

Inleiding

Op 1 september 2004 is een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) in werking getreden die het mogelijk maakt om de bezwaarschriftenprocedure met wederzijds goedvinden over te slaan. In het kort wordt met deze wijziging beoogd om in gevallen waarin een bezwaarschriftenprocedure niets meer toevoegt of slechts een herhaling van zetten zal zijn, deze over te slaan en het bezwaarschrift naar de rechtbank door te zenden voor behandeling als beroepschrift. Uitgangspunt is dat degene die bezwaar maakt om doorzending verzoekt, op welk verzoek het bestuursorgaan een beslissing neemt.

Rechtsgrond

Artikel 7:1a, Awb luidt als volgt:

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

Overwegingen

Als zich geen van de in artikel 7:1a, tweede lid, Awb genoemde afwijzingsgronden voordoet, moet het bestuur beslissen of het dit verzoek van de bezwaarmaker(s) zal honoreren. Het bestuur kan met het verzoek instemmen als - in de woorden van artikel 7a, derde lid, Awb - 'de zaak daarvoor geschikt is'. Wanneer is een bezwaarschrift geschikt om aan de rechter te worden toegezonden? Het begrip 'geschikt' wordt niet omschreven en daaruit lijkt te kunnen worden opgemaakt dat aan het bestuur een grote mate beoordelingsvrijheid wordt toebedeeld. De wetgever acht het denkbaar dat een bestuursorgaan daarvoor beleidsregels opstelt. Daarbij wordt opgemerkt dat het voor de hand ligt de beleidsregel te formuleren in termen van 'nee, tenzij'.

Bestuursorganen

Binnen de gemeente Vlissingen zijn in grote lijnen drie bestuursorganen, die besluiten nemen waartegen bezwaar kan worden gemaakt: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

De gemeenteraad

De hoeveelheid bezwaarschriften gericht tegen besluiten van de gemeenteraad is wat omvang betreft uiterst gering. Voor het overslaan van de bezwarenfase zou telkens een expliciet besluit van de raad nodig zijn, met alle daaraan verbonden proceduretijd. Dit brengt met zich mee dat het niet voor de hand ligt om raadsbesluiten (bijvoorbeeld inzake Wet voorkeursrecht gemeenten) onder de werking van deze beleidsregeling te brengen.

College en burgemeester

Deze beleidsregeling heeft alleen betrekking op bezwaarschriften, die worden ingediend tegen besluiten van het college of de burgemeester.

Afwegingen

In het geval dat een rechtsgeldig verzoek om de bezwaarschriftenprocedure over te slaan wordt gedaan, doet zich de vraag voor op grond van welke criteria op het verzoek wordt beslist. Het bestuursorgaan moet vrij snel en efficiënt kunnen beoordelen of in het concrete geval een positief antwoord mogelijk is. Daarbij zullen met name de risico's onder ogen moeten worden gezien dat:

- de bestuursrechter een doorgezonden bezwaarschrift terugzendt;
- een al te lichtvaardige doorzending kan leiden tot een besluit van de rechter tot vernietiging van het primaire besluit vanwege gebreken, die in een bezwaarschriftenprocedure wellicht hadden kunnen worden hersteld.

Terugzending en vernietiging hebben tot gevolg dat alsnog een bezwaarschriftenprocedure moet worden gevolgd of een primair besluit moet worden overgedaan. Beiden zijn (vaak) niet in het belang van de burger en van de overheid en moeten alleen al om die reden worden voorkomen. Degene die in normale gevallen op een bezwaarschrift beslist (college of de burgemeester) is goed in staat om de zich voordoende risico's te beoordelen. Bij een dergelijke beslissing geldt als essentiële voorwaarde dat de juridisch controller hierin wordt betrokken voordat de beslissing wordt genomen.

Met deze werkwijze kunnen zowel de beleidsinhoudelijke als de juridische aspecten worden betrokken bij de beslissing of de bezwaarschriftenprocedure kan worden overgeslagen. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat ingevolge artikel 6, eerste lid, onder a van het Algemeen mandaat- en volmachtbesluit gemeente Vlissingen geen mandaat wordt verleend van de bevoegdheid tot het beslissen op een bezwaar aan de ambtenaar die het primaire besluit krachtens mandaat heeft genomen. Het bestuursorgaan beslist hier dus zelf.

Terughoudendheid

Met betrekking tot de vraag op grond van welke criteria op het verzoek wordt beslist is het goed om vooraf te bedenken dat, zoals ook uit de Memorie van toelichting op de Algemene wet bestuursrecht blijkt, het instrument 'overslaan van de bezwaarschriftenprocedure' met terughoudendheid moet worden ingezet. Juist het karakter van de bezwaarschriftenprocedure, als zeef en herstelfunctie voorafgaand aan een rechterlijke toets, brengt met zich mee dat niet al te lichtvaardig tot doorzending moet worden besloten.

In de brief van de minister aan de Eerste Kamer wordt deze terughoudendheid als volgt verwoord: "Tegen die achtergrond (de functie van de bezwaarschriftenprocedure) wil ik graag benadrukken hoezeer ook in de visie van de regering rechtstreeks beroep uitzondering moet blijven. Slechts in heel bijzondere gevallen, waarin de bezwaarschriftenprocedure als een zinloze vertraging van de geschilbeslechting moet worden beschouwd behoort zij achterwege te kunnen blijven."

Er wordt daarom terughoudendheid betracht bij het nemen van beslissingen om de bezwaarschriftenprocedure over te slaan. In artikel 7:1a van de Awb wordt bepaald dat het bestuursorgaan *kan* instemmen met het verzoek, indien de zaak daarvoor geschikt is.

Beleidsregel

Gelet op bovenvermelde overwegingen en het wettelijk vereiste van 'geschiktheid' wordt het volgende beleid geformuleerd:

Instemming

Met het overslaan van de bezwaarschriftenprocedure wordt ingestemd in gevallen waarin:

- alle betrokkenen hun argumenten reeds bij de voorbereiding van het besluit zo uitputtend hebben uitgewisseld, dat bij voorbaat vaststaat dat een bezwaarschriftenprocedure geen toegevoegde waarde zal hebben;
- geen enkel verschil van mening bestaat over de vaststelling en de interpretatie van de feiten, maar partijen wel een rechterlijke beslissing over een rechtsvraag nodig hebben om hun geschil te beëindigen;
- een besluit nauw samenhangt met een (ander) besluit waartegen reeds beroep is ingesteld (zoals het besluit tot intrekking van een subsidie of uitkering en het besluit tot terugvordering van het teveel betaalde).

Geen instemming

Met het overslaan van de bezwaarschriftenprocedure wordt bij twijfel of de zaak daarvoor geschikt is niet ingestemd. Immers deze twijfel zal veelal voortkomen uit de mogelijke (juridische) risico's die zijn verbonden aan een instemming. In de volgende situaties zal juist wel een bezwaarschriftenprocedure worden gevolgd:

- als de feiten of de wederzijdse standpunten nog niet duidelijk zijn;
- als er sprake is van gebreken die in de bezwaarfase nog gemakkelijk kunnen worden gerepareerd.

Uitgesloten van rechtstreeks beroep

Tegen besluiten inzake waardevaststelling op grond van de Wet waardering onroerende zaken en de uitvoering van de gemeentelijke belastingverordeningen kan bezwaar worden gemaakt. Het karakter van deze bezwaarschriften en het specifieke wettelijke regiem (niet de Awb maar de Algemene wet inzake rijksbelastingen is van toepassing) brengt met zich mee dat belastingbezwaarschriften niet onder het regiem van deze beleidsregeling vallen. Besluiten op grond of krachtens de WOZ en belastingverordeningen zijn uitgesloten van rechtstreeks beroep.

Voor de volledigheid wordt vastgesteld dat de toetsing aan de hiervoor vermelde criteria aanvullend is op de toetsing die reeds op grond van wettelijke voorschriften (artikel 6:5 Awb) is vereist. In geval meerdere bezwaarschriften tegen één en hetzelfde besluit zijn ingediend, moet in elk bezwaarschrift een verzoek tot overslaan van de bezwaarschriftenprocedure worden gedaan. Ook bezwaren tegen een niet tijdig genomen besluit zijn uitgesloten van rechtstreeks beroep.

Geen vermelding in rechtsmiddelenclausule

Er wordt van afgezien om het overslaan van de bezwaarschriftenprocedure standaard op te nemen in de rechtsmiddelenclausule. Het past immers niet bij een terughoudend gebruik maken van dit instrument om belanghebbende actief op deze mogelijkheid te wijzen. Dit zou tot valse verwachtingen kunnen leiden.

Vlissingen, 1 augustus 2006.

Burgemeester en wethouders van Vlissingen,
de secretaris, de burgemeester,

K. de Vries

A. van Dok- van Weele

De burgemeester van Vlissingen,

A. van Dok- van Weele

BEKENDGEMAAKT DOOR
PUBLICATIE IN DE FAAM VAN
16 AUGUSTUS 2006