

Vergaderjaar 2002–2003

27 563

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 november 2002

Algemeen

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie over dit wetsvoorstel. Het verheugt ons dat de leden van verschillende fracties positief staan tegenover de bijdrage die de mogelijkheid van rechtstreeks beroep kan leveren aan de dejuridisering van het openbaar bestuur. Het wetsvoorstel past eveneens in de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet, zoals deze tot uitdrukking komen in het Strategisch Akkoord. Het levert een bijdrage aan het streven van het kabinet om de daadkracht van het bestuur te versterken door verdergaande stroomlijning van procedures. De verplichte bezwaarschriftprocedure is vaak nuttig maar niet altijd. Daarom wordt de mogelijkheid geschapen om deze procedure over te slaan als zij in het concrete geval naar het oordeel van partijen geen toegevoegde waarde heeft. Het is ons uiteraard niet ontgaan dat er nog kritische vragen en bedenkingen bestaan over dit wetsvoorstel. Met onze beantwoording hopen wij deze bedenkingen te kunnen wegnemen. Bij deze beantwoording houden wij zo veel mogelijk de indeling en de volgorde van het verslag aan, met dien verstande dat vergelijkbare vragen zijn samengenomen. Wij spreken onze spijt uit over de vertraging die, mede door de prioriteit die aan andere wetgevingsprojecten moest worden gegeven, helaas is ontstaan bij de beantwoording van het verslag.

De in dit wetsvoorstel neergelegde mogelijkheid van rechtstreeks beroep voorziet in een zekere flexibilisering van de verplichte bezwaarschriftprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hoofdreel blijft vanzelfsprekend dat de bezwaarschriftprocedure wordt gevolgd alvorens beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter. De bezwaarschriftprocedure is onder meer uit een oogpunt van zeefwerking, dossiervorming en herstel van fouten voor het gros van de zaken van groot belang. In deze zin heeft de bezwaarschriftprocedure een dejuridiserende werking, zoals de leden van de fracties van D66 en SGP terecht opmerken. Dit wetsvoorstel doet ook geen afbreuk aan de zeefwerking die de bezwaarschriftprocedure heeft. Geschillen die in de bezwaarfase tot een

oplossing kunnen worden gebracht, dienen ook in die fase te worden beslecht en niet uit te monden in een beroepsprocedure. Wij verwijzen in dit kader naar het kabinetsstandpunt «Juridisering in het openbaar bestuur» (Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1). In de bezwaarschriftprocedure kan het besluit volledig beleidsmatig en juridisch worden heroverwogen. In de gevallen waarin het bestuursorgaan over beleidsvrijheid beschikt, biedt dit ook mogelijkheden om door middel van compromis, overleg of bemiddeling tot een oplossing van gerezen geschillen te komen. Beroep op de bestuursrechter is dan niet meer nodig.

Er zijn echter zaken waarin de bezwaarschriftprocedure niets toevoegt aan de in de primaire fase vastgestelde feiten en uitgewisselde standpunten. In dergelijke gevallen levert zij slechts een onnodige verlenging van de procedure op. Zowel uit het verslag van de eerste Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht («Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994–1996») (hierna: eerste Awb-evaluatie) als uit het recentelijk afgeronde verslag van de tweede Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht («Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997–2001») (hierna: tweede Awb-evaluatie) blijkt een behoefte aan een zekere flexibilisering van de verplichte bezwaarschriftprocedure in deze zaken. 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 juist 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. Uit de adviezen die ontvangen zijn over het voorontwerp van het onderhavige wetsvoorstel (Nederlandse Orde van Advocaten, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg) blijkt dat de regering zeker niet alleen staat in de vaststelling dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van de juridisering. In de gevallen waarin het tot rechtstreeks beroep komt zal er sprake zijn van een versnelling van de procedure en een afname van de bestuurlijke lasten. 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 tijdswinst, 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 bezwaarfase in dergelijke zaken over te slaan ervoor dat onnodige bestuurslasten worden voorkomen.

De Awb bevat bepalingen die het mogelijk maken met instemming van belanghebbenden de bezwaarschriftprocedure te versnellen. Gewezen kan worden op de artikelen 7:3, aanhef en onderdeel c, en 7:4, vijfde lid (het achterwege laten van het horen, het achterwege laten van het voorafgaand aan het horen ter inzage leggen van stukken). De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen met het oog daarop in hoeverre het onderhavige wetsvoorstel nog noodzakelijk is. Wij menen dat deze bepalingen geen oplossing bieden in de situatie dat belanghebbende en

bestuursorgaan het beiden erover eens zijn dat die bezwaarschriftprocedure slechts een herhaling van zetten oplevert. Indien de bezwaarfase uit een oogpunt van conflictoplossing of feitenvaststelling geen toegevoegde waarde heeft is het niet logisch de procedure toch – al dan niet in verkorte vorm – te volgen. Het is dan zuiverder om af te zien van de bezwaarschriftprocedure en rechtstreeks beroep in te stellen. Alsdan hoeft ook de beroepstermijn van zes weken niet te worden afgewacht.

Deze leden vragen voorts of de problemen waarvoor het wetsvoorstel een oplossing wil bieden, niet voor een deel te wijten zijn aan een trage afhandeling van bezwaarschriften door bestuursorganen.

In de bezwaarfase komen termijnoverschrijdingen inderdaad nog regelmatig voor. Bij brief van 11 oktober 2000 is een kabinetsnotitie hierover aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1). In deze notitie worden de grootste knelpunten met betrekking tot tijdige besluitvorming, zowel door bestuursorganen als door de rechter, in kaart gebracht. Ook wordt hierin een aantal oplossingen voorgesteld. Als voorbeeld kunnen worden genoemd een handreiking voor de bezwaarschriftprocedure en het stimuleren van het gebruik van kwaliteitsinstrumenten. Daarnaast wordt voorgesteld te onderzoeken of het wenselijk is artikel 6:2 Awb aan te passen, waarbij onder meer wordt gedacht aan een eenvoudige, snelle procedure bij de rechter, die het bestuur kan bevelen binnen een bepaalde termijn alsnog een besluit te nemen. Wat die laatstgenoemde oplossing betreft wijzen wij op het op 28 maart 2002 door de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema) uitgebrachte voorontwerp van een Wet beroep bij niet tijdig beslissen.

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 dat de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen in de gevallen waarin een volledige heroverweging van het bestreden besluit wél op zijn plaats is. Maatregelen, zoals hierboven genoemd, zullen in die zaken de gewenste bespoediging moeten bewerkstelligen.

2. Voorbereiding van het wetsvoorstel

Enkele fracties merken op onderzoek naar de wenselijkheid en de effecten van de voorgestelde regeling te missen. Zij vragen of en in hoeverre nog onderzoek zal volgen.

De wenselijkheid van voorgestelde regeling is reeds gebleken uit de eerste Awb-evaluatie. Daaruit kwam naar voren dat het nut van de bezwaarschriftprocedure soms in twijfel wordt getrokken. In geschillen met bepaalde kenmerken (veel vooroverleg, zuivere rechtsvraag) bleek zij onvoldoende toegevoegde waarde te hebben. Daarbij zij benadrukt dat het onderzoek betrekking heeft gehad op categorieën besluiten die tezamen een representatief beeld geven van het bestuursrecht. De evaluatiecommissie heeft met het oog hierop voorgesteld om een zekere flexibilisering van de verplichte bezwaarschriftprocedure te overwegen. In dat verband noemde zij een aantal varianten, waaronder de mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure met instemming van alle partijen over te slaan. Indien de procedure uit een oogpunt van conflictoplossing of feitenvaststelling niets toevoegt, zou het mogelijk moeten zijn de procedure over te slaan. Daarmee zou een aanmerkelijke tijdswinst worden geboekt en zouden onnodige bestuurslasten worden voorkomen. De behoefte aan een flexibilisering van de verplichte bezwaarschriftprocedure is ook onderschreven door de tweede Awb-evaluatiecommissie.

Wij menen dat de wenselijkheid van de voorgestelde regeling daarmee genoegzaam is komen vast te staan. De ontwikkelingen in het mededingingsrecht ondersteunen deze stelling. Wij wijzen in dit verband op de onlangs door de Tweede Kamer aanvaarde amendementen op het wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan (Kamerstukken II 2001/02, 27 639, nrs. 55 en 56). Deze behelzen ook, zij het in uitwerking afwijkend, een mogelijkheid van rechtstreeks beroep in de Mededingingswet, de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.

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.

Een (kwantitatief) onderzoek naar de effecten van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep heeft niet plaatsgevonden. De vraag is ook hoe dat zou kunnen worden onderzocht. De leden van de fracties van D66, Christen-Unie en SGP wijzen in dit verband op de mogelijkheid van experimentele invoering van het rechtstreeks beroep. Er is echter vanaf gezien het rechtstreeks beroep op experimentele basis in te voeren. De keuze van beleids-terreinen waarop met rechtstreeks beroep geëxperimenteerd zou kunnen worden zou vrij willekeurig zijn. Dit terwijl de behoefte aan het flexibiliseren van de verplichte bezwaarschriftprocedure op de niet uitverkoren beleidsterreinen onverminderd aanwezig is. Tevens draagt de experimentele invoering van rechtstreeks beroep het risico in zich dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep voor de terreinen van het bestuursrecht die niet bij het experiment zijn betrokken, nog jaren op zich zal laten wachten. Wij verwachten als gevolg van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep slechts een geringe toename van het aantal zaken bij de bestuursrechter. Hieronder zal daar nader op worden ingegaan. Gezien deze verwachting verdient het naar onze mening de voorkeur om op basis van een reguliere invoering van het rechtstreeks beroep een volledig zicht te krijgen op de effecten.

Enkele fracties vragen aandacht voor de mogelijke effecten van dit wetsvoorstel op de werklast bij de rechterlijke macht. De leden van de PvdA-fractie zijn onder verwijzing naar het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) niet volledig overtuigd door de opmerking van de regering dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep niet zal leiden tot een verzwaring van deze werklast. De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen of de regering bereid is de mogelijke werklastverzwaring voor de rechterlijke organisatie te compenseren met een extra budget voor personeelsuitbreiding.

Zoals reeds opgemerkt verwachten wij als gevolg van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep niet meer dan een geringe toename van het aantal zaken bij de bestuursrechter. Uitgangspunt blijft immers het volgen van de bezwaarschriftprocedure. Partijen zullen deze procedure niet lichtvaardig overslaan. Ze geven daarmee immers een rechtsgang prijs. Voorts dienen zij bij het overslaan van de procedure griffierechten te betalen terwijl aan het volgen van de bezwaarschriftenprocedure geen kosten zijn verbonden. Bedacht moet worden dat een bezwaarschriftprocedure doorgaans sneller verloopt dan een procedure voor de rechter en eveneens wettelijke beslistermijnen kent. Duidelijk zal zijn dat belanghebbenden alleen op goede gronden zullen besluiten de bezwaarschriftprocedure over te slaan. Ook zal het bestuursorgaan met het verzoek om rechtstreeks beroep moeten instemmen. Het bestuursorgaan zal een dergelijk verzoek zorgvuldig beoordelen. Daar komt bij dat de bestuursrechter de mogelijkheid heeft een zaak terug te wijzen indien het bestuursorgaan kennelijk

ten onrechte heeft ingestemd met het verzoek. Deze terugwijsmogelijkheid geldt als sluitstuk van de waarborgen tegen te lichtvaardig gebruik van het rechtstreeks beroep.

In dit verband wijzen wij erop dat van de tot 1 januari 1994 in het belastingrecht bestaande mogelijkheid om met schriftelijke instemming van de inspecteur rechtstreeks beroep in te stellen, eveneens spaarzaam gebruik is gemaakt.

Het is juist dat de NVvR er in haar advies op heeft gewezen dat het wegvallen van de bezwaarschriftprocedure gevolgen kan hebben voor de werklast van de rechterlijke macht. Zaken die minder rijp en afgebakend zijn zouden kunnen worden voorgelegd aan de bestuursrechter. De regeling zou eveneens kunnen leiden tot een toename van het aantal beroepen. Daarbij heeft de NVvR echter opgemerkt dat de mogelijkheid voor de bestuursrechter om zaken terug te wijzen van groot belang is om lichtvaardig gebruik van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep tegen te gaan. Tevens heeft de NVvR de verwachting uitgesproken dat van deze terugwijsmogelijkheid een sterk preventieve werking zal uitgaan. Wij onderschrijven de noodzaak van een terugwijsmogelijkheid en de door de NVvR in verband hiermee uitgesproken verwachting. Het is uiteraard mogelijk dat zaken worden doorgezonden die bijvoorbeeld in de dossiervorming te lijden hebben onder het overslaan van de bezwaarfase. De voorgestelde rechterlijke terugwijsmogelijkheid, meer in het bijzonder de preventieve werking daarvan, zal er echter in belangrijke mate aan kunnen bijdragen dat bestuursorganen niet te lichtvaardig instemmen met een verzoek om rechtstreeks beroep.

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal uiteraard onder meer aandacht moeten worden geschonken aan de effecten van dit wetsvoorstel voor bijvoorbeeld de werklast van de rechterlijke macht. Voor het doen van uitspraken over het al dan niet treffen van maatregelen in verband met een werklastverzwaring achten wij het nu nog te vroeg. Eerst moet duidelijk zijn dat daarvan na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel sprake is. Op het uitvoeren van een op de doeltreffendheid en de effecten van deze regeling betrekking hebbende evaluatie zullen wij hieronder, naar aanleiding van specifiek daarop gerichte vragen, nader ingaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de effecten van dit wetsvoorstel op de kosten van rechtshulp en griffierecht die rechtzoekenden moeten maken.

Wij menen dat van een kostentoeename in de gevallen dat gebruik wordt gemaakt van rechtstreeks beroep geen sprake is. Wat dat betreft is er geen verschil met de situatie dat een beroep wordt ingesteld naar aanleiding van een beslissing op bezwaar. Juist in de gevallen waarin de bezwaarfase geen toegevoegde waarde heeft, zal het geschil tussen partijen, ook als de bezwaarfase wordt gevolgd, toch wel aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Veeleer zal de mogelijkheid van rechtstreeks beroep er juist toe leiden dat de kosten van rechtshulp in de bezwaarfase worden beperkt.

Zowel de leden van de PvdA-fractie als die van de SGP-fractie hebben vragen over de samenhang tussen dit wetsvoorstel en de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Het onderhavige wetsvoorstel maakt samen met de wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb deel uit van het pakket van maatregelen dat bedoeld is om de juridisering van het openbaar bestuur terug te dringen. De Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb behelst – kort gezegd – het samenvoegen van de openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.5 Awb) tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure (geregeld in een nieuwe afdeling 3.4). Bij toepassing van deze nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure

blijft de verplichting om eerst bezwaar te maken buiten toepassing (artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onderdeel d, van de Awb). Uitsluiting van de bezwaarschriftprocedure ligt in de rede omdat belanghebbenden bij toepassing van een openbare voorbereidingsprocedure ruim de gelegenheid hebben gehad om zienswijzen naar voren te brengen. Een daarop volgende bezwaarschriftprocedure zal dan doorgaans niet veel meer toevoegen aan hetgeen reeds bekend is en ook niet snel tot heroverweging leiden. Het vorenstaande heeft praktisch gezien tot gevolg dat voortaan niet alleen voor besluiten waarbij nu nog de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure wordt toegepast, maar ook voor alle besluiten waarbij nu nog de «gewone» openbare voorbereidingsprocedure toepassing vindt, de bezwaarschriftprocedure vervalt. Het aantal besluiten waartegen direct beroep kan worden ingesteld zal hierdoor dus toenemen.

In aanvulling daarop biedt het onderhavige wetsvoorstel voor alle besluiten ten aanzien waarvan niet is bepaald dat op de voorbereiding daarvan de (nieuwe) afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is, de mogelijkheid van rechtstreeks beroep. Ook bij deze besluiten kunnen zich immers, zoals hierboven is aangegeven, gevallen voordoen waarin de bezwaarschriftprocedure niet of nauwelijks toegevoegde waarde heeft. Beide wettelijke maatregelen leveren daarmee zowel afzonderlijk als in aanvulling op elkaar een bijdrage aan het terugdringen van de juridisering van het openbaar bestuur. De vraag van de leden van de SGP-fractie of het thans wel het juiste moment is om dit wetsvoorstel in te dienen, beantwoorden wij dan ook bevestigend. Ook zien wij geen reden om dit wetsvoorstel met het oog op de ontwikkelingen met betrekking tot alternatieve geschillenbeslechting uit te stellen. 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. In de gevallen dat een bezwaarfase wel wordt gevolgd kan het gebruik van bijvoorbeeld mediation een nuttige functie hebben voor de conflictbeslechting. Daaraan doet dit wetsvoorstel niets af.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de Christen-Unie waarom de Commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema) niet om advies is gevraagd over de wenselijkheid en de gevolgen van rechtstreeks beroep, merken wij het volgende op. Mede gezien de bevindingen uit de Awb-evaluatie is door het vorige kabinet besloten tot het mogelijk maken van het met wederzijds goedvinden overslaan van de bezwaarschriftprocedure. Er is van afgezien om de Commissie-Scheltema nog over de wenselijkheid daarvan te laten adviseren. De Commissie-Scheltema is echter wel om advies gevraagd over de vraag hoe de regeling van rechtstreeks beroep zou moeten komen te luiden. Dit heeft geresulteerd in een voorontwerp van het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij hebben de beschouwingen van de commissie over het gevaar van misbruik van rechtstreeks beroep een belangrijke rol gespeeld. Ook in het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Awb (Kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46) werd gewezen op het risico dat bestuursorganen de bezwaarfase over kunnen slaan in gevallen waarin die nog wel degelijk tot een oplossing van een geschil zou kunnen leiden. Het bedoeld voorontwerp houdt met het oog daarop onder meer in dat de rechter de bevoegdheid krijgt om een ten onrechte doorgezonden zaak terug te wijzen. Het beroepschrift wordt in die zaak dan alsnog als bezwaarschrift behandeld. Van die terugwijsmogelijkheid, waarin dus ook het wetsvoorstel voorziet, zal een sterk preventieve werking uitgaan.

3. Bevindingen naar aanleiding van de evaluatie van de Awb

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering bereid is alsnog een onderzoek te doen naar de effecten van een mogelijk rechtstreeks beroep, in het bijzonder naar de effecten voor de werklust bij rechtbanken en bestuursorganen.

Hierboven is reeds ingegaan op onze overwegingen thans nog geen (kwantitatief) onderzoek te verrichten naar de effecten van de voorgestelde regeling. Enerzijds speelt daarbij een rol de verwachting dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep niet meer dan een geringe toename van het aantal geschillen voor de bestuursrechter te weeg brengt. Omdat uit de Awb-evaluaties is gebleken dat de behoefte aan flexibilisering van de verplichte bezwaarschriftprocedure zich op meer terreinen in het bestuursrecht voordoet, is het anderzijds niet wenselijk het rechtstreeks beroep thans op experimentele basis in te voeren. Wij benadrukken hier nog eens dat wij het binnen afzienbare tijd uitvoeren van een evaluatieonderzoek na reguliere invoering van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep verkiezen boven het nu eerst nog op basis van een experimentele invoering inzicht verkrijgen in de effecten van een zodanige mogelijkheid op bepaalde beleidsterreinen. Naar ons oordeel is het ook verantwoord om nu al voor alle besluiten rechtstreeks beroep mogelijk te maken. In dit verband wijzen wij nogmaals op de in het wetsvoorstel opgenomen terugwijsmogelijkheid voor de bestuursrechter.

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 werklust bij de rechtbanken en de bestuursorganen. Op het uitvoeren van een onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten van de regeling zullen wij hieronder nog nader ingaan. Wel merken wij nu al op dat bij dit onderzoek vanzelfsprekend ook aan de orde zal kunnen komen op welke terreinen en voor welke soorten geschillen van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep gebruik wordt gemaakt.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de mogelijkheid dat een bestuursorgaan een bezwaarschrift desgevraagd doorzendt naar de rechter, de rechter vervolgens besluit om het beroepschrift alsnog als bezwaarschrift te laten behandelen, en hetzelfde bezwaar tenslotte weer als beroepschrift bij de rechter terugkeert. Zij merken op de redenering te kunnen volgen dat het wetsvoorstel vanuit het openbaar bestuur gezien tot dejuridisering leidt, maar vragen zich af of het niet ook juridisering in de vorm van een toename van geschillenbeslechting door de rechter in de hand zal werken. De leden van de VVD-fractie vragen zich daarnaast af of het bestuursorgaan wel voldoende wordt ontlast aangezien het nog wel dient te beoordelen of het verzoek om rechtstreeks beroep gehonoreerd dient te worden.

Zoals hierboven is toegelicht zijn wij van mening dat het in de Awb opnemen van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep inderdaad dejuridiserend kan werken. Een rechtstreeks beroep zorgt in zaken waarin de bezwaarschriftprocedure geen toegevoegde waarde heeft voor belangrijke tijdswinst en het voorkomen van onnodige lasten voor burger en bestuur. Het beoordelen van een verzoek om rechtstreeks beroep vraagt weliswaar extra aandacht van het bestuursorgaan. Dit vergt naar ons oordeel echter veel minder inspanning dan het volgen van de bezwaarschriftprocedure. Daarnaast is het van belang dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep slechts een geringe toename van het aantal aan de bestuursrechter voorgelegde geschillen tot gevolg heeft. 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. Net als de NVvR verwachten wij dat hiervan een sterk preventieve werking zal uitgaan. Daar komt nog bij dat de rechtbank zich bij de beoordeling op grond van artikel 8:54a zal beperken tot de vraag of er op het eerste gezicht sprake is van een tenonrechte doorgezonden zaak. Specifiek toegespitst op de door de leden van de PvdA-fractie geschetste situatie merken wij op dat terugwijzing niet zonder meer behoeft te resulteren in het wederom instellen van beroep. Terugwijzing van een zaak zal juist geschieden omdat het in de bezwaarfase wellicht nog tot een oplossing kan komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of degene van wie het bezwaarschrift, zonder dat hierin om rechtstreeks beroep wordt verzocht, op grond van artikel 7:1a, zesde lid, van de Awb wordt doorgezonden, verplicht is om griffierecht te betalen. Ook de leden van de fracties van VVD en D66 gaan op dit onderwerp in. Volgens de leden van de VVD-fractie liggen problemen met betrekking tot de voldoening van griffierecht voor de hand als het in een meerpartijengeschil tot rechtstreeks beroep komt zonder dat alle partijen daarmee hebben ingestemd. De leden van de D66-fractie vragen of kan worden geregeld dat het bestuursorgaan verplicht is tot terugbetaling van griffierecht aan degenen van wie het bezwaarschrift ongevraagd naar de rechter wordt doorgezonden.

Voor ieder bezwaarschrift dat op grond van artikel 7:1a wordt doorgezonden geldt dat het daardoor wordt omgezet in een beroepschrift. Daaraan zijn vervolgens alle gevolgen verbonden die de wet aan het indienen van een beroepschrift verbindt. Dit geldt ook voor een bezwaarschrift dat op grond van artikel 7:1a, zesde lid, wordt doorgezonden. Tot de verplichtingen die de wet aan het indienen van een beroepschrift verbindt, behoort de verplichting om griffierecht te betalen (artikel 8:41 Awb). Bij nader inzien achten ook wij het niet juist dat degene die in een beroepsprocedure wordt betrokken zonder dat hij daarom heeft verzocht, moet bijdragen in de aan die beroepsprocedure verbonden kosten. In de bijgaande nota van wijziging (onderdeel A) is daarom een aanpassing van het wetsvoorstel opgenomen. Deze wijziging beoogt erin te voorzien dat de verplichting om griffierecht te betalen niet geldt voor degene wiens bezwaarschrift ongevraagd op grond van artikel 7:1a, zesde lid, wordt doorgezonden. Bevat een op grond van laatstbedoeld artikellid nagezonden bezwaarschrift wel een verzoek om rechtstreeks beroep, dan is er uiteraard geen reden om de indiener daarvan anders te behandelen dan de indieners van de andere op eigen verzoek doorgezonden bezwaarschriften. Overigens willen wij, naar aanleiding van de opmerking van de leden van de VVD-fractie, hier wel benadrukken dat het op grond van artikel 7:1a, tweede lid, niet tot rechtstreeks beroep kan komen als daarom niet in alle tijdig ingediende bezwaarschriften is verzocht.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het griffierecht wordt terugbetaald aan degene wiens beroepschrift door de rechtbank op basis van artikel 8:54a van de Awb wordt teruggewezen. Ook de leden van de fracties van VVD en SGP vragen of en door wie in geval van terugwijzing griffierecht moet worden voldaan.

Nu een bezwaarschrift in geval van doorzending wordt omgezet in een beroepschrift, ontstaat onder meer de verplichting om griffierecht te betalen. De verplichting om griffierecht te betalen draagt in het algemeen bij aan een verantwoorde afweging omtrent het instellen van beroep, in dit geval omtrent het in het bezwaarschrift doen van een verzoek om rechtstreeks beroep. De rechtbank kan in een zaak tot het oordeel komen dat het bestuursorgaan kennelijk ten onrechte met rechtstreeks beroep heeft ingestemd. De rechtbank kan alsdan de uitspraak doen dat het bestuursorgaan het beroepschrift als bezwaarschrift dient te behandelen. Op grond van artikel 8:74, tweede lid, van de Awb kan in deze uitspraak eveneens worden bepaald dat het betaalde griffierecht wordt vergoed

door de door de rechtbank aangewezen rechtspersoon. Bij terugwijzing is het dus mogelijk dat de rechtbank bepaalt dat het griffierecht wordt vergoed. Daartoe bestaat echter geen verplichting. Dit is naar ons oordeel ook redelijk. Degene die blijkens een verzoek om rechtstreeks beroep zelf heeft aangegeven een geschil door de rechtbank beslecht te willen zien en van wie dat beroep ook door de rechtbank in behandeling wordt genomen, dient ons inziens niet zonder meer in aanmerking te komen voor terugbetaling van griffierecht als het tot terugwijzing van zijn beroepschrift komt. Daarbij zij erop gewezen dat terugwijzing door de rechtbank in het algemeen betekent dat de bezwaarschriftprocedure van waarde kan zijn en er derhalve een gereede kans is dat het geschil in de bezwaarschriftprocedure wordt opgelost. In een dergelijk geval behoeft het niet nogmaals tot een beroepsprocedure te komen.

Het voorgestelde artikel 7:1a, derde lid, van de Awb regelt dat een bestuursorgaan kan instemmen met een verzoek om rechtstreeks beroep als de zaak daarvoor geschikt is. De leden van de fracties van PvdA, VVD en D66 stellen een aantal vragen over dit criterium. In welke gevallen is een zaak geschikt voor rechtstreeks beroep, zo wordt gevraagd. Het criterium in artikel 7:1a, derde lid, is op voorstel van de NVvR opgenomen. Het is ontleend aan artikel 8:10 van de Awb (behandeling van een zaak door een enkelvoudige kamer of een meervoudige kamer van de rechtbank).

Een zaak is geschikt voor rechtstreeks beroep als de bezwaarfase uit een oogpunt van conflictoplossing of feitenvaststelling geen toegevoegde waarde heeft. Partijen zullen in een dergelijk geval het geschil hoe dan ook voor de bestuursrechter willen brengen.

Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een zaak waarin het verschil van mening zich toespitst op de vraag of een betrokkene al dan niet terecht niet als werknemer in de zin van de Werkloosheidswet is beschouwd en daardoor niet voor een WW-uitkering in aanmerking is gebracht. Ook kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een zaak waarin niet in geschil is of de feiten op basis waarvan een ambtenaar disciplinair is gestraft zich hebben voorgedaan, maar wel verschil van mening bestaat over de vraag of dat feitencomplex plichtsverzuim oplevert.

Daarnaast kan een zaak ook geschikt zijn voor rechtstreeks beroep als het betrokken besluit nauw samenhangt met een besluit waartegen al beroep is ingesteld. Het kan dan doelmatig zijn om de bezwaarfase over te slaan, zodat de bestuursrechter de samenhangende besluiten ook in samenhang kan beoordelen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een besluit tot terugvordering van onverschuldigd betaalde voorschotten als vervolgbesluit op een besluit strekkende tot het ten opzichte van de subsidieverlening lager vaststellen van subsidie, waartegen reeds beroep is ingesteld. Daarbij zij nog opgemerkt dat de samenhang tussen besluiten alleen een zaak niet zonder meer geschikt voor rechtstreeks beroep doet zijn. Een bezwaarschriftprocedure kan ondanks de heroverweging in de eerdere zaak toegevoegde waarde hebben indien bijvoorbeeld naar aanleiding van het bezwaarschrift blijkt dat het vervolgbesluit een gebrek bevat dat zich eenvoudig laat herstellen.

Het zal duidelijk zijn dat geschillen die in de bezwaarfase tot een oplossing kunnen worden gebracht, ook in die fase dienen te worden beslecht en niet moeten uitmonden in een beroepsprocedure. In dit verband wijzen wij er bijvoorbeeld op dat blijkens de eerste Awb-evaluatie de bezwaarschriftprocedure bij zogenaamde beschikkingfabrieken onmisbaar is als mechanisme voor de correctie van fouten.

Genoemde voorbeelden maken duidelijk dat het criterium zich niet leent voor een nadere wettelijke invulling, zoals de leden van de VVD-fractie bepleiten. De vraag of een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep zal telkens van geval tot geval beoordeeld moeten worden. Hooguit kunnen bestuursorganen beleidsregels opstellen waarin bepaalde categorieën

besluiten zijn opgenomen die zich naar hun aard lenen voor een rechtstreeks beroep. Aan een toetsing in het concrete geval valt echter niet te ontkomen. Het criterium is daarvoor voldoende richtinggevend. Anderzijds biedt het criterium bestuursorganen de nodige beoordelingsvrijheid om al dan niet met rechtstreeks beroep in te stemmen. Bestuursorganen zullen in elke zaak, waarin om rechtstreeks beroep wordt verzocht, moeten kunnen beoordelen of die toegevoegde waarde gelet op de specifieke omstandigheden van het geval al dan niet ontbreekt. De vraag van de leden van de VVD-fractie of het criterium de bestuursorganen niet te veel speelruimte geeft om te beslissen zoals het hen uitkomt, beantwoorden wij dan ook ontkennend.

Dat bestuursorganen al te lichtvaardig zullen besluiten dat een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep, verwachten wij niet. Bestuursorganen zullen zich ervan bewust zijn dat zij, in zaken waarin de bezwaarschriftprocedure bijvoorbeeld benut kan worden voor correctie van fouten, conflictoplossing of een betere afbakening van het geschil, zich de nodige lasten kunnen besparen door niet met rechtstreeks beroep in te stemmen. Daarnaast zij nog gewezen op de (preventieve werking van de) mogelijkheid voor de bestuursrechter om ten onrechte doorgezonden zaken terug te wijzen.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen of zich ook andere dan reeds genoemde gevallen zullen voordoen waarin het met wederzijds goedvinden overslaan van de bezwaarschriftprocedure aangewezen zal zijn. Dit zal in de praktijk moeten blijken. Het is naar ons oordeel echter niet raadzaam en onnodig om de regeling nu al op voorhand te beperken tot de reeds genoemde specifieke gevallen. Daarmee wordt immers rechtstreeks beroep onmogelijk voor andere gevallen die daarvoor ook geschikt kunnen blijken te zijn. Het formuleren van uitzonderingen zal de regeling van rechtstreeks beroep ook weer onnodig ingewikkeld maken. Wij geven er de voorkeur aan om eerst de praktijk te laten uitwijzen in welke gevallen het in het algemeen tot rechtstreeks beroep komt en de gevallen waarin het tot een rechtstreeks beroep kan komen niet onnodig nauw te omschrijven. Ook de door de leden van de VVD-fractie bepleitte niet-limitatieve opsomming van gevallen waarin rechtstreeks beroep mogelijk is, draagt naar ons oordeel het risico in zich dat bestuursorganen van instemming met rechtstreeks beroep menen te moeten afzien in niet genoemde gevallen die wel degelijk geschikt kunnen zijn voor het overslaan van de bezwaarschriftprocedure.

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. Op de evaluatie van deze regeling, waarbij dit punt kan worden meegenomen, zullen wij hieronder nog nader ingaan.

Voorgesteld artikel 8:54a van de Awb bepaalt dat de rechtbank een zaak kan terugwijzen als het bestuursorgaan kennelijk ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep bij de rechtbank. De leden van de fractie van D66 vragen hoe dit kennelijkheidscriterium zich verhoudt tot het geschiktheids criterium van artikel 7:1a, derde lid. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de rechter de juistheid van de instemming met het rechtstreeks beroep dient te toetsen.

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 kennelijkheids criterium van artikel 8:54a en het geschiktheids criterium 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.

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 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 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.

Wij menen met dit wetsvoorstel een belans te hebben gevonden tussen enerzijds een regeling «op maat» en anderzijds een eenvoudige regeling. Hierboven is reeds uiteengezet dat aan het verzoek om rechtstreeks beroep zo min mogelijk voorwaarden zijn gesteld. Dit geldt eveneens voor de beslissing op een dergelijk verzoek. Daar komt bij dat de regeling van het rechtstreeks beroep niet is beperkt tot bepaalde typen besluiten. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan worden beoordeeld of de bezwaarschriftprocedure iets toevoegt aan de in de primaire fase vastgestelde feiten en uitgewisselde standpunten. Een dergelijke flexibilisering van de verplichte bezwaarschriftprocedure beoogt de partijen bij de beslechting van geschillen meer maatwerk te bieden. Wij menen hiermee de vraag van de D66-fractie te hebben beantwoord.

De vragen van de leden van de D66-fractie met betrekking de meerpartijengeschillen hebben wij gezien de samenhang met het aldaar besprokene onder punt 5 van de nota behandeld.

Voorgesteld artikel 7:1a, zesde lid, bepaalt dat bezwaarschriften die worden ontvangen nadat het bestuursorgaan heeft ingestemd met het verzoek om rechtstreeks beroep, worden doorgezonden naar de bevoegde rechter. Dit geldt ook voor bezwaarschriften waarin niet om rechtstreeks beroep is gevraagd. De leden van de D66-fractie wijzen er op dat daardoor de indiener van het bezwaarschrift een integrale toetsing van zijn bezwaar wordt ontzegd zonder dat hij dat heeft gewild.

Artikel 7:1a, zesde lid, is uit een oogpunt van doelmatigheid onontkoombaar. Zonder een dergelijke voorziening zouden immers onoverkomenlijke procedurele complicaties ontstaan. Er zou dan namelijk tegen een en hetzelfde besluit tegelijk bezwaar en beroep aanhangig zijn. Daar komt bij dat naar onze mening de situatie waar deze leden op doelen niet snel zal voorkomen. Allereerst omdat het slechts in een meerpartijengeschil kan gebeuren dat na doorzending op grond van artikel 7:1a, vijfde lid, nog een bezwaarschrift kan worden ingediend. Dit bezwaarschrift, waarin niet om rechtstreeks beroep is verzocht kan vervolgens alleen op grond van artikel 7:1a, zesde lid, worden doorgezonden als alle andere indieners van een bezwaarschrift wel om een rechtstreeks beroep hebben verzocht, door het bestuursorgaan tot het overslaan van de bezwaarschriftprocedure is besloten en het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat geen bezwaarschriften meer te verwachten zijn. Daarbij wordt erop gewezen dat voor verschillende terreinen waarop zich meerpartijengeschillen afspelen (milieurecht, ruimtelijke ordening) de openbare voorbereidingsprocedure toepassing zal vinden en er om die reden geen bezwaarfase is. Tenslotte zal er ook sprake moeten zijn van een verschoonbaar te late indiening van een bezwaarschrift, omdat het anders ook in de bezwaarfase niet tot een inhoudelijke beoordeling, maar slechts tot een ontvankelijkheidsbeoordeling (met een voor de betrokkene ongunstige afloop), zou zijn gekomen.

In incidentele gevallen kan het echter voorkomen dat betrokkene een volledige heroverweging van het besluit door het bestuursorgaan wordt ontnomen. Bedacht moet echter wel worden dat, indien de bezwaarschriftprocedure wel degelijk nog toegevoegde waarde had, dat voor de rechtbank aanleiding kan vormen om te beslissen dat het ten onrechte tot rechtstreeks beroep is gekomen. Vervolgens zal terugwijzing en behandeling door het bestuursorgaan volgen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich tot slot nog af of bestuursorganen – die zonder de mogelijkheid van rechtstreeks beroep al moeite hebben zich aan de termijnen te houden – zich wel aan deze termijnen houden, indien ook nog een oordeel moet worden gegeven over een verzoek tot rechtstreeks beroep. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de termijn in geval van terugwijzing nog wel reëel te noemen is. De termijn om op een bezwaarschrift te beslissen bedraagt op grond van artikel 7:10 Awb in beginsel zes weken. Deze termijn is afgestemd op de gemiddelde periode die nodig is om tot een verantwoorde integrale heroverweging van een reeds genomen besluit te komen. Niet valt in te zien dat in deze periode het bestuur niet tot een oordeel zou kunnen komen over de vraag of een bezwaarfase nog iets toe kan voegen ten opzichte van de in de primaire fase vastgestelde feiten en standpunten. Daarbij merken wij nog op dat de termijn om op een bezwaarschrift te beslissen in geval van terugwijzing door de rechtbank niet korter is dan in de overige gevallen. Dan geldt namelijk ook de beslistermijn van artikel 7:10, maar dan te rekenen vanaf de datum van de uitspraak van de rechtbank (artikel 8:54a, tweede lid, Awb).

De leden van de fracties van PvdA, D66 en SGP wijzen op het ontbreken van een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel. Gevraagd wordt wat hiervan de reden is en of de bereidheid bestaat om deze alsnog daarin op te nemen.

Vooropgesteld zij dat de Awb al een evaluatiebepaling bevat (artikel 11:1). Een afzonderlijke bepaling in dit wetsvoorstel is dus niet nodig. Op grond van artikel 11.1 moet in 2006 weer verslag worden gedaan over de wijze waarop de Awb wordt toegepast (de derde evaluatie). 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.

Rechtstreeks beroep is alleen mogelijk als daarom wordt verzocht door degene die tegen een besluit bezwaar maakt. Daaraan ligt de overweging ten grondslag dat een betrokkene er zelf voor moet kiezen om een fase in de rechtsbescherming prijs te geven. De leden van de fracties van D66 en GroenLinks wijzen op het belang dat belanghebbenden zich ervan bewust moeten zijn dat zij een rechtsgang prijs geven als het tot rechtstreeks beroep komt.

Wij menen met deze leden dat een goede voorlichting op dit punt essentieel is. Alvorens een betrokkene beslist een verzoek te doen tot rechtstreeks beroep, dient het hem duidelijk te zijn dat de rechterlijke toetsing wezenlijk anders is dan een bestuurlijke heroverweging. In verband met de ex tunc toetsing zal bij een rechterlijke toetsing geen ruimte meer zijn voor nieuwe feiten of omstandigheden. Ook zal de rechter het bestreden besluit slechts marginaal toetsen. Voorlichtingsmateriaal dat met het besluit is meegezonden zal hierover voldoende duidelijkheid moeten bieden. Belanghebbenden moeten door bestuursorganen in folders op de hoogte worden gesteld van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep en de consequenties daarvan. Bij het ministerie van Justitie zullen de brochures, waarin aan burgers wordt uitgelegd welke mogelijkheden er zijn om op te komen tegen overheidsbesluiten, in ieder geval in deze zin worden aangepast. Het feit dat om rechtstreeks beroep schriftelijk moet worden verzocht, namelijk in het bezwaarschrift, zien wij als een waarborg. Betrokkene wordt daarmee gedwongen uitdrukkelijk een oordeel te vormen over de vraag of hij al dan niet verzoek om rechtstreeks beroep zal doen. Daartoe zal hij zich hebben te informeren over de consequenties van het in rechtstreeks beroep gaan.

De leden van de SGP-fractie vrezen dat partijen veelal niet in staat zullen zijn om zelf te beoordelen of een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep. Zij vragen of het voor de burger daartoe noodzakelijk zal zijn om juridische bijstand in te roepen. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen aandacht voor dit aspect.

Wil het tot een rechtstreeks beroep kunnen komen, dan dient een belanghebbende daarom in zijn bezwaarschrift te verzoeken. Zowel in het verkeer met bestuursorganen (waaronder ook de bezwaarfase wordt begrepen) als in de beroepsprocedure wordt een belanghebbende in staat geacht in beginsel zelf zijn belangen te behartigen. Naar ons oordeel ligt

dit niet anders als het specifiek gaat om het maken van de keuze of in het bezwaarschrift om rechtstreeks beroep zal worden verzocht. Het staat betrokkene uiteraard ook op dit punt vrij om zich te laten bijstaan of door een gemachtigde te laten vertegenwoordigen (artikel 2:1 Awb). Hoofregel blijft het volgen van de bezwaarschriftprocedure. Mocht de belanghebbende ten onrechte niet om rechtstreeks beroep verzoeken dan heeft dat geen ernstige consequenties: hij verliest daarmee geen rechtsgang. Daar komt bij dat de in dit wetsvoorstel vervatte regeling enkele waarborgen bevat die ertoe strekken te voorkomen dat de bezwaarfase te lichtvaardig wordt overgeslagen. Zo is er bewust voor gekozen om rechtstreeks beroep alleen mogelijk te maken als niet alleen de belanghebbende, maar ook het bestuursorgaan de zaak daarvoor geschikt acht. Er is derhalve niet voorzien in een eenzijdig facultatieve bezwaarschriftprocedure. Voorts is de rechter bevoegd om een zaak, waarin het naar zijn oordeel ten onrechte tot rechtstreeks beroep is gekomen, terug te wijzen naar het bestuursorgaan.

Ook vragen zij of de regering het risico onderkent dat belanghebbenden een verzoek om rechtstreeks beroep toesnijden op de rechtmatigheidstoetsing door de rechter. De mogelijkheid bestaat dan dat hun bezwaarschrift, in geval van terugwijzing, onvoldoende rekening houdt met de mogelijkheid van een bestuurlijke heroverweging. Wij delen de vrees van deze leden niet. 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.

Op advies van de NVvR is ervoor gekozen om terugwijzing in een zo vroeg mogelijk stadium van de beroepsprocedure mogelijk te maken, meer in het bijzonder voordat partijen voor de zitting worden uitgenodigd. De NVvR vreesde dat terugwijzing in een later stadium de duur van de procedure substantieel zou verlengen en de interne werkprocessen bij de rechtbank nadelig zou kunnen beïnvloeden. Dat een rechterlijke terugwijsbeslissing in een zo vroeg mogelijk stadium moet worden gegeven, wordt door ons onderschreven. Daarom is artikel 8:54a, eerste lid, waarin als nieuwe uitspraakmodaliteit is opgenomen dat de rechtbank bepaalt dat een beroepschrift alsnog als bezwaarschrift wordt behandeld, ondergebracht in afdeling 8.2.4 van de Awb. Dit betekent dat een dergelijke uitspraak alleen kan worden gegeven in het kader van de vereenvoudigde behandeling. Terugwijzing is dus alleen mogelijk totdat partijen voor de zitting zijn uitgenodigd. Wij menen hiermee de vraag van de leden van de SGP-fractie te hebben beantwoord.

5. Meerpartijengeschillen

Het voorgestelde artikel 7:1a, vierde lid, van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk beslist op een verzoek om rechtstreeks beroep. Een beslissing tot instemming wordt genomen zodra redelijkerwijs kan worden aangenomen dat geen nieuwe bezwaarschriften zullen worden ingediend. De leden van de fracties van VVD en D66 vragen wanneer in een meerpartijengeschil daarvan kan worden uitgegaan. Een nadere precisering van de beslistermijn is naar ons oordeel niet goed mogelijk, omdat de praktijk op dit punt een grote variëteit te zien kan geven. Zo kan bij een tweepartijengeschil direct na ontvangst van het bezwaarschrift, met daarin een verzoek om rechtstreeks beroep, worden beslist of met rechtstreeks beroep wordt ingestemd. Alsdan hoeft niet te worden gewacht tot bijvoorbeeld de bezwaartermijn is verstreken. Bij meerpartijengeschillen ligt dat echter anders. Wij zijn het met de leden van de VVD-fractie eens dat een bestuursorgaan bij dergelijke geschillen eerder geneigd zal zijn het einde van de bezwaartermijn af te wachten alvorens eventueel met rechtstreeks beroep in te stemmen. Indien in een meerpartijengeschil sprake is van een bezwaarschrift zonder verzoek om rechtstreeks beroep zal wel meteen afwijzend kunnen worden beslist op een in een ander bezwaarschrift gedaan verzoek om rechtstreeks beroep. Ingevolge artikel 7:1a, tweede lid, blijft instemming met rechtstreeks beroep immers achterwege als er een ander bezwaarschrift wordt ingediend dat geen verzoek om rechtstreeks beroep bevat. Zelfs al zal het in de praktijk zo blijken te zijn dat bestuursorganen bij een meerpartijengeschil in het algemeen de bezwaartermijn afwachten alvorens te beslissen op het verzoek om rechtstreeks beroep, dan levert een rechtstreeks beroep nog belangrijke tijdswinst op. Het overslaan van de bezwaarfase heeft ook dan tot gevolg dat de (verdere) behandeling van het bezwaarschrift achterwege kan blijven. Bovendien vervalt de beroepstermijn van zes weken. Mede gelet hierop zien wij geen reden om meerpartijengeschillen uit te sluiten van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep, zoals de leden van de fractie van D66 vragen. Wel verwachten wij dat de praktische betekenis van de voorgestelde regeling voor tweepartijengeschillen groter zal zijn dan voor meerpartijengeschillen. In meerpartijengeschillen zal het immers vanwege de vaak tegengestelde belangen die een rol spelen minder snel voorkomen dat alle belanghebbenden die bezwaar maken eenzelfde voorkeur voor rechtstreeks beroep hebben. Dat laat echter onverlet dat ook bij meerpartijengeschillen partijen het erover eens kunnen zijn dat de bezwaarfase geen toegevoegde waarde heeft. Zoals eerder gezegd staat het in dit verband partijen vrij om voorafgaand aan het maken van bezwaar onderling te trachten tot overeenstemming te komen over het overslaan van de bezwaarschriftprocedure. Naar ons oordeel kan de behoefte aan rechtstreeks beroep zich bij alle soorten geschillen voordoen en bestaat er geen reden om bepaalde geschillen op voorhand uit te sluiten van de mogelijkheid daartoe.

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. Of zich in meerpartijengeschillen meer dan incidenteel «gesteggel» tussen partijen zal voordoen, zoals de leden van de VVD-fractie vrezen, zal in de praktijk nog maar moeten blijken. Het gaat ons nu in elk geval te ver om te stellen dat het veel inspanning zal vergen om overeenstemming te bereiken over het al dan niet verzoeken om rechtstreeks beroep. Zo zal nog maar moeten blijken of belanghebbenden er wel zo regelmatig voor zullen kiezen om over deze kwestie onderling contact te hebben. Zodra ook maar één bezwaarschrift zonder verzoek om rechtstreeks beroep wordt ingediend, zullen inspanningen op dit punt in elk geval achterwege kunnen blijven.

6. Rechtsmiddelenvoorlichting

De leden van de fracties van PvdA, D66 en SGP stellen enkele vragen over de keuze om bestuursorganen niet te verplichten om onder een besluit de mogelijkheid van een verzoek om rechtstreeks beroep te vermelden. Artikel 3:45 van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan, indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt, daarvan bij de bekendmaking en de mededeling van het besluit melding moet maken. Zoals de leden van de genoemde fracties al opmerken, regelt het onderhavige wetsvoorstel niet dat een bestuursorgaan ook verplicht is om melding te maken van de mogelijkheid om in het bezwaarschrift om rechtstreeks beroep te verzoeken. Daarvoor is niet gekozen omdat een dergelijke extra vermelding bij veel belanghebbenden ten onrechte de indruk zou kunnen wekken dat het bestuursorgaan van mening is dat de bezwaarschriftprocedure wat hem betreft zinloos is, terwijl daarvan in werkelijkheid in het geheel geen sprake hoeft te zijn. Voor de meeste zaken blijft de bezwaarschriftprocedure, onder meer uit een oogpunt van conflictoplossing en dossiervorming, van grote waarde. Het is wenselijk om zo veel mogelijk te voorkomen dat belanghebbenden in zaken waarin de bezwaarfase toegevoegde waarde heeft, ten onrechte in de veronderstelling komen te verkeren dat deze fase volgens het bestuursorgaan zou kunnen worden overgeslagen. Bovendien kan het betrokken bestuursorgaan van oordeel zijn dat het, gezien bijvoorbeeld de soort besluiten die het pleegt te nemen, (vrijwel) nooit zal instemmen met het overslaan van de bezwaarfase. Een dergelijk risico kleeft naar ons oordeel veel minder aan een met een besluit mee te zenden algemene folder over bezwaar en beroep, waarin mede aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid van rechtstreeks beroep, dan aan het onderaan een concreet besluit wijzen op de mogelijkheid daarvan.

In aanvulling hierop merken wij nog op dat het niet zo is dat bestuursorganen onderaan een besluit geen melding mógen maken van de mogelijkheid van een verzoek om rechtstreeks beroep. Zij zijn hiertoe echter niet verplicht. Mocht een burger onverhoopt niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid de bezwaarschriftprocedure over te slaan, dan heeft dat geen ernstige consequenties. Hij zal dan de bezwaarfase volgen en geen rechtsgang tegen zijn wil verliezen.

Ook op andere punten, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen een voorlopige voorziening te vragen, de mogelijkheid van bezwaar of beroep wegens niet-tijdig besluiten of de mogelijkheid van een verzoek om vergoeding van de in verband met de behandeling van een bezwaarschrift te maken kosten, geldt dat niet dwingend is voorgescreven dat een bestuursorgaan burgers daarvan melding maakt. Naast de door veel bestuursorganen verzorgde algemene folders met informatie over bezwaar en beroep, zijn er ook bij het ministerie van Justitie brochures beschikbaar, waarin wordt uitgelegd welke mogelijkheden er voor burgers zijn om op te komen tegen overheidsbesluiten. Deze zullen uiteraard alle worden aangepast bij invoering van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep. In dit verband merken wij nog op dat de opmerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over het belang van goede voorlichting in haar advies over het voorontwerp van het onderhavige wetsvoorstel, waaraan de leden van de leden van de D66-fractie refereren, specifiek betrekking had op voorlichting voorafgaand aan de invoering van de regeling. Die opmerking zal door ons zeker ter harte worden genomen.

De leden van de SGP-fractie achten het gecompliceerd dat degene die bezwaar maakt, het bestuursorgaan en de rechter los van elkaar over de wenselijkheid van rechtstreeks beroep moeten oordelen. Zij vrezen dat er discussie zal ontstaan over het criterium dat een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep.

Naar ons oordeel voorziet de voorgestelde regeling van rechtstreeks beroep op afgewogen wijze in een betrokkenheid van partijen en rechtbank en kan zij niet als onnodig gecompliceerd worden aangemerkt. Ook achten wij, zoals hierboven is toegelicht, de criteria aan de hand waarvan bestuursorganen en rechtbanken beoordelen of het tot rechtstreeks beroep kan komen, voldoende richtinggevend en dus niet te vaag. Uiteraard zal in de praktijk moeten blijken in welke gevallen bestuursorganen en rechtbanken tot het oordeel komen dat een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep en of, zoals de leden van de SGP-fractie het noemen, lijnen waarlangs beoordelingscriteria worden geconcretiseerd zichtbaar zullen worden. Een en ander zal uiteraard ook aan de orde kunnen komen in het kader van een evaluatie van de regeling.

Artikelsgewijs

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

Eerste lid

De leden van de ChristenUnie vragen of niet bepaald kan worden dat bij pro forma bezwaarschriften geen rechtstreeks beroep kan worden ingesteld.

Uitgangspunt is dat bestuursorganen op de hoogte moeten zijn van de gronden van het bezwaar van een betrokkene om te kunnen beoordelen of een zaak zich leent voor rechtstreeks beroep. 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. Pas na ontvangst daarvan zal op het verzoek om rechtstreeks beroep worden beslist. Bestuursorganen zullen zich ervan bewust zijn dat het risico van terugwijzing bij een te snel en lichtvaardig doorzenden naar de rechtbank reëel aanwezig is.

In een enkel geval is het echter denkbaar dat het bestuursorgaan een pro forma bezwaarschrift waarin om rechtstreeks beroep wordt verzocht, toch honoreert. Het kan zijn dat het op andere wijze op de hoogte is geraakt van de bezwaren van een betrokkene, bijvoorbeeld vanwege de uitputtende uitwisseling van standpunten in de primaire fase. Alsdan is het wel mogelijk om te beoordelen of in die zaak de bezwaarfase kan worden overgeslagen. Ook kan doorzending zinvol zijn als sprake is van samenhangende besluiten en tegen een eerder besluit al beroep aanhangig is bij de bestuursrechter. Voor deze incidentele, bijzondere gevallen moet de mogelijkheid aanwezig zijn in een pro forma bezwaarschrift om rechtstreeks beroep te verzoeken.

Tweede lid

De leden van de GroenLinks-fractie willen een nadere motivering van de regering van haar afwijzing van het verzoek van de NVvR om niet-ontvankelijkheid als weigeringsgrond voor het doorsturen naar de rechter in de regeling op te nemen.

Het bestuursorgaan zal aan de hand van de inhoud van het bezwaarschrift beoordelen of met een verzoek om rechtstreeks beroep moet worden ingestemd. In het kader van een dergelijke toets zal vanzelfsprekend ook aan de orde komen of het bezwaar op het eerste gezicht al dan niet ontvankelijk is. Het zal in de praktijk zo moeten zijn dat een bestuursorgaan bij twijfel over de ontvankelijkheid van een bezwaarschrift, in beginsel tot afwijzing van het daarin opgenomen verzoek om rechtstreeks beroep besluit. Ook hier zal de rechterlijke terugwijsmogelijkheid preventief werken. In het wetsvoorstel is ervan afgezien om het bestuursorgaan te verplichten het verzoek om rechtstreeks beroep af te wijzen indien het bezwaarschrift niet ontvankelijk is. Ook in geval van niet ontvankelijkheid

kan belanghebbende belang hebben bij het rechtstreeks beroep, bijvoorbeeld om de rechter te laten beoordelen of er sprake is van een besluit. Een verplichte weigeringsgrond zou er toe leiden dat te allen tijde eerst en ten gronde de ontvankelijkheid van het bezwaar moet worden beoordeeld voordat op het verzoek om rechtstreeks beroep kan worden beslist. Een andere consequentie van een dergelijke verplichting geldt ten aanzien van een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb. Indien ten behoeve van de beslissing op bezwaar een dergelijke commissie is ingesteld, zal eerst door die commissie advies moeten worden uitgebracht over de ontvankelijkheid alvorens door het bestuursorgaan kan worden beslist op het verzoek om rechtstreeks beroep. Wij zijn van mening dat dit een weinig efficiënte gang van zaken is.

De ontvankelijkheidsvraag speelt wel een rol in het geval van artikel 7:1a, tweede lid, Awb. Op grond van dat voorschrift wijst het bestuursorgaan een in een bezwaarschrift opgenomen verzoek om rechtstreeks beroep in elk geval af, indien tegen hetzelfde besluit een ander bezwaarschrift is ingediend waarin niet om rechtstreeks beroep wordt verzocht. Met kennelijk niet-ontvankelijke bezwaarschriften, waarin een verzoek om rechtstreeks beroep ontbreekt, hoeft het bestuursorgaan echter geen rekening te houden. Daaraan ligt de overweging ten grondslag dat anders evidente niet-belanghebbenden, door het indienen van een bezwaarschrift zonder verzoek om rechtstreeks beroep, de werking van de regeling van rechtstreeks beroep zouden kunnen frustreren.

Indien er tegen een besluit zowel ontvankelijke bezwaarschriften (met een verzoek om rechtstreeks beroep) als kennelijk niet-ontvankelijke bezwaarschriften zijn ingediend, zal het bestuursorgaan ten eerste een beslissing tot instemming met rechtstreeks beroep kunnen nemen en ten tweede een besluit strekkend tot kennelijke niet-ontvankelijkheid van het bezwaar. In deze situatie is zowel voor degenen van wie het bezwaarschrift naar de rechtbank wordt doorgezonden als voor degenen van wie het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is verklaard, uiteraard sprake van hetzelfde primaire besluit. Indien een van de laatstbedoelden in beroep gaat tegen het besluit waarbij zijn bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is verklaard zal dat ten opzichte van de doorgezonden bezwaarschriften met een vertraging van ten hoogste zes weken bij de rechter terechtkomen. De bestuursrechter zal dan tegen verschillende besluiten gerichte beroepschriften ter behandeling voorgelegd krijgen. De naar hem doorgezonden en daardoor tot beroepschrift omgevormde bezwaarschriften zijn immers gericht tegen het primaire besluit. Het (vanwege de beroepstermijn met ten hoogste zes weken vertraging) binnengekomen beroepschrift is daarentegen gericht tegen het besluit waarbij het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is verklaard. In dat laatste geval zal de rechtbank zich derhalve in eerste instantie beperken tot de beoordeling of al dan niet terecht is besloten tot kennelijke niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar. Dit staat er echter niet aan in de weg dat een rechtbank kan besluiten om de beroepen gevoegd te behandelen. Ook in dat geval zal er voor de betrokkenen vanwege het benutten van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep nog sprake zijn van belangrijke tijdwinst, bijvoorbeeld omdat inhoudelijke behandeling van de bezwaarschriften achterwege heeft kunnen blijven. Wij hopen hiermee de vraag van de leden van de PvdA-fractie te hebben beantwoord.

Derde lid

De leden van de PvdA-fractie vragen om voorbeelden van categorieën besluiten die geschikt zijn voor rechtstreeks beroep. Wanneer een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep zal van de specifieke omstandigheden van het geval afhangen. In het algemeen deel van deze nota hebben wij reeds uiteengezet dit criterium voldoende richting-

gevend te vinden en geen noodzaak zien voor een nadere wettelijke invulling. Wij hebben daarbij eveneens in zijn algemeenheid geschetst welke soort zaken aan dit geschiktheids criterium zouden kunnen voldoen. Wij delen niet de vrees van de leden van de GroenLinks-fractie dat het criterium niet toetsbaar zou zijn voor de rechter.

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 hoeverre als gevolg van beleidsregels verschillen gaan ontstaan in de beoordeling van bestuursorganen van verzoeken om rechtstreeks beroep valt niet te voorspellen. De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks vragen aandacht voor dit aspect. Bedacht moet worden dat ondanks de aanwezigheid van beleidsregels een bestuursorgaan een verzoek te allen tijde in concreto moet toetsen. Ook in gevallen die krachtens beleidsregels geschikt zijn voor rechtstreeks beroep, zal het bestuursorgaan moeten toetsen aan bijvoorbeeld de weigeringsgronden van artikel 7:1a, tweede lid, Awb. De rechterlijke terugwijsmogelijkheid zal naar verwachting ook het te lichtvaardig opstellen (en toepassen) van beleidsregels tegengaan. Terugwijzing is uiteraard ook mogelijk als de rechtbank in een zaak tot het oordeel komt dat de beleidsregels, die inhouden dat voor een bepaalde categorie besluiten in beginsel met rechtstreeks beroep wordt ingestemd en waaraan in dat geval toepassing is gegeven, onredelijk zijn en dat derhalve ten onrechte met rechtstreeks beroep is ingestemd. Het valt niet uit te sluiten dat bestuursorganen onderling verschillende beleidsregels vaststellen en daardoor anders oordelen over de vraag of een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep, maar daarvan kan vanzelfsprekend ook sprake zijn als ter zake geen beleidsregels zijn vastgesteld. Wij zien daarin geen bezwaar.

Op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie met betrekking tot het criterium, genoemd in artikel 7:1a, derde lid, zijn wij onder punt 4 van deze nota reeds ingegaan.

Vierde lid

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het zich kan voordoen dat een bezwaarschrift, dat wordt doorgezonden vanwege een eerdere instemming van het bestuursorgaan met rechtstreeks beroep, bezwaren bevat die met name de doelmatigheid van het betrokken besluit betreffen. Zij vragen hoe de rechtbank op die bezwaren zal ingaan. Ook de leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor dit aspect.

Indien toepassing wordt gegeven aan artikel 7:1a, zesde lid, heeft dit tot gevolg dat ook het nagezonden bezwaarschrift wordt omgezet in een beroepschrift en door de rechtbank als zodanig in behandeling wordt genomen. Door de bestuursrechter wordt getoetst of het bestreden besluit al dan niet onverenigbaar is met enige norm van geschreven of ongeschreven recht. Hij beperkt zich derhalve tot een beoordeling van de rechtmatigheid. Onder punt 4 van deze nota hebben wij reeds de verwachting uitgesproken dat een situatie als waar deze leden op doelen, niet snel zal voorkomen. Daarnaast moet worden bedacht in het enkele geval dat het zich wel voordoet, het nagezonden bezwaarschrift voor de rechtbank onder omstandigheden aanleiding kan vormen om te beslissen dat het kennelijk ten onrechte tot rechtstreeks beroep is gekomen (waarna terug-

wijzing volgt en het bestuursorgaan alsnog tot behandeling van het bezwaarschrift zal overgaan).

Het voorgestelde artikel 7:1a, vierde lid, van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk op een verzoek om rechtstreeks beroep beslist. Indien het bestuursorgaan niet met rechtstreeks beroep instemt en daarom het bezwaarschrift behandelt (en derhalve in beginsel belanghebbenden zal gaan horen), dient het de afwijzende beslissing op het verzoek om rechtstreeks beroep aan de betrokkene bekend te maken. Dit zal op grond van artikel 7:1a, vierde lid, zo spoedig mogelijk moeten geschieden. Dit betekent in dit geval dat het bestuursorgaan de beslissing zo mogelijk eerder, maar vanzelfsprekend niet later dan met de uitnodiging om over het (niet doorgezonden) bezwaarschrift te worden gehoord, bekend maakt. We menen hiermee de vraag van de leden van de PvdA-fractie te hebben beantwoord.

De vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en de SGP of de indiener van een bezwaarschrift, dat op grond van artikel 7:1a, zesde lid, wordt doorgezonden, griffierecht is verschuldigd, beantwoorden wij ontkennend. Wij verwijzen in dit kader naar hetgeen hieromtrent onder punt 4 van deze nota is opgemerkt.

Zesde lid

De leden van de GroenLinks-fractie merken op er ongelukkig mee te zijn dat er bij meer bezwaarschriften tegen dezelfde beslissing, slechts door één belanghebbende in zijn bezwaarschrift om rechtstreeks beroep hoeft te zijn verzocht om het tot doorzending van alle bezwaarschriften te laten komen.

Dat het tot het doorzending van verschillende tegen hetzelfde besluit gerichte bezwaarschriften kan komen, als maar in een van die bezwaarschriften om rechtstreeks beroep is verzocht, berust op een misverstand. Uitgangspunt is dat elke belanghebbende die bezwaar wenst te maken moet afwegen of hij in zijn bezwaarschrift eventueel om het overslaan van de bezwaarfase zal verzoeken. Doet hij een dergelijk verzoek niet, dan zal het bestuursorgaan niet tot het overslaan van de bezwaarfase kunnen besluiten, ook al hebben andere indieners van een bezwaarschrift aangegeven wel voor rechtstreeks beroep te voelen. Dit is in dit wetsvoorstel ook uitdrukkelijk vastgelegd. Artikel 7:1a, tweede lid, bepaalt namelijk dat het bestuursorgaan een verzoek om rechtstreeks beroep in ieder geval afwijst, indien tegen het besluit een ander bezwaarschrift is ingediend waarin eenzelfde verzoek ontbreekt. Daarnaast kan het bestuursorgaan ingevolge artikel 7:1a, vierde lid, pas beslissen tot instemming met rechtstreeks beroep zodra redelijkerwijs kan worden aangenomen dat geen nieuwe bezwaarschriften meer zullen worden ingediend.

Alleen voor verschoonbaar te late bezwaarschriften waarmee het bestuursorgaan in een meerpartijengeschil redelijkerwijs geen rekening meer hoefde te houden, geldt dat deze, uiteraard alleen als het inmiddels tot doorzending is gekomen, op grond van artikel 7:1a, zesde lid, worden doorgezonden, ongeacht of daarin om rechtstreeks beroep wordt verzocht.

Artikel 1, onderdeel D (wijziging artikel 8:8 Awb)

Artikel 8:8 beoogt te voorkomen dat verschillende tegen hetzelfde besluit gerichte beroepschriften door meer dan één rechtbank worden behandeld. Op grond van artikel 8:8, eerste lid, worden bij verschillende rechtbanken ingediende beroepschriften doorgezonden naar één bevoegde rechtbank, die daarna met de verdere behandeling is belast. De in artikel 8:8, vierde lid, opgenomen voorziening vormt hierop een aanvulling. Bij

instemming met rechtstreeks beroep behoeft het bestuursorgaan de bezwaarschriften niet eerst nog naar verschillende bevoegde rechtbanken door te zenden (waarna die rechtbanken op hun beurt nog tot verwijzing naar een rechtbank zouden moeten overgaan). Hiermee wordt dus voorkomen dat doorzending van de bezwaarschriften over twee schijven moet plaatsvinden. Wij zijn het met de leden van de CDA-fractie eens dat het meer in de lijn met dit uitgangspunt ligt het vierde lid zodanig te formulieren dat het bestuursorgaan verplicht is om verschillende bezwaarschriften naar de ingevolge artikel 8:8, eerste lid, bevoegde rechtbank door te zenden. Daardoor wordt buiten twijfel gesteld dat ieder bestuursorgaan, ook als het gaat om de doorzending op grond van artikel 7:1a, zesde lid, op dit punt hetzelfde handelt. Uitgesloten wordt dat bezwaarschriften in geval van doorzending in bepaalde gevallen eerst nog bij verschillende rechtbanken terecht kunnen komen. Voor de hiertoe strekkende aanpassing van het wetsvoorstel verwijzen wij naar bijgaande nota van wijziging (onderdeel C).

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

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is overwogen om zowel tijdens de bezwaarschriftprocedure als gedurende de procedure bij de rechtbank het gebruik van alternatieve geschilbeslechting (mediation) mogelijk te maken.

Dit onderwerp is weliswaar niet uitdrukkelijk aan de orde geweest bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel, maar dit betekent niet dat geen aandacht bestaat voor bijvoorbeeld het gebruik van mediation als het gaat om het beslechten van conflicten tussen burger en overheid. Voorzover het mediation in de beroepsfase betreft verwijzen wij naar de beleidsbrief ADR 2000–2002 van de ambtsvoorganger van de eerst ondergetekende en de toenmalige staatssecretaris van Justitie (Kamerstukken II 1999/2000, 26 532, nr. 19), waarin het beleidskader voor de bevordering van alternatieve vormen van geschilafdoening uiteen is gezet. Hierover heeft op 24 februari 2000 een algemeen overleg plaatsgevonden (Kamerstukken II 1999/2000, 26 532, nr. 22). Vanaf april 2000 wordt bij vijf rechtbanken in het kader van een landelijk project bij wijze van experiment ervaring opgedaan met mediation. Bij een drietal rechtbanken gaat het daarbij om de civiele sector, bij de andere twee rechtbanken (Zwolle, Amsterdam) om de sectoren bestuursrecht. Bedoeling hiervan is om na afloop te kunnen bepalen of mediation in de beroepsfase een structurele plaats zou moeten krijgen. Over de stand van zaken hieromtrent heeft de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende laatstelijk verslag gedaan in de zesde voortgangsrapportage Contourennota modernisering rechterlijke organisatie (Kamerstukken II 2001/02, 26 352, nr. 59).

Voorzover het de bezwaarschriftprocedure betreft merken wij op dat een van de functies daarvan de buitengerechtelijke conflictbeslechting door het bestuursorgaan zelf is. Bij de behandeling van een bezwaarschrift kan ook een adviescommissie worden ingeschakeld die onder meer bemiddelend te werk kan gaan. Daarnaast staat het partijen natuurlijk vrij om in de bezwaarfase in onderling overleg tot mediation te besluiten. Hierbij zal het overigens in de regel niet gaan om gevallen waarin het conflict bijvoorbeeld een principiële juridische kwestie betreft. Voor gevallen waarin partijen een meningsverschil hebben over een rechtsvraag en het vast staat dat zij daarover het oordeel van de rechter willen inwinnen, ligt het juist weer meer voor de hand dat partijen voor rechtstreeks beroep kiezen. In andere gevallen echter kan bijvoorbeeld mediation in de bezwaarfase wel van nut zijn voor de beslechting van een conflict tussen partijen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de rechter vrij is om te bepalen of een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep of dat hij gebonden is aan de wijze waarop een bestuursorgaan dat begrip invult.

In elke doorgezonden zaak zal de rechtbank zelf beoordelen of het gelet op de specifieke omstandigheden van het geval ten onrechte tot doorzending is gekomen. Indien sprake is van een al dan niet in een beleidsregel neergelegde vaste gedragslijn van het bestuursorgaan met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid ex artikel 7:1a, derde lid, is dit niet anders.

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

In artikel 10:3, derde lid, van de Awb is geregeld dat het mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift niet mag worden verleend aan degene die krachtens mandaat het besluit heeft genomen waartegen het bezwaar zich richt. Het is ongewenst dat een en dezelfde functionaris krachtens mandaat zowel de primaire beslissing als de beslissing op het daartegen gerichte bezwaar neemt. Dat betekent dat op het tegen een in mandaat genomen beslissing gerichte bezwaar moet worden beslist door het bestuursorgaan zelf of door een andere functionaris die beschikt over een expliciet mandaat om beslissingen op bezwaar te nemen. De leden van de PvdA-fractie merken op dat het hun voorkomt dat dit voorschrift bij kleine bestuursorganen een organisatorisch probleem kan opleveren.

De in artikel 10:3, derde lid, neergelegde bepaling maakt deel uit van de met ingang van 1 januari 1998 in werking getreden Awb-titel over mandaat en delegatie. Zij behelst overigens slechts codificatie van wat ook voordien al vaste jurisprudentie was. Dat deze bepaling in de praktijk bijvoorbeeld kleinere bestuursorganen voor problemen stelt, is tot op heden niet gebleken. Ook de tweede Awb-evaluatie, waarbij het onderwerp mandaat en delegatie uitdrukkelijk aan de orde is gekomen, toont niet aan dat bestuursorganen met het in artikel 10:3, derde lid, bepaalde niet uit de voeten kunnen. Uit het desbetreffende deelonderzoek (S.E. Zijlstra e.a., Mandaat en delegatie, Den Haag 2001), dat onder meer stoelt op een enquête onder van klein tot groot uiteenlopende bestuursorganen, is naar voren gekomen dat de regel van artikel 10:3, derde lid, helder is en in de praktijk niet tot knelpunten van betekenis lijkt te leiden. Naar ons oordeel is het dan ook niet bezwaarlijk om dezelfde regel te laten gelden voor het beslissen op een in het bezwaarschrift opgenomen verzoek om rechtstreeks beroep.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes