

Mr. dr. L.M. Koenraad
Prof. dr. H.B. Winter

STAATS- EN BESTUURSRECHT PRAKTIJK

Beslissen op bezwaar

 Wolters Kluwer

Deventer – 2023

VOORWOORD

In 2003 verscheen de tweede druk van de door Winter geschreven monografie *De Awb-bezwaarschriftprocedure* in de reeks 'Bestuursrecht in praktijk'. In 2006 gebeurde hetzelfde met de eerste druk van de door Koenraad en Sanders geschreven monografie *Besluiten op bezwaar* in de reeks 'Monografieën Awb'. Inmiddels zijn beide reeksen ter ziele, en vervangen door de reeks 'Staats- en bestuursrecht Praktijk'. Die gebeurtenis inspireerde ons tot het realiseren van een oud plan: het schrijven van een actueel en praktisch, en tegelijkertijd compleet en compact boek over de bezwaarprocedure dat zich concentreert op het bestuurlijk heroverwegen van besluiten.

De samenwerking tussen de Groningse bestuurskundige en de Tilburgse jurist heeft geleid tot een tekst die in niets meer lijkt op *De Awb-bezwaarschriftprocedure* en/of *Besluiten op bezwaar*. Mede om die reden heeft dit boek een andere titel gekregen. Met die titel willen wij tot uitdrukking brengen dat het behandelen van een bezwaar veel meer is dan het formalistisch doorlopen van een wettelijk geregelde procedure, en ook veel meer dan het heroverwegen van besluiten aan de hand van de stellingen die in het bezwaarschrift staan. Beslissen op bezwaar is een kunst die niet alleen parate kennis van het geldende recht vereist, maar ook mensenkennis en inzicht in manieren om draagvlak bij belanghebbenden te kweken.

Vanuit die gedachte hebben wij dit boek geschreven, steeds met drie uitgangspunten in het achterhoofd: (a) 'praktisch als het kan, theoretisch als het moet'; (b) 'theorie zonder praktijk is zinloos, maar praktijk zonder theorie wordt beginselloos'; en (c) 'de wezenlijke functies van de bezwaarprocedure kunnen slechts goed tot hun recht komen bij een zo inhoudelijk mogelijke afhandeling van bezwaren'. Dat verklaart niet alleen de extra aandacht voor organisatorische aspecten van heroverwegen en mogelijkheden om bij het afhandelen van bezwaren creatief te zijn, maar ook de bescheiden beschouwingen over ontvankelijkheid van bezwaren en het ontbreken van een omvangrijk voetnotenapparaat. Daarbij moet worden bedacht dat over de formele aspecten van bezwaarprocedures al betrekkelijk veel actuele literatuur – in onder meer artikelsgewijze commentaren – beschikbaar is. Bovendien introduceren rechterlijke uitspraken op die punten niet vaak nieuwe rechtsregels; waar dat anders is, besteden wij daaraan uiteraard wel aandacht.

Dit boek is met name bedoeld voor bestuurders, medewerkers van bestuursorganen, leden van externe commissies en rechtshulpverleners die snel willen achterhalen wat zij moeten doen om een concreet bezwaar op een juridisch correcte wijze af te handelen zonder de hierbij betrokken belanghebbenden uit het oog te verliezen. Om die reden hebben wij gekozen voor een uitgebreide inhoudsopgave en een omvangrijk register waarin wettelijke

bepalingen centraal staan. Deze overzichtelijkheid en het ruime gebruik van voorbeelden maakt het boek ook geschikt voor gebruik in het onderwijs.

Hopelijk herkent de lezer het plezier waarmee aan deze uitgave is gewerkt. Wij zijn uiteraard benieuwd naar reacties en maken graag gebruik van suggesties ter verbetering van een volgende druk (die minder lang op zich zal laten wachten).

Tilburg/Groningen,

Rens Koenraad & Heinrich Winter

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Lijst met afkortingen / XIII

HOOFDSTUK 1

Inleiding / 1

- 1.1 De aanleiding tot dit boek / 1
- 1.2 De opzet van dit boek / 1
- 1.2.1 Gericht op de uitvoeringspraktijk / 1
- 1.2.2 Enige begrippen toegelicht / 3
- 1.3 De betekenis van de Awb / 4
- 1.3.1 Opkomst en groei van de Awb / 4
- 1.3.2 Systematiseren, uniformeren en vereenvoudigen / 5
- 1.3.3 Opbouw van de Awb / 6
- 1.3.4 Vier typen regels / 6
- 1.4 De bezwaarprocedure / 7
- 1.4.1 Voorgeschiedenis / 7
- 1.4.2 Functies van de bezwaarprocedure / 8
- 1.4.3 Karakter van de bezwaarprocedure / 9
- 1.4.4 Toekomst van de bezwaarprocedure / 10

HOOFDSTUK 2

De bezwaarprocedure in hoofdlijnen / 13

- 2.1 Waartegen kan bezwaar worden gemaakt? / 13
- 2.1.1 Zonder beroep geen bezwaar / 13
- 2.1.2 Besluit / 13
- 2.1.3 Belanghebbende / 15
- 2.2 In welke gevallen moet bezwaar worden gemaakt? / 16
- 2.2.1 Hoofdregel / 16
- 2.2.2 Generieke uitzonderingen / 16
- 2.2.3 Specifieke uitzonderingen / 17
- 2.3 In welke gevallen mag de belanghebbende de bezwaarfase overslaan? / 17
- 2.3.1 Algemeen / 17
- 2.3.2 Bestuurlijke procedure / 18
- 2.3.3 Rechterlijke procedure / 19

- 2.3.4 Onbekend en ingewikkeld / 19
- 2.4 Wat gebeurt er met een ontvankelijk bezwaar? / 20
- 2.4.1 Ex nunc volledig heroverwegen door het bestuursorgaan / 20
- 2.4.2 Beslissing op bezwaar als resultaat van de heroverweging / 20

HOOFDSTUK 3

Inrichting van de organisatie / 23

- 3.1 Meer onderdelen van de organisatie betrokken bij de afhandeling van bezwaren / 23
- 3.1.1 Vakafdeling en bezwaarafdeling / 23
- 3.1.2 Bezwaarafdeling of vakafdeling? / 24
- 3.2 Formele gang van zaken / 24
- 3.2.1 Routing van bezwaarschriften / 24
- 3.2.2 Vreemde brieven / 25

HOOFDSTUK 4

Informele omgang met bezwaren / 27

- 4.1 Onvrede over de bezwaarprocedure / 27
- 4.2 Wat vooraf gaat aan bezwaar / 28
- 4.2.1 Contact rond het primaire besluit / 28
- 4.2.2 De bezwaarclausule / 29
- 4.3 Informeel overleg na ontvangst van het bezwaar / 30
- 4.3.1 Stappenplan / 30
- 4.3.2 Het telefonische contact / 31
- 4.3.3 Na het telefonisch contact / 32
- 4.4 Als informeel overleg niets oplevert / 33

HOOFDSTUK 5

Het horen / 35

- 5.1 Inleiding / 35
- 5.2 Strekking en reikwijdte van art. 7:2 Awb / 35
- 5.2.1 Geen hoorplicht in strikte zin / 35
- 5.2.2 Fysiek of digitaal horen? / 36
- 5.2.3 Hybride hoorzittingen / 37
- 5.2.4 Tips voor telefonisch of online horen, structuur gesprek en gespreksvoering / 37
- 5.3 Uitzonderingen op de hoorplicht / 38
- 5.3.1 Algemene opmerkingen / 38
- 5.3.2 Het begrip 'kennelijk' / 39
- 5.3.3 Kennelijk niet-ontvankelijk / 40
- 5.3.4 Kennelijk ongegrond / 41
- 5.3.5 Afzien van het horen / 42
- 5.3.6 Antwoordkaartmethode / 42
- 5.3.7 Volledig tegemoetkomen / 43
- 5.4 Voorbereiding: op de zaak betrekking hebbende stukken / 43

- 5.4.1 Het bestuursorgaan / 43
- 5.4.2 Belanghebbenden: nadere stukken / 44
- 5.5 Voorbereiding: uitnodiging / 45
 - 5.5.1 Inhoud / 45
 - 5.5.2 Uitstel van de hoorzitting? / 45
- 5.6 Wie mag belanghebbenden horen? / 46
 - 5.6.1 Uitgangspunt / 46
 - 5.6.2 Als een externe commissie is ingesteld / 46
 - 5.6.3 Als eerdere gesprekken niets hebben opgeleverd / 47
- 5.7 De hoorzitting / 47
 - 5.7.1 Aanwezigen / 47
 - 5.7.2 In het openbaar of achter gesloten deuren? / 48
 - 5.7.3 Waar? / 48
 - 5.7.4 In elkaars aanwezigheid? / 49
 - 5.7.5 Verloop van de hoorzitting / 50
 - 5.7.6 Het verslag / 51
- 5.8 Opnieuw horen / 52
 - 5.8.1 Tijdens de bezwaarprocedure / 52
 - 5.8.2 Na afloop van de bezwaarprocedure / 53
- 5.9 Na het horen: het advies / 53
 - 5.9.1 Voltallige commissie adviseert / 53
 - 5.9.2 Bestuursorgaan blijft verantwoordelijk / 53
 - 5.9.3 Motivering van het bestuursorgaan vereist? / 54

HOOFDSTUK 6

Heroverweging / 55

- 6.1 Inleiding / 55
- 6.2 Omvang van de heroverweging / 55
- 6.3 Volledigheid van de heroverweging / 56
- 6.4 Geen grondenstelsel / 57
 - 6.4.1 Ambtshalve heroverwegen / 57
 - 6.4.2 Consequentie voor de bezwaarmaker: goede procesorde / 57
 - 6.4.3 Relativiteitsvereiste nog niet aan de orde / 58
 - 6.4.4 De praktijk is weerbarstig / 58
- 6.5 Heroverwegen van rechtmatigheid / 59
 - 6.5.1 Algemene opmerking / 59
 - 6.5.2 Bevoegdheidsgebreken / 59
 - 6.5.3 Motiveringsgebreken / 61
 - 6.5.4 Onderzoeksgebreken / 62
 - 6.5.5 Materiële gebreken / 62
- 6.6 Volledig heroverwegen: doelmatigheid / 63
- 6.7 Heroverwegen en tijd / 64
 - 6.7.1 Algemene opmerkingen / 64
 - 6.7.2 Peilmoment / 64
- 6.8 Gefaseerde besluitvorming in bezwaar / 66

- 6.8.1 Bezwaar niet-ontvankelijk verklaren / 66
- 6.8.2 Bezwaar gegrond of ongegrond verklaren / 67
- 6.8.3 Primair besluit herroepen / 68
- 6.9 Volledig heroverwegen: meer bezwaren tegen één besluit / 69
- 6.10 Geen reformatio in peius / 70
- 6.10.1 Ratio van het verbod / 70
- 6.10.2 Beperkte omvang van het verbod / 71
- 6.10.3 Nuancering van het verbod / 72

HOOFDSTUK 7

De beslissing / 73

- 7.1 Inleiding / 73
- 7.2 Wanneer is sprake van een beslissing op bezwaar? / 73
- 7.2.1 Rechtsmiddelenclausule zegt niet alles / 73
- 7.2.2 Het oordeel van de bestuursrechter is doorslaggevend / 74
- 7.3 Het rechtskarakter van een beslissing op bezwaar / 75
- 7.4 Awb zegt weinig over de inhoud van de beslissing op bezwaar / 75
- 7.5 Bezwaar niet-ontvankelijk / 76
- 7.5.1 Wees duidelijk / 76
- 7.5.2 Wees soepel / 76
- 7.5.3 Wees zorgvuldig / 78
- 7.5.4 Wees bedacht op beleidsruimte / 78
- 7.5.5 Wees creatief / 79
- 7.6 Bezwaar ontvankelijk / 80
- 7.6.1 Maak een keuze / 80
- 7.6.2 Volsta niet met het (on)gegrond verklaren van het bezwaar / 80
- 7.6.3 Koppel 'ongegrond en gegrond' niet aan 'in stand laten en herroepen' / 81
- 7.6.4 Na de herroeping / 82
- 7.6.5 Let op bijkomende beschikkingen / 83
- 7.6.6 Let op schadeclaims / 83
- 7.7 De structuur van de beslissing op bezwaar / 85
- 7.7.1 Onderdelen van de beslissing op bezwaar / 85
- 7.7.2 Onderwerp / 85
- 7.7.3 Beschrijving van de feiten / 86
- 7.7.4 Procedureverloop / 86
- 7.7.5 Weergave van de bezwaargronden / 87
- 7.7.6 De heroverweging na het advies van de externe commissie / 87
- 7.7.7 De heroverweging bij een niet-ontvankelijk bezwaar / 88
- 7.7.8 De heroverweging bij kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond bezwaar / 88
- 7.7.9 De heroverweging niet beperken tot aangevoerde gronden / 89
- 7.7.10 De heroverweging en het verzoek om vergoeding van proceskosten / 89
- 7.7.11 De heroverweging van andere besluiten / 89
- 7.7.12 Het dictum / 90
- 7.7.13 Rechtsmiddelenclausule / 91

- 7.8 Tussentijdse primaire besluiten / 91
- 7.9 Bevoegdheid tot het beslissen op bezwaar / 92
 - 7.9.1 Attributie / 92
 - 7.9.2 Delegatie / 92
 - 7.9.3 Mandaat / 93

HOOFDSTUK 8

De beslistermijn / 95

- 8.1 Inleiding / 95
- 8.2 Lengte van de termijn / 95
- 8.3 Opschorting van de beslistermijn / 96
 - 8.3.1 Wat is opschorting? / 96
 - 8.3.2 Begin: bezwaar(maker) voldoet niet aan formele vereisten / 96
 - 8.3.3 Begin: andere omstandigheden / 97
 - 8.3.4 Einde / 97
 - 8.3.5 Eerst opschorten, daarna verlengen? / 98
- 8.4 Verlenging van de beslistermijn / 98
 - 8.4.1 Wat is verlengen? / 98
 - 8.4.2 Generieke bevoegdheid / 98
 - 8.4.3 Specifieke bevoegdheid / 99
 - 8.4.4 Verlenging op verzoek / 100
 - 8.4.5 Meermalen verlengen? / 100
- 8.5 Juridische status van opschortings- en procesbeslissingen / 101
 - 8.5.1 In beginsel niet appellabel / 101
 - 8.5.2 Toch vatbaar voor toetsing door de bestuursrechter / 101
 - 8.5.3 Inhoudelijke eisen / 101
- 8.6 Overschrijding van de beslistermijn / 102
 - 8.6.1 Oorzaken / 102
 - 8.6.2 Remedies / 103

HOOFDSTUK 9

Schadevergoeding wegens het heroverwegen / 105

- 9.1 Inleiding / 105
- 9.2 Proceskosten / 105
 - 9.2.1 Wie heeft recht op vergoeding van proceskosten? / 105
 - 9.2.2 Onder welke omstandigheden bestaat recht op vergoeding van proceskosten? / 106
 - 9.2.3 Verzoek / 106
 - 9.2.4 Herroepen / 106
 - 9.2.5 Onrechtmatigheid / 107
 - 9.2.6 Besluit proceskosten bestuursrecht / 108
 - 9.2.7 Kosten van derde-belanghebbenden? / 108
 - 9.2.8 Wijziging van art. 7:15 Awb gewenst / 109
 - 9.2.9 Vergoeding van proceskosten buiten art. 7:15 lid 2 Awb om / 109
- 9.3 Heroverwegen als zodanig / 110

- 9.3.1 Herroepen van het primaire besluit / 110
- 9.3.2 Vervangen van het primaire besluit / 110
- 9.3.3 In stand laten van het primaire besluit / 111
- 9.4 Het uitblijven van een beslissing op bezwaar / 111
- 9.4.1 Materiële schade / 111
- 9.4.2 Immateriële schade / 112

HOOFDSTUK 10

De bestuursrechter en de bestuurlijke heroverweging / 115

- 10.1 Inleiding / 115
- 10.2 Art. 7:11 lid 2 Awb is van openbare orde / 115
- 10.3 Strijd met art. 7:11 Awb / 116
- 10.3.1 Zes soorten vergissingen / 116
- 10.3.2 Wettelijk voorschrift en beleidsregel / 117
- 10.3.3 Bijkomende beschikking / 117
- 10.3.4 Verzoek om vergoeding van proceskosten / 118
- 10.3.5 Incompleet: splitsing van besluitvorming / 119
- 10.3.6 Overcompleet: nieuw primair besluit / 120
- 10.3.7 Verkeerde voorprocedure gevolgd / 121

Artikelenregister / 123

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 De aanleiding tot dit boek

Jaarlijks ontvangt de Belastingdienst meer dan 500.000 bezwaarschriften. Andere grootgebruikers van de bezwaarprocedure zijn het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (ruim 140.000 per jaar; beslissingen over de aanspraak op bijv. werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen), de Dienst Uitvoering Onderwijs (ruim 30.000 per jaar; onder andere beslissingen over de aanspraak op studiefinanciering) en de Sociale Verzekeringsbank (ruim 15.000 per jaar; beslissingen over bijv. de aanspraak op ouderdomspensioen). Verder wordt ook vaak bezwaar gemaakt tegen besluiten van gemeentebesturen; denk hierbij onder meer aan beslissingen over de aanspraak op bijstandsuitkeringen (Participatiewet) en maatwerkvoorzieningen (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015), alsmede aan beschikkingen over de waarde van de eigen woning (Wet waardering onroerende zaken) en omgevingsvergunningen of handhavingsbesluiten (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).¹

Aldus wordt duidelijk dat bestuursorganen vaak veel menskracht, tijd en geld besteden aan het behandelen en afhandelen van bezwaren. Daarom bestaat behoefte aan een actueel, handzaam en op de dagelijkse praktijk gericht boek over de bezwaarprocedure. In die behoefte wil deze monografie voorzien.

De monografie bestaat uit vier delen. In het eerste deel (hfdst. 1 en 2) staan de achtergronden en hoofdlijnen van de bezwaarprocedure centraal. Het tweede deel (hfdst. 3 en 4) gaat over de inrichting van de organisatie en de inrichting van het proces; daarbij besteden wij ruim aandacht aan de informele omgang met bezwaren. In deel drie (hfdst. 5, 6 en 7) komt de kern van de bezwaarprocedure aan de orde: horen, heroverwegen en beslissen. Tot slot betreft deel vier de beslistermijn (hfdst. 8), de proceskosten en schadevergoeding (hfdst. 9) en de beoordeling van de heroverweging door de bestuursrechter (hfdst. 10).

1.2 De opzet van dit boek

1.2.1 *Gericht op de uitvoeringspraktijk*

Dit boek richt zich meer op de dagelijks uitvoerings- en beoordelingspraktijk dan op de juridisch-dogmatische theorie, en (dus) meer op personen die professioneel bij het behandelen

¹ In dit boek is nog geen rekening gehouden met (de inwerkingtreding van) de Omgevingswet, die voorziet in het vervallen van onder meer de Wabo, de Wnb en de Wro.

van bezwaren zijn betrokken dan op staats- en bestuursrechtwetenschappers. Tijdens het schrijven hebben wij dan ook m.n. oog gehad voor ambtsdragers (zoals burgemeesters en wethouders) en de onder hun verantwoordelijkheid werkzame overheidsmedewerkers (in het dagelijks taalgebruik nog steeds aangeduid als ambtenaren), bestuursrechters en de onder hun verantwoordelijkheid werkzame juridisch adviseurs (lees: stafjuristen en dergelijke) en procesgemachtigden (zoals advocaten en medewerkers van rechtsbijstands-verzekeraars). We menen dat het boek juist vanwege deze invalshoek ook zeer geschikt is voor op de praktijk van bezwaarbehandeling gerichte onderwijsdoeleinden.

Ons voornaamste doel is het bieden van praktische handvatten voor het correct bestuurlijk heroverwegen van besluiten en het adequaat rechterlijk toetsen van de heroverwegings-beslissingen waartegen beroep wordt ingesteld. Bij het realiseren van dit doel valt echter niet te ontkomen aan enkele theoretische beschouwingen, om te laten zien dat en waarom ogenschijnlijk minder voor de hand liggende handvatten toch de moeite van het navolgen waard zijn. Die benadering past goed bij twee slogans die bij veel van onze publicaties centraal staan. De eerste: 'praktisch als het kan, principieel als het moet'. De tweede: 'theorie zonder praktijk is zinloos, maar praktijk zonder theorie wordt beginselloos'. Dit alles heeft uiteraard gevolgen voor de opzet en inhoud van dit boek.

Weinig theorie

Wij proberen de gang van zaken bij het afhandelen van bezwaren zo chronologisch mogelijk te bespreken, en daarbij zo min mogelijk uit te weiden over juridisch-dogmatische kwesties. De voornaamste theoretische aspecten waarvoor wij aandacht vragen: (a) beslissen op bezwaar is een bestuurlijke activiteit die niets met rechtspraak heeft te maken; (b) het bezwaar is een specifiek soort aanvraag in de zin van art. 1:3 lid 3 Awb; en (c) tijdens de bezwaarfase geldt geen grondenstelsel dat zich met art. 8:69 lid 1 Awb laat vergelijken. Die drie aspecten zullen op meer plekken in het boek worden toegelicht en geoperationaliseerd. Hier wordt alvast verwezen naar paragraaf 1.4.3, 2.1.2 en 6.1 (beslissen op bezwaar is geen rechtspraak; een bezwaar is wel een aanvraag), alsmede naar paragraaf 6.4 (tijdens de bezwaarfase geldt geen grondenstelsel).

Weinig voetnoten

Het aantal voetnoten is zo beperkt mogelijk gehouden, mede gezien de beschikbaarheid van uitgaven waarin min of meer uitbundig wordt verwezen naar rechterlijke uitspraken. Veel van die uitspraken zijn overigens niet richtinggevend, in die zin dat zij geen nieuwe rechtsregels bevatten. Wie zoekt naar jurisprudentie over – het toepassingsbereik of de uitleg van – wettelijke voorschriften die een rol spelen bij het afhandelen van bezwaren, kan onder meer terecht bij *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, de *Module Algemeen Bestuursrecht* en diverse handboeken over algemeen bestuurs(proces)recht (zoals *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, *Hoofdstukken van bestuursrecht* en *Bestuursrecht*).²

2 R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019 (zevende druk), m.n. paragraaf 24.3 en 24.4; H.D. van Wijk (bewerkt door W. Konijnenbelt & R.M. van Male), *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 (zestiende druk), m.n. hoofdstuk 13; A.T. Marseille & H.D. Tolsma (red.), *Bestuursrecht 2*, Den Haag: Boom Juridisch 2022 (achtste druk), m.n. hoofdstuk 4 en 5. Overigens worden zowel de *Module Algemeen Bestuursrecht* als *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht* uitgegeven door Wolters Kluwer te Deventer.

Weinig formele onderwerpen

Wat ons betreft komt het afhandelen van bezwaren vooral neer op dienstbaarheid en burgervriendelijkheid, anders gezegd: op rechtsbescherming – in ruime zin – door de overheid. Vanuit die gedachte besteden wij vooral aandacht aan onderwerpen die bijdragen aan een daadwerkelijk volledige heroverweging die het vertrouwen in en op de overheid kunnen vergroten. De consequentie daarvan is dat uitgebreide beschouwingen over de (niet-)ontvankelijkheid van bezwaren achterwege blijven.³ Wie daarover nader wil worden geïnformeerd, kan terecht bij de zojuist aangehaalde kennisbronnen.

1.2.2 Enige begrippen toegelicht

In dit boek worden enkele begrippen frequent en in een specifieke betekenis gebruikt. Het gaat om de termen 'primair besluit', 'externe commissie' en 'beslissing op bezwaar'.

Primair besluit

Onder een primair besluit verstaan wij: het besluit – althans de (rechts)handeling – waartegen het bezwaar rechtstreeks is gericht, met andere woorden: het besluit waarvan de bezwaarmaker vindt dat het moet worden herroepen en eventueel vervangen door een voor hem gunstiger besluit.

Overigens gaat het bezwaar met enige regelmaat over meer dan de herroeping van het primaire besluit, zoals duidelijk zal worden in onder meer paragraaf 7.7.11 (over beleidsregels en bijkomende beschikkingen).

Externe commissie

Onder een externe commissie verstaan wij: een commissie als bedoeld in art. 7:13 lid 1 Awb. In ieder geval de voorzitter van zo'n commissie maakt geen deel uit van het bestuursorgaan dat op het bezwaar moet beslissen, en is evenmin werkzaam onder verantwoordelijkheid van dit orgaan (als ambtenaar). De praktijk leert dat veelal ook de leden van een externe commissie geen professionele banden hebben met het bestuursorgaan (zoals het college van burgemeester en wethouders) – en/of het openbaar lichaam waartoe dit orgaan behoort (zoals de gemeente) – dat op het bezwaar moet beslissen.

Beslissing op bezwaar

Onder een beslissing op bezwaar verstaan wij: het besluit waarbij een bestuursorgaan uitdrukkelijk beslist op een bezwaar tegen een primair besluit dat door dat bestuursorgaan is genomen – althans (had) moet(en) worden genomen⁴ – op grondslag van art. 7:11 Awb. De beslissing volgt op een bezwaar, dat is het gebruikmaken door een belanghebbende van de bevoegdheid een voorziening te vragen tegen een besluit bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (art. 1:5 lid 1 Awb).

Daarmee sluiten wij aan bij de gangbare benadering van heroverwegingsbesluiten, ook al wekt de term 'beslissing' wellicht de – onjuiste – indruk dat het afhandelen van bezwaren

³ Zie echter paragraaf 7.5 en 7.6, in samenhang met paragraaf 6.2.

⁴ Zie paragraaf 7.9.

iets met rechtspraak heeft te maken. De in 2006 door Koenraad en Sanders gemaakte keuze wordt in dit boek dus niet gevolgd.⁵ Dat komt niet omdat wij hun keuze onjuist achten, maar slechts omdat een bezwaar vandaag de dag aanleiding kan geven tot meer acties dan een formeel besluit. In zoverre zij m.n. verwezen naar hoofdstuk 4, over het informeel reageren op en afhandelen van bezwaren.

1.3 De betekenis van de Awb

1.3.1 Opkomst en groei van de Awb

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is niet uit de lucht komen vallen. In feite werd sinds eind jaren veertig van de vorige eeuw gewerkt aan een wet met algemene regels over het nemen van besluiten en rechtsbescherming tegen genomen besluiten. Art. 107 lid 2 Grondwet (“De wet stelt algemene regels van bestuursrecht vast.”) heeft de vaststelling van algemene bestuursrechtelijke regels aanzienlijk versneld. De codificatie is vormgegeven door de commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht, onder leiding van regeringscommissaris Michiel Scheltema.

De Awb is een zogeheten aanbouwwet. De eerste en tweede tranche (1 januari 1994) vormen de kern van de Awb, met onder meer algemene regels over het nemen van besluiten en het verlenen van rechtsbescherming tegen genomen besluiten. De derde tranche (1 januari 1998) heeft specifiek betrekking op subsidies, beleidsregels en handhaving. De vierde tranche (1 juli 2009) bevat specifieke regels voor bestuursrechtelijke geldschulden, de mogelijkheden tot het delegeren en mandateren van de bevoegdheid tot het nemen van besluiten en het houden van interbestuurlijk toezicht.

Tussentijds is de Awb veelvuldig op kleinere schaal gewijzigd. Voor de bezwaarprocedure relevant zijn vooral:

- een regeling voor het vergoeden van proceskosten die tijdens de bezwaarfase zijn gemaakt (art. 7:15 lid 2 Awb; 12 maart 2002);
- de introductie van de mogelijkheid tot het overslaan van de bezwaarprocedure (art. 7:1a Awb; 1 september 2004);
- de uitbreiding van de plicht tot het volgen van een bestuurlijke voorprocedure (art. 6:13 Awb; 1 juli 2005); en
- de verlenging van de termijn voor het beslissen op bezwaar (art. 7:10 Awb; 1 oktober 2009).⁶

Verder wijzen wij hier op de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (1 januari 2013), die onder meer heeft gezorgd voor meer inzicht in situaties waar belanghebbenden geen bezwaar mogen maken (Regeling rechtstreeks beroep; art. 1 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak).

5 L.M. Koenraad & K.H. Sanders, *Besluiten op bezwaar*, Deventer: Kluwer 2006, p. V.

6 Resp. *Stb.* 2002, 55 (Wet kosten bestuurlijke voorprocedures), *Stb.* 2004, 220 (Wet rechtstreeks beroep), *Stb.* 2005, 282 (Wet aanpassing wetten aan de Wet uniforme voorbereidingsprocedure Awb) en *Stb.* 2009, 384 (Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen).

Naar verwachting zullen binnenkort andere regels gaan gelden voor de verhouding tussen burgers en bestuursorganen (afd. 2.3 Awb; digitale communicatie) en voor besluiten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben (art. 6:13 Awb; geen verplichte voorprocedure als het gaat om besluiten die vallen onder het toepassingsbereik van het Verdrag van Aarhus).⁷ Met die aanstaande wijzigingen is bij het schrijven van deze monografie geen rekening gehouden. Hierbij speelt een rol dat wij slechts de hoofdlijnen van de bezwaarprocedure schetsen, en dat de voorgestelde wijziging van afd. 2.3 Awb en art. 6:13 Awb geen afbreuk aan deze hoofdlijnen doet. We besteden in het boek, in hoofdstuk 4, ruim aandacht aan informele omgang met bezwaarmakers, daarin past het nieuwe art. 2:1 lid 1 Awb dat het bestuursorgaan opdraagt te zorgen voor passende ondersteuning in het verkeer met dat bestuursorgaan. Naar verwachting treedt deze wetswijziging in 2024 in werking.

Van belang is verder dat gewerkt wordt aan voorstellen voor een meer mensgerichte Awb. Gedachten daarover komen voort uit de Kinderopvangtoeslagaffaire⁸ en zien onder meer op het mogelijk maken van een evenredigheidstoetsing door de bestuursrechter bij de toepassing van gebonden bevoegdheden door het bestuursorgaan op grond van een formele wet, om onevenredige consequenties te voorkomen. Voor de bezwaarprocedure is van belang dat nagedacht wordt over de consequenties van beperkt doenvermogen voor de lengte van de bezwaartermijn.⁹

1.3.2 Systematiseren, uniformeren en vereenvoudigen

Vóór de inwerkingtreding van de Awb waren regels over de bezwaarprocedure neergelegd in diverse specifieke 'materiewetten'.¹⁰ Daardoor varieerden regels voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift per beleidsterrein. Er bestonden aanzienlijke verschillen tussen de lengte van de termijnen en de berekening ervan: dagen, weken en maanden. De komst van de Awb heeft geleid tot uniformering op dit punt, voor nagenoeg alle besluiten inzake het socialezekerheidsrecht, het omgevingsrecht en het subsidierecht. In het belastingrecht gelden nog wel enkele specifieke bezwaarregels.

De systematisering, uniformering en vereenvoudiging van regels voor het nemen en heroverwegen van besluiten beperken verwarring en vergissingen bij zowel burgers als bestuursorganen, en daarmee nodeloze procedurele discussies die afleiden van de kern van problemen die in de bezwaarprocedure aan de oppervlakte komen.

7 De nieuwe afd. 2.3 is opgenomen in een wetsvoorstel dat naar verwachting in 2023 door de Eerste Kamer wordt vastgesteld en vervolgens in 2024 in werking zal treden. TK 2018/19, 35 261, nr. 2; in het kader van de online consultatie van het wetsvoorstel tot aanpassing van art. 6:13 Awb bracht de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in juni 2022 een zeer kritisch advies uit.

8 Ook wel bekend als het Toeslagenschandaal.

9 Zie de Kamerbrief daarover van de Minister van BZK, de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen: TK 2021/22, 35 510, nr. 102, paragraaf 4.

10 Voor een beschrijving van de geschiedenis van de bezwaarprocedure verwijzen wij naar Koenraad & Sanders 2006 (hfdst. 1, nt. 5), p. 2-11.

1.3.3 *Opbouw van de Awb*

De Awb valt, grof gezegd, in twee delen uiteen: het besluitvormingsrecht (hfdst. 1 t/m 5) en het bestuursprocesrecht annex de rechtsbescherming tegen de overheid (hfdst. 6 t/m 8). Daarnaast bevat de Awb regels over het behandelen van klachten (hfdst. 9) en het verdelen van bestuursbevoegdheden (hfdst. 10).

De Awb kent een gelaagde structuur, die is opgebouwd rond de drie centrale begrippen 'bestuursorgaan' (art. 1:1 Awb), 'belanghebbende' (art. 1:2 Awb) en 'besluit' (art. 1:3 Awb). De Awb begint met hoofdstukken die gelden voor alle handelingen van bestuursorganen (hfdst. 2), en gaat verder met hoofdstukken voor alle besluiten (hfdst. 3) en besluiten die de rechtsposities van een of meer concrete personen beogen te wijzigen (titel 4.1 Awb). De zojuist geschetste systematiek herhaalt zich in het deel over rechtsbescherming: een hoofdstuk met regels met betrekking tot zowel bestuurlijke voorprocedures als rechterlijke procedures (hfdst. 6), bestuurlijke voorprocedures (hfdst. 7) en rechterlijke procedures (hfdst. 8).

Dit alles heeft gevolgen voor bezwaarmakers en bestuursorganen – en voor rechters die heroverwegingsbesluiten toetsen. Bij het beslissen op bezwaar moet namelijk niet alleen rekening worden gehouden met de regels in afd. 7.2 Awb (verloop van de bezwaarprocedure), maar ook met die in hfdst. 6 (ontvankelijkheid van het bezwaar), titel 4.1 (termijn voor het beslissen op bezwaar), hfdst. 3 (bekendmaken van beslissingen op bezwaar en in acht nemen van beginselen van behoorlijk bestuur bij het heroverwegen), hfdst. 2 (digitalisering van bezwaarprocedures) en hfdst. 1 (in relatie tot hfdst. 6).

Daarnaast valt niet te ontkomen aan bestudering van hfdst. 5 Awb als het bezwaar is gericht tegen een handavingsbeschikking, aan titel 4.2 Awb als de bezwaarprocedure gaat over de aanspraak op subsidie, of aan titel 4.4 Awb als bijv. de terugvordering van een ten onrechte betaalde uitkering moet worden heroverwogen.

1.3.4 *Vier typen regels*

De Awb kent dwingend, regelend, aanvullend en facultatief recht.

Van dwingend recht mag de materiële wetgever in beginsel niet afwijken. Voorbeelden: bepalingen over de lengte van de bezwaartermijn (art. 6:7 Awb; 'bedraagt'), de overschrijding van de bezwaartermijn (art. 6:11 Awb; 'wordt'), het horen van belanghebbenden (art. 7:2 Awb; 'stelt (...) in de gelegenheid'), de termijn voor het beslissen op bezwaar (art. 7:10 lid 1 Awb; 'beslist') en de vergoeding van proceskosten die door de bezwaarmaker zijn gemaakt (art. 7:15 lid 2 Awb; 'wordt').

Bij regelend recht gaat het om bepalingen die de hoofdregels voor een bepaald onderwerp bevatten. Afwijking ervan moet in de bijzondere wet expliciet tot uitdrukking worden gebracht. Men herkent regelend recht aan het gebruik van de zinsnede 'voor zover niet bij wettelijk voorschrift anders is bepaald'. Een voorbeeld daarvan is art. 7:5 lid 2 Awb over horen in het openbaar.

Aanvullend recht betreft regels die pas betekenis krijgen als het onderwerp niet in een specifiek wettelijk voorschrift is geregeld. Een voorbeeld is art. 4:13 lid 1 Awb: “Een beschikking dient te worden gegeven binnen een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.” In dit geval fungeert bijv. art. 7:10 Awb als een specifiek wettelijk voorschrift. Als een specifieke wettelijke termijn ontbreekt, geldt de vangnetbepaling van art. 4:13 lid 1 Awb, waarbij in art. 4:13 lid 2 Awb is bepaald wanneer die redelijke termijn in ieder geval is verstreken.

In geval van facultatief recht heeft de wetgever of het bestuursorgaan in beginsel een vrije keuze. Art. 3:10 lid 1 Awb regelt voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure bijv.: “Deze afdeling is van toepassing (...) indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald.”

Dit maakt duidelijk dat het van belang is om te bepalen om welk soort recht het gaat, indien twijfel of discussie ontstaat over het correct behandelen van bezwaren.

1.4 De bezwaarprocedure

1.4.1 Voorgeschiedenis

Over de geschiedenis van rechtsbescherming tegen overheidshandelen in Nederland kunnen dikke boeken worden geschreven, en dit is de afgelopen decennia ook gebeurd.¹¹ Wie die boeken leest, kan de indruk krijgen dat het huidige stelsel is voortgekomen uit een langdurig gebrek aan een overkoepelende visie over de vraag of – en, zo ja, hoe – burgers zich moeten kunnen verweren tegen overheidsbesluiten waarvan zij last hebben.

Zorgvuldige bestudering van de literatuur, en van de originele bronnen zoals parlementaire documenten, toont echter een belangrijke constante: de opvallend vaak geslaagde pogingen van bestuurders om de rechter zoveel mogelijk buiten de deur te houden. De rechter is kritisch op het handelen van het bestuur, het bestuur beklaagt zich openlijk over het gedrag van de rechter, de wetgever toont zich gevoelig voor de klachten van het bestuur, en de rechter wordt op afstand van het bestuur geplaatst. Zo was het in 1814, en zo is het nog steeds.¹² Zodra de rechter het bestuur herinnert aan diens juridische verplichtingen, klinken stemmen om de rechter tot zwijgen te brengen. Onder verwijzing naar de Trias Politica wordt onder meer geroepen dat ‘de rechter ten onrechte op de stoel van het bestuur gaat zitten’, en dat ‘de rechter zich niet mag bemoeien met politieke keuzen die door een democratisch gekozen instantie zijn gemaakt’.¹³

11 Bijv. M. Schreuder-Vlasblom, *De macht der kritiek* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987; J. van der Hoeven, *De drie dimensies van het bestuursrecht* (VAR-reeks 100), Alphen aan den Rijn: Samsom 1989.

12 Nader bijv. L.M. Koenraad, *Rechtsbescherming in het Nederlands en Vlaams omgevingsrecht onder een Europees vergrootglas*, Brugge: Die Keure 2021, p. 8-12, en de daar aangehaalde literatuur (m.n. p. 9, nt. 24 (K.A.W.M. de Jong) en p. 10, nt. 29 (L.M. Koenraad)).

13 Zie voor een nog niet zo heel oud voorbeeld het rapport van de werkgroep-Van Kemenade: J.A. van Kemenade, *Bestuur in geding. Rapport van de Werkgroep inzake Terugdringing van de Juridisering van het Openbaar Bestuur*, Haarlem: Provinciehuis Noord-Holland 1997.

Aanvankelijk kreeg rechtsbescherming vooral gestalte in de vorm van administratief beroep: een burger vraagt aan een bestuursorgaan – heel vaak gedeputeerde staten – om een hem onwettig besluit van een ander bestuursorgaan te vernietigen en zo nodig te vervangen.¹⁴ Gaandeweg kwam een andere variant in zwang, namelijk bezwaar: een burger vraagt om herroeping en zo nodig vervanging van een hem onwettig besluit aan het bestuursorgaan dat dit besluit heeft genomen.

Sinds het begin van de twintigste eeuw kregen burgers in steeds meer gevallen de mogelijkheid om hun geschil met een bestuursorgaan voor te leggen aan een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Wij spreken hier bewust over 'een' rechter, omdat voor de beslechting van diverse soorten geschillen afzonderlijke instanties werden opgericht. Een uitgewerkt overzicht op dit punt gaat het bestek van deze monografie te buiten.

Nu ging de opmars van bestuursrechtspraak niet gepaard met een neergang van bestuurlijke heroverwegingsprocedures. In veel gevallen moest de burger zijn probleem of geschil namelijk eerst voorleggen aan een bestuursorgaan voordat hij een rechter kon vragen een oordeel over het besluit te vellen. Het principe 'eerst het bestuur, dan de rechter' werd voor het eerst uitdrukkelijk vastgelegd in de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (die heeft gegolden van 1 juli 1976 tot 1 januari 1994), en is bestendigd in de art. 7:1 lid 1 Awb en art. 6:13 Awb.

1.4.2 *Functies van de bezwaarprocedure*

De regel dat een burger eerst bezwaar maakt en het resultaat van de heroverweging – lees: de beslissing op bezwaar – ter toetsing aan de bestuursrechter voorlegt, heeft praktische voordelen. De burger beschikt over een gratis mogelijkheid om zijn probleem met een overheidsbesluit op een laagdrempelige manier uit de wereld te helpen (rechtsbeschermingsfunctie); het bestuursorgaan krijgt een kans om vergissingen snel en goedkoop te herstellen (herstelfunctie); de werklast voor de bestuursrechter blijft behapbaar omdat verreweg de meeste geschillen al tijdens de bezwaarfase worden opgelost (filterfunctie). Daarnaast kunnen bestuursorganen leren van fouten die tijdens heroverwegingsprocedures aan het licht komen (leerfunctie). Tot slot is aan het eind van de procedure een min of meer geordend pakket met relevante stukken voor de bestuursrechter beschikbaar (dossierfunctie).

De rechtsbeschermingsfunctie van bezwaar kan pas goed functioneren indien de bezwaarprocedure wordt ingericht als een op dejuridisering en conflictoplossing gericht onderdeel van een debat tussen partijen over het primaire besluit. Het is dus belangrijk dat bezwaar een laagdrempelige procedure is waarin alle betrokkenen – dus zowel de bezwaarmaker en de derde-belanghebbende als het bestuursorgaan – hun zienswijzen frank en vrij naar voren kunnen brengen, zonder angst om daarop in de beroepsfase te worden afgerekend. Het verlenen van rechtsbescherming in de ruime betekenis vereist allereerst dat tijdens de bezwaarprocedure een goede communicatie tussen bezwaarmaker(s), het bestuursorgaan en eventuele derde(n) tot stand komt. Verder moeten het bestuursorgaan

14 Nader bijv. L.M. Koenraad, *Uit het oogpunt eener goede policie* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Gerard Noodt Instituut 1992.

en de externe commissie die op grond van art. 7:13 Awb over het bezwaar adviseert de moed hebben (ook) de meer beleidsmatige aspecten van het bestreden besluit serieus aan de orde te stellen. Zie ook hierna, hoofdstuk 3.

De herstelfunctie openbaart zich door de mogelijkheid tot aanpassing van de motivering – al dan niet op basis van aanvullend onderzoek – zonder de noodzaak tot herroeping van het primaire besluit. Zie ook hierna, hoofdstuk 6.

Buiten twijfel staat dat bestuurlijke voorprocedures hun filterfunctie goed vervullen, tenminste in kwantitatief opzicht. Grof gezegd wordt slechts tien procent van het totale aantal besluiten op bezwaar bij de bestuursrechter aangevochten. Maar dat betekent nog niet dat het in kwalitatief opzicht ook goed gaat met de filterfunctie. Het achterwege blijven van een procedure bij de bestuursrechter kan immers pas echt als een succes worden gevierd als het niet instellen van beroep voortvloeit uit acceptatie ('ik begrijp waarom het bestuursorgaan dit besluit heeft genomen, ook al ben ik nog steeds niet blij met de einduitkomst'). Vaak is stoppen met procederen echter het gevolg van berusting ('procederen heeft toch geen zin, want rechter en bestuur zijn vier handen op één buik' of iets dergelijks). Dat vermoeden wordt ondersteund door onderzoeken naar ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure, zie hierover hoofdstuk 4 en de daar aangehaalde literatuur. Zie overigens ook hierna, paragraaf 1.4.3.

Wij kunnen geen adequaat antwoord geven op de vraag in welke mate bestuursorganen dankzij bezwaarprocedures leren van fouten uit het verleden. Er zijn zeker bestuursorganen die bijv. in het kader van juridische kwaliteitszorg bezwaarzaken analyseren, bespreken en daaruit lering trekken. Dat op dat punt nog verdere verbetering mogelijk is, lijkt ook wel duidelijk.

Wat betreft de dossierfunctie valt te melden dat rechters van bestuursorganen meestal wel een chronologisch geordend pakket ontvangen (art. 8:42 lid 1 Awb), maar dat de dossiers lang niet altijd compleet zijn. Meer dan incidenteel moet de bestuursrechter voorafgaand aan de zitting bij het bestuursorgaan aanvullende stukken opvragen; dat is in ieder geval onze ervaring.

1.4.3 Karakter van de bezwaarprocedure

In veel handboeken wordt – op zijn minst impliciet – gesuggereerd dat de bezwaarprocedure (ook) een vorm van pseudo-rechtspraak is, door de opmerking dat bij de bezwaarprocedure rechtsbescherming en verlengde besluitvorming om voorrang strijden.¹⁵ Die suggestie wordt versterkt door de Awb, met gezamenlijke regels voor het behandelen van bezwaar en beroep in hfdst. 6 Awb.

Van rechtspraak kan echter geen sprake zijn, al was het maar bij gebrek aan een onafhankelijke derde die een geschil tussen twee of meer andere partijen beslecht door het nemen

¹⁵ Nader bijv. D.W.M. Wenders, *Doorwerking van de beginselen van behoorlijke rechtspleging in de bestuurlijke voorprocedures* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 2010, p. 33-45.

van een bindende beslissing. In een bezwaarprocedure wordt de beslissing genomen door het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen. Beslissen op bezwaar is een bestuurlijke activiteit – verlengde besluitvorming – waarbij individuele rechtsbescherming een belangrijke rol speelt.

Beslissen op bezwaar is een bestuurlijke activiteit want het bezwaar kan worden aangemerkt als een aanvraag (art. 1:3 lid 3 Awb), dit wil zeggen: een verzoek van een belanghebbende dat strekt tot vervanging van het primaire besluit door een voor deze belanghebbende gunstiger besluit. Op basis van die notie kan men verklaren dat een beslissing op bezwaar per definitie valt te kwalificeren als een beschikking (art. 1:3 lid 2 Awb), zoals inmiddels meermalen uitdrukkelijk is overwogen door zowel de Afdeling bestuursrechtspraak als de Centrale Raad van Beroep.¹⁶ Zie in dit verband overigens ook art. 7:1 lid 1 Awb.

Daarbij speelt rechtsbescherming een belangrijke rol. De bezwaarprocedure biedt veel kansen om individuele omstandigheden en specifieke belangen van de bezwaarmaker te betrekken bij de beantwoording van de vraag of het primaire besluit juridisch houdbaar (rechtmatig) en beleidsmatig aanvaardbaar (doelmatig) is. Bezien vanuit die invalshoek komt het maken van bezwaar neer op het invoeren van rechtsbescherming.

Hierbij moet worden bedacht dat het verlenen van rechtsbescherming niet slechts is voorbehouden aan een onafhankelijke en onpartijdige rechter, anders dan veel mensen lijken te veronderstellen. Dit laat overigens onverlet dat beginselen van behoorlijke rechtspleging kunnen fungeren als inspiratiebronnen voor de inrichting van de bezwaarprocedure, teneinde de individuele omstandigheden van de bezwaarmaker zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen.¹⁷

Zie ook hierna, paragraaf 2.1.2, 6.1 en 7.3.

1.4.4 Toekomst van de bezwaarprocedure

Bij de inwerkingtreding van de Awb, in 1994, kon de bezwaarprocedure worden getypeerd als de algemeen verplichte voorprocedure. Nu, zo'n dertig jaren later, behoeft die typering bijstelling. Daarvoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen.

Dat de bezwaarprocedure geen algemeen verplichte voorprocedure is blijkt ten eerste uit de opkomst van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afd. 3.4 Awb (hierna: uov). Als de wetgever of het bestuur kiest voor de uov als instrument ter voorbereiding van een besluit, wordt de bezwaarprocedure overgeslagen en staat rechtstreeks beroep op de bestuursrechter open; zie art. 7:1 lid 1 onderdeel d Awb en paragraaf 2.2.2 van deze monografie. Inmiddels zijn er ongeveer zeventig materiewetten, die voornamelijk zien op besluiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, die bepalen dat het bevoegd gezag

¹⁶ Nader bijv. L.M. Koenraad, 'Volledig op grondslag van het bezwaar', *Gst.* 2019/60 en de daar aangehaalde jurisprudentie. Zie ook L.M. Koenraad & C.W.C.A. Bruggeman, 'Heroverweging in bezwaar', *JB Select*, Den Haag: Sdu 2019 (vierde druk), nr. 13, i.h.b. p. 221-225.

¹⁷ Zie bijv. Wenders 2010 (hfdst. 1, nt. 15).