

Prorogatie in de Awb

Invoeringsevaluatie rechtstreeks beroep **Samenvatting**

Het evaluatieonderzoek is in opdracht van het WODC uitgevoerd door prof. mr. B.M.J. van der Meulen, mr. M.E.G. Litjens (beiden Wageningen Universiteit) en prof. mr. A.A. Freriks (Universiteit Utrecht en AKD Prinsen Van Wijmen NV).

Bij de Wet rechtstreeks beroep zijn de artikelen 7:1a en 8:54a ingevoegd in de Awb. Artikel 7:1a Awb geeft de belanghebbende bij een besluit de mogelijkheid om in zijn bezwaarschrift het bestuursorgaan te verzoeken om de zaak door te zenden aan de bestuursrechter om onmiddellijk in beroep te worden behandeld. Het bestuursorgaan kan instemmen met dit verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan wanneer de zaak daarvoor geschikt is. Artikel 8:54a Awb geeft de bestuursrechter de bevoegdheid om het beroepschrift terug te sturen naar het bestuursorgaan om als bezwaarschrift te worden behandeld wanneer het bestuursorgaan kennelijk ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep. Rechtstreeks beroep wordt ook wel 'prorogatie' genoemd.

Al voordat het Wetsvoorstel rechtstreeks beroep bij de Tweede Kamer werd ingediend, heeft de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak blijk gegeven van zorg over de mogelijke gevolgen van het voorstel voor de werkbelasting van de rechterlijke instanties. Tijdens de parlementaire behandeling bleek deze zorg door de Eerste en Tweede Kamer te worden gedeeld, hoewel de Minister van Justitie herhaaldelijk de verwachting uitsprak dat niet veel gebruik zal worden gemaakt van rechtstreeks beroep. In de Eerste Kamer heeft de Minister toegezegd om een jaar na inwerkingtreding van de Wet rechtstreeks beroep, een invoeringsevaluatie te zullen doen uitvoeren. De resultaten van deze invoeringsevaluatie zijn neergelegd in dit rapport.

Uit het onderzoek komt naar voren dat in het eerste jaar na inwerkingtreding – overeenkomstig de door de Minister uitgesproken verwachting – uiterst terughoudend gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep. Het gaat landelijk in totaal om iets meer dan 50 zaken (uitgaande van informatie verstrekt door rechterlijke instanties, de Berberregistratie geeft een lager getal), die zeer divers zijn. Indien in de beschouwing wordt betrokken dat alleen al de sectoren bestuursrecht van de Rechtbanken jaarlijks ongeveer 50.000 zaken behandelen, luidt de conclusie op dit moment dat rechters in minder dan één op de duizend zaken te maken krijgen met rechtstreeks beroep. Een stortvloed van zaken is voorsnog dus uitgebleven. In theorie zou denkbaar zijn dat een dergelijk laag getal zou kunnen worden verklaard uit de omstandigheid dat bestuursorganen grote aantallen verzoeken om instemming met rechtstreeks beroep afwijzen, en dat om die reden slechts een klein deel uiteindelijk onder de rechter komt. Deze theorie is in het onderzoek niet bevestigd. Het beeld dat uit interviews met procesgemachtigden naar voren komt, is dat men maar sporadisch om instemming met rechtstreeks beroep verzoekt. Dit beeld wordt bevestigd in interviews met bestuursorganen, die veelal geen of zeer beperkte aantallen verzoeken hebben ontvangen. De algemene lijn uit de interviews is voorts dat op korte termijn geen grote stroom van rechtstreeks beroepzaken wordt verwacht.

Hoewel de interviewgegevens slechts een indicatie geven van de wijze waarop in de praktijk met rechtstreeks beroep wordt omgegaan, is vermeldenswaardig dat daaruit wel enkele aanwijzingen zijn verkregen die het beperkte aantal rechtstreeks beroepzaken mogelijk verklaren. Procesgemachtigden maken veelal bewust een keuze om al dan niet een verzoek tot instemming met rechtstreeks beroep bij een bestuursorgaan in te dienen. Hoewel dit afhankelijk is van de aard van de zaak wordt in veel gevallen waarde gehecht aan de bezwaarschriftprocedure. Dit houdt verband met een belang bij bestuurlijke heroverweging, de rol van de bezwaarschriftencommissie of externe deskundigen, strategische overwegingen (bijvoorbeeld omtrent het object van geschil, belang bij vertraging), etc. Dit neemt niet weg dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep wel van belang wordt geacht in gevallen waarin zaken bijvoorbeeld zijn uitgekristalliseerd of wanneer het gaat om principiële zaken. Hoewel bespoediging van de procedure in de overwegingen een rol speelt, heeft men op dit punt geen hoge verwachtingen. Daarbij is onder andere naar voren gebracht dat bestuursorganen het verloop van de procedure ernstig kunnen vertragen door niet te beslissen op een verzoek. Op dit moment is nog niet vast te stellen, of het hier gaat om een structureel probleem, maar de onderzoekers achten het zinvol dit element in een volgende evaluatie nog eens te bezien.

Gebleken is dat niet alleen procesgemachtigden zich terughoudend opstellen. Ook bestuursorganen stellen zich afwachtend en terughoudend op. Er wordt weinig informatie verstrekt over rechtstreeks beroep. Bestuursorganen kiezen veelal voor een strikt formele opstelling bij de vraag tot welk moment in de procedure een verzoek kan worden gedaan. Overigens lopen de meningen over welk moment dit nu precies betreft, wel uiteen. Het is wenselijk op dit punt helderheid te bieden, waarbij aansluiting bij artikel 6:6 Awb voor de hand ligt. Dat wil zeggen dat aan de bezwaarmaker die aanvankelijk heeft verzuimd te verzoeken om prorogatie, de gelegenheid wordt gegund dit verzuim te herstellen.

Ook bij de beoordeling of een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep kiest men voor een terughoudende opstelling. Indien een bezwaarschriftprocedure in de ogen van het bestuursorgaan nog meerwaarde kan hebben, wordt het verzoek veelal afgewezen. De perceptie bij bestuursorganen is dat de vraag naar geschiktheid van een zaak met 'nee, tenzij' moet worden beantwoord. Dit baseert men op de parlementaire geschiedenis, informatie die is verstrekt over rechtstreeks beroep, maar ook op de eerste uitspraken van bestuursrechters over de vraag of een bestuursorgaan al dan niet kennelijk ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep. Uit deze uitspraken leidt men af dat de rechter indringend toetst. Dit beeld wordt voornamelijk bevestigd door het feit dat de helft van de uitspraken in rechtstreeks beroep die in het onderzoek konden worden betrokken, een terugverwijzing betreft. De terughoudende opstelling van bestuursorganen en rechterlijke instanties zou tot gevolg kunnen hebben dat ook in de gevallen waar rechtstreeks beroep op zichzelf binnen de door de wetgever aangereikte criteria mogelijk zou zijn, de kans op een negatieve beslissing van bestuursorgaan en bestuursrechter een belemmering voor het functioneren van rechtstreeks beroep zou kunnen gaan vormen.

De onderzoekers bevelen de rechtspraak, in het bijzonder bestuursorganen en rechter, aan om thans de zorgen over overbelasting van de rechterlijke instanties niet langer leidend te laten zijn in de bejegening van de rechtsfiguur rechtstreeks beroep, maar integendeel deze rechtsfiguur de gelegenheid te bieden zich te ontwikkelen tot een volwaardig onderdeel van Nederlandse bestuursprocesrecht.