



**rijksuniversiteit
groningen**

faculteit rechtsgeleerdheid

vakgroep staatsrecht
bestuursrecht en
bestuurskunde

Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure in bezwaar

H.D. Tolsma
M. Wever
A.T. Marseille
K.J. de Graaf

Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde
Rijksuniversiteit Groningen
2022

Voorwoord

Dit rapport is de neerslag van een onderzoek dat wij hebben uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken en Klimaat, naar de mogelijkheid om de bestuursrechtelijke bezwaarprocedure te versnellen, ten behoeve van de realisatie van projecten in het omgevingsrecht (zoals ter realisering van woningbouw, energietransitie en energie-infrastructuur). Het onderzoek vormt een tweeluik met een vergelijkbaar onderzoek, maar dan naar de mogelijkheden van versnelling van de procedure bij de bestuursrechter.

We hebben het onderzoek met veel genoegen uitgevoerd. Dat was niet in de laatste plaats te danken aan het plezierige contact met de klankbordgroep die ons bij de uitvoering van het onderzoek bijstond. De betrokkenheid bij het onderzoek en de open discussies die we met de klankbordgroep konden voeren, zijn zeer ten goede gekomen aan de inhoud van dit rapport.

Een woord van dank is ook op zijn plaats voor de student-assistenten, Claudia Dijkstra, Iris Lemmens en Luuk den Hertog, die ons bij het uitvoeren van het onderzoek hebben bijgestaan en ons veel werk uit handen hebben genomen.

Hanna Tolsma, Marc Wever, Bert Marseille en Kars de Graaf

Groningen, 15 juli 2022

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	2
Hoofdstuk 1 Inleiding	3
1.1 Introductie.....	3
1.2 Achtergrond van het onderzoek	4
1.3 Vraagstelling en onderzoeksopzet	5
1.4 Indeling van het rapport.....	7
Hoofdstuk 2 Juridisch kader	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Internationale randvoorwaarden.....	9
2.3 Het tijdsverloop van de bezwaarprocedure volgens de Awb	10
2.4 Conclusie	12
Hoofdstuk 3 Versnelling door overslaan bezwaarprocedure	13
3.1 Facultatief bezwaar	13
3.2 Regeling van rechtstreeks beroep (art. 7:1a Awb).....	16
3.3 Afschaffen bezwaar	19
Hoofdstuk 4 Versnelling door aanpassing regeling bezwaarprocedure	21
4.1 Relativiteitsvereiste.....	21
4.2 Strakkere termijnen in bezwaar	23
4.3 Uitbreiden ingebrekestelling bij termijnoverschrijding	26
Hoofdstuk 5 Versnelling door organisatie bezwaarprocedure	29
5.1 Informele aanpak	29
5.2 Inrichting hoorplicht.....	33
5.3 Digitalisering.....	36
5.4 Samenwerking tussen bestuursorganen bij bezwaarbehandeling	39
Hoofdstuk 6 Bevindingen	45

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Introductie

Het tot stand brengen van projecten in het omgevingsrecht (zoals ter realisering van woningbouw, energietransitie en energie-infrastructuur) kost tijd. In alle gevallen is tijd gemoeid met de voorbereiding van de besluiten die een project mogelijk moeten maken. Als een of meer belanghebbenden zich vervolgens niet kunnen vinden in die besluiten, kunnen procedures van bezwaar, beroep en hoger beroep er voor zorgen dat het extra tijd kost voordat met de uitvoering van het project kan worden begonnen.

De tijd die ligt tussen de start van de planvorming en de start van de uitvoering van een project wordt door allerlei factoren beïnvloed. De complexiteit van het project, de kwaliteit van de besluitvorming, de mate waarin een project steun of tegenstand ondervindt van direct betrokkenen en/of van de samenleving als geheel, zijn medebepalend voor de snelheid waarmee met de uitvoering ervan kan worden begonnen.

Een factor van belang is daarnaast de wijze waarop procedures van besluitvorming en geschilbeslechting zijn ingericht en verlopen.

De ministeries van Economische Zaken en Klimaat en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht van de Rijksuniversiteit Groningen gevraagd te onderzoeken welke maatregelen er aan kunnen bijdragen dat procedures van bezwaar en beroep sneller verlopen, zodat projecten in het omgevingsrecht sneller kunnen worden gerealiseerd.

Een belangrijke randvoorwaarde voor een tijdige afhandeling van procedures van bezwaar en beroep is dat voldoende menskracht beschikbaar is. Zo is op dit moment een gebrek aan voldoende gekwalificeerde medewerkers bij zowel (decentrale) overheden als de rechterlijke instanties een reden waarom doorlooptijden oplopen. Het gebrek aan menskracht is niet (altijd) een kwestie van te weinig geld, maar ook zeker op dit moment krapte op de arbeidsmarkt.

Dit rapport doet verslag van het onderzoek dat wij hebben gedaan naar de mogelijkheden om de bezwaarprocedure te versnellen. Het rapport vormt een tweeluik met een rapport waarin diezelfde vraag aan de orde is, maar dan toegespitst op de procedure bij de bestuursrechter. Het rapport is als volgt opgebouwd. In dit hoofdstuk gaan we kort in op de achtergrond van het onderzoek (par. 1.2), op de opzet van het onderzoek (par. 1.3) en op de indeling van dit onderzoeksrapport (par. 1.4).

1.2 Achtergrond van het onderzoek

De besluitvorming en uitvoering van projecten in het omgevingsrecht wordt gekenmerkt door dat een veelheid van (deels tegenstrijdige) belangen aan de orde zijn. Er is bijna altijd sprake van belangen die pleiten voor het realiseren van een bepaald project en belangen die zich verzetten tegen het (op de voorziene wijze) uitvoeren van het project. Daarnaast is sprake van een spanning tussen de noodzaak van snelle en zorgvuldige besluitvorming.

Als sprake is van conflicterende belangen bij een bepaald project, is de kans reëel dat de procedure van voorbereiding van een besluit wordt gevolgd door procedures van bezwaar en/of (hoger) beroep. Het belang van snelheid pleit ervoor dat het aantal procedures (relatief) beperkt is, evenals de toegang tot die procedures en de reikwijdte van de discussie over de juistheid van de ter uitvoering van een bepaald project genomen besluiten. Het belang van zorgvuldigheid pleit juist voor (relatief) ruime mogelijkheden van heroverweging en het beoordelen van de juistheid van de ter realisatie van projecten in het omgevingsrecht genomen besluiten.

De spanning tussen al die verschillende belangen is in de loop van het afgelopen decennium niet minder geworden, al was het maar vanwege beperkingen van (het gebruik van) de in Nederland schaars aanwezige ruimte en vanwege de noodzaak allerlei maatschappelijke opgaven snel te realiseren, waarvan de behoefte aan meer woningen en de noodzaak vaart te zetten achter de energietransitie het meest in het oog springen. Een andere ontwikkeling vraagt juist om versteviging van de rechtsbescherming van betrokken burgers tegen de overheid. Met de kinderopvangtoeslagenaffaire heeft de belangstelling voor een zogenoemde responsieve vormgeving van de rechtsstaat een stevige impuls gekregen, waarbij het burgerperspectief staat.

Al langer dan vandaag wordt nagedacht over een zodanige vormgeving van procedures ter realisatie van projecten in het omgevingsrecht, dat voldoende recht wordt gedaan aan de belangen van zorgvuldige en snelle totstandkoming van besluitvorming over projecten in het omgevingsrecht.

Van groot belang is met name het reeds in 2008 verschenen rapport van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (de 'Commissie Elverding'). Voor de procedure van bezwaar en/of beroep relevante voorstellen van de Commissie Elverding zijn de introductie van de bestuurlijke lus, de uitbreiding van de mogelijkheid van de bestuursrechter de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit in stand te laten, de introductie van de mogelijkheid om in plaats van een besluit te vernietigen de belanghebbende schadevergoeding toe te kennen, het beperken van de mogelijkheid van bestuursorganen om tegen elkaars besluiten op te komen, het inkorten van termijn voor de behandeling van beroepen bij de Afdeling bestuursrechtspraak en een marginalere toetsing van door de bestuursrechter van onderzoeken en adviezen.

Een deel van deze voorstellen heeft zijn weg gevonden naar de Awb (bestuurlijke lus, verruiming van de mogelijkheid voor de rechter om gebreken in een besluit door de vingers te zien) en geldt inmiddels over de volle breedte van het bestuursrecht. Een deel is in de Crisis- en herstelwet terecht gekomen (het beperken van de mogelijkheid van bestuursorganen om tegen elkaars besluiten op te komen, termijn voor de rechter). En een deel van de voorstellen heeft de regering niet overgenomen (de introductie van de mogelijkheid om in plaats van een besluit te vernietigen de belanghebbende schadevergoeding toe te kennen, een marginalere toetsing door de bestuursrechter van onderzoeken en adviezen).

De Commissie Elverding toonde zich geen tegenstander van invoering van het relativiteitsvereiste, maar achtte het versnellingseffect gering. Inmiddels geldt het relativiteitsvereiste over de volle breedte van het bestuursrecht, zij het alleen in de beroepsprocedure en niet in de bezwaarprocedure.

Het rapport van de Commissie Elverding bevat niet een uitputtende inventarisatie van de mogelijkheden om procedures van bezwaar en beroep te versnellen. Daarnaast geldt dat de voorstellen van de Commissie Elverding zich met name richten op maatregelen ter versnelling van procedures waarvoor wetswijzigingen nodig zijn. Versnelling van procedures kan daarnaast ook worden gerealiseerd door een gewijzigde toepassing van bestaande bevoegdheden door bestuursorganen bij het behandelen van bezwaren en door rechters bij de behandeling van (hoger) beroepen.

1.3 Vraagstelling en onderzoeksopzet

Centrale vraag van het onderzoek

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Hoe kan worden bereikt dat bezwaarprocedures in het omgevingsrecht (in het bijzonder over woningbouw, energietransitie en energie-infrastructuur) sneller verlopen?

Binnen het bestuursrecht geldt de hoofdregel dat voorafgaand aan het instellen van beroep bij de bestuursrechter een belanghebbende eerst bezwaar moet maken bij het bestuursorgaan dat het besluit nam (artt. 8:1 en 7:1 Awb). Opmerking verdient, dat als het gaat om besluiten over woningbouw, energietransitie en energie-infrastructuur de eis van bezwaar lang niet altijd geldt. Rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter staat open bij besluiten die voorbereid (moeten) worden met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb. Afd. 3.4 Awb is in de Omgevingswet bijvoorbeeld standaard voorgeschreven bij omgevingsplannen en projectbesluiten.

Onderzoeksopzet

Om een antwoord op deze onderzoeksvraag te vinden, inventariseren we factoren die van invloed kunnen zijn op de lengte van bezwaarprocedures, gaan we vervolgens na aan welke

‘knoppen’ er ‘gedraaid’ kan worden om procedures te versnellen en analyseren we wat het te verwachten effect daarvan is op de snelheid van het verloop van die procedures, en welke mogelijke neveneffecten zijn te verwachten.

Bij de factoren die van invloed kunnen zijn op de snelheid van het verloop van de bezwaarprocedure kan worden gedacht aan:

- wettelijke termijnen waaraan het bestuursorgaan en andere partijen gebonden zijn
- overige wettelijke procedureregels van de bezwaarprocedure
- de werkwijze bij de behandeling van bezwaarzaken
- het procesgedrag van partijen
- ‘externe factoren’ (zoals: capaciteit van de instantie die de bezwaren behandelt, toestroom zaken)

Bij de knoppen waaraan kan worden gedraaid om procedures te versnellen kan onder meer worden gedacht aan:

- digitalisering (indienen bezwaarschrift, uitwisseling stukken, plannen hoorzitting, digitale zitting etc.)
- het in elkaar schuiven van procedures (zoals: prorogatie, art. 7:1a Awb)
- strengere toegangseisen voor bezwaar
- meer termijnen voor het bestuursorgaan en/of partijen

Bij de mogelijke (in)directe effecten van het draaien aan elk van die knoppen kan worden gedacht aan:

- tijdwinst
- kosten
- kwaliteit
- zorgvuldigheid
- te nemen hordes bij de implementatie
- juridische belemmeringen

We beschrijven en analyseren dit alles voor een aantal verschillende mogelijke versnellingsinstrumenten. De inventarisatie en analyse van de mogelijkheden van de versnelling van de bezwaarprocedure baseren we op literatuurstudie en interviews.

De opbouw van de beschrijving en analyses heeft dezelfde vorm. We beginnen met een korte omschrijving van de versnellingsvraag. Vervolgens noemen we de relevante wettelijke bepalingen en geven we een toelichting op het wettelijk kader. Vervolgens behandelen we de vraag of het bestaande wettelijk kader adequaat is en in hoeverre wijziging van het wettelijk kader noodzakelijk en effectief is om versnelling van de procedure te realiseren. De beschrijving en de analyse eindigt steeds met een conclusie over het versnellingsinstrument.

We sluiten af met een overzicht van de versnellingsideeën die in het rapport de revue zijn gepasseerd, waarbij we per versnellingsidee aangeven hoe dit scoort op zes aspecten die van belang zijn voor de besluitvorming over de implementatie ervan. Het betreft de vraag wie

actie moet ondernemen om het versnellingsidee te realiseren (de wetgever of de het bestuursorgaan), of realisatie van het versnellingsidee een wetswijziging vergt of dat kan worden volstaan met een gewijzigde werkwijze, hoe veel tijd het realiseren van het versnelling in beslag neemt, hoe groot het effect is van het realiseren van het versnellingsidee op de lengte van de bezwaarprocedure, het toepassingsbereik en wat het effect ervan is op de toegang tot het recht en de mate van rechtsbescherming.

Interviews

Direct na de start van het onderzoek hebben we een expertmeeting georganiseerd waarop we hebben gesproken met prof.mr. A.G. Bregman, senior stafmedewerker van het Instituut voor Bouwrecht en bijzonder hoogleraar bouwrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, prof.mr. G.A. van der Veen, advocaat omgevingsrecht en bijzonder hoogleraar milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en mr. R.S. Wertheim, advocaat omgevingsrecht.

In het vervolg van het onderzoek hebben we interviews gehouden met drie rechters van rechtbanken, twee staatsraden van de Raad van State, een teamleider juridische zaken van een provincie, een ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, een advocaat en een bestuurslid van de Neprom, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen.

1.4 Indeling van het rapport

In hoofdstuk 2 is het juridische kader aan de orde. Dat valt uiteen in twee onderdelen. Allereerst schetsen we kort de bezwaarprocedure en de termijnen die daarvoor gelden. Vervolgens gaan we in op randvoorwaarden voor de inrichting van geschilbeslechtsprocedures die voortvloeien uit algemene rechtsbeginselen en internationale verdragen en die medebepalend kunnen zijn voor de (on)mogelijkheden om procedures sneller te laten verlopen.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 bespreken we een aantal mogelijke instrumenten voor het versnellen van procedures.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de mogelijkheid om versnelling te bereiken door het beperken van bezwaar. We behandelen de optie om de bezwaarprocedure (voor bepaalde categorieën besluiten) facultatief te maken, de mogelijkheid de bezwaarprocedure over te slaan en het afschaffen van de bezwaarprocedure.

In hoofdstuk 4 behandelen we instrumenten om versnelling te realiseren door het wijzigen van de inrichting van de bezwaarprocedure. We gaan in op de mogelijkheid van de introductie van een relativiteitseis in bezwaar en op het aanscherpen van voor de bezwaarprocedure geldende termijnen.

In hoofdstuk 5 gaan we in op het versnellen van de bezwaarprocedure door die op een andere manier te organiseren. We bespreken de invulling van de hoorplicht, de informele aanpak van bezwaren, de mogelijkheden die digitalisering van de bezwaarprocedure biedt, de mogelijkheid om het bestuursorgaan in gebreke te stellen als dit niet tijdig op het bezwaar beslist en ten slotte op samenwerking tussen bestuursorganen om de bezwaarprocedure te versnellen.

Het onderzoek wordt in hoofdstuk 6 afgesloten met een overzicht en waardering van de versnellingsideeën.

Hoofdstuk 2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

Als redelijke uitgangspunt voor geschilbeslechting tussen partijen, ook als een van die partijen de overheid is, geldt dat er niet rauwelijks een beroep wordt gedaan op de rechter. Het is zorgvuldig om de wederpartij op de hoogte te stellen van de bestaande geschilpunten, die wederpartij in de gelegenheid te stellen te reageren, eventuele fouten te corrigeren en zo mogelijk zonder een beroep op de rechter tot een oplossing te komen. Rauwelijks een beroep bij de bestuursrechter is in het algemeen ongewenst.

In het bestuursrecht is de hoofdregel dat tegen een besluit eerst bezwaar moet worden gemaakt alvorens een belanghebbende naar de bestuursrechter kan (art. 8:1 juncto art. 7:1 Awb). De bezwaarprocedure is een procedure gericht op de bestuurlijke heroverweging van een besluit door hetzelfde orgaan dat het besluit nam. De procedure is gericht op verlengde besluitvorming door het bestuursorgaan (verbetering; correctie van fouten), maar is tevens een vorm van laagdrempelige, informele en goedkope rechtsbescherming voor de bezwaarde. Als op de voorbereiding van een besluit afd. 3.4 Awb van toepassing is verklaard, geldt niet de eis van bezwaar en kan tegen het besluit dat met toepassing van die afdeling is genomen, direct beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld.

Hoewel beide partijen gebaat kunnen zijn bij het doorlopen van een bezwaarprocedure, is ook tijd gemoeid met de afhandeling van het bezwaar. In zaken waar het uiteindelijk tot een beroep bij de bestuursrechter komt, zit gemiddeld 24 weken tussen het primaire besluit en het besluit op bezwaar.¹ Tijd waarin de burger nog niet terecht kan bij een onafhankelijke en onpartijdige bestuursrechter; bezwaar is een bestuurlijke voorprocedure.

Ondanks dat de bezwaarprocedure zodoende gezien kan worden als een verplichte procedure die de burger (nog even) weg houdt van de bestuursrechter, kent deze verplichting ook belangrijke verworvenheden. Zo gaat er een aanzienlijke zeefwerking uit van de procedure van bezwaar zodat daardoor overbelasting van de bestuursrechter wordt voorkomen en/of beperkt kan worden.

2.2 Internationale randvoorwaarden

Zijn er belangrijke internationaal gegarandeerde waarborgen en randvoorwaarden waaraan de bezwaarprocedure in het algemeen, maar ook de in dit onderzoek voorgestelde versnellingsinstrument in het bijzonder, moeten voldoen? Hoewel de algemene beginselen van behoorlijke rechtspleging (het onpartijdigheidsbeginsel; het beginsel van hoor en wederhoor;

¹ A.T. Marseille & M. Wever, 'Snelheid, maatwerk en finaliteit in bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank', *NJB* 2019/2552.

het openbaarheidsbeginsel; het motiveringsbeginsel; het beginsel van de redelijke termijn)² en de onder meer in art. 6 EVRM neergelegde waarborgen,³ op verschillende manieren (indirect) doorwerken in de bezwaarprocedure, gelden niet direct internationale en/of Europees-rechtelijke randvoorwaarden voor deze procedure van bestuurlijke heroverweging. Naar ons oordeel zal derhalve niet snel aan de orde zijn dat internationale randvoorwaarden zich verzetten tegen een voorgesteld instrument om de bezwaarprocedure te versnellen.

2.3 Het tijdsverloop van de bezwaarprocedure volgens de Awb

Vanaf het moment dat een besluit is genomen door het bestuursorgaan, heeft een burger zes weken de tijd om het bezwaarschrift in te dienen bij het bestuursorgaan (art. 6:7 Awb). De termijn voor het bestuursorgaan om te beslissen op bezwaar start na de dag waarop de bezwaartermijn is verstreken.

De lengte van de beslistermijn is afhankelijk van de wijze waarop de hoorplicht is ingericht. Voordat het bestuursorgaan op het bezwaar beslist, krijgen belanghebbenden de gelegenheid om hun verhaal te doen, tenzij er sprake is van een uitzondering op de hoorplicht. Art. 7:3 Awb bevat een opsomming van deze uitzonderingen. Van het horen van een belanghebbende kan bijvoorbeeld worden afgezien als de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

Belanghebbenden worden gehoord via een interne procedure ofwel een externe procedure. In het geval van de interne procedure wordt de hoorzitting overgelaten aan het bestuursorgaan zelf of een of meer ambtenaren (art. 7:5 Awb). Wanneer er wordt gekozen voor een externe procedure vindt de hoorzitting plaats onder leiding van een adviescommissie (art. 7:13 Awb). Nadere stukken kunnen belanghebbenden tot tien dagen voor de hoorzitting indienen (art. 7:4 lid 1 Awb). Ten minste een week voorafgaand aan het horen moet het bestuursorgaan alle op de zaak betrekking hebbende stukken ter inzage leggen (art. 7:4 lid 2 Awb).

Het bestuursorgaan heeft in beginsel zes weken de tijd om op het bezwaar te beslissen (art. 7:10 Awb). Deze zes weken gaan in op het moment dat de bezwaartermijn (voor het indienen van het bezwaar) is verstreken. Is een adviescommissie ingesteld, als bedoeld in art. 7:13 Awb, dan wordt de termijn verlengd met nog eens zes weken, wat neerkomt op een termijn van twaalf weken (art. 7:10 lid 1 Awb).

Het bestuursorgaan heeft de mogelijkheid om de beslissing met zes weken te verdagen (art. 7:10 lid 3). Een verdagingsbesluit hoeft door het bestuursorgaan niet te worden gemotiveerd. Ook als een ingestelde adviescommissie niet binnen de termijn van 12 weken met een advies komt, mag het bestuursorgaan de beslissing op het bezwaarschrift met zes weken verdagen.

² Vgl. D.M.W. Wenders, *Doorwerking van de beginselen van behoorlijke rechtspleging in de bestuurlijke voorprocedures* (diss. Maastricht), Maastricht: Universitaire Pers Maastricht 2010.

³ Denk vooral aan de eis dat een geschil binnen een redelijke termijn wordt beslecht, zie EHRM 9 december 1994, AB 1995/599 m.nt. ICvCV, JB 1995/49 m.nt. AWH.

Heeft de adviescommissie na deze zes weken alsnog geen advies uitgebracht, dan is het bestuursorgaan verplicht om zelf de betrokkenen te horen en vervolgens de beslissing op bezwaar te nemen. In principe is de maximale beslistermijn dus achttien weken.

Art. 7:10 lid 2 Awb regelt de opschorting van de beslistermijn. De beslistermijn wordt opgeschort als de indiener van het bezwaar niet heeft voldaan aan de eisen die worden gesteld aan de inhoud van een bezwaar (art. 6:5 Awb). Zodra er een verzuim wordt geconstateerd, wordt de indiener verzocht om deze te herstellen (art. 6:6 Awb). Vanaf dit verzoek wordt de beslistermijn opgeschort en deze begint weer te lopen wanneer het gebrek is hersteld of wanneer de termijn voor het herstel ongebruikt is verstreken. Ook in het laatste geval moet een bestuursorgaan altijd een beslissing op bezwaar nemen. Als de indiener dus weigert het verzuim te herstellen, is het gevolg dat het bezwaar niet-ontvankelijk kan worden verklaard op grond van art. 6:6 Awb.

Art. 7:10 lid 4 Awb biedt mogelijkheden om de beslistermijn nog verder uit te stellen. Dit kan als a) alle belanghebbenden daarmee instemmen, b) de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daar geen nadeel aan ondervinden en c) dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften. In dit laatste geval gaat het bijvoorbeeld om de situatie dat na het horen door het bestuursorgaan nog feiten of omstandigheden bekend zijn geworden en de belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld daarover te worden gehoord (art. 7:9 Awb).

Wanneer het bestuursorgaan inderdaad kiest voor uitstel van haar beslissing op het bezwaarschrift, doet het hiervan schriftelijk mededeling aan de belanghebbenden (art. 7:10 lid 4 Awb). Is het bestuursorgaan te laat met het beslissen op bezwaar, dan kan een belanghebbende rechtstreeks in beroep bij de bestuursrechter (afd. 8.2.4a Awb). Voorwaarde is dat de belanghebbende het bestuursorgaan eerst schriftelijk bericht dat het in gebreke is en er nadien twee weken zijn verstreken waarin het bestuursorgaan alsnog geen actie heeft ondernomen (art. 6:12 Awb). Bij een gegrond beroep bepaalt de rechter dat een bestuursorgaan alsnog binnen twee weken na de uitspraak een besluit bekend maakt.

Naast de regeling van rechtstreeks beroep beschikt een belanghebbende ook over de mogelijkheid om via de dwangsom bij niet-tijdig beslissen het bestuur te bewegen tot het alsnog nemen van een beslissing (ingevolge art. 7:14 Awb is de dwangsomregeling ook van toepassing in bezwaar). Op grond van deze regeling verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom aan de aanvrager van de beschikking (dus de bezwaarmaker) voor elke dag dat het in gebreke is met een maximum van 42 dagen (art. 4:17 Awb). Ook hier geldt de voorwaarde van een ingebrekestelling. De wet bepaalt dat de hoogte de eerste veertien dagen 23 euro per dag betreft, de daaropvolgende tien dagen 35 euro per dag en de overige dagen 45 euro (art. 4:17 lid 2 Awb).

2.4 Conclusie

Binnen het bestuursrecht geldt als hoofdregel dat iemand die het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan daartegen bezwaar kan maken. Deze bezwaarprocedure heeft zowel een functie van verlengde besluitvorming als rechtsbescherming. Er gelden geen directe internationale of Europeesrechtelijke normen waarin eisen worden gesteld aan de bezwaarprocedure.

De lengte van de beslistermijn is afhankelijk van de wijze waarop het horen is ingericht. Vindt het horen plaats door een bestuursorgaan of ambtenaar, dan geldt een beslistermijn van zes weken, die met zes weken verdaagd kan worden (totale lengte 12 weken). Is een externe adviescommissie ingeschakeld, dan geldt een beslistermijn van 12 weken, die met zes weken verdaagd kan worden (totale lengte 18 weken).

De lengte van de beslistermijn in de bezwaarprocedure is evenwel enigszins fluïde. De termijn waarbinnen het bestuursorgaan moet beslissen is bijvoorbeeld feitelijk langer indien sprake is van opschorting met het oog op de gelegenheid die een bezwaarmaker toekomt om gebreken in het bezwaarschrift te herstellen. Ook biedt de wet ruimte voor verder uitstel van de beslistermijn, bijvoorbeeld als alle belanghebbenden daarmee instemmen.

Is het bestuursorgaan te laat met zijn beslissing op bezwaar, dan biedt de wet belanghebbenden de mogelijkheid om met de regeling van rechtstreeks beroep en de dwangsom bij niet tijdig beslissen druk te zetten op het bestuursorgaan om alsnog tijdig te beslissen.

Hoofdstuk 3 Versnelling door overslaan bezwaarprocedure

3.1 Facultatief bezwaar

Omschrijving van de versnellingsvraag

De bezwaarprocedure is de algemene verplichte voorprocedure in het bestuursrecht. Het versnellingsinstrument ziet erop de bezwaarprocedure facultatief te maken voor de geschillen die in dit onderzoek centraal staan. Dit betekent dat tegen een primair besluit geen bezwaar wordt gemaakt, maar het geschil daarover direct aan de bestuursrechter wordt voorgelegd.

Relevante wettelijke bepalingen

Art. 8:1 Awb

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Art. 7:1 Awb

Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:

[...]

d. het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4,

[...]

g. het besluit is genomen op grond van een voorschrift als genoemd in de bij deze wet behorende Regeling rechtstreeks beroep dan wel het besluit anderszins in die regeling is omschreven.

[...]

Toelichting op het wettelijke kader

In art. 7:1 Awb is bepaald dat beroep bij de bestuursrechter pas mogelijk is na het doorlopen van de bezwaarprocedure. Bezwaar is uitdrukkelijk geen facultatieve procedure. Noch het bestuursorgaan, noch een belanghebbende kan beslissen een geschil over een besluit direct voor te leggen aan de bestuursrechter (m.u.v. de toepassing van art. 7:1a Awb, zie daarvoor par. 3.2).

Is het wettelijke kader adequaat?

Bezwaarmakers en bestuursorganen hebben weinig invloed op de procedures die van toepassing zijn op hun geschil. Bezwaarmakers kunnen op grond van art. 7:1a Awb een verzoek doen de bezwaarprocedure over te slaan, maar zijn daarvoor afhankelijk van instemming van zowel betrokken bestuursorgaan als de bevoegde rechter (zie verder par. 3.2). De wetgever schrijft voor wanneer afd. 3.4 van de Awb moet worden gevolgd. Bestuursorganen kunnen er ook zelf voor kiezen om een besluit voor te bereiden met afd. 3:4 van de Awb (art. 3:10 lid 1 Awb). Deze keuzeruimte kan evenwel ook door de wetgever worden ingeperkt (zie art. 16.55 Omgevingswet). Als afd. 3.4 van de Awb wordt toegepast, dan is de bezwaarprocedure niet van toepassing (art. 7:1 onder d Awb). De hoofdregel is echter onverminderd dat de bestuursrech-

ter pas bij een geschil betrokken wordt nadat er een bestuurlijke heroverweging van een besluit heeft plaatsgevonden. Om van die hoofdregel af te kunnen wijken is een aanpassing van het wettelijk kader noodzakelijk.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Voor het invoeren van facultatief bezwaar voor bepaalde geschillen is een wetswijziging noodzakelijk. Wat betreft facultatief bezwaar bestaan een aantal verschillende vormen. Deze zijn door de wetgever verkend in de aanloop naar de invoering van de Awb in 1994.⁴ Een eerste optie is een bevoegdheid te creëren waardoor bestuursorganen of bezwaarmakers mogen kiezen of er in het kader van de behandeling van hun geschil een bezwaarprocedure gevolgd wordt (een zogeheten *enkele* facultatieve bezwaarprocedure). Ten tweede is het mogelijk om een bevoegdheid in het leven te roepen die bezwaarmakers en bestuursorganen samen laten bepalen of de bezwaarprocedure van toepassing is. Dat wil zeggen dat de bezwaarprocedure alleen wordt overgeslagen als beide partijen daartoe samen beslissen (een *dubbele* facultatieve bezwaarprocedure). Een dergelijke opzet houdt bijvoorbeeld in dat een bezwaarmaker allereerst kiest of hij bezwaar maakt of in beroep gaat tegen een besluit. Gaat hij in bezwaar, dan mag het bestuursorgaan bepalen of het dat bezwaar in behandeling neemt of het geschil direct voor wil leggen aan de bestuursrechter. Bezwaar is alleen aan de orde als de bezwaarmaker en het bestuursorgaan daarvoor kiezen.

Onder de voorganger van de Awb, de Wet Arob, was voor zover het ging over beschikkingen van de centrale overheid, sprake van een *enkele* facultatieve bezwaarprocedure. Onder de wet had het betrokken bestuursorgaan (van de centrale overheid) de bevoegdheid om te bepalen of voor beroep eerst een bezwaarprocedure volgde. De relevante bepaling luidde: “Heeft het beroep betrekking op een beschikking van de centrale overheid (...) dan doet de voorzitter van de Afdeling het beroepschrift toekomen aan Onze Minister, wie het aangaat, met uitnodiging om binnen veertien dagen schriftelijk te verklaren, of het beroepschrift als bezwaarschrift zal worden aangemerkt en als zodanig in behandeling zal worden genomen. Gelijkzeitig met de verzending van de uitnodiging doet de voorzitter daarvan mededeling aan de klager.”⁵

In het voorontwerp voor de Eerste tranche van de Awb was sprake van een *dubbele* facultatieve bezwaarprocedure.⁶ Ingevolge dat stelsel kon tegen een besluit beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Aan degene die beroep kon instellen werd de bevoegdheid toegerekend om in plaats daarvan bezwaar te maken. Het bestuursorgaan kon binnen drie weken na ontvangst van het bezwaarschrift schriftelijk aan de indiener berichten dat het bezwaarschrift niet in behandeling zou worden genomen.

⁴ Artikel 6.2.9 Voorontwerp Awb I.

⁵ Art. 11 lid 1 Wet Arob.

⁶ Artikel 6.2.9 Voorontwerp Awb I.

De (aanvankelijke) keuze voor een dubbele facultatieve bezwaarprocedure motiveerde de regering als volgt: ‘Het nut van deze aanvullende, naar beide zijden facultatieve bezwaarschriftmogelijkheid is vooral dat voorkomen kan worden dat in een te vroeg stadium het geschil reeds wordt voorgelegd aan de rechter. Wanneer de bezwaarde belanghebbende èn het betrokken bestuursorgaan, dat daarbij zowel het algemeen belang als ook belangen van eventuele derden in het oog behoort te houden, van mening zijn dat een heroverweging misschien nog tot een ander resultaat kan voeren, verdient het volgen van een bezwaarschriftprocedure aanbeveling.’⁷

Ook in de interviews wordt gewezen op de optie om de bezwaarprocedure volledig anders in te vullen, bijvoorbeeld overeenkomstig de bovengenoemde enkel facultatieve variant.

“Afschaffen van bezwaar kan veel tijdswinst opleveren. In de praktijk neemt bezwaar veel tijd in beslag. Om echt tijdswinst te boeken zou je de hele procedure ook anders kunnen inrichten. Bezwaar zou een bevoegdheid van het bestuursorgaan kunnen zijn om het bestreden besluit te herzien. Van belang is dat bezwaar een voorstructureringsfunctie vervult die je zou willen behouden. Dus je krijgt dan een procedure van rechtstreeks beroep, waarbij het bestuursorgaan (bijv. binnen 3 weken) moet aangeven of het gebruik maakt van de bezwaarprocedure. Dit zou een ingrijpende wijziging van het huidige systeem zijn.”

Er is geen empirisch onderzoeksmateriaal beschikbaar waaruit de daadwerkelijke tijdswinst door het facultatief maken van de bezwaarprocedure blijkt.

Het facultatief maken van de bezwaarprocedure heeft ook nadelen. Het betekent een verlies aan instantie en een risico dat het ten koste gaat van effectieve rechtsbescherming. Ook betekent het dat het aantal beroepen bij de bestuursrechter toeneemt en daarbij minder gestructureerde/afgebakende geschillen aan de rechter worden voorgelegd (zie ook par. 3.2).

Conclusie

Het facultatief maken van de bezwaarprocedure houdt in dat voor bepaalde geschillen een van de fases van bestuursrechtelijke rechtsbescherming verdwijnt. Dat kan, gezien de aanzienlijke tijd die gemoeid is met het doorlopen van een bezwaarprocedure, tijdswinst opleveren. Een wetswijziging is nodig. Het ontbreken van een bestuurlijke voorprocedure voor het beroep bij de bestuursrechter heeft ook nadelen. Bezwaar heeft een aanzienlijke filterwerking, wat betekent dat het afschaffen ervan ervoor zorgt dat geschillen bij de bestuursrechter terecht zullen komen die in bezwaar opgelost hadden kunnen worden. Is dat het geval, dan is van tijdswinst feitelijk geen sprake. Het overslaan van de bezwaarprocedure levert wel tijdswinst op als de bezwaarprocedure een onnodige doublure van zetten inhoudt. Dat wil zeggen dat de standpunten van partijen over en weer al zodanig vastliggen, dat een heroverweging door het bestuursorgaan niet tot een ander resultaat zal leiden. Als de standpunten van partijen bekend zijn, het bestuursorgaan niet voornemens is het genomen besluit te herroepen en/of belanghebbenden vrijwel zeker zullen doorprocederen na afloop van de bezwaarfase,

⁷ Toelichting op art. 6.2.9 Voorontwerp Awb I.

kan het zinvol zijn de bezwaarfase over te slaan. De toegevoegde waarde van het doorlopen van de bezwaarfase is dan – zo is althans de gedachte – beperkt.

3.2 Regeling van rechtstreeks beroep (art. 7:1a Awb)

Omschrijving van de versnellingsvraag

De Awb bevat in art. 7:1a Awb een mogelijkheid om de bezwaarfase over te slaan als alle partijen daarmee instemmen: ook wel ‘rechtstreeks beroep’ of ‘prorogatie’ genoemd. Het overslaan van bezwaarfase (art. 7:1a Awb) kan bij woningbouw- en energie infrastructuurzaken als versnellingsinstrument ingezet worden in die gevallen waar de inschatting is dat vrijwel zeker wordt doorgeprocedeerd tot de bestuursrechter. Biedt het wettelijk kader voldoende mogelijkheden om de bezwaarfase over te slaan als dat geen meerwaarde heeft?

Relevante wettelijke bepalingen

Het instrument ziet op twee Awb-bepalingen, art. 7:1a Awb en art. 8:54a Awb. De beide bepalingen luiden als volgt:

Art. 7:1a Awb

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

Art. 8:54a Awb

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

Toelichting op het wettelijke kader

De mogelijkheid om bezwaar over te slaan is in art. 7:1a Awb aan voorwaarden verbonden. Een verzoek kan enkel door de bezwaarmaker worden gedaan in het bezwaarschrift, en niet

door het bestuursorgaan of de bestuursrechter. Bezwaarmaker, het bevoegd gezag en de bestuursrechter moeten instemmen met het rechtstreeks beroep. Dat *kan* het bestuursorgaan doen in een zaak die daarvoor geschikt is ('geschiktheids criterium'). Instemming door het bestuur is niet mogelijk als een ander bezwaar is binnengekomen zonder verzoek tot rechtstreeks beroep. De bestuursrechter kan terugverwijzen naar bezwaar, als het bestuur 'kenmerkend ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep' (art. 8:54a Awb).

Is het wettelijke kader adequaat?

Wat is bekend over de toepassing van art. 7:1a Awb? Uit evaluatieonderzoek van Van der Meulen uit 2006 blijkt dat het eerste jaar na inwerkingtreding uiterst terughoudend gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep (landelijk iets meer dan 50 zaken). Het beeld is dat slechts sporadisch wordt verzocht om rechtstreeks beroep en dat zowel bestuursorganen als bestuursrechters kiezen voor een terughoudende opstelling.⁸ Uit onderzoek van Marseille en Wever uit 2019, op basis van een representatieve dwarsdoorsnede van 369 rechtbankuitspraken, blijkt dat in minder dan 1% van de zaken die bij de bestuursrechter terecht komt de bezwaarprocedure met toepassing van artikel 7:1a Awb is overgeslagen.⁹

In de interviews wordt door een ambtenaar opgemerkt dat de huidige mogelijkheden beter benut kunnen worden:

"De indruk is dat toepassing van 7:1a Awb geen gesneden koek is in de praktijk. Voorbeeld dat een verzoek na 8 weken door de bestuursrechter dan niet geschikt wordt geacht. Dan veel gedoe."

Een rechter merkt (daarentegen) op:

"Wij wijzen bijna nooit terug naar bezwaar, maar ook daar zou je kunnen kijken of je nog wat ruimere mogelijkheden kunnen creëren, dus bijv. dat je 7:1a ook zou moeten kunnen toepassen op verzoek van de derde-belanghebbende (projectontwikkelaar) zonder dat toestemming van de bezwaarmaker vereist is. Bezwaar is niet altijd van toegevoegde waarde. De kwaliteit loopt enorm uiteen, sommige commissies maken het alleen maar erger."

Wat is het effect van het overslaan van de bezwaarfase op versnelling van de procedures van rechtsbescherming tegen een besluit (waardoor eerder een onherroepelijk besluit ontstaat)? Er zijn geen empirische gegevens. Aangenomen kan worden dat het overslaan van de bezwaarfase de tijd gemoeid met deze procedures verkort. Niet duidelijk is hoeveel tijdswinst rechtstreeks beroep oplevert en tijdswinst is niet altijd gegarandeerd.¹⁰

De Afdeling advisering van de Raad van State beredeneerde voorafgaand aan invoering dat de

⁸ B.J.M. van der Meulen e.a., *Prorogatie in de Awb: Invoeringsevaluatie rechtstreeks beroep*, Den Haag: WODC 2006.

⁹ A.T. Marseille & M. Wever, 'Snelheid, maatwerk en finaliteit in bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank', *NJB* 2019/2552.

¹⁰ Vgl. ABRvS 06-10-2021, ECLI:NL:RVS:2021:2218, AB 2021/336, m.nt. C.J. Seijsener.

voordelen van rechtstreeks beroep in de sfeer van besparing van tijd en werk, indien al aanwezig, beperkt zijn.

“Op zichzelf mag worden aangenomen dat de verplichting om de bezwaarschriftprocedure te volgen soms slechts tijdverlies en extra lasten voor bestuur en burger oplevert (...) Mits goed georganiseerd, behoeft de afhandeling van de bezwaarschriftprocedure in die gevallen echter niet meer dan drie maanden te duren, wat, afgezet tegen de mogelijke duur van een rechterlijke procedure, niet onevenredig lang is. Bovendien kan, voorzover de belanghebbenden daarmee instemmen, worden afgezien van het horen van partijen en het ter inzage leggen van stukken, zodat die termijn nog aanzienlijk kan worden bekort. Tenslotte kan voor de motivering van de beslissing op het bezwaar in deze gevallen worden verwezen naar het primaire besluit.”¹¹

Volgens de memorie van toelichting kan de regeling belangrijke tijdswinst opleveren en onnodige lasten voor bestuur en burger voorkomen in die gevallen waarin in de primaire fase reeds een zodanig uitputtende gedachtewisseling tussen bestuur en belanghebbende heeft plaatsgevonden, dat de bezwaarschriftprocedure daaraan weinig of niets meer kan toevoegen, terwijl tevens vaststaat dat het besluit nog altijd in geschil is. De regeling is ook zinvol in gevallen waarin een bezwaar gericht is tegen een besluit dat nauw samenhangt met een ander besluit waartegen al beroep is ingesteld.¹² “Gevalen waarin nog onvoldoende onderzoek naar de feiten is gedaan, lenen zich vanzelfsprekend niet voor rechtstreeks beroep op de rechter”.¹³

In de interviews wordt over het mogelijke effect van het versoepelen van art. 7:1a Awb het volgende opgemerkt:

“Het ‘tweaken’ van art. 7:1a Awb is ook zinvol. Maar dat gaat om kleine stapjes. Daarmee wordt de politieke wens om te versnellen niet vervuld.”

Wat zijn mogelijke neveneffecten van het meer benutten van de huidige mogelijkheden, dan wel het versoepelen van de toepassingsvoorwaarden van art. 7:1a Awb? In de eerste plaats is een risico dat een ruimere toepassing (al dan niet door versoepeling van de voorwaarden) leidt tot een verlies aan instantie en ten koste gaat van effectieve rechtsbescherming. In de systematiek van de Awb is de hoofdregel het maken van bezwaar. De huidige regeling rechtstreeks beroep is zo opgezet dat alleen in uitzonderingsgevallen de bezwaarfase wordt overgeslagen en alleen als alle partijen daarmee instemmen. In de tweede plaats is een risico dat de werklast van de bestuursrechter toeneemt. Niet alleen omdat het aantal beroepen zou kunnen toenemen, maar ook doordat zaken minder goed voorbereid/afgebakend aan de rechter worden voorgelegd. Een toegenomen werklast kan vertragend werken op het afdoen van het totaal aan aanhangige zaken.

In de interviews wordt door een rechter opgemerkt:

¹¹ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 563, A, p. 2.

¹² *Kamerstukken II 2000/01*, 27 563, nr. 3, p. 1-2.

¹³ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 563, nr. 3, p. 4.

“Risico van 7:1a Awb/overslaan bezwaarfase is dat het ten koste gaat van de zeeffunctie/filterfunctie. Voor de rechter fijn als de standpunten afgebakend zijn.”

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Op welke wijze zou art. 7:1a Awb gewijzigd kunnen worden om versoepeling van de toepassingsvoorwaarden te realiseren?

- Schrappen van de voorwaarde dat een verzoek om rechtstreeks beroep moet zijn vervat in het bezwaarschrift (lid 1), zodat ruimte ontstaat voor bezwaarmaker om later in de bezwaarfase een dergelijk verzoek te doen;
- Mogelijkheid bieden aan belanghebbenden om verzoek tot rechtstreeks beroep te doen, zodat naast bezwaarmaker ook de vergunninghouder (projectontwikkelaar) een dergelijk verzoek kan doen;
- Mogelijkheid bieden aan bestuursorgaan om voorstel te doen tot overslaan bezwaar;
- Schrappen van eis dat instemming van alle partijen nodig is (zie par. 3.1);
- Schrappen van het absolute instemmingsverbod (lid 2);
- Nuanceren terugverwijzingsbevoegdheid bestuursrechter (art. 8:54a Awb).

Conclusie

De mogelijkheden om met art. 7:1a Awb de bezwaarprocedure over te slaan lijken in de praktijk onderbenut. In zaken waarin de bezwaarfase niet van toegevoegde waarde is, kan het overslaan van bezwaar tijdswinst opleveren. Empirische gegevens over de tijdswinst zijn niet bekend. De bezwaarmaker, het bevoegd gezag en de rechter kunnen meer gebruik maken van de huidige mogelijkheden die de Awb biedt om de bezwaarfase over te slaan in woningbouw en energie-infrastructuur-zaken. Een wetswijziging is hier niet voor nodig. Het bevoegd gezag kan (meer) voorlichting geven over de voorziening van rechtstreeks beroep, en het belang van snelheid meenemen in ‘geschiktheids criterium’ bij instemming. De rechter kan terughoudend zijn met terugverwijzen (art. 8:54a Awb). Een optie is ook om de toepassingsvoorwaarden van art. 7:1a Awb te versoepelen. Dit vraagt om een wetswijziging. Risico’s die gepaard gaan met ruimere toepassing van het overslaan van bezwaar zijn dat het verlies aan instantie ten koste gaat van effectieve rechtsbescherming en dat de werklast van de bestuursrechter toeneemt.

3.3 Afschaffen bezwaar

Omschrijving van de versnellingsvraag

Bezwaar is de algemeen verplichte voorprocedure in het bestuursrecht. Door de procedure af te schaffen (voor bepaalde geschillen), kan (althans in theorie) een verkorting van de totale doorlooptijd van geschillen over deze besluiten worden gerealiseerd.

Relevante wettelijke bepalingen

Zie par. 3.1.

Toelichting op het wettelijke kader

Rechtstreeks beroep is enkel mogelijk als het primaire besluit is genomen op grond van een voorschrift als genoemd in de Regeling rechtstreeks beroep.¹⁴ Het gaat in hoofdzaak om besluiten waarbij een voorafgaande bezwaarprocedure niet verantwoord werd geacht in verband met het belang van het snel kunnen verkrijgen van een onherroepelijk rechterlijk oordeel.¹⁵

Is het wettelijke kader adequaat?

Zie par. 3.1.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Om bezwaarprocedure voor bepaalde geschillen geheel af te schaffen, kunnen de wettelijke voorschriften waarover die geschillen gaan worden opgenomen in de Regeling rechtstreeks beroep. Anders dan bij facultatief bezwaar en het overslaan van bezwaar (art. 7:1a Awb), kan in geen geval bezwaar worden gemaakt tegen een besluit. Ook niet als de aard van het geschil zich juist goed leent voor een behandeling in die procedure.

Conclusie

Zie par. 3.1.

¹⁴ Bijlage 1 bij de Awb.

¹⁵ T&C Awb, commentaar op bijl. 1 Awb

Hoofdstuk 4 Versnelling door aanpassing regeling bezwaarprocedure

4.1 Relativiteitsvereiste

Omschrijving van de versnellingsvraag

Het relativiteitsvereiste verbiedt de bestuursrechter een besluit te vernietigen als de geschonden rechtsnorm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die de norm inroept. De invoering van het relativiteitsvereiste voor het beroep bij de bestuursrechter kwam voort uit het streven naar een slagvaardiger bestuursprocesrecht.¹⁶ Het relativiteitsvereiste geldt alleen in procedures bij de bestuursrechter (beroep en hoger beroep), dus niet in de bezwaarfase. Het versnellingsinstrument ziet op de invoering van het relativiteitsvereiste in bezwaar. Het doel ervan is de behandeling van bezwaren te versnellen, omdat niet alle bezwaargronden bij de heroverweging betrokken mogen worden.

Relevante wettelijke bepalingen

Art. 8:69a Awb

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Art. 7:11 Awb

1. Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.
2. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

Toelichting op het wettelijke kader

Schending van een rechtsregel of rechtsbeginsel leidt alleen tot vernietiging van het een besluit als de geschonden regel mede strekt tot bescherming van de belangen van de indiener van de beroepsgrond. Bij de toepassing van het relativiteitsvereiste is niet het achterliggende motief voor de indiening van het beroep van belang, maar of de betrokken rechtsregel of het betrokken rechtsbeginsel strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Het relativiteitsvereiste is geen ontvankelijkheidsvereiste, maar heeft betrekking op de inhoudelijke beoordeling van het beroep.

Is het wettelijke kader adequaat?

De omvang van de heroverweging in bezwaar wordt beheerst door art. 7:11 Awb. In bezwaar dient op grondslag van het bezwaarschrift een heroverweging van het bestreden besluit plaats te vinden (art. 7:11 lid 1 Awb). Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, moet het bestuursorgaan het bestreden besluit op grond van art. 7:11 lid 2 Awb herroepen en er zo nodig een nieuw besluit voor in de plaats te nemen.

¹⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3, p. 20.

Omdat bij de heroverweging niet alleen de rechtmatigheid maar ook de doelmatigheid van een besluit moet worden beoordeeld, wordt wel gesproken van de plicht tot een volledige heroverweging. In de memorie van toelichting bij art. 7:11 Awb wordt zelfs opgemerkt dat de heroverweging niet is gebonden aan de argumenten of omstandigheden die in het bezwaarschrift naar voren zijn gebracht. Het bestuursorgaan dient: ‘in ieder geval aandacht te schenken aan hetgeen in het bezwaarschrift aan de orde is gesteld, doch het behoort eveneens na te gaan of er andere feiten of omstandigheden bekend zijn die tot een wijziging ten gunste van de indiener van het bezwaarschrift nopen.¹⁷

Het geldende wettelijke kader biedt geen ruimte voor de toepassing van het relativiteitsvereiste in bezwaar. Sterker nog, een dergelijke beperking van de omvang van de heroverweging staat haaks op de bedoeling van de bezwaarprocedure. Bij de invoering van het relativiteitsvereiste in beroep is toepassing van het vereiste in bezwaar uitdrukkelijk onwenselijk geacht. In de memorie van toelichting bij Wet aanpassing bestuursprocesrecht wordt daarover het volgende opgemerkt:

“Tijdens de bezwaarfase ligt de nadruk niet slechts op rechtsbescherming van belanghebbenden, maar ook op kwaliteitsverhoging van besluitvorming. Het gaat niet alleen om onderzoek naar geschonden individuele belangen (rechtmatigheidstoetsing *ex tunc*), maar ook om onderzoek naar aspecten die nog niet bij de eerdere belangenafweging waren betrokken (volledige heroverweging *ex nunc*). Beslissen op bezwaar is een vorm van bestuur, en niet van rechtspraak. Daarom mag het bestuursorgaan zich in de beslissing op bezwaar niet beperken tot het bespreken van de bezwaargronden; het moet in volle omvang bezien of het primaire besluit nog steeds juridisch houdbaar en beleidsmatig wenselijk is.

In het zojuist beschreven stelsel past geen relativiteitsregel, want in dat geval kan van een volledige heroverweging geen sprake zijn. Bovendien zou het ongerijmd zijn om het bestuursorgaan enerzijds te verplichten tot het onderzoeken van aspecten die niet met zoveel woorden door de bezwaarmaker zijn aangevoerd, maar anderzijds te verbieden om daarbij bepaalde rechtsregels – die de belangen van de bezwaarmaker niet beogen te beschermen – buiten beschouwing te laten.

Bij dit alles komt nog dat de bezwaarschriftprocedure een belangrijk instrument is om de gemaakte bestuurlijke keuze te verduidelijken, om daarvoor een zo breed mogelijk draagvlak te creëren en om indien enigszins mogelijk te streven naar een minnelijke oplossing. Deze filterfunctie – en daarmee de toegevoegde waarde van de bezwaarschriftprocedure – komt onder druk te staan als het bestuursorgaan wordt belast met juridische debatten over de vraag of een bepaald argument bij de heroverweging van het primaire besluit mogen worden betrokken.”¹⁸

Los van deze fundamentele bezwaren tegen de invoering van het relativiteitsvereiste buiten de procedure bij de bestuursrechter, is onduidelijk wat het effect ervan op doorlooptijden in bezwaar zal zijn. Zo noemde een van de respondenten van dit onderzoek het risico dat als het relativiteitsvereiste wordt toegepast in bezwaar, en bepaalde bezwaargronden om die reden niet worden meegenomen bij de heroverweging van het bestreden besluit, dit ertoe zou kunnen leiden dat de bezwaarmaker juist die gronden aan de rechter zal willen voorleggen.

¹⁷ Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 347.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Art. 7:11 Awb weerhoudt bestuursorganen er niet van om bij de beoordeling van een bezwaar voor te sorteren op een eventueel beroep bij de bestuursrechter, door bezwaargronden waarvan het bestuursorgaan vermoedt dat deze op het relativiteitsvereiste zullen stranden, in de fase van bezwaar relatief kort te behandelen.¹⁹ Het huidige wettelijke kader biedt geen mogelijkheden om bepaalde bezwaargronden in het geheel niet te hoeven betrekken bij de heroverweging van het bestreden besluit. Om dat mogelijk te maken, is aanpassing van de Awb nodig.

Conclusie

Er bestaan belangrijke bezwaren tegen de invoering van het relativiteitsvereiste in bezwaar. De invoering ervan doet in zeer sterke mate afbreuk aan karakter van de heroverweging en daarmee aan de toegevoegde waarde van de bezwaarprocedure als voorportaal op het beroep bij de bestuursrechter. De te behalen winst met betrekking tot de snelheid waarmee bezwaren worden afgedaan, is daarbij onzeker.

4.2 Strakkere termijnen in bezwaar

Omschrijving van de versnellingsvraag

Bezwaar is door de wetgever bedoeld als snelle en laagdrempelige voorziening om geschillen over besluiten van bestuursorganen op te lossen. Uit onderzoek van Marseille en Wever²⁰ blijkt echter dat de bezwaarfase – in zaken waar uiteindelijk beroep wordt ingesteld – desondanks vaak behoorlijk wat tijd in beslag neemt: gemiddeld 169 dagen. Dat is 24 weken, veel langer dan de ‘standaard’ wettelijke termijn om op een bezwaar te beslissen. Dat kan het gevolg zijn van het niet naleven van de in de Awb opgenomen beslistermijnen. Echter, relevant is ook de vertragende werking die uitgaat van de mogelijkheden de beslissing op bezwaar te verdagen en het opschorten van de beslistermijn.

Het voorgestelde versnellingsinstrument ziet erop om bestuursorganen ertoe te bewegen zich waar mogelijk aan de in de Awb opgenomen ‘standaard’ beslistermijnen te houden. Dat houdt in dat binnen 12 weken of 18 weken (indien wordt gehoord/geadviseerd door een 7:13 commissie) na de bekendmaking van het primaire besluit op een bezwaar is beslist.

¹⁹ A.G.A Nijmeijer e.a., *Evaluatie artikel 8:69a Awb en artikel 6:22 Awb: een onderzoek naar het relativiteitsvereiste en het passeren van gebreken in de (rechts)praktijk*, Den Haag: WODC 2015, p. 68.

²⁰ A.T. Marseille & M. Wever, ‘Snelheid, maatwerk en finaliteit in bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank’, NJB 2019/2552.

Relevante wettelijke bepalingen

Artikel 7:10 Awb

1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.
 2. De termijn wordt opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
 3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen.
 4. Verder uitstel is mogelijk voor zover:
 - a. alle belanghebbenden daarmee instemmen,
 - b. de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad, of
 - c. dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.
- [...]

Toelichting op het wettelijke kader

De beslistermijn voor een bezwaar bedraagt zes of twaalf weken (als gebruik wordt gemaakt van een bezwaaradviescommissie ex. art. 7:13 Awb) nadat de termijn voor het indienen van een bezwaar is verstreken. De termijn wordt opgeschort indien aan het bezwaarschrift een (herstelbaar) gebrek kleeft, totdat het gebrek is hersteld of de termijn die daarvoor is geboden, ongebruikt, is verstreken (art. 7:10 lid 2 Awb). Het besluit op bezwaar kan door het bestuursorgaan eenmaal met zes weken worden verdaagd (art. 7:10 lid 3 Awb). Verder uitstel is mogelijk in de drie gevallen die art. 7:10 lid 4 Awb noemt.

De beslistermijn voor een bezwaar is kort, maar ruimer dan onder de Wet Arob het geval was. De regering merkt daarover in de memorie van toelichting bij art. 7:10 Awb op:

“Het bestuur zou de nu voorgestelde termijnen ook daadwerkelijk moeten kunnen halen. Voor bijzondere gevallen is nog voorzien in een verdaging van ten hoogste vier weken onder de verplichting daarvan schriftelijk mededeling te doen.”²¹

De bezwaarbeslistermijn is in de praktijk veelal langer dan 6 of 12 weken. Daarvoor zijn twee mogelijke oorzaken aan te wijzen. Ten eerste wordt mogelijkheid de beslistermijn te verdagen niet alleen in bijzondere gevallen, maar standaard, zonder verdere motivering al bij het versturen van de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift benut. Ten tweede wordt door – met name – professionele rechtshulpverleners regelmatig *pro-forma* bezwaar gemaakt, waardoor de aanvang van beslistermijn met een aantal weken wordt opgeschort. Hierna bespreken wij kort beide oorzaken.

De hoogste bestuursrechters staan het verdagen van de beslissing op bezwaar zonder meer toe. Er wel kritiek op die jurisprudentie. Zoals Damen opmerkt: ‘Een verdaging is [...] gezien de

²¹ PG Awb II, MvT bij art. 7:10 Awb.

wetsgeschiedenis bedoeld voor bijzondere gevallen waarin zonder verdaging de zorgvuldigheid tekort schiet. Het is niet erg aannemelijk dat een structurele onmiddellijke verdaging altijd nodig is voor de vereiste zorgvuldigheid in bijzondere gevallen.’²² Ook de Nationale ombudsman is die opvatting toegegaan:

‘Termijnen in het bestuursprocesrecht zijn voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burger, en van de geloofwaardigheid van de overheid, behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende wettelijke termijnen. Dat geldt te meer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlenen van de duur van de besluitvorming. Van een bestuursorgaan mag een zodanige inrichting van de organisatie worden verlangd dat termijnoverschrijding wordt voorkomen, aangezien organisatorische en administratieve problemen alsmede personele onderbezetting veelal wel een verklaring, doch geen rechtvaardiging voor een termijnoverschrijding vormen.’²³

Bezwaarmakers hebben ook invloed op termijn waarbinnen op een bezwaar wordt beslist. Met name relevant in dat verband is de door professionele rechtshulpverleners vaak gebruikte mogelijkheid tot het indienen van een pro-forma bezwaar (een bezwaarschrift zonder bezwaargronden). Gebeurt dat, dan wordt de beslistermijn opgeschort totdat de gronden van het bezwaar zijn aangevuld, of de termijn die voor het herstel is geboden ongebruikt is verstreken (art. 7:10 lid 3 Awb). Dat gemachtigden vaak, maar bezwaarmakers eigenlijk nooit, gebruik maken van de mogelijkheid een pro-forma bezwaar in te dienen is verklaarbaar. De mogelijkheid van pro-forma bezwaar wordt in de bezwaarclausule (art. 3:45 Awb) veelal niet vermeld. Niet in het bestuursrecht ingewijden zullen daarom niet vaak op de hoogte zijn van de mogelijkheid pas in een later stadium van de procedure de gronden voor een bezwaar te formuleren. Gemachtigden weten echter dat het mogelijk is. Zij vragen eerst de op de zaak betrekking hebbende stukken op, alvorens bezwaargronden te formuleren.

Is het wettelijke kader adequaat?

In de jurisprudentie is de structurele, onmiddellijke en ongemotiveerde verdaging van de beslissing op bezwaar rechtmatig geacht, hoewel de verdagingsbevoegdheid blijkens de wetsgeschiedenis voor bijzondere gevallen bedoeld is. Daarbij komt dat in bezwaargeschillen waar professionele rechtshulpverlener bij betrokken zijn, regelmatig pro forma bezwaar wordt gemaakt. Beide betekenen een substantiële verlenging van de standaard bezwaarbeslistermijn van 6 of 12 weken na het verstrijken van de bezwaartermijn. Wordt bijvoorbeeld pro-forma bezwaar gemaakt op de laatste dag van de bezwaartermijn en vervolgens een termijn van vier weken geboden voor aanvullen van de gronden, dan begint de bezwaartermijn pas 10 weken na de bekendmaking van het primaire besluit te lopen. Wordt de beslistermijn vervolgens met 6 weken verdaagd, dan hoeft pas na 12 weken of 18 weken als gebruik wordt gemaakt van een commissie ex. art. 7:13 Awb op het bezwaar te worden beslist. Dat betekent dat de beslissing op bezwaar niet *al* na 12 of 18 weken wordt genomen, maar *pas* na 22 of 28 weken. Het huidige wettelijke kader biedt – onder meer gezien de jurisprudentie daarover – geen

²² CRvB 15 april 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1459, AB 2014/323.

²³ Rapport 2013/048, JB 2013/180.

mogelijkheid het verdagen van de beslistermijn of het indienen van een pro-forma bezwaar te ontmoedigen dan wel onmogelijk te maken.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Een versnellingsinstrument zou erop kunnen worden gericht om afwijkingen van de ‘standaard’ beslistermijn zo veel mogelijk te beperken. Dat kan bijvoorbeeld door het voor bestuursorganen moeilijker te maken de beslistermijn te verdagen, bijvoorbeeld door verdagen enkel toe te staan in gevallen waar dat met het oog op de zorgvuldige behandeling van een bezwaar noodzakelijk is. Ook is het mogelijk de maximale verdagingstermijn te verkorten. In beide gevallen is een wijziging van art. 7:10 lid 3 Awb nodig.

Om de vertraging die het gevolg is van het maken van pro-forma bezwaar te beperken zou de periode die belanghebbenden wordt gegund om de gronden van het bezwaar aan te vullen aan een maximum gebonden kunnen worden. Voorwaarde daarvoor is wel dat het bestuursorgaan direct bij het ontvangen van het pro-forma bezwaar met de op de zaak hebbende stukken over de brug komt. Het geheel schrappen van de mogelijkheid tot het indienen van een pro-forma bezwaar is ook denkbaar. Echter, daaraan kleeft het nadeel dat moeilijk van professionele rechtshulpverleners verwacht kan worden de gronden van een bezwaar te formuleren zonder de beschikking te hebben over de op de zaak betrekking hebbende stukken. Bovendien is het beperken van de mogelijkheden om in een later stadium van de procedure nog met gronden te komen, vooral te billijken als het bestuursorgaan ook gedwongen (dan wel) bewogen wordt zich aan de reguliere beslistermijn te houden.

Conclusie

De standaard beslistermijn in de Awb zou moeten volstaan om op een bezwaar te beslissen. Door het minder eenvoudig te maken voor bestuursorganen om de beslistermijn te verdagen, zou in veel gevallen effectief een halvering van de beslistermijn kunnen worden gerealiseerd. Door daarnaast de maximale termijn die wordt geboden om de gronden voor een bezwaar aan te vullen tot bijvoorbeeld 2 weken te beperken, kan nog een aantal weken tijdswinst worden gerealiseerd. De effectiviteit van beide instrumenten is wel afhankelijk van de mate waarin de kortere beslistermijnen worden nageleefd, aangezien de instrumenten om termijnoverschrijdingen te sanctioneren weinig worden benut (zie daarvoor par. 4.3).

4.3 Uitbreiden ingebrekestelling bij termijnoverschrijding

Omschrijving van de versnellingsvraag

Het uitbreiden van de mogelijkheden tot ingebrekestelling bij termijnoverschrijding houdt in dat niet alleen bezwaarmaker (de aanvrager van een besluit op bezwaar), maar ook andere belanghebbenden het bestuursorgaan in gebreke kunnen stellen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de geadresseerde van de beschikking waartegen door een derde bezwaar is gemaakt (vb. een vergunninghouder).

Relevante wettelijke bepalingen

Art. 4:13 Awb

1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

Art. 4:17 Awb.

1. Indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, verbeurt het bestuursorgaan aan de aanvrager een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen. De Algemene termijnenwet is op laatstgenoemde termijn niet van toepassing.

[...]

3. De eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is, is de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen.

Art. 7:10 Awb

1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.

Art. 7:14 Awb

Artikel 3:6, tweede lid, afdeling 3.4, de artikelen 3:41 tot en met 3:45, afdeling 3.7, met uitzondering van artikel 3:49 en titel 4.1, met uitzondering van de artikelen 4:14, eerste lid, en 4:15, eerste lid, onderdeel b, tweede lid, onderdelen b en c, derde lid en vierde lid en paragraaf 4.1.3.2, zijn niet van toepassing op besluiten op grond van deze afdeling.

Toelichting op het wettelijke kader

Indien een bestuursorgaan niet tijdig op een aanvraag beslist (waaronder op de ‘aanvraag’ een besluit op bezwaar te nemen) kan de aanvrager het bestuursorgaan in gebreke stellen. Beslist het bestuursorgaan niet binnen twee weken na ontvangst van de ingebrekestelling op de aanvraag, dan verbeurt het bestuursorgaan aan de aanvrager een dwangsom. Alleen de aanvrager – in dit kader: de bezwaarmaker – kan een bestuursorgaan in gebreke stellen. De dwangsomregeling is niet van toepassing op besluiten van algemene strekking of ambtshalve genomen beschikkingen (tenzij in een bijzondere wet anders is bepaald).

Is het wettelijke kader adequaat?

Alleen de bezwaarmaker kan een bestuursorgaan dat niet tijdig beslist op het bezwaar in gebreke stellen. Uitbreiding van de mogelijkheden tot ingebrekestelling naar andere belanghebbenden, bijvoorbeeld een derde-belanghebbende zoals de vergunninghouder, zorgt er voor dat deze ook de mogelijkheid hebben om gebruik te maken van de dwangsomregeling bij niet tijdig beslissen. Daarvoor is een wetswijziging vereist.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Uitbreiding van de mogelijkheid gebruik te maken van de dwangsomregeling geeft de vergunninghouder een rechtsmiddel tegen trage besluitvorming in de bezwaarprocedure indien de

vergunning is verleend en de vergunninghouder geen bezwaar maakte. Een ingebrekestelling en de dreiging van een dwangsom kan voor het bestuursorgaan een prikkel zijn om snel alsnog te beslissen op het tegen de vergunning ingediende bezwaar.

Uit evaluatieonderzoek uit 2013 blijkt dat over het algemeen slechts weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om bestuursorganen in gebreke te stellen wegens niet tijdig beslissen. Naar de ervaring van de in het kader van het onderzoek ondervraagde bestuursorganen zijn veel burgers en bedrijven niet bekend met de mogelijkheid van een dwangsom bij termijnoverschrijding. Juridische adviseurs en advocaten weten er wel van, maar die willen liever een gunstig besluit dan een dwangsom. In veel gevallen heeft een bestuursorgaan nog beslissingsvrijheid (discretionaire ruimte). Voor de burgers en bedrijven is dat vaak een reden om het bestuursorgaan niet ‘tegen de haren in te strijken.’²⁴ De maximaal te verbeuren dwangsom is wettelijk beperkt. Vooral voor bedrijven is de dwangsom te laag om interessant te zijn in verhouding tot het belang dat met de aanvraag is gediend.

De vraag is of deze bevindingen uit 2013 ook gelden voor het niet tijdig nemen van besluiten op bezwaar. Niet duidelijk is in hoeverre een ingebrekestelling en het risico van het verbeuren van een dwangsom – bij grote omgevingsrechtelijke projecten – het bestuursorgaan ertoe beweegt sneller een besluit op bezwaar te nemen. In de interviews wordt opgemerkt:

“Wel is het zo dat met een ingebrekestelling de versnelling er dan wel in komt. Je zou ook de momenten kunnen uitbreiden. Bijv. ook als een hoorzitting te lang uitblijft; dan ook mogelijkheid ingebrekestelling.”

Conclusie

Het uitbreiden van de mogelijkheid gebruik te maken van de dwangsomregeling bij niet tijdig beslissen in bezwaar naar andere belanghebbenden biedt de vergunninghouder een rechtsmiddel tegen trage besluitvorming door een bestuursorgaan in de bezwaarprocedure. De met de ingebrekestelling gepaard gaande dreiging van het verbeuren van een dwangsom kan een prikkel zijn voor het bestuursorgaan om binnen twee weken na de ingebrekestelling te beslissen. Hier is een wetswijziging voor nodig. Gelet op de empirische gegevens over de toepassing van de ingebrekestelling in de praktijk is het de vraag hoe effectief het instrument zal zijn. Mogelijk wordt het rechtsmiddel in de praktijk niet benut omdat de vergunninghouder de relatie met het bevoegd gezag niet wil verstoren. Als de kring van belanghebbenden die het bestuursorgaan in gebreke kan stellen wordt vergroot, maar er niet meer gebruik wordt gemaakt van het instrument, gaat er geen extra prikkel voor het bestuursorgaan van uit om tijdig op bezwaren te beslissen.

²⁴ B.J. Schueler e.a., *Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb*, Den Haag: WODC 2013.

Hoofdstuk 5 Versnelling door organisatie bezwaarprocedure

5.1 Informele aanpak

Omschrijving van de versnellingsvraag

De informele aanpak van bezwaarschriften omvat het geheel van interventies door een bestuursorgaan die erop zijn gericht om een (potentieel) geschil met een (potentiële) bezwaarmaker over een besluit op te lossen door middel van overeenstemming: hetzij omdat de bezwaarmaker het primaire besluit alsnog accepteert zonder dat er iets aan is gewijzigd, hetzij omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan zijn bezwaren tegemoet is gekomen.²⁵

De grondgedachte van de informele aanpak is dat na de ontvangst van een bezwaarschrift snel – meestal telefonisch – contact wordt opgenomen met de indiener, om vast te stellen waarover overheid en bezwaarmaker het precies oneens zijn en ter toelichting van de verschillende mogelijkheden van de behandeling van het bezwaar. Afhankelijk van de voorkeur van de bezwaarmaker en de mate van escalatie van het conflict, kan uit het eerste gesprek een vervolgspraak voortkomen, telefonisch, op kantoor bij de overheidsinstelling of aan de keukentafel, al dan niet in aanwezigheid van een onafhankelijk procesbegeleider of mediator.²⁶ Bij dat gesprek kunnen, naast de bezwaarmaker en de ambtenaar die verantwoordelijk is voor de behandeling van het bezwaar, ook een vertegenwoordiger van de vakafdeling en eventuele derde-belanghebbenden aanwezig zijn. De vertegenwoordiger van het bestuursorgaan bij deze gesprekken is bij voorkeur iemand die niet direct bij de totstandkoming van het besluit betrokken is geweest en die voldoende onderhandelingsmandaat heeft. Het doel van het informele gesprek is om het bezwaar naar tevredenheid van de bezwaarmaker (en andere betrokkenen) op te lossen. Lukt dit niet, dan wordt formele behandeling van het bezwaarschrift voortgezet.

Uit een in 2010 door Van der Velden e.a. uitgebrachte onderzoeksrapport over de effecten van de informele behandeling van bezwaarschriften, blijkt dat de doorlooptijd van een informeel behandeld bezwaar gemiddeld 21% lager ligt dan bij regulier behandelde bezwaren. Van belang is wel dat deze versnelling enkel het gevolg is van geslaagde pogingen om bezwaren informeel af te doen. Komt het na de informele aanpak alsnog tot een formele behandeling van het bezwaar, dan duurt de afhandeling juist langer dan die van regulier afgehandelde bezwaren.²⁷ Of de informele aanpak zich goed leent voor bezwaren die zijn gericht tegen besluiten op het gebied van het omgevingsrecht, valt te bezien. Van de 930 zaken die in het onder-

²⁵ M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, p. 15.

²⁶ Handleiding bezwaarprocedure 2013, p. 27.

²⁷ L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2. Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden: resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, p. 64.

zoek van Van der Velden e.a. zijn geanalyseerd, speelden slechts 70 op het gebied van ruimtelijke ordening.²⁸ Aangezien het in het omgevingsrecht vaak gaat over complexe besluiten, tegenstrijdige belangen en bovendien ook nog om geschillen waar veelal meerdere bezwaarmakers en een vergunninghouder betrokken zijn, is onzeker of de informele aanpak daar vaak tot een snellere oplossing van het geschil zal leiden.

Relevante wettelijke bepalingen

De onderstaande Awb bepalingen zijn relevant voor de informele behandeling van bezwaarschriften.

Art. 7:2 Awb

1. Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.
2. Het bestuursorgaan stelt daarvan in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

Art. 7:3 Awb

Van het horen van een belanghebbende kan worden afgezien indien:

- a. het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is,
- b. het bezwaar kennelijk ongegrond is,
- c. de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord,
- d. de belanghebbende niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord
- e. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

Art. 7:11 Awb

1. (...)
2. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

Art. 6:21 Awb

1. Het bezwaar of beroep kan schriftelijk worden ingetrokken.
2. Tijdens het horen kan de intrekking ook mondeling geschieden

Toelichting op het wettelijke kader

De informele aanpak kan op meerdere manieren een aanvulling op of alternatief voor de formele bezwaarbehandeling betekenen. De eerste veelvoorkomende stap van een informele aanpak is het direct na de ontvangst van het bezwaarschrift telefonisch contact opnemen met de bezwaarmaker. De tweede stap is dat na het telefoongesprek geen hoorzitting maar een informeel overleg plaatsvindt, telefonisch of in persoon. Het derde punt waarop de informele

²⁸ L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2. Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden: resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, p. 63.

aanpak kan afwijken van de formele procedure is dat de uitkomst van de procedure niet per definitie een besluit op bezwaar is; in plaats daarvan kan er voor worden gekozen een nieuw primair besluit te nemen. Soms omvat een informele aanpak alle drie modaliteiten (telefonisch contact, informeel overleg, geen besluit op bezwaar), maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval.²⁹

Voor wat betreft het afzien van het horen van bezwaarmakers zijn met name art. 7:3 onder c en onder e Awb relevant. Tijdens of na het informele contact kan aan de orde komen of de bezwaarmaker nog gehoord wenst te worden. Is dat niet het geval, dan kan van het horen worden afgezien (art. 7:3 onder c Awb). Wordt in het kader van de informele aanpak een gewijzigd primair besluit genomen waarmee volledig aan de bezwaren tegemoet wordt gekomen – en waardoor andere belanghebbenden niet in hun belangen kunnen worden geschaad – dan kan eveneens van horen worden afgezien (art. 7:3 onder c Awb).

Kiest een bestuursorgaan ervoor een gewijzigd primair besluit te nemen, dan ontslaat het dat niet van de verplichting een besluit op bezwaar te nemen, tenzij de bezwaarmaker in reactie op het gewijzigde besluit zijn bezwaar intrekt (art. 6:21 Awb). Gebeurt dat niet, dan moet in overeenstemming met art. 7:11 lid 2 Awb een besluit op bezwaar genomen worden. Is met het gewijzigde besluit tegemoetgekomen aan de bezwaren van de bezwaarmaker, dan zal het dictum van de beslissing van het besluit op bezwaar luiden dat het bezwaar niet-ontvankelijk is, omdat het (proces)belang van de bezwaarmaker verloren is gegaan.

Is het wettelijke kader adequaat?

Op papier is de informele afhandeling van bezwaren eenvoudig te realiseren. Er is geen aanpassing van de Awb voor nodig. In beginsel is voldoende om in de werkinstructie van bezwaarbehandelaren op te nemen dat na binnenkomst van bezwaar snel telefonisch contact wordt opgenomen met bezwaarmakers.

De ervaring leert dat niet iedere bezwaarbehandelaar die taak met even veel plezier (en succes) vervult. Bij weinig gemotiveerde ‘informele aanpakkers’ bestaat het risico dat het telefoongesprek slechts wordt gebruikt om te bevestigen dat het bezwaar is ontvangen en om een datum voor de hoorzitting te bepalen. Bovendien vraagt het informeel oplossen van bezwaren bepaalde vaardigheden, die niet bij alle ambtenaren in dezelfde mate aanwezig zijn. Uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van de informele aanpak in belangrijke mate afhangt van de kwaliteiten van de persoon die belast is met die taak.³⁰ Sommige gemeenten, zoals Tilburg, kiezen er daarom voor om het bellen te beleggen bij een aantal, speciaal daarvoor aangestelde en opgeleide ambtenaren. De implementatie van een informeel traject na het telefoongesprek heeft meer voeten in de aarde, met name omdat daarvoor intensief contact met de bij het besluit betrokken vakafdeling noodzakelijk is.

²⁹ M. Wever, ‘Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016’, *NJB* 2016/2289.

³⁰ L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2. Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden: resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, p. 137.

Bestuursorganen leggen de vormgeving van hun bezwaarprocedure vaak bij besluit vast, bijvoorbeeld in een bezwaarverordening. Om de informele behandeling van bezwaren een steuntje in de rug te geven, kan een wijziging van die verordening nuttig zijn. Van belang voor dat laatste is dat in de meest recente modelverordening bezwaar van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt vastgelegd dat het bestuursorgaan onderzoekt of het bezwaarschrift informeel kan worden afgehandeld alvorens het verder in behandeling wordt genomen.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Duidelijk is dat de bezwaarprocedure zoals deze in de Awb is opgenomen, aan bestuursorganen meer dan voldoende vrijheid biedt om aan de uitgangspunten van de informele aanpak recht te doen. Het belang van een oplossingsgerichte houding bij de behandeling van bezwaren komt echter in het geheel niet tot uitdrukking in de wettelijke bepalingen over de bezwaarprocedure in hoofdstuk 7 van de Awb. In het verleden is om die reden een aantal maal de suggestie gedaan om een bepaling in de Awb op te nemen waarin bestuursorganen wordt opgedragen zich in te spannen om een minnelijke oplossing voor bezwaren te vinden.³¹ In deze bepaling zou dan naar voren kunnen komen dat het bestuursorgaan bij de behandeling van een bezwaar zich zo veel mogelijk inspant om een voor belanghebbenden aanvaardbare oplossing voor het geschil te vinden en, idealiter, dat het probleem dat aanleiding was om bezwaar te maken, wordt opgelost.

Conclusie

Ondanks dat het informeel afdoen van bezwaren kan resulteren in een substantiële verkorting van de doorlooptijd van de bezwaarprocedure, is de gemiddelde tijdswinst feitelijk gezien beperkt tot een aantal weken. Daarbij geldt dat de tijdswinst in belangrijke mate afhangt van het aantal succesvolle informeel behandelde bezwaren. Juist in omgevingsrechtelijke zaken gaat het vaak om complexe zaken, tegenstrijdige belangen en zijn veelal meerdere partijen betrokken. Het is onzeker of de informele aanpak dan vaak tot een snellere oplossing van het geschil zal leiden.

Door een informeel traject voorafgaand aan – of in plaats van – de reguliere behandeling van een bezwaar kan een reductie in het aantal inhoudelijk te behandelen bezwaarschriften worden gerealiseerd. In een deel van de gevallen kunnen geschillen direct worden opgelost door een telefonische uitleg van het bestreden besluit of door een (ambtshalve) correctie van foutieve besluiten. De informele aanpak fungeert dan als filter: alleen die bezwaren waar daadwerkelijk een verschil van inzicht bestaat over de houdbaarheid van het bestreden besluit hoeven op een hoorzitting te worden behandeld. Dit zou kunnen leiden tot een reductie in het aantal bezwaren waarbij moet worden gehoord en derhalve een efficiëntere inzet van personeel dat is belast met de behandeling van bezwaren.

³¹ Zie uitgebreid Wever 2020, p. 222.

5.2 Inrichting hoorplicht

Omschrijving van de versnellingsvraag

De Awb biedt een bestuursorgaan dat op een bezwaar moet beslissen – kort gezegd – de keuze het horen op te dragen aan een of meer ambtenaren of aan een externe bezwaaradviescommissie. Afgaande op het de verschillende termijnen voor het beslissen op een bezwaarschrift (6, respectievelijk 12 weken) zou het, ter bevordering van een snelle afhandeling van bezwaren, de voorkeur verdienen bezwaarmakers ambtelijk te horen in plaats van door een externe bezwaaradviescommissie. In plaats van ambtelijk horen is (mede) horen door het bestuursorgaan zelf ook een optie (beslistermijn, 6 weken).

Gezien de termijn voor het beslissen op een bezwaarschrift voor het geval ambtelijk wordt gehoord is te verwachten dat de doorlooptijd van bezwaarprocedures waarin ambtelijk wordt gehoord korter is dan die van bezwaarprocedures waarin wordt gehoord door een externe bezwaaradviescommissie. Uit een onderzoek uit 2009 (enquête onder gemeenten) blijkt dat gemeenten die (mede) kiezen voor ambtelijk horen een versnelling zien van besluitvorming.³² Hoe veel tijd de afhandeling van een bezwaarschrift in beslag neemt, is met name afhankelijk van de werkwijze van degenen die bij de behandeling van bezwaren zijn betrokken. Dat alles neemt niet weg dat de verwachting gerechtvaardigd is dat gemiddeld genomen de bezwaarbehandeling minder tijd in beslag neemt als (mede) ambtelijk wordt gehoord (of (mede) door het bestuursorgaan zelf) dan als wordt gehoord door een externe bezwaaradviescommissie.

Wat betreft de flexibiliteit met betrekking tot het inplannen van hoorzittingen biedt ambtelijk horen belangrijke voordelen ten opzichte van horen door een externe bezwaaradviescommissie. Een (externe) bezwaaradviescommissies vergadert op gezette tijden, veelal in de avonden. De vergaderdata worden vaak per jaar vastgesteld. Dat maakt het ingewikkeld om vraag naar hoorzittingen (d.w.z. binnengekomen bezwaren) en het aanbod van hoorzittingen (beperkt door de beschikbaarheid van leden van commissie) goed op elkaar af te stemmen. Bij ambtelijk horen kan bij binnenkomst van een bezwaar snel een moment worden gekozen om te horen. Er hoeft geen rekening te worden gehouden met de van tevoren bepaalde vergaderdata of beperkte zittingstijden van een externe commissie. Dit kan de onnodige ‘planktijd’ van een bezwaar (de tijd die verstrijkt tussen binnenkomst van een bezwaar en de datum van de hoorzitting, waar feitelijk niets met het bezwaar gebeurt) verkorten. Daarbij is wel van belang dat bestuursorganen bij besluiten waartegen (naar verwachting) door meerdere belanghebbenden bezwaar zal worden gemaakt, waarschijnlijk geneigd zullen zijn de behandeling van een bezwaar aan te houden totdat de termijn om bezwaar te maken is verstreken. Dat zou een eventuele tijdswinst grotendeels tenietdoen.

³² M. Nadem, D.S. Truglio & R.J. van Dam, ‘Ambtelijk horen in de bezwaarfase: een instrument voor tijdig beslissen?’, *Gst.* 2010/116.

Relevante wettelijke bepalingen

Art. 7:5 Awb

1. Tenzij het horen geschiedt door of mede door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan, geschiedt het horen door: a. een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest, of b. meer dan een persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest.

(...)

Art. 7:13

1. Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld: a. die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden, b. waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en c. die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen.

2. (...)

3. Het horen geschiedt door de commissie. De commissie kan het horen opdragen aan de voorzitter of een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.

4. (...)

5. Een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan wordt voor het horen uitgenodigd en wordt in de gelegenheid gesteld een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven.

6. (...)

7. Indien de beslissing op het bezwaar afwijkt van het advies van de commissie, wordt in de beslissing de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies met de beslissing meegezonden.

Toelichting op het wettelijke kader

De Awb biedt bestuursorganen legio mogelijkheden wat betreft de vraag wie bezwaarmaker(s) en de eventuele andere bij de procedure betrokken belanghebbenden mogen horen. Zo mag het bestuursorgaan zelf het horen voor zijn rekening nemen of ervoor kiezen het horen over te laten aan een of meer ambtenaren. Daarnaast kan het bestuursorgaan het horen opdragen aan een of meerdere personen die niet werkzaam zijn voor het bestuursorgaan, en hen vragen advies uit te brengen over de te nemen beslissing op het bezwaar. Maar ook allerlei tussenvormen zijn denkbaar. Belangrijk voor dit onderzoek is dat de beslistermijn voor een bezwaar gekoppeld is aan de keuze wie het horen van bezwaarmakers voor zijn rekening neemt. Wordt gehoord in overeenstemming met art. 7:5 Awb dan is de beslistermijn 6 weken na het verstrijken van de bezwaartermijn. Wordt gehoord in overeenstemming met art. 7:13 Awb, dan bedraagt de beslistermijn 12 weken.

Is het wettelijke kader adequaat?

De wijze van horen kan worden bepaald door het bestuursorgaan. Bij die keuze kan de wens om de doorlooptijd van een bezwaar te verkorten een rol spelen. Ambtelijk horen hoeft geen verlies aan kwaliteit van de heroverweging te betekenen.³³ Voor sommige categorieën besluiten geldt wel dat de betrokkenheid van buitenstaanders bij de behandeling ervan wenselijk

³³ Wever 2020.

kan zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval indien een bestuursorgaan zichzelf een vergunning heeft verleend of indien het bezwaar is gericht tegen een handhavingsbesluit (last onder dwangsom, bestuursdwang of een bestuurlijke boete).

Buiten gevallen waar het betrekken van buitenstaanders bij de heroverweging van meerwaarde kan zijn, vallen er geen negatieve neveneffecten te verwachten van ambtelijk horen. Ambtelijk horen biedt ook voldoende flexibiliteit om bijvoorbeeld om te gaan met (bijzonder) complexe of politiek gevoelige zaken, omdat het ambtelijk horen op verschillende manieren kan worden ingericht. Zo kan een hoorzitting in gevallen waarin het geschil daarom vraagt, meer worden vormgegeven zoals een zitting van een externe commissie. Ook is denkbaar dat bestuursorganen in bepaalde gevallen wel externen bij de behandeling van een bezwaar betrekken als lid van een ambtelijke hoorcommissie.

De behandeling van bezwaren wordt vaak bij besluit aan een bezwaaradviescommissie opgedragen. Is een bestuursorgaan van plan om in plaats daarvan ambtelijk te horen, dan kan het nodig zijn om dit besluit aan te passen. Ook moet behandeling van bezwaren dan worden ondergebracht bij een onderdeel van de organisatie. Mogelijk moet personeel worden aangenomen of intern worden geworven. De transitie van horen door een externe commissie naar ambtelijk horen neemt daardoor waarschijnlijk redelijk wat tijd in beslag.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

De Awb bepaalt niets over hoe, waar in de organisatie of bij welke ambtenaren, de bezwaarbehandeling moet worden ondergebracht. De enige eis die de Awb op dit punt stelt, is dat de ambtenaar die het horen leidt niet betrokken mag zijn geweest bij de totstandkoming van het in bezwaar bestreden besluit (art. 7:5 lid 1 Awb). Om ambtelijk horen in bepaalde gevallen te verplichten (of aan te moedigen) is een wijziging van de Awb noodzakelijk. Een minder ingrijpend instrument, maar naar verwachting daarmee ook minder effectief, is om de voordelen van de ambtelijk behandeling van bezwaarschriften te benadrukken in handreikingen zoals *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (laatstelijk verschenen in 2013).³⁴

Conclusie

Het ambtelijk afdoen van bezwaar levert op papier een significante verkorting van de bezwaarprocedure op. Er bestaan geen juridische bezwaren tegen het ambtelijk afdoen van bezwaren. Principiële bezwaren kunnen er wel zijn. Ambtelijk horen wordt door niet-ingewijden soms vergeleken met de slager die zijn eigen vlees keurt.³⁵ Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek

³⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Professioneel behandelen van bezwaren. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

³⁵ B.W.N. de Waard, A.T. Marseille en M. Wever, *Evaluatie bezwaarschriftprocedure gemeente Tilburg*. (Serie Bestuursrecht en Bestuurskunde Groningen; Vol. 17). Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2017.

dat bezwaarmakers vaak niet goed doorhebben of ze door een externe bezwaaradviescommissie of door ambtenaren zijn gehoord.³⁶ Bovendien biedt de Awb ook met betrekking tot de wijze waarop het horen wordt georganiseerd veel vrijheid om eventuele nadelen van ambtelijk horen te ondervangen.

5.3 Digitalisering

Omschrijving van de versnellingsvraag

De versnellingsvraag ziet op inzet van digitale hulpmiddelen bij de behandeling van bezwaren, met als doel de doorlooptijd te verkorten. Met betrekking tot de digitalisering valt met name te denken aan de wijze van indiening van en communicatie over een bezwaarschrift, de vormgeving van de hoorzitting en het de wijze van het recht op inzage in en uitwisseling van de op de zaak betrekking hebbende stukken is geregeld. Het idee is dat door de procedure op bepaalde onderdelen te digitaliseren, bezwaren efficiënter kunnen worden afgedaan.

Relevante wettelijke bepalingen

Art. 2:14 Awb

1. Een bestuursorgaan kan een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, elektronisch verzenden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is.

(...)

Art. 2:15 Awb

Een bericht kan elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg.

[...]

Art. 6:5 Awb

1. Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
- d. de gronden van het bezwaar of beroep.

Art. 7:2 Awb

1. Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Het bestuursorgaan stelt daarvan in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

Art. 7:4 Awb

1. Tot tien dagen voor het horen kunnen belanghebbenden nadere stukken indienen.

³⁶ A.J.G.M. van Montfort en G. Tromp, 'Alleen tevreden met resultaat?', *Beleidswetenschap* 2000/4.

2. Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage. (...)

Toelichting op het wettelijke kader

Met betrekking tot de wijze van indienen van een bezwaar is – nu nog – de hoofdregel dat dit schriftelijk gebeurt. Digitaal bezwaar maken is mogelijk, voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat dit is toegestaan. Vele, maar niet alle, bestuursorganen bieden de mogelijkheid digitaal bezwaar te maken. Voor wie digitaal vaardig is, is het invullen en verzenden van aan bezwaarformulier gemakkelijker dan het schrijven en posten van een brief. Daarnaast garanderen de verschillende stappen die voor het indienen van een digitaal bezwaar zijn vereist dat de indiener zich bewust is van de verschillende toegangseisen die gelden voor het indienen van een bezwaar (art. 6:5 Awb).

Naast de mogelijkheid om digitaal te maken, kan ook de hoorzitting digitaal gehouden worden. Op dat punt hebben bestuursorganen de afgelopen twee jaar een enorme slag gemaakt. Corona werkte daarbij als katalysator. De hoofdregel van de Awb is echter dat horen in persoon gebeurt. Van dat uitgangspunt mag worden afgeweken als de bezwaarmaker (en andere belanghebbenden) instemmen met een andere wijze van horen.

Het inzagerecht (art. 7:4 Awb) wordt door de wetgever als een van de fundamentele waarborgen voor een goed verlopende bezwaarschriftprocedure beschouwd. Op het bestuursorgaan rust de verplichting het bezwaarschrift en de op de zaak betrekking hebbende stukken voor de hoorzitting ter inzage te leggen en belanghebbenden de mogelijkheid te bieden deze in te zien en er een afschrift ervan te verkrijgen (art. 7:4 Awb). In de aanloop naar de hoorzitting kunnen bezwaarmakers zelf ook stukken indienen die zij relevant achten voor de behandeling van het geschil. Dat kan tot 10 dagen voor de hoorzitting (art. 7:4 lid 1 Awb).

Is het wettelijke kader adequaat?

De Awb laat bestuursorganen vrij in de keuze in welke mate ze hun bezwaarprocedure digitaliseren. Wat betreft het bieden van de mogelijkheid om digitaal bezwaar te maken, is de keuze (nu nog) geheel aan bestuursorganen gelaten. De Wet Modernisering Bestuurlijk Verkeer, die naar verwachting op 1 januari 2023 in werking treedt, schrijft voor dat bestuursorganen digitaal bereikbaar zijn. Op grond van art. 2:13 van die wet geldt dan dat een ieder een bericht dat deel uitmaakt van een procedure over een besluit of een klacht of een ander krachtens wettelijk voorschrift voorgeschreven bericht elektronisch aan een bestuursorgaan mag zenden. Dat betekent ook dat het indienen van een bezwaar en het indienen nadere stukken (art. 7:4 lid 1 Awb) digitaal zal kunnen. Op dat punt is het wettelijke kader nu nog niet, maar zeer binnenkort wel adequaat.

Met betrekking tot het digitaal horen is van belang dat op grond van het huidige wettelijke kader instemming nodig is van bezwaarmaker (en andere belanghebbenden) om te kiezen voor een niet-fysieke hoorzitting.

Art. 7:4 Awb verzet zich niet tegen het verzorgen van snelle digitale inzage in de op de zaak betrekking hebbende stukken, maar spoort bestuursorganen daar ook niet toe aan. Fysieke terinzagelegging op een relatief laat stadium van de procedure is het uitgangspunt.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Om gebruik van digitale hulpmiddelen bevorderen/verplichten zou een wijziging van Awb nuttig zijn. Een aanpassing van art. 7:2 Awb zou erop kunnen worden gericht dat de keuze over de wijze van horen (fysiek/digitaal/telefonisch) in eerste instantie bij het bestuursorgaan berust, met als voorwaarde dat de keuze voor een bepaalde modaliteit de zorgvuldige behandeling van het bezwaar niet in de weg staat. Door de keuze aan bestuursorganen te laten, kunnen hoorzittingen efficiënter worden ingepland.

Wat betreft het digitalisering van het inzagerecht is een wijziging van art. 7:4 Awb aangewezen. In de Awb zou dan het moment van inzage (bij bekendmaking besluit) en manier van inzage kunnen worden voorgeschreven. Bij voorkeur worden de op zaak betrekking hebbende stukken direct na de bekendmaking van het besluit digitaal (en eventueel fysiek toegankelijk) worden gemaakt voor belanghebbenden.³⁷ Hoewel hiermee niet direct een verkorting van de doorlooptijd te verwachten valt, biedt een dergelijke werkwijze wel voordelen die de snelheid van de behandeling van een bezwaar ten goede kunnen komen. Als een belanghebbende tijdig inzage krijgt in de op de zaak betrekking hebbende stukken kan deze beter geïnformeerd een keuze maken of bezwaar maken zinvol is, en daarvan af zien als dat niet het geval is. Ook zou het aantal pro-forma bezwaren kunnen afnemen. Gemachtigden formuleren bezwaargronden pas na ontvangst van de op de zaak betrekking hebbende stukken. Als deze stukken eerder beschikbaar zijn, zou dat tot gevolg kunnen hebben dat de bezwaartermijn minder frequent hoeft te worden opgeschort (art. 7:10 lid 3 Awb).

Het digitaliseren van de bezwaarprocedure zou nog een stap verder kunnen gaan. Een voorbeeld van een (vrijwel geheel) digitale bezwaarprocedure biedt het 'Digitaal platform bezwaar' dat op dit moment wordt ontwikkeld.³⁸ Dat digitale platform zou drie functies moeten vervullen: ondersteuning van de burger bij diens keuze voor het maken van bezwaar, het behandelen van een bezwaarschrift en het voorzien in een digitaal dossier voor burger en overheid. De inrichting van het platform is gericht op laagdrempelig contact van de burger met de overheid en op de-escalatie van het conflict tussen beiden. Als een burger het niet eens is met een besluit, weet hij vaak niet wat de beste reactie is. Het platform helpt hem, door middel van een diagnosetool, de 'Routeplanner Bezwaar', bij het maken van een keuze. Via een beslisboom kan de burger er achter komen of het een goed idee is bezwaar te maken, of dat er een beter alternatief is.

³⁷ C.J. Wolswinkel, *Transparantie en openbaarheid*, BJU: Den Haag 2022, p. 228.

³⁸ Het platform wordt in opdracht van de ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkeld door *Justice42*.

Conclusie

Door gebruik te maken van de mogelijkheden van digitale technologie kan de bezwaarprocedure in zekere zin al van start gaan op het moment dat een rechtzoekende burger gericht op zoek gaat naar informatie om een beslissing te nemen over het al dan niet instellen van bezwaar. Door het keuzeproces van de burger op verschillende manieren te faciliteren (beschikbaar stellen van een beslisboom, toegang geven tot de relevante informatie over de zaak, mogelijkheid bieden van contact met een ambtenaar die vragen kan beantwoorden die van belang zijn voor de keuze), kan worden bereikt dat de rechtzoekende tot een beter geïnformeerde keuze voor bezwaar komt. Vragen en problemen die elders beter op hun plek zijn dan in de bezwaarprocedure, komen daar dan in mindere mate terecht. Dit betekent dat meer tijd en energie kan worden besteed aan de geschillen die wel in de bezwaarprocedure thuishoren. Door te kiezen voor digitaal horen kunnen hoorzittingen bovendien flexibeler ingepland worden. Tezamen biedt dit de verwachting dat met het digitaliseren van de bezwaarprocedure enige tijdwinst kan worden gerealiseerd.

5.4 Samenwerking tussen bestuursorganen bij bezwaarbehandeling

Omschrijving van de versnellingsvraag

Een bestuursorgaan heeft – gerekend vanaf het moment dat de termijn om bezwaar te maken is verstreken – zes weken de tijd om op een bezwaar te beslissen (en twaalf weken als gebruik wordt gemaakt van een externe bezwaaradviescommissie). De procedurele eisen die zijn te vinden in hoofdstuk 7 Awb vormen geen belemmering om bezwaren binnen (veel) kortere tijd af te handelen, ook als bij de behandeling van het bezwaar een externe bezwaaradviescommissie is betrokken. Hoe zou de bezwaarprocedure moeten worden georganiseerd om op zo kort mogelijke termijn na het indienen van een bezwaar een beslissing op het bezwaar te kunnen nemen?

Relevante wettelijke bepalingen

Als wordt nagedacht over de vraag hoe de behandeling van bezwaren tegen besluiten over projecten ter realisering van woningbouw, energietransitie en energie-infrastructuur zodanig kan worden georganiseerd, dat zo snel mogelijk op die bezwaren wordt beslist, zijn ten minste de volgende bepalingen van de Awb van belang.

Art. 6:6 Awb

Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:

- a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, (...)
- mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Art. 6:7 Awb

De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken.

Art. 7:2 Awb

Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

Art. 7:4 Awb

1. Tot tien dagen voor het horen kunnen belanghebbenden nadere stukken indienen.
2. Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage.

Art. 7:13 Awb

1. Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld:
 - a. die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden,
 - b. waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en
 - c. die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen.
2. Indien een commissie over het bezwaar zal adviseren, deelt het bestuursorgaan dit zo spoedig mogelijk mede aan de indiener van het bezwaarschrift.
3. Het horen geschiedt door de commissie. De commissie kan het horen opdragen aan de voorzitter of een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.
4. De commissie beslist over de toepassing van artikel 7:4, zesde lid, van artikel 7:5, tweede lid, en, voor zover bij wettelijk voorschrift niet anders is bepaald, van artikel 7:3.
5. Een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan wordt voor het horen uitgenodigd en wordt in de gelegenheid gesteld een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven.
6. Het advies van de commissie wordt schriftelijk uitgebracht en bevat een verslag van het horen.
7. Indien de beslissing op het bezwaar afwijkt van het advies van de commissie, wordt in de beslissing de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies met de beslissing meegezonden.

Toelichting op het wettelijke kader

Voor de (on)mogelijkheid om de behandeling van bezwaren over besluiten ter realisering van woningbouw-, energietransitie- en energie-infrastructuurprojecten zodanig te organiseren dat zo snel mogelijk op die bezwaren wordt beslist, is allereerst van belang dat belanghebbenden zes weken de tijd hebben om bezwaar te maken. Als er meerdere belanghebbenden bij een besluit zijn betrokken, ligt het niet voor de hand de behandeling van het bezwaar te starten als al wel een of meer bezwaren zijn ingediend, maar de bezwaartermijn nog niet is verstreken en derhalve de kans aanwezig is dat nog meer bezwaren worden ingediend.

Daarnaast is voor de tijd die minimaal ligt tussen het primaire besluit en het besluit op bezwaar van belang dat de op de zaak betrekking hebbende stukken ter inzage moeten worden gelegd, dat partijen de gelegenheid moeten hebben nadere stukken in te dienen, dat de bezwaren op een hoorzitting moeten worden behandeld en dat, als bij de behandeling van het bezwaar een externe bezwaaradviescommissie is betrokken, die commissie een advies aan het bestuursorgaan moet uitbrengen.

Is het wettelijke kader adequaat?

Het bestaande wettelijke kader hoeft geen belemmering te vormen om bezwaren zo snel mogelijk, en ruim binnen de wettelijke termijn – zes dan wel twaalf weken (als bij de behandeling van het bezwaar een externe bezwaaradviescommissie is betrokken) – af te handelen.

Uit de interviews komt naar voren dat gemeentebesturen in het algemeen de noodzaak zien om bezwaarprocedures over realisering van woningbouw-, energietransitie- en energie-infrastructuurprojecten zo snel mogelijk te doorlopen. Een van onze respondenten vertelde dat zijn ervaring is dat grotere gemeenten in veel gevallen in staat zijn om, als ze dat noodzakelijk achten, ervoor te zorgen dat de bezwaarprocedure binnen (zeer) korte tijd is afgerond. Kleinere gemeenten slagen daar minder goed in. De reden is, aldus deze respondent, dat de organisatie van die gemeenten onvoldoende is ingesteld op het binnen korte termijn afhandelen van bezwaren tegen besluiten ter realisering van woningbouw-, energietransitie- en energie-infrastructuurprojecten, die juridisch vaak complex zijn en waarbij veelal meerdere belanghebbenden zijn betrokken die daartegen talloze argumenten aanvoeren.

Een manier om die bezwaarzaken toch snel af te handelen, is: samenwerking tussen bestuursorganen – met name: bestuursorganen van kleine en middelgrote gemeenten – bij de afhandeling van bezwaren.

Die samenwerking zou moeten inhouden dat meerdere gemeenten gebruikmaken van één zelfde, royaal samengestelde, externe bezwaaradviescommissie, die wordt ondersteund door een secretariaat dat voor al die gemeenten werkt.³⁹ Daarbij geldt: hoe meer gemeenten bij de die samenwerking zijn betrokken, hoe beter. Dus liever alle gemeenten van de provincie Noord-Holland dan alleen maar drie gemeenten in het Gooi, en liever alle gemeenten van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht dan alleen alle gemeenten van Noord-Holland en liever alle gemeenten van Nederland, dan alleen maar de gemeenten van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht.

De behandeling van bezwaren tegen besluiten ter realisering van woningbouw-, energietransitie- en energie-infrastructuurprojecten zou er dan als volgt uit kunnen zien.

Als ergens bij een van de aangesloten gemeenten een bezwaarschrift binnenkomt dat aan van tevoren opgestelde criteria voldoet (bijvoorbeeld: een bouwplan van meer dan 10 woningen), wordt het direct doorgezonden naar het secretariaat van de gemeenschappelijke externe bezwaaradviescommissie. Die agendeert de zaak op zo kort mogelijke termijn op een hoorzitting. Direct na de hoorzitting wordt een advies uitgebracht aan het bestuursorgaan dat op het bezwaar moet beslissen, waarna het bestuursorgaan op het bezwaar beslist.

³⁹ Dat zou kunnen in de vorm van een kan publiekrechtelijke gemeenschappelijke regeling, maar kan ook worden vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersoon, of als een ad hoc-organisatie.

Hoe snel de behandeling van dergelijke bezwaren zou kunnen gebeuren, laten we in onderstaande tabel zien, over een besluit dat op vrijdag 1 april wordt bekendgemaakt en waarvan de bezwaartermijn eindigt op vrijdag 13 mei.

Tabel Fasering bezwaarbehandeling

<i>Datum</i>	<i>Activiteit</i>
vr 1 april	Bekendmaking besluit, informatie over hoe de behandeling van eventuele bezwaren zal verlopen
za 2 april	
do 12 mei	
vr 13 mei	Einde termijn voor het indienen van bezwaren
za 14 mei	
zo 15 mei	
m 16 mei	
di 17 mei	Uiterste termijn voor het indienen van nadere stukken
wo 18 mei	
do 19 mei	
vr 20 mei	Uiterste termijn herstel gebreken bezwaarschrift
za 21 mei	
zo 22 mei	
ma 23 mei	
di 24 mei	
wo 25 mei	
do 26 mei	
vr 27 mei	Hoorzitting
za 28 mei	
zo 29 mei	
ma 30 mei	
di 31 mei	Advies
wo 1 juni	
do 2 juni	
vr 3 juni	Besluit op bezwaar

Ter toelichting op de tabel kan het volgende worden vermeld.

1. De termijn om bezwaar te maken is 6 weken. Als een besluit (bijvoorbeeld) op vrijdag 1 april bekend wordt gemaakt, eindigt de termijn op vrijdag 13 mei.
2. Tussen het einde van de termijn en de hoorzitting liggen twee weken.

Waarom twee weken?

De eerste reden is dat belanghebbenden de gelegenheid moeten hebben voorafgaand aan de hoorzitting stukken in te dienen, maar dat die stukken uiterlijk tien dagen voor de zitting moeten zijn ingediend.

De tweede reden is dat als het bezwaarschrift niet voldoet aan de vereisten voor het in behandeling nemen van het bezwaar (bijvoorbeeld: de gronden van het bezwaar ontbreken), de indiener van het bezwaar een termijn moet worden gegund voor herstel van dat verzuim.

Wij denken dat een periode van twee weken tussen de laatste dag van de termijn voor het indienen van bezwaar en de behandeling van het bezwaar op de hoorzitting volstaat om te voldoen aan de uit art. 6:6 Awb en art. 7:4 Awb voortvloeiende eisen.

3. Tussen de hoorzitting en het advies liggen vier dagen, tussen het advies en de beslissing op het bezwaar drie dagen.

Om het mogelijk te maken bezwaren binnen een zo korte termijn te behandelen, is het in de eerste plaats van belang dat partijen ervan op de hoogte zijn dat het bezwaar op korte termijn plaatsvindt.

Zo zou bij de bekendmaking van besluit al kunnen worden vermeld wanneer, in het geval er bezwaar tegen het besluit wordt gemaakt een hoorzitting wordt gehouden, uiterlijk nadere stukken moeten worden ingediend en hoeveel tijd er is voor herstel, als aan het bezwaarschrift gebreken kleven.

Voor een snelle behandeling van de bezwaren is het in de tweede plaats van belang dat de bezwaaradviescommissie royaal is samengesteld, zodat gegarandeerd is dat steeds voldoende leden beschikbaar zijn voor het op korte termijn behandelen van een bezwaar. Geput zou moeten kunnen worden uit een poule van hooggekwalificeerde personen (bijvoorbeeld: (gepensioneerde) rechters, rechtshulpverleners en ambtenaren) waarvan bekend is op welke momenten ze beschikbaar zijn voor de voorbereiding, behandeling en advisering op de te behandelen bezwaren. Is dat het geval, dan kan direct na binnenkomst van een bezwaar worden beslist wie uit die poule beschikbaar zijn om als bezwaarcommissie te fungeren.

Stel dat alle Nederlandse gemeenten (wellicht met uitzondering van de vier grootste Nederlandse gemeenten) samenwerken bij de behandeling van bezwaren tegen besluiten over projecten ter realisering van woningbouw, energietransitie en energie-infrastructuur, dan zou voor iedereen in die poule moeten gelden dat hij of zij lid is van een bezwaaradviescommissie van een van die gemeenten, én plaatsvervangend lid van de bezwaaradviescommissie van alle andere gemeenten.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Uitbreiding van het wettelijk kader is niet noodzakelijk om te realiseren dat op bezwaren tegen besluiten over projecten ter realisering van woningbouw, energietransitie en energie-infrastructuur binnen drie weken na het eind van de bezwaartermijn wordt beslist. Behandeling binnen drie weken hoeft niet in strijd te komen met de waarborgen voor een zorgvuldige bezwaarprocedure die in hoofdstuk 7 Awb zijn neergelegd.

Ook voor het samenstellen van de bezwaarcommissie ter behandeling van bezwaren over besluiten betreffende projecten ter realisering van woningbouw, energietransitie en energie-infrastructuur is niet vereist dat ergens in een verordening van een gemeente is bepaald wie lid zijn van de bezwaaradviescommissie van die gemeente. Art. 7:13 Awb maakt het mogelijk om

van geval tot geval te beslissen hoe de bezwaaradviescommissie wordt samengesteld, zo lang maar is gegarandeerd dat de voorzitter geen deel uitmaakt van, of werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen.

Conclusie

Door de behandeling van de bezwaarprocedure slim te organiseren, is het mogelijk om bezwaren over besluiten betreffende projecten ter realisering van woningbouw, energietransitie en energie-infrastructuur binnen drie weken na het einde van de bezwaartermijn af te handelen. Om dat op een inhoudelijk adequate en procedureel zorgvuldige manier te doen, moet wel aan twee voorwaarden zijn voldaan. De eerste is dat een groot aantal bestuursorganen (idealiter: die van alle Nederlandse gemeenten) met elkaar samenwerken ten behoeve van de bemensing van de externe bezwaaradviescommissie en diens secretariaat. De tweede voorwaarde is dat bij de bekendmaking van besluiten die een bestuursorgaan binnen drie weken na het verstrijken van de bezwaartermijn wil afhandelen, al wordt vermeld hoe de behandeling van eventuele bezwaren zal plaatsvinden, hoe veel gelegenheid er is voor herstel van verzuimen in het bezwaarschrift en voor het indienen van nadere stukken en wanneer de hoorzitting plaatsvindt.

Hoofdstuk 6 Bevindingen

In de vorige drie hoofdstukken is een aantal ideeën om de bezwaarprocedure te versnellen de revue gepasseerd. In dit afsluitende hoofdstuk worden die bevindingen samengevat door de verschillende versnellingsideeën op zes verschillende criteria te scoren.

Als vraag geformuleerd gaat het om de volgende criteria:

1. **Wie** moet actie ondernemen om het versnellingsidee te realiseren? Dat kan de wetgever zijn, een of meer bestuursorganen of de rechter.
2. **Wat is er voor nodig** om het idee te realiseren? Onderscheiden kan worden tussen een gewijzigde werkwijze door bestuursorganen of de rechter, een wetswijziging of beide.
3. Op **welke termijn** is het versnellingsidee worden te realiseren? Dat kan op korte, middellange of lange termijn gebeuren; wij onderscheiden tussen de categorieën ‘morgen’, ‘binnen drie maanden’ en ‘langer dan drie maanden’.
4. Wat is de te verwachten **omvang** van het **positieve effect op versnelling** van de bezwaarprocedure? Het meest basale onderscheid is dat tussen ideeën waarvoor geldt dat realisering ervan wel of geen invloed daarop heeft. Voor zover we verwachten dat sprake is van versnelling van de procedure, maken we onderscheid tussen een beperkt en een substantieel effect. We onderscheiden de categorieën ‘afwezig’, ‘beperkt’ en ‘substantieel’.
5. Wat is het **toepassingsbereik** van het versnellingsidee, dat wil zeggen, gaat het instrument voor veel omgevingsrechtelijke zaken het verschil maken? We onderscheiden de categorieën ‘klein’, ‘gemiddeld’ en ‘groot’.
6. Leidt het realisatie van het versnellingsidee tot een verminderde mate van **toegang tot het recht/ rechtsbescherming**? Hier maken we onderscheid tussen de categorieën ‘niet’, ‘beperkt’ en ‘substantieel’.

De resultaten van de analyse van de verschillende versnellingsideeën staan in de onderstaande tabel samengevat. Voor zover de in de indicatoren een rangorde is te onderscheiden (wat geldt voor de indicatoren 3, 4, 5 en 6), hebben we de scores tevens van een kleur voorzien – groen-oranje-rood – waarbij groep de meest positieve score is en rood de minst positieve.

Tabel 6.1 Scores versnellingsideeën

Versnellingsidee	Score op zes verschillende indicatoren					
	Wie moet het realiseren?	Wat is er voor nodig om het te realiseren?	Op welke termijn is het te realiseren?	Wat is het te verwachten versnellings-effect?	Toepas-singsbe-reik	Effect op de toegang tot het recht?
Afschaffen be-zwaar	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	substantieel	groot	substantieel
Facultatief be-zwaar	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	substantieel	gemiddeld	beperkt
Regeling recht-streeks beroep	bezwaarmaker/ bestuursorgaan/ rechter	wijziging werkwijze	morgen	substantieel	klein	beperkt
Relativiteitseis	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	afwezig	groot	substantieel
Strakkere beslis-termijnen	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	substantieel	groot	niet
Informele aanpak	bestuursorgaan	wijziging werkwijze	binnen 3 maanden	beperkt	gemiddeld	niet
Hoorplicht	bestuursorgaan	wijziging werkwijze	binnen 3 maanden	substantieel	groot	niet
Digitalisering	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	beperkt	groot	beperkt
Ingebrekestelling	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	beperkt	gemiddeld	niet
Samenwerking bestuursorganen	Bestuurs-organen	wijziging werkwijze	binnen 3 maanden	substantieel	groot	niet

Uit de tabel blijkt dat de versnellingsideeën die zien op de organisatie door bestuursorganen van de bezwaarprocedure het beste scoren. Het betreft versnellingsmaatregelen die binnen het bestaande wettelijke kader kunnen worden gerealiseerd. De samenwerking tussen bestuursorganen bij de behandeling van bezwaren heeft naar verwachting een substantieel effect op versnelling van de bezwaarprocedure en zou binnen drie maanden gerealiseerd kunnen worden. Bovendien is geen negatief effect te verwachten op de toegang tot de rechter. Datzelfde geldt voor een andere werkwijze bij horen ((meer) ambtelijk horen, of door het bestuur zelf).

Ook een informele aanpak van bezwaren kan bijdragen aan versnelling, maar het verwachte effect is beperkt. Of een bezwaar in een concreet geval sneller wordt afgehandeld bij een informele aanpak, is afhankelijk van de vraag of het geschil ook opgelost wordt. Onzeker is of de informele aanpak in omgevingsrechtelijke zaken vaak tot een snellere oplossing van het

geschil kan leiden (complexe besluiten, tegenstrijdige belangen, meerdere partijen). In algemene zin is de inschatting dat de informele aanpak als werkwijze binnen een organisatie, kan bijdragen aan een snellere afhandeling van bezwaren vanwege de filterfunctie en efficiëntere inzet van capaciteit.

De mogelijkheden die de huidige regeling van rechtstreeks beroep in de Awb biedt om bezwaar over te slaan (art. 7:1a Awb) worden in de praktijk relatief weinig benut. De bezwaarmaker, het bevoegd gezag en de rechter kunnen meer inzetten op gebruik van dit instrument dat substantiële tijdwinst kan opleveren in zaken die daarvoor geschikt zijn.

Van de versnellingsmogelijkheden die een wetswijziging vergen, wordt met name van het stellen van strakkere beslistermijnen in bezwaar een substantieel effect op versnelling van de procedure verwacht, terwijl dit tegelijkertijd vanuit principieel oogpunt (rechtsbescherming) geen bezwaren oproept. De optie van een wetswijziging gericht op het versoepelen van de voorwaarden van 7:1a Awb of het afschaffen of facultatief maken van de bezwaarprocedure levert eveneens een substantiële versnelling op. De kanttekening hierbij is dat met het overslaan van bezwaar meer zaken in beroep aan de rechter worden voorgelegd. Die beschikt over een minder gestructureerd en afgebakend geschil waardoor de beroepsprocedure mogelijk langer kan duren.

Het idee om in de bezwaarfase een relativiteitseis in te voeren levert de slechtste score op. Een dergelijke wetswijziging heeft naar verwachting geen effect op het versnellen van de bezwaarfase en staat bovendien haaks op het fundamentele uitgangspunt dat in de bezwaarfase een volledige heroverweging van het besluit plaatsvindt.