

Vergaderjaar 2005–2006

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. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2005

Beleidsreactie naar aanleiding van de invoeringsevaluatie van de Wet rechtstreeks beroep

Mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zend ik u hierbij de beleidsreactie op de invoeringsevaluatie van de Wet rechtstreeks beroep. Het evaluatierapport treft u als bijlage aan.¹

1. Inleiding

Met het onderzoek is beoogd uitvoering te geven aan de toezegging die tijdens de parlementaire behandeling van deze wet door de regering is gedaan om deze wet een jaar na inwerkingtreding te evalueren. Reden van deze invoeringsevaluatie is de van verschillende zijden geuite vrees dat de maatregel tot een extra belasting van de rechterlijke macht zal leiden. Het onderzoek is toegezegd aan het parlement (Kamerstukken I, 2003/04, 27 563, B, nr. 1).

De Wet rechtstreeks beroep (Stb. 2004, 220) is op 1 september 2004 in werking getreden. Deze wet voorziet in een regeling in de Algemene wet bestuursrecht op basis waarvan een belanghebbende bij een bestuursorgaan een verzoek kan doen om in te stemmen met het overslaan van de bezwaarprocedure, waarna het bezwaarschrift wordt doorgezonden aan de bestuursrechter.

De Wet rechtstreeks beroep is geëvalueerd in de periode februari tot eind november 2005, hetgeen heeft geresulteerd in bijgevoegd evaluatierapport. De evaluatie is uitgevoerd door een samenwerkingsverband van de leerstoelgroep Recht en Bestuur van de Wageningen Universiteit en het instituut voor Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht. De evaluatie is begeleid door een door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie ingestelde begeleidingscommissie.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De doelstelling van deze invoeringsevaluatie is het vaststellen of de invoering van de mogelijkheid tot rechtstreeks beroep leidt tot een extra belasting voor de bestuursrechter. Verder wordt getracht inzicht te verkrijgen in de praktijk van het rechtstreeks beroep bij belanghebbenden, bestuursorganen en rechterlijke instanties. Daarnaast wordt gestreefd naar het verkrijgen van inzicht in de visie op de mogelijkheid van rechtstreeks beroep van belanghebbenden, bestuursorganen en rechterlijke instanties.

Ten behoeve van het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Er is contact gezocht met de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep, ten einde inzicht te verkrijgen in het aantal zaken dat in rechtstreeks beroep aan deze instanties is voorgelegd. Daarnaast vormden de gepubliceerde uitspraken, ongepubliceerde uitspraken die door de rechtbanken beschikbaar zijn gesteld en de parlementaire geschiedenis de belangrijkste documenten die aan het rapport ten grondslag hebben gelegen. Verder zijn interviews gehouden met bestuursorganen en procesgemachtigden. Deze interviews bestonden uit een telefonisch of persoonlijk onderhoud en werden gehouden aan de hand van een lijst van open onderzoeksvragen.

2. Inhoud van de Wet Rechtstreeks beroep

Op grond van het nieuwe artikel artikel 7:1a Awb is het mogelijk om de bezwaarschriftprocedure over te slaan als alle partijen (bestuursorgaan en bezwaarde/derde-belanghebbende) daarmee instemmen.

In een aantal gevallen kan het overslaan van de bezwaarschriftprocedure wenselijk zijn. Soms is vooraf duidelijk dat een bezwaarprocedure geen nuttige functie meer kan vervullen omdat het geschil niet zal worden opgelost en er geen nieuwe argumenten meer naar voren zullen komen. Er heeft over het primaire besluit dan al zo intensief overleg plaatsgevonden dat een bezwaarschriftprocedure zal neerkomen op een herhaling van zetten. Daarnaast wijst de memorie van toelichting op het geval waarin een besluit nauw verbonden is met een besluit waartegen al beroep is aangetekend. Als een bezwaarschriftprocedure zo nauw verbonden is met een besluit dat al door het bestuur is heroverwogen, zal de bezwaarfase weinig toevoegen.

Het verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan moet worden gedaan in het bezwaarschrift. Dit is bepaald in het eerste lid van artikel 7:1a Awb. Op grond van het derde lid kan het bestuursorgaan instemmen met het verzoek als de zaak daarvoor geschikt is. Of de zaak geschikt is vergt vooral een reële inschatting van de toegevoegde waarde (in het concrete geval) van de bezwaarschriftprocedure.

In het tweede lid zijn twee verplichte afwijzingsgronden opgenomen voor toepassing van het rechtstreeks beroep. Het bestuursorgaan wijst het verzoek in ieder geval af als het bezwaarschrift is gericht tegen het niet tijdig nemen van het besluit, of als tegen het besluit een ander bezwaarschrift is ingediend waarin eenzelfde verzoek ontbreekt, tenzij dat andere bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk is.

Bij instemming met het verzoek om rechtstreeks beroep wordt het bezwaarschrift doorgezonden aan de bevoegde rechter, die het vervolgens behandelt als ware het een beroepschrift. Dit betekent dat een bezwaarde in zijn bezwaarschrift niet kan volstaan met een verzoek om rechtstreeks beroep maar tevens de gronden van bezwaar uiteen zal moeten zetten. Bij honorering van het verzoek wordt het bezwaar immers

als beroepschrift behandeld. Er hoeft dan niet een nieuw beroepschrift te worden ingediend.

Het bestuursorgaan beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek (artikel 7:1a, vierde lid). De beslissing wordt genomen zodra redelijkerwijs kan worden aangenomen dat geen nieuwe bezwaarschriften zullen worden ingediend.

3. Resultaten

In het eerste jaar na inwerkingtreding van de Wet rechtstreeks beroep wordt er nog weinig van deze regeling gebruik gemaakt. Het aantal gevallen waarin een zaak is aangebracht bij de rechtbank, waarbij een verzoek om rechtstreeks beroep door het bestuursorgaan is gehonoreerd, bedraagt vijftig. Op basis van dit aantal kan niet worden geconcludeerd dat er door deze regeling thans sprake is van omvangrijke toename van de belasting van de rechterlijke macht. Wel moet worden opgemerkt dat het aantal terugverwijzingen door de rechterlijke macht is vrij hoog is. In de helft van de uitspraken in rechtstreeks beroep is er sprake van een terugverwijzing, hetgeen betekent dat de rechter de betreffende zaak niet geschikt acht voor rechtstreeks beroep.

Bij de dertien onderzochte gemeenten zijn in totaal achttien bezwaarschriften vergezeld van een verzoek om rechtstreeks beroep, van de 23 000 in totaal. Bij de twee onderzochte provincies is geen van de 400 bezwaarschriften vergezeld gegaan van een dergelijk verzoek. Bij zelfstandige bestuursorganen is het beeld divers: de respondenten melden acht verzoeken van de UWV (bijna 140 000 bezwaarschriften), twee van de 250 bezwaarschriften bij CTG/Zaio en twaalf van de 60 bezwaarschriften bij de NMa (waarvan elf samenhangend). Bij de Juridische afdeling van het ministerie van Financiën, die zich bezighoudt met arbeidsrechtelijke zaken van de Belastingdienst, is er bij geen van de in 2004 binnengekomen zaken verzocht om rechtstreeks beroep.

Bestuursorganen lijken terughoudend te reageren op verzoeken tot rechtstreeks beroep. De onderzoekers zijn van mening dat de kritische opmerkingen die zijn gemaakt gedurende de behandeling van het wetsvoorstel in het parlement en de preventieve werking die blijkt uit te gaan van de eerste afwijzingen en terugwijzingen door bestuursrechters, daarbij een rol spelen. Bestuursorganen geven daarnaast over het algemeen ook niet actief voorlichting over de mogelijkheid tot rechtstreeks beroep. Verder geven de bestuursorganen (met name gemeenten) aan dat zij een belangrijke rol toekennen aan de bezwaarprocedure als instrument voor heroverweging van de eigen besluitvorming.

Door de procesgemachtigden die zijn geïnterviewd, wordt weinig gebruik gemaakt van het rechtstreeks beroep. Zij geven aan dat zij veel waarde hechten aan de bezwaarschriftprocedure en deze procedure daarom niet graag overslaan. Daar komt bij dat procesgemachtigden vaak pas bij de bezwaarschriftprocedure bij het geschil worden betrokken. Door de geïnterviewde rechtsbijstandverzekeraars is nog geen rechtstreeks beroep ingesteld. De onderzoekers constateren dat de kans dat in de bezwaarfase alsnog tot overeenstemming kan worden gekomen, daarbij waarschijnlijk een belangrijke rol speelt.

De formele criteria voor de toepassing van de regeling, leveren weinig knelpunten op. De onderzoekers constateren verder dat de nieuwe regeling voldoende bekend is bij bestuursorganen en procesgemachtigden. Wel wordt geopperd dat deze bekendheid bij niet gespecialiseerde advocaten en bij het grote publiek wellicht kleiner is. Het nut van het recht-

streeks beroep wordt door de geïnterviewden onderschreven. Er wordt daarbij een diversiteit aan zaken genoemd die geschikt zouden kunnen zijn voor rechtstreeks beroep. Het gaat daarbij vooral om besluiten waaraan een uitgebreide voorbereiding vooraf is gegaan en waarbij de standpunten van de betrokkenen bekend zijn. Het kan bijvoorbeeld gaan om ambtenarenzaken (bijvoorbeeld ontslag), besluiten met een beperkte geldigheidsduur en op elkaar voortbouwende besluiten.

4. Aandachtspunten en aanbevelingen

Er zijn door de onderzoekers geen aanbevelingen gedaan aan de wetgever. De onderzoekers geven aan dat het prille stadium waarin deze invoeringsevaluatie is uitgevoerd noopt tot grote terughoudendheid bij het doen van dergelijke aanbevelingen aan de wetgever. De onderzoekers beperken zich daarom tot een tweetal aandachtspunten voor toekomstige evaluaties van de Awb. Wel worden aan het bestuur en rechter twee aanbevelingen gedaan, die betrekking hebben op de toepassing van rechtstreeks beroep.

De vrees van een grote toename van de belasting van de rechterlijke macht was de reden om deze evaluatie aan het parlement toe te zeggen. De onderzoekers wijzen er terecht op dat het hier gaat om een invoeringsevaluatie, waarbij de eerste effecten in kaart worden gebracht. Ruim een jaar na inwerkingtreding van de wet, kan worden geconcludeerd dat er geen grote extra belasting van de rechterlijke macht heeft plaatsgevonden. Desalniettemin wil ik de toekomstige ontwikkelingen goed in het oog houden. Om die reden heb ik het voornemen om vóór 1 januari 2009 opnieuw een evaluatie te laten verrichten en uw Kamer hierover te berichten. Ik zal dan van de gelegenheid gebruik maken niet alleen de effecten op de rechterlijke macht te laten onderzoeken, maar ook alle andere aspecten die relevant zijn van de toepassing van deze wet.

De onderzoekers geven aan dat bij een toekomstige evaluatie van deze wet, een eventueel oneigenlijk gebruik van deze regeling door het bestuursorgaan nader moet worden onderzocht. Een verzoek om rechtstreeks beroep biedt een bestuursorgaan die moedwillig de procedure wil rekken, de mogelijkheid om, via deze extra procedurele stap, tijd te laten verstrijken. Uit het onderzoek is onvoldoende informatie beschikbaar gekomen dat zou duiden op een moedwillige obstructie van de zijde van bestuursorganen. Slechts door twee geïnterviewde procesgemachtigden werd dit vermoeden uitgesproken, vanwege het ongemotiveerd weigeren van het verzoek en het negeren van het verzoek, ondanks rappel.

In enkele gevallen is een verzoek om rechtstreeks beroep gebruikt om een voorlopige voorzieningprocedure onder het bereik te brengen van artikel 8:86 Awb. Daarbij heeft zich in de onderzoeksperiode eenmaal de situatie voorgedaan dat ter zitting in een voorlopige voorziening, hangende de bezwaarschriftprocedure, op initiatief van de voorzieningenrechter overeenstemming is bereikt over rechtstreeks beroep, zodat de voorlopige voorziening werd geconverteerd in een voorziening hangende beroep. Dit zou de voorzieningenrechter de mogelijkheid geven om eventueel uitspraak in de hoofdzaak te doen.

Vanwege de beperkte gegevens die beschikbaar zijn over deze aspecten in de toepassing van de wet, zullen deze twee aandachtspunten worden betrokken bij de volgende evaluatie van de wet.

De onderzoekers signaleren in de toepassing van de wet één in het oog springend aspect, waarover in de praktijk zeer uiteenlopende opvattingen bestaan. Dit betreft het moment waarop een verzoek om rechtstreeks

beroep uiterlijk moet zijn ingediend tijdens de bezwaarfase. De onderzoekers bevelen een interpretatie aan in de lijn van artikel 6:6, sub b, Awb, dat een verzoek in een aanvulling van het bezwaarschrift toestaat. Voor zover een aanvulling hinderlijk laat wordt ingediend, kan het bestuursorgaan het verzoek in deze interpretatie afwijzen op grond van zijn beleidsvrijheid in plaats van op gronden van toelaatbaarheid.

Alhoewel het bij deze aanbeveling aan het bestuur en de rechters inderdaad gaat om een in het oog springend punt, meen ik niet dat het gaat om een kwestie die de uitvoering van de wet belemmert. Om die reden wacht ik de ontwikkelingen in de rechtspraak af en zal ik dit punt betrekken bij de eerstvolgende evaluatie van de wet.

De onderzoekers doen verder een aanbeveling aan de rechters, bestuurders en procesgemachtigden om de terughoudendheid bij de toepassing te laten varen en in hun werkzaamheden, waaronder voorlichting, het mogelijk gebruik van de korte weg via rechtstreeks beroep zonder aarzeling meer te stimuleren.

Ik ben van mening dat bij deze aanbeveling niet in voldoende mate acht wordt geslagen op het feit dat een verzoek om rechtstreeks beroep dient te worden gedaan door de bezwaarde. Zonder een dergelijk verzoek is het voor het bestuur niet mogelijk om het rechtstreeks beroep toe te passen. De regeling van het rechtstreeks beroep is een regeling die zich moet ontwikkelen vanuit de praktijk. Uit het onderzoek is gebleken dat reden van het achterwege blijven van de verzoeken om rechtstreeks beroep hoofdzakelijk is gelegen in de grote waardering die er bestaat voor de bezwaarprocedure. Ik vind dat verheugend.

De mate waarin verzoeken om rechtstreeks beroep van bezwaarden door bestuursorganen worden gehonoreerd is een afweging die primair is voorbehouden aan het bestuursorgaan zelf. Dit neemt niet echter niet weg dat ik het voornemen heb om bestuursorganen te informeren over de mogelijkheden die de regeling van het rechtstreeks beroep biedt. Dit zal ik doen door middel van het actualiseren van de handleiding bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht¹. Daarnaast heb ik het voornemen om in overleg te treden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, teneinde de gemeenten te informeren over de resultaten van de invoeringsevaluatie en te bezien welke mogelijkheden er zijn om het rechtstreeks beroep breder onder de aandacht te brengen.

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

¹ Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK, Handreiking bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht, Den Haag 2004 (tevens te downloaden via www.justitie.nl).