

Vergaderjaar 2010–2011

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 123

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2011

Inleiding

In mijn brief van 25 maart 2011 (Kamerstukken // 2010/11, 29 279, nr. 120) heb ik u, mede namens mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie, bericht dat het onderzoeksrapport «Ervaringen met bezwaar» van prof. De Waard¹ voor mij aanleiding is om nader te bezien of de bezwaarschriftprocedure zoals wij die nu in de wetgeving en de praktijk kennen, wel in alle gevallen de aangewezen weg is om te bereiken dat misverstanden en conflicten tussen burger en overheid doelmatig worden aangepakt. Ik heb daarbij ook de bevindingen op dit punt betrokken van de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag over 2010, alsmede de onderzoeksresultaten en ervaringen uit het project «Prettig contact met de overheid»² en enkele rapportages die in het kader van dat project tot stand zijn gekomen. Inmiddels kan ik u, mede namens mijn ambtgenoot, als volgt berichten.

Achtergrond

Jaarlijks ontvangen Nederlandse bestuursorganen meer dan 2,6 miljoen bezwaarschriften, die zij behandelen volgens de voorschriften van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De bezwaarschriftprocedure is destijds in de Awb opgenomen om bestuur en burger in de gelegenheid te stellen een verschil van mening in een eenvoudige, weinig formele procedure op te lossen voordat eventueel een gang naar de bestuursrechter wordt gemaakt. De ervaring, onder andere in het belastingrecht, had namelijk geleerd dat veel geschillen met behulp van een bezwaarschriftprocedure zonder rechterlijke tussenkomst kunnen worden beslecht. De voordelen daarvan zijn evident. De procedure is eenvoudiger, sneller, minder kostbaar en de rechter wordt niet nodeloos met de beslechting van geschillen belast. Bovendien is in de bezwaar-

¹ B.W.N. de Waard e.a., Ervaringen met bezwaar: Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

² L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, Prettig contact met de overheid 2, Den Haag: Ministerie van BZK 2010. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

schriftprocedure vaak een groter arsenaal van oplossingen mogelijk, omdat naast de rechtmatigheid ook de doelmatigheid aan de orde kan komen.

Hoewel de bezwaarschriftprocedure voor een deel aan deze verwachtingen heeft voldaan – zo gaat het overgrote deel van de geschillen na de bezwaarschriftprocedure niet naar de rechter – is er vanaf het begin ook kritiek geweest op het functioneren van de procedure in de praktijk. Deze kritiek betrof vooral de formele wijze waarop de procedure veelal werd ingericht en – mede door die inrichting – de tijdsduur die de procedure vergde. De eerste evaluatie van de Awb liet al zien dat betrekkelijk kort na de inwerkingtreding van de wet de verhoudingen tussen bestuur en burger in veel gevallen formeler waren geworden, meer bureaucratisch ook, doordat schriftelijk gebeurde wat voordien mondeling werd afgedaan. Latere ervaringen en onderzoeken hebben dat beeld bevestigd. Hoewel de bezwaarschriftprocedure door de wetgever juist was bedoeld als een eenvoudige en ongedwongen mogelijkheid voor de heroverweging van bestuursbesluiten waar geen advocaten bij nodig zouden moeten zijn, was ze in veel gevallen, mede door het op grote schaal inschakelen van juridische adviescommissies en adviesbureaus, steeds meer gaan lijken op een soort pseudo-rechtspraak. Voor de Commissie IJlinsk¹ was dit in 2007 aanleiding om te bepleiten een vervolgonderzoek te doen naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure. Uit die aanbeveling is het al genoemde onderzoeksrapport van prof. De Waard, «Ervaringen met bezwaar», voortgekomen. Voor mijn ambtsvoorganger waren de hoge administratieve lasten, lage tevredenheid van de burger en de hoge kosten die met de vele klacht- en bezwaarschriftprocedures gepaard gingen aanleiding om een eerste onderzoek te doen naar de verbetermogelijkheden. De resultaten van dit onderzoek² vormden in de loop van 2008 aanleiding om een veel breder landelijk traject met pioniersprojecten op te zetten. Daarin experimenteren bestuursorganen tijdens de bezwaarschriftprocedure en in het primaire besluitvormingsproces met een informele aanpak. In het kader van die projecten zijn eveneens de nodige onderzoeken verricht naar de ervaringen met de nieuwe aanpak.³ De resultaten van het onderzoek van prof. De Waard heb ik gelegd naast de resultaten uit deze onderzoeken. Daartoe heb ik prof. Herweijer gevraagd een zogenoemde meta-analyse te verrichten. Het verslag daarvan gaat hierbij.⁴

Uit alle onderzoeken blijkt dat een informele aanpak van de bezwaarschriftprocedure belangrijke voordelen heeft: de doorlooptijden zijn korter, de kosten zijn lager, de administratieve lasten voor zowel bestuur als burger zijn minder, het sluit beter aan op de verwachtingen van de burger en de uitkomst is vaker bevredigend voor alle betrokkenen. Dit geldt met name in de vele gevallen waarin het bezwaar in feite betrekking heeft op een bejegeningsskwestie of een administratieve fout of wanneer in eerste aanleg onvoldoende rekening is gehouden met de bijzondere situatie waarin de burger verkeert. Wanneer in een dergelijke situatie een bezwaaradviescommissie wordt ingezet, heeft dit een vervreemdend effect op de bezwaarmaker. Voor het eenvoudig herstellen van fouten en vergissingen is de bezwaarschriftprocedure, zeker als daarin ook nog een bezwaaradviescommissie wordt ingeschakeld, een onnodig omslachtige, tijdrovende en kostbare methode. De Awb biedt bestuursorganen voldoende mogelijkheden om een informele aanpak toe te passen en niet of minder gebruik te maken van de diensten van bezwaaradviescommissies. De informele aanpak kan worden gezien als middel om de negatieve kanten van juridisering in het contact met de overheid te compenseren. Ook de Nationale ombudsman benadrukt dit in zijn laatste jaarverslag: «Bovendien moet de overheid door middel van persoonlijk

¹ Commissie Evaluatie Awb III, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002–2006*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

² *Mediationvaardigheden bij de overheid; Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid*, in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerd door SIRA Consulting b.v., 2008;

³ Kamerstukken II 2010/11, 29 362, nr. 185; L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag: ministerie van BZK 2010.

⁴ M. Herweijer & J.R. Lunsing, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*, Den Haag: ministerie van BZK 2011. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

*contact, het serieus en respectvol behandelen van de burger en door het op een gelijkwaardige wijze met de burger omgaan, bijdragen tot een minder juridische verhouding tot de burger en zo bijdragen tot dejuridisering».*¹ De informele aanpak leidt bovendien tot een kostenbesparing van ruim 20% en een verkorting van de doorlooptijd van 37% ten opzichte van de wettelijke termijnen en 21% ten opzichte van de reguliere procedures. Op het voorkómen van onnodige bezwaarschriftprocedures en op een bredere inzet van de informele aanpak in bezwaarschriftprocedures zal ik dan ook nog sterker inzetten. In de volgende paragraaf ga ik daar nader op in.

Daarnaast zullen zich altijd gevallen blijven voordoen waarin een meer uitgebreide, en dus ook meer formele aanpak, wel de aangewezen weg is, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een principiële juridisch geschil. Dit kan al blijken tijdens een eerste telefoongesprek of informeel overleg met de indiener van het bezwaar. Dit betekent echter niet dat dan in alle gevallen een grondige en langdurige bezwaarschriftbehandeling nodig is. Wanneer de feiten bekend zijn en de aard van het geschil duidelijk is, zou in dit soort gevallen zonder veel nadere plichtplegingen de stap naar de rechter moeten kunnen worden gemaakt.

Deze voorziening bestaat momenteel in de Awb al wel ingeval het tevoren waarschijnlijk is dat de bezwaarschriftprocedure onvoldoende toegevoegde waarde heeft, bijvoorbeeld voor alle besluiten die genomen zijn na een uniforme openbare voorbereidingsprocedure (artikel 7:1, eerste lid, onder d van de Awb). Verder biedt de Awb de mogelijkheid om in incidentele gevallen de bezwaarschriftprocedure over te slaan door rechtstreeks beroep op de rechter in te stellen (artikel 7:1a van de Awb), maar dat kan uitsluitend op verzoek van degene die bezwaar maakt en niet op initiatief van het betrokken bestuursorgaan. Ik wil in overleg met mijn ambtgenoten onderzoeken of de bezwaarprocedure in meer categorieën gevallen kan worden overgeslagen, dan wel of ook nadat een bezwaarschrift is ingediend, geconcludeerd kan worden dat beter rechtstreeks beroep op de rechter kan worden ingesteld, zodat van verdere afhandeling van de bezwaarschriftprocedure kan worden afgezien.

Vervolginzet en aanpak

Om de informele aanpak landelijk in de verschillende overheidsdomeinen te implementeren, moet in de eerste plaats de praktijk van de bezwaarschriftbehandeling aandacht krijgen. Een goede en zorgvuldige communicatie met de burger in het kader van de bezwaarschriftprocedure vraagt om domeinspecifieke verbeteringen en aandachtspunten. In het verlengde daarvan richt ik mij ook op het verbeteren van de primaire besluitvormingsfase. Uit de experimenten van de afgelopen twee jaar blijkt dat de bestuursorganen voor beide fasen in staat gesteld werden om grote slagen te maken doordat vanuit het ministerie van BZK de effecten van de informele aanpak werden gemonitord en werden uitgewisseld in de vorm van onderzoeksresultaten en best practices. Om deze informatie ook systematisch voor alle bestuursorganen en geïnteresseerden toegankelijk te maken, zal vanaf 1 september een (deels virtueel) kenniscentrum beschikbaar komen.

Verder is gebleken dat er in de praktijk grote behoefte bestaat aan een actuele Handreiking Bezwaar. De huidige Handreiking² dateert van 2004 en gaat onvoldoende in op de mogelijkheden van een informele aanpak. Na de zomer wordt gestart met het ontwikkelen van een nieuwe versie van de Handreiking Bezwaar, in nauwe samenwerking met de praktijk, waarin zowel aandacht is voor de formele als informele procedure.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 654, nr. 2, blz. 24.

² C.H. Bangma en L.J. Vogelaar (red.), Handreiking bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

Omdat het directe contact met de burger in geval van de informele aanpak op dit moment in de praktijk leidt tot allerlei specifieke juridische vragen (zoals bijvoorbeeld de vraag of telefonisch horen mogelijk is en of bezwaren ook per e-mail of telefonisch kunnen worden ingetrokken) heb ik een juridische handreiking informele aanpak laten ontwikkelen. Deze handreiking draagt bij aan een zorgvuldige toepassing van de informele aanpak en is als bijlage toegevoegd.

Pionierstrajecten ministerie van BZK en V&J

De diensten van het ministerie van BZK zijn inmiddels gestart met projecten op het gebied van de informele aanpak. Zo worden bijvoorbeeld de behandelaars van burgerbrieven hierin getraind. Daarnaast zijn er ook pilotprojecten in een meer vaste vorm bij de IND en de Huurcommissie. Vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie lopen pilotprojecten bij de Raad voor de Rechtsbijstand, de Dienst Justis en het Juridisch Loket.

Wetgeving

Uit de studies die tot nu toe zijn verricht en de pilots die zijn gedaan komt niet naar voren dat de Awb substantiële belemmeringen opwerpt bij de informele aanpak van de bezwaarschriftprocedure.¹ Ik zal dan ook vooral inzetten op verbeteringen in de praktijk.

Toch sluit ik niet uit dat een aanvulling of wijziging van de Awb en/of andere wetten verder kan bijdragen aan de verbetering van de effectiviteit van de bezwaarschriftprocedure. Dit wil ik in het kader van de ontwikkeling van de nieuwe «Handreiking bezwaar» onderzoeken. Op dit moment valt als aandachtspunt te noemen de mogelijkheid om na indiening van het bezwaarschrift de procedure eenvoudig te beëindigen als in gezamenlijk overleg wordt vastgesteld dat beter rechtstreeks beroep op de rechter kan worden ingesteld. Daarnaast zou kunnen worden overwogen om de eis te laten vervallen dat een bezwaarschrift schriftelijk moet worden ingetrokken. Verder valt te denken aan het meer algemene aandachtspunt van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Een goed voorbeeld hiervan is opgenomen in het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht. Daarin wordt voorgesteld dat als een burger niet reageert op een uitnodiging voor een hoorzitting kan worden besloten de procedure zonder deze hoorzitting te vervolgen.² Bij de ontwikkeling van de handreiking kunnen mogelijk nog meer punten naar voren komen. Ook het Kenniscentrum kan daarbij een belangrijke rol spelen.

Als gezegd, wil ik daarnaast bekijken of de wetgeving het in meer gevallen mogelijk kan maken om de bezwaarschriftprocedure voor categorieën van besluiten over te slaan, dan wel dat de mogelijkheid wordt geopend om ook na de indiening van het bezwaarschrift te concluderen dat beter rechtstreeks beroep op de rechter kan worden ingesteld, zodat van verdere behandeling van het bezwaarschrift kan worden afgezien.

Voor de lange termijn is tot slot relevant dat de ontwikkelingen op het punt van de «digitalisering», burgers en bestuursorganen steeds beter in staat stellen om laagdrempelig met elkaar contact te hebben over wederzijdse rechten en verplichtingen en over de informatie waarop die wordt gebaseerd. Zo worden bijvoorbeeld in het belastingrecht methoden ontwikkeld om te komen tot een juiste vaststelling van de belastingschuld zonder dat daarbij telkens formele beschikkingen dienen te worden genomen waartegen telkens de bezwaarschriftprocedure zou kunnen worden ingezet. Deze ontwikkeling wil ik nauwlettend volgen. Vooralsnog kan voor de rechtsbescherming in dit type situaties waarschijnlijk een

¹ Zie bijvoorbeeld: T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, Prettig contact met de overheid 3: Juridische handreiking informele aanpak, Den Haag: Ministerie van BZK 2011 (bijgevoegd).

² Kamerstukken II 2010/11, 32 450, nr. 3, blz. 15–16.

oplossing worden gevonden binnen de betrokken bijzondere wetgeving, maar op termijn kan deze ontwikkeling een herbezinning nodig maken op de centrale rol die het besluitbegrip momenteel inneemt in de Awb.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner