechter (een zgn. bezwaarschrift-plus). De indiener van het bezwaarschrift doet er verstandig aan om in zijn verzoek aan te geven waarom hij het volgen van de bezwaarprocedure niet zinvol acht. De beslissing op het verzoek is een besluit in de zin van de Awb waarop o.a. de bepalingen inzake bekendmaking van afdeling 3.6 van toepassing zijn.

Het bestuursorgaan kan, indien het dat passendacht, de belanghebbende er uiteraard op wijzen – bij de bekendmaking of de mededeling van een besluit – dat de bezwaarschriftprocedure kan worden overgeslagen. Zou een bestuursorgaan door middel van beleidsregels voor een bepaalde categorie van besluiten generieke instemming met het overslaan van de bezwaarschriftprocedure in het vooruitzicht hebben gesteld, dan kan naar die beleidsregels worden verwezen. Blijkens haar advies is de NVvR van mening dat een dergelijke beleidsregel («ja, tenzij») te ver zou gaan. Het rechtstreeks instellen van beroep moet naar haar oordeel een uitzondering blijven. Hoewel ook de regering de omgekeerde beleidsregel («nee, tenzij») op zichzelf het meest voor de hand liggend acht, is toch denkbaar dat er categorieën van besluiten zijn waarvoor kan gelden dat in beginsel met rechtstreeks beroep kan worden ingestemd.

Met betrekking tot zgn. pro forma bezwaarschriften wordt het volgende opgemerkt. De Awb staat toe dat – bijvoorbeeld bij dreigende termijnoverschrijding – een pro forma bezwaarschrift wordt ingediend: het bezwaar wordt tijdig ingesteld, maar de motivering volgt later. Het

bestuursorgaan moet de indiener een redelijke termijn bieden om het bezwaarschrift aan te vullen (art. 6:6). De vraag kan rijzen hoe om te gaan met een pro forma bezwaarschrift waarin om rechtstreeks beroep op de rechter wordt verzocht. (Overigens zal juist in de gevallen waarin de standpunten over en weer duidelijk zijn, het indienen van een pro forma bezwaarschrift niet nodig hoeven te zijn, maar dit terzijde). Het bestuursorgaan zal in het algemeen de nadere motivering moeten afwachten alvorens op dat verzoek te (kunnen) beslissen. Niet uit te sluiten valt echter dat ook een pro forma bezwaarschrift waarin om rechtstreeks beroep wordt verzocht, naar de rechter wordt doorgezonden. Dit kan zinvol zijn wanneer het gewenst is de zaak snel bij de rechter aanhangig te maken, bijvoorbeeld omdat sprake is van verschillende, met elkaar samenhangende besluiten en tegen een eerder besluit reeds beroep bij de rechter is ingesteld. Vervolgens kan dan de rechter – voor wat betreft het vervolgbesluit – om aanvulling van de gronden vragen (art. 6:6).

Een andere 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. Wanneer het bestuursorgaan toepassing geeft aan artikel 6:6 wordt de termijn waarop op het bezwaarschrift moet worden beslist, opgeschort tot de dag waarop – voor zover hier van belang – de gronden alsnog worden verstrekt (art. 7:10, tweede lid). Aangezien de behandeling van het bezwaarschrift tot dat moment is opgeschort, is het niet bezwaarlijk dat op dat moment alsnog wordt gevraagd om de bezwaarschriftprocedure over te slaan.

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. Dit zou ertoe kunnen leiden dat bezwaarschriftprocedures maar «half» gevoerd worden; zodra een patstelling dreigt zouden partijen de zaak eenvoudig op het bord van de rechter kunnen schuiven. Hierdoor zou afbreuk worden gedaan aan de functie van de bezwaarschriftprocedure. Het is in dat verband van belang dat het eerste lid bepaalt dat het verzoek «in het bezwaarschrift» moet worden gedaan. Andersom geldt ook dat als het bestuursorgaan eenmaal heeft ingestemd met het verzoek om rechtstreeks beroep, het verzoek niet alsnog kan worden ingetrokken, bijvoorbeeld als het beroep bij de rechter niet-ontvankelijk wordt verklaard omdat de belanghebbende heeft verzuimd om tijdig het griffierecht te betalen.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat het bestuursorgaan het verzoek moet weigeren, indien het bezwaarschrift is gericht tegen een fictief besluit (onderdeel a) of tegen het besluit een ander bezwaarschrift is ingediend waarin een verzoek om rechtstreeks beroep ontbreekt (onderdeel b).

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 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 nemen¹. Het is daarom beter dat eerst de reële beslissing of de beslissing op het bezwaarschrift wordt afgewacht.

De regel in onderdeel b is voor meerpartijengeschillen van belang. Positief geformuleerd houdt deze regel in dat een verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan alleen kan worden ingewilligd als in alle tegen een besluit ingediende bezwaarschriften daarom wordt gevraagd. Met kennelijk niet-ontvankelijke bezwaarschriften hoeft het bestuurs-

¹ Vgl. ABRvS 3 december 1998, JB 1999, 13 m.nt. FAMS, AB 1999, 107, m.nt. FM, Rawb 1999, 68, m.nt. Widdershoven inzake art. 6:2 onder b.

orgaan evenwel geen rekening te houden. Zonder de uitzondering voor kennelijk niet-ontvankelijke bezwaarschriften zouden evidente niet-belanghebbenden – door een bezwaarschrift zónder verzoek om rechtstreeks beroep in te dienen – de werking van de regeling kunnen frustreren. Vandaar de bepaling dat met kennelijk niet-ontvankelijke bezwaarschriften geen rekening hoeft te worden gehouden. Procedurele complicaties heeft dit nauwelijks. Wanneer er – in dezelfde zaak – naast ontvankelijke bezwaarschriften ook kennelijk niet-ontvankelijk bezwaarschriften zijn ingediend, zal het bestuursorgaan ten aanzien van de eerstgenoemde belanghebbenden een besluit nemen tot het overslaan van de bezwaarprocedure, en ten aanzien van de andere belanghebbenden een beslissing op bezwaar, strekkend tot kennelijke niet-ontvankelijkheid. Een door een van de laatstgenoemde belanghebbenden ingediend beroepschrift komt – met enige vertraging ten opzichte van de doorgestuurde bezwaarschriften – bij dezelfde rechter terecht. De vertraging ten opzichte van een doorgestuurd bezwaarschrift hoeft niet meer dan zes weken te bedragen.

Er is vanaf gezien om te bepalen – zoals de NVvR heeft geadviseerd – dat het bestuursorgaan het verzoek om met rechtstreeks beroep in te stemmen moet weigeren als het bezwaarschrift niet-ontvankelijk is. Op die manier zou voorkomen kunnen worden dat de rechter onnodig met – doorgezonden – niet-ontvankelijke beroepschriften wordt belast. Een verplichte weigeringsgrond zoals voorgesteld, zou evenwel impliceren dat alvorens op het verzoek om rechtstreeks beroep kan worden besloten eerst, en ten gronde, de ontvankelijkheid van een bezwaarschrift moet worden beoordeeld. Wanneer ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een bezwaaradviescommissie ex artikel 7:13 Awb is ingesteld, zou derhalve eerst die commissie over het aspect van de ontvankelijkheid moeten adviseren, alvorens het bestuursorgaan een beslissing kan nemen op het verzoek om rechtstreeks beroep. Deze gang van zaken zou weinig praktisch zijn. In het systeem van het wetsvoorstel zal het in de praktijk zo (moeten) zijn dat bij de minste twijfel over de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift, het verzoek om rechtstreeks beroep wordt afgewezen.

Derde lid

Volgens het derde lid kan het bestuursorgaan alleen instemmen met een verzoek om rechtstreeks beroep in te stellen «indien de zaak daarvoor geschikt is». 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 rechtbank wordt gehanteerd voor behandeling door een enkelvoudige of een meervoudige kamer. Of een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter moet mede in het licht van de bedoeling van het voorstel worden beoordeeld. In paragraaf 3 van deze toelichting is daarop reeds ingegaan. Bestuursorganen kunnen door middel van beleidsregels nadere invulling geven aan de hier geregelde bevoegdheid. Gelet op het karakter van de bevoegdheid kan bij afwijzing van een verzoek om rechtstreeks beroep met een summiere motivering worden volstaan.

Vierde lid

Volgens de eerste volzin beslist het bestuursorgaan «zo spoedig mogelijk» op een verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan. Volstaan is met de woorden «zo spoedig mogelijk». Een nadere precisering van de beslistermijn blijkt niet goed mogelijk omdat de praktijk op dit punt een grote variëteit te zien kan geven. Soms kan het bestuursorgaan al direct uitsluitel geven – bij de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift – en

behoeft niet te worden gewacht tot de bezwaartermijn is verstreken. Als bijvoorbeeld alle partijen het op voorhand eens zijn over rechtstreeks beroep op de rechter, zou onnodig tijdverlies worden geleden als met doorzending van het bezwaarschrift zou worden gewacht tot na afloop van de bezwaartermijn. Ook wanneer bijvoorbeeld het bestuursorgaan zich niet met rechtstreeks beroep kan verenigen, kan het verzoek direct worden afgewezen. Bij aanwezigheid van (onbekende) derden-belanghebbenden zal het bestuursorgaan in de regel echter de bezwaartermijn moeten afwachten. Immers, wanneer binnen de bezwaartermijn een bezwaarschrift wordt ingediend, waarin niet om rechtstreeks beroep wordt verzocht, is het bestuursorgaan verplicht het verzoek af te wijzen.

Als het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is zal de afwijzing van het verzoek om rechtstreeks beroep in de beslissing op het bezwaarschrift kunnen worden opgenomen. Mocht het bestuursorgaan overigens bij afdoening op «kennelijkheden» de afwijzing van het verzoek om rechtstreeks beroep vergeten, dan vormt dit geen grond voor vernietiging (art. 6:22).

Wanneer na een afwijzende beslissing op het verzoek om rechtstreeks beroep de bezwaarschriftprocedure wordt gevolgd ende belanghebbende naar aanleiding van zijn bezwaarschrift wordt gehoord, dan zal de afwijzende beslissing uiterlijk tegelijkertijd met de uitnodiging voor de hoorzitting aan de verzoeker dienen te worden bekendgemaakt.

De tweede volzin regelt dat een beslissing tot instemming met het verzoek om rechtstreeks beroep genomen kan worden, zodra nieuwe bezwaarschriften redelijkerwijs niet meer te verwachten zijn. Zoals hiervoor al is opgemerkt kan het bestuursorgaan – met name in twee-partijen-geschillen – het bezwaarschrift snel doorzenden indien het met rechtstreeks beroep instemt. Voor verschoonbaar te laat ingediende bezwaarschriften – waarmee het bestuursorgaan redelijkerwijs geen rekening kan houden – is de voorziening van het zesde lid van belang. Op grond daarvan worden alle na de instemming ingediende bezwaarschriften, ook als daarin niet om rechtstreeks beroep is verzocht, eveneens naar de rechter doorgezonden.

De laatste volzin zondert de hoorplicht van de artikelen 4:7 en 4:8 uit. Bij een (voorgenomen) afwijzing van een verzoek om rechtstreeks beroep hoeft het bestuursorgaan belanghebbenden niet in de gelegenheid te stellen hun zienswijze te geven. De beslissing op het verzoek om rechtstreeks beroep is een procedurele beslissing waarbij – gelet ook op de gewenste snelheid – de hoorplicht niet goed past.

Vijfde lid

Wanneer het bestuursorgaan het verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan, inwilligt, zendt dit het bezwaarschrift onverwijld door aan de bevoegde rechter. Het bestuursorgaan dient daarbij de dag van ontvangst op het bezwaarschrift aan te tekenen. De dag van ontvangst is in de eerste plaats van belang in verband met de ontvankelijkheid. Zou een bestuursorgaan hebben verzuimd om een bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren omdat het bezwaarschrift te laat is ingediend, dan kan de rechter dat alsnog doen. Een terugwijzing naar het bestuursorgaan is dan niet nodig. De dag van ontvangst van het bezwaarschrift is, in voorkomende gevallen, ook van belang in verband met de toepassing van artikel 8:8, eerste lid, eerste volzin. Verwezen zij naar de toelichting op het voorgestelde artikel 8:8, vierde lid.

Het gevolg van deze bepaling is dat het bezwaarschrift tot beroepschrift wordt getransformeerd (vgl. artikel 6:15, tweede lid), en dat daaraan alle gevolgen zijn verbonden die de wet aan het indienen van een beroepschrift verbindt, waaronder het betalen van griffierecht (art. 8:41). Voor een door de rechter uit te spreken proceskostenveroordeling geldt ten

aanzien van een doorgezonden bezwaarschrift de regeling voor de kosten in verband met de behandeling van het beroep bij de rechtbank (art. 8:75).

Zesde lid

Het kan voorkomen dat nadat het bestuursorgaan met het overslaan van de bezwaarschriftprocedure heeft ingestemd, alsnog door een andere belanghebbende een bezwaarschrift wordt ingediend. Op grond van het vierde lid immers moet het bestuursorgaan weliswaar wachten met een beslissing tot het tijdstip waarop redelijkerwijs kan worden aangenomen dat geen nieuwe bezwaarschriften worden ingediend, maar dit sluit niet geheel uit dat er, tegen de verwachting in, na dat tijdstip toch nog een nieuw bezwaarschrift binnenkomt. In dat geval bepaalt het zesde lid dat ook een dergelijk bezwaarschrift onverwijld naar de bevoegde rechter wordt doorgestuurd. Vervolgens zal de rechter de zaken kunnen voegen. Bij de doorzendplicht van het zesde lid is niet van belang of in het na de instemming ontvangen bezwaarschrift wel of niet om rechtstreeks beroep is verzocht. Ook is niet van belang of het bezwaarschrift wel of niet ontvankelijk is (bijv. bij termijnoverschrijding). Met het oog op doelmatigheid van procedures bepaalt het zesde lid dat alle na de instemming door het bestuursorgaan ingediende bezwaarschriften worden doorgezonden naar de bevoegde rechter. Er zij op gewezen dat de rechtbank – met name in die gevallen waarin de belanghebbende in het bezwaarschrift niet om rechtstreeks beroep heeft verzocht – aanleiding kan vinden om te bepalen dat het bestuursorgaan, althans de door de rechtbank aangewezen rechtspersoon, het griffierecht vergoedt (artikel 8:74, tweede lid). In tegenstelling tot de behandeling van een bezwaarschrift is voor behandeling als beroepschrift immers griffierecht verschuldigd.

Artikel I, onderdeel B (wijziging van artikel 7:14 en 7:27)

Door toevoeging van de zinsnede «op grond van deze afdeling» in de artikelen 7:14 (afdeling 7.1) en 7:27 (afdeling 7.2) wordt de systematiek van hoofdstuk 7 Awb verduidelijkt.

Artikel I, onderdeel C (wijziging van artikel 8:4)

Voorgesteld wordt een nieuw onderdeel j – besluiten op grond van artikel 7:1a, vierde lid – aan artikel 8:4 Awb toe te voegen. Als gevolg hiervan zijn besluiten inzake verzoeken om rechtstreeks beroep van Awb-beroep uitgesloten. De reden hiervan is gelegen in het doel van de regeling. De regeling beoogt een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de juridisering. Door afzonderlijk bezwaar en beroep tegen besluiten inzake rechtstreeks beroep toe te staan, wordt eerder het tegendeel bereikt. Daarbij komt dat de belanghebbende die stelt gedupeerd te zijn door een onterechte weigering van zijn verzoek om rechtstreeks beroep – hetgeen verlies aan snelheid kan betekenen voor wat betreft het verkrijgen van een rechterlijk oordeel – een voorlopige voorziening kan vragen tegen het primaire besluit. Laat hij dit na, dan kan de beweerdelijk onterechte weigering pas in het beroep bij de rechter aan de orde komen. In dat geval rijst echter de vraag wat het belang van de betrokkene nog is.

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

Voorgesteld wordt om in artikel 8:8 Awb (vierde lid nieuw) een voorziening te treffen voor het geval toepassing van het voorgestelde artikel 7:1a, vijfde lid, ertoe zou leiden dat het bestuursorgaan de bezwaarschriften zou moeten doorzenden aan verschillende, ingevolge art. 8:7, tweede lid, bevoegde rechters, die op hun beurt weer naar de ingevolge artikel 8:8, eerste lid, bevoegde rechter moeten doorverwijzen. Zo'n geval kan zich

voordoen wanneer de volgende drie omstandigheden zich tegelijkertijd voordoen: a. er is sprake van een meerpartijengeschil (twee of meer bezwaarschriften), b. het betreft een besluit afkomstig van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan en c. de indieners van de bezwaarschriften zijn in verschillende arrondissementen woonachtig. Het nieuw voorgestelde vierde lid stelt buiten twijfel dat onder die omstandigheden het bestuursorgaan de bezwaarschriften rechtstreeks kan zenden naar de bevoegde rechter die ingevolge art. 8:8, eerste lid, de zaak zal behandelen. Daarbij geldt dat de zinsnede «de bevoegde rechtbank waarbij als eerste beroep is ingesteld» zodanig moet worden toegepast dat het tijdstip waarop het beroepschrift als bezwaarschrift is ingediend, en niet het tijdstip van doorzending, bepalend is.

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

Om lichtvaardig gebruik van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep tegen te gaan, wordt voorgesteld om de rechter de bevoegdheid te geven om een zaak naar het bestuursorgaan terug te wijzen (art. 8:54a, eerste lid). Daartoe wordt, in het tweede lid, als nieuwe uitspraakmodaliteit geïntroduceerd dat de rechtbank bepaalt dat het beroepschrift – alsnog – als bezwaarschrift dient te worden behandeld. De rechtbank kan de zaak terugwijzen indien hij van oordeel is dat de zaak ongeschikt is om als (rechtstreeks) beroep te worden behandeld, bijvoorbeeld omdat de feiten of de standpunten over en weer nog niet duidelijk zijn, of dat nog onvoldoende blijkt van inspanningen om het geschil op te lossen. In het tweede lid is tevens neergelegd dat voor het bestuursorgaan, na terugwijzing, weer de beslistermijn geldt van artikel 7:10 Awb, dit keer te rekenen vanaf datum uitspraak (in plaats van datum ontvangst).

Bij de vormgeving van de nieuwe uitspraakmodaliteit is met name van belang dat een rechterlijke terugwijzingsbeslissing in een zo vroeg mogelijk stadium wordt gegeven. Daartoe wordt voorgesteld om de nieuwe uitspraakmodaliteit uitsluitend mogelijk te maken in het kader van de vereenvoudigde behandeling (afdeling 8.5.4). Gekozen is voor opneming in een artikel 8:54a. Een apart artikel verdient de voorkeur om de parallelle tussen de artikelen 8:54 en 8:70 Awb niet te verstoren. Dat aparte artikel is na artikel 8:54 Awb geplaatst, omdat daardoor tot uitdrukking wordt gebracht dat in voorkomende gevallen voorrang kan worden gegeven aan toepassing van artikel 8:54 (in het bijzonder het eerste lid, aanhef en onder a en b) boven toepassing van artikel 8:54a Awb. Overigens betekent – omgekeerd – toepassing van artikel 8:54a Awb niet dat de rechtbank op enigerlei wijze een oordeel heeft gegeven over bevoegdheids- en ontvankelijkheidsvragen. Bij de behandeling van een mogelijk beroep tegen de beslissing op bezwaar kunnen partijen zich derhalve niet beroepen op het feit dat eerder geen toepassing is gegeven aan artikel 8:54 Awb.

Het eerste lid van artikel 8:54a is ontleend aan artikel 8:54, eerste lid, Awb. Bewust is gekozen voor een «kennelijk»-criterium. Evenals bij artikel 8:54 Awb het geval is, leidt de voorgeschreven sluiting van het onderzoek ertoe dat wordt «gesprongen» naar de – relevante – bepalingen van afdeling 8.2.6 Awb. Daarmee zijn dus ook de artikelen 8:74, tweede lid, en 8:75 Awb van toepassing. Het tweede lid is ontleend aan de aanhef van artikel 8:70 Awb.

Verzet tegen de terugwijzingsuitspraak is niet opengesteld omdat deze uitspraak geen «eindbeslissing» inhoudt. Na afwikkeling van de bezwaarschriftprocedure kan alsnog beroep bij de rechter worden ingesteld. De toegang tot de rechter wordt met deze uitspraak dus niet definitief afgesloten.

Door het opnemen van de mogelijkheid van een rechterlijke terugwijzingsbeslissing zal het effect op de werklust van de rechter naar verwachting gering zijn. In het advies van het IPO wordt aangegeven dat, naar het

oordeel van het IPO, de eindbeslissing over het al dan niet overslaan van de bezwaarschriftprocedure bij partijen hoort te liggen, en niet bij de rechter. 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 bestuursorgaan vrijwel altijd zal leiden tot enige vertraging in de afhandeling van de zaak.

Artikel I, onderdeel F (wijziging van artikel 10:3)

Dit onderdeel bevat een aanvulling van artikel 10:3, derde lid. Hierin is bepaald dat het mandaat met betrekking tot het nemen van een primair besluit en de behandeling van de tegen dat besluit gerichte bezwaarschriften niet in één hand mag worden gelegd. Voorgesteld wordt om daaraan toe te voegen dat beslissingen op een verzoek om rechtstreeks beroep op de rechter toe te staan, niet gemandateerd kunnen worden aan degene die het primaire besluit krachtens mandaat heeft genomen. Net als bij de behandeling van bezwaarschriften is ook bij de behandeling van verzoeken om de bezwaarschriftprocedure over te slaan een zekere afstandelijkheid bij de beoordeling op zijn plaats. Voorkomen moet worden dat het bestuursorgaan al te lichtvaardig zou instemmen met het overslaan van de bezwaarschriftprocedure.

Artikelen II, III, IV, onderdeel 2, en V (wijziging van de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en de Algemene wet inzake rijksbelastingen)

Met de voorgestelde wijzigingen wordt hoger beroep resp. beroep in cassatie (belastingzaken) tegen een rechterlijke uitspraak ex artikel 8:54a (nieuw) Awb uitgesloten. Ook hiervoor geldt – net als voor besluiten inzake verzoeken om rechtstreeks beroep – dat hoger beroep, onderscheidenlijk beroep in cassatie tegen een redresseringsbeslissing niet goed past bij het doel van de regeling (het terugdringen van juridisering). Tegen de tijd dat in hoger beroep resp. in cassatie zou worden uitgesproken dat het geschil ten onrechte door de rechter is terugverwezen, is het geschil – indien dat in de bezwaarschriftprocedure niet is opgelost – naar alle waarschijnlijkheid alweer in de beroepsfase beland. Dat laatste is nu precies datgene wat de belanghebbende met zijn hoger beroep zou willen bereiken. Het belang van het voorkomen van onnodige procedures achten wij in deze zwaarder wegen dan het argument van de rechtseenheid. Omdat bij art. 8:54a Awb sprake is van een uitspraak als bedoeld in afdeling 8.2.6 Awb dient deze uitspraak daarom uitdrukkelijk te worden uitgezonderd van de mogelijkheid van hoger beroep, onderscheidenlijk cassatie.

Artikel IV, onderdeel 1 (wijziging van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie)

In onderdeel C van dit wetsvoorstel wordt voorgesteld besluiten op verzoeken om rechtstreeks beroep van beroep uit te zonderen door een onderdeel j toe te voegen aan artikel 8:4 Awb. Echter, artikel 8:4 geldt alleen voor het beroep bij de rechtbank. In de bepalingen die beroep openstellen op een bijzondere bestuursrechter (daaronder begrepen de ABRvS en de CRvB in eerste aanleg) is artikel 8:4 niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Bij het openstellen van beroep op een bijzondere bestuursrechter kan immers hetzelfde resultaat worden bereikt door tegen bepaalde besluiten geen beroep open te stellen; artikel 8:4 waar-

borgt dan dat geen aanvullende bevoegdheid van de rechtbank ontstaat. In de meeste gevallen wordt beroep op een bijzondere bestuursrechter opengesteld tegen «een besluit op grond van deze wet», zonder uitzonderingen. Daarmee loopt het rond, omdat de besluiten die wij in onderdeel C van beroep willen uitsluiten – besluiten op verzoeken om rechtstreeks beroep, geen besluiten zijn op grond van de desbetreffende bijzondere wet, maar op grond van de Awb. In een geval sluit het systeem echter niet. Artikel 18, eerste lid, onderdeel a, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie (Wbbo) knoopt voor de openstelling van beroep op het CBb (gedeeltelijk) aan bij het bestuursorgaan dat het besluit neemt: er wordt beroep opengesteld tegen «een besluit van een lichaam, met uitzondering van ...» resp. «een op grond van deze wet genomen besluit en een ander door een kamer genomen besluit, met uitzondering van ...». Daaronder vallen dus ook besluiten op verzoeken om rechtstreeks beroep. Teneinde ook dergelijke van pbo-lichamen afkomstige besluiten van beroep uit te zonderen, moet dit expliciet in Wbbo worden bepaald. De in dit onderdeel voorgestelde wijziging strekt daartoe. De in artikel 8:4, onderdeel j, van de Awb bedoelde besluiten worden opgenomen in de uitzonderingsclausule van de competentiebepaling in de Wbbo (art. 18, vierde lid). Deze beperking werkt vanwege het daaraan voorafgaande derde lid door in de bijzondere competenties van het College (zie voor de bevestiging van deze uitleg wat betreft de in het vierde lid genoemde beperkingen van art. 8:2 en 8:3 Awb: Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 180).

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries