

Vergaderjaar 1997–1998

25 600 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1998

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 februari 1998

Hierbij bied ik u – mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mr. J. Kohnstamm – het kabinetsstandpunt aan over de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht.

Aanvankelijk wilde het kabinet in dit standpunt nog ingaan op «juridisering», mede naar aanleiding van de opmerkingen hierover in het rapport van de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht en het rapport «Bestuur in geding». Bij nader inzien zal het kabinet in deze kabinetsperiode hier aandacht aan besteden in een afzonderlijke notitie.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Kabinetsstandpunt

Evaluatie Algemene wet bestuursrecht

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3	6	Het bestuursprocesrecht	30
1.1	Algemeen	3	6.1	Algemeen	30
1.2	Vorbereiding van het kabinetsstandpunt	3	6.2	De toegang tot de rechter	31
1.3	Uitvoering van het kabinetsstandpunt	4	6.3	Eenheid in de hantering van procesbevoegdheden	32
1.4	Indeling van het kabinetsstandpunt	4	6.4	De duur van de beroepsprocedure	34
			6.5	Intrekking of wijziging van een besluit hangende bezwaar of beroep (artt. 6:18 en 6:19 Awb)	37
2	De evaluatie	4	6.6	Schadevergoeding	39
2.1	Brede evaluatie van het algemeen bestuursrecht	4	6.7	Proceskostenveroordeling en overige vergoedingen	40
2.2	Het onderzoek	6	6.8	Overige uitspraakbevoegdheden	41
			6.9	Hoger beroep	43
3	Algemeen beeld	7	6.10	Overige bijstellingen	43
3.1	Inleiding	7			
3.2	Het karakter van de evaluatie; algemeen oordeel	7	7	De verhouding van de Awb tot de bijzondere wetgeving	46
3.3	Eenheid in verscheidenheid	8			
3.4	Het informele bestuursrecht	9	8	De volgende evaluatie	47
3.5	Bestuurslasten	10	8.1	Inleiding	47
3.6	Tijdigheid	11	8.2	Vervolg van de evaluatie van de eerste en de tweede tranche	48
			8.3	Evaluatie van de derde tranche	48
4	De primaire fase van de besluitvorming	12	9	Aanpak	49
4.1	Algemene indruk	12			
4.2	Informeel vooroverleg	13		Bijlage 1 Overzicht van conclusies	51
4.3	De hoorplicht	14		Bijlage 2 Overzicht van aanbevelingen van de Commissie Evaluatie Awb	56
4.4	De openbare voorbereidingsprocedures van de afdelingen 3.4 en 3.5	16			
4.5	Tijdigheid	19			
4.6	Varia	20			
4.7	Aanbevelingen aan het bestuur	21			
5	De bezwaarschriftprocedure	22			
5.1	Algemeen	22			
5.2	Nut en noodzaak	24			
5.3	Het informeel afdoen van bezwaarschriften	27			
5.4	Tijdigheid, vormgeving en inrichting	27			
5.5	Uitzonderingen en afwijkingen	29			

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Het kabinet biedt u hierbij zijn standpunt aan over de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht.

Deze door artikel 9:1 Awb voorgeschreven evaluatie is in eerste instantie verricht door de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht (verder: de Commissie), onder voorzitterschap van oud-staatsraad mr. J.M. Polak. Deze Commissie bestond uit personen afkomstig uit het openbaar bestuur, de rechterlijke macht, de advocatuur en de wetenschap, alsmede enkele ambtenaren van onze ministeries. Het verslag van de Commissie, getiteld «Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994–1996», hebben wij op 21 december 1996 aan de beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden. Dit standpunt bevat de reactie van het kabinet op de aanbevelingen van de Commissie, maar is daartoe niet strikt beperkt. Waar nodig zijn ook uit andere bronnen gebleken ervaringen met het geharmoniseerde algemeen bestuursrecht in de beschouwingen betrokken.

Een groot deel van de aanbevelingen van de Commissie richt zich niet tot de wetgever of de regering, maar tot (andere) bestuursorganen of de rechterlijke macht. De beoordeling en uitvoering van deze aanbevelingen is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van degenen tot wie zij zijn gericht. Niettemin heeft het kabinet het tot zijn taak gerekend om zich waar aangewezen ook over deze aanbevelingen een oordeel te vormen, en waar zinvol aan te geven hoe de uitvoering van deze aanbevelingen door het kabinet zou kunnen worden ondersteund.

1.2 Voorbereiding van het kabinetsstandpunt

Het rapport van de Commissie is voor commentaar voorgelegd aan de rechterlijke macht, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal overleg en de Unie van Waterschappen. De laatstgenoemde vier instanties hebben schriftelijke adviezen uitgebracht. Vanuit de met bestuursrechtspraak belaste colleges is een klankbordgroep gevormd, die nauw betrokken is bij het opstellen van het kabinetsstandpunt, in het bijzonder uiteraard bij de beleidsvoornemens op het gebied van het bestuursprocesrecht. Het concept-kabinetsstandpunt is vervolgens voorgelegd aan de Commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht en aan de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving. Daarnaast is dankbaar gebruik gemaakt van de commentaren die naar aanleiding van de onderzoeksrapporten en het rapport van de Commissie in de vakpers zijn verschenen. Op 20 juni 1997 heeft een drukbezocht congres over de evaluatie van de Awb plaatsgevonden, georganiseerd door de bij het evaluatie-onderzoek betrokken universiteiten, met medewerking van de Vereniging voor Administratief Recht, de Stichting Studiecentrum Rechtspleging en onze beide ministeries. Vanzelfsprekend is ook met de resultaten van dit congres rekening gehouden.

Tenslotte is op de valreep van het uitbrengen van dit kabinetsstandpunt op 12 november 1997 aan ons aangeboden het rapport «Bestuur in geding». Dit rapport is afkomstig van een werkgroep bestaande uit een aantal commissarissen van de Koningin en enkele burgemeesters onder leiding van de commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland. In dit rapport, dat een reactie is op het evaluatieverslag Awb, wordt een aantal voorstellen gedaan om de juridisering in het openbaar bestuur tegen te gaan. Het kabinet zal in een afzonderlijke notitie aandacht besteden aan «juridisering» en het rapport «Bestuur in geding». In dit kabinetsstandpunt wordt slechts ingegaan op die voorstellen van het

rapport «Bestuur in geding» die dezelfde onderwerpen betreffen als waar de Commissie aanbevelingen voor heeft gedaan.

1.3 Uitvoering van het kabinetsstandpunt

De in dit kabinetsstandpunt neergelegde beleidsvoornemens vallen, net als de aanbevelingen van de Commissie, in een aantal categorieën uiteen. De eerste categorie omvat enkele relatief technische en algemeen wenselijk geachte kleine wijzigingen en aanvullingen van de Awb. Deze zullen worden samengebracht in een wetsvoorstel «Evaluatie Awb», waarvan de voorbereiding inmiddels ter hand is genomen. Dit wetsvoorstel zal op korte termijn aan de Raad van State worden voorgelegd. De tweede categorie omvat voornemens die nader onderzoek of overleg vergen, dan wel waarvan de uitvoering anderszins meer tijd neemt. Gelet op de beschikbare capaciteit zullen bij de uitvoering van deze voornemens prioriteiten moeten worden gesteld. Om toch het zicht op het geheel niet te verliezen, is het kabinet voornemens om ongeveer een jaar na dit kabinetsstandpunt – derhalve omstreeks 1 februari 1999 – de Staten-Generaal te berichten omtrent de voortgang van de uitvoering van het kabinetsstandpunt. Zo nodig kan deze voortgangsrapportage in de jaren daarna worden herhaald.

1.4 Indeling van het kabinetsstandpunt

De indeling van dit kabinetsstandpunt volgt in hoofdzaak de indeling van het verslag van de Commissie. Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 de opzet van de evaluatie geschetst. Hoofdstuk 3 gaat in op het door de Commissie geschetste algemene beeld van de toepassing en de effecten van de Awb. De hoofdstukken 4 tot en met 6 zijn gewijd aan de drie besluitvormingsfasen die de Awb onderscheidt: de primaire fase, de bezwaarfase en de beroepsfase. Hoofdstuk 7 gaat in op de verhouding tussen de Awb en de bijzondere wetgeving. In deze hoofdstukken worden de door de Commissie aan de wetgever gerichte aanbevelingen tot uitgangspunt genomen. Hoofdstuk 8 schetst globaal de opzet van de volgende evaluatie van de Awb, waarvan uiterlijk op 1 januari 2002 verslag zal moeten worden gedaan. Hoofdstuk 9 tenslotte vat nog eens samen hoe de uitvoering van de in dit kabinetsstandpunt neergelegde beleidsvoornemens ter hand zal worden genomen. Als bijlagen zijn bij dit kabinetsstandpunt gevoegd een overzicht van de conclusies van het kabinet en een overzicht van de aanbevelingen van de Commissie.

2 de evaluatie

2.1 Brede evaluatie van het algemeen bestuursrecht

De door de wetgever voorgeschreven evaluatie is door de Commissie in samenspraak met onze beide ministeries zeer ruim opgezet. Daardoor bieden de onderzoeksrapporten die ten dienste van de evaluatie zijn opgesteld, omvangrijke informatie over het functioneren van het bestuursrecht. Zij gaan in dat opzicht aanzienlijk verder dan nodig zou zijn om een antwoord te geven op de vraag die in de eerste plaats bij een wetsevaluatie aan de orde komt: voldoet de nieuwe wet aan de doelstellingen die bij de totstandkoming ervan bestonden? Die doelstellingen laten zich kort samenvatten als het brengen van eenheid in het algemeen deel van het bestuursrecht door harmonisatie van wettelijke regels, codificatie van jurisprudentie en het brengen van systematiek. Tot op zekere hoogte waren die doelstellingen met het tot stand brengen van de Awb bereikt: er kwamen algemene regels voor in beginsel het gehele bestuursrecht. Daarmee is echter nog geen antwoord gegeven op de vraag of de inhoud van die regels de meest wenselijke is.

Immers, ook al gaat men ervan uit dat er een algemene regeling moet zijn voor bijvoorbeeld het motiveren van beschikkingen of het voeren van een procedure bij de bestuursrechter, dan kan de in de Awb gemaakte keuze over de precieze inhoud van de motiveringsplicht of de vormgeving van het bestuursprocesrecht voor de rechtspraak andere gevolgen hebben dan door de wetgever waren beoogd.

Het is juist het functioneren van de algemene regels in de rechtspraak dat bij deze evaluatie voorop heeft gestaan. Dat brengt met zich mee dat deze regels op een meer omvattende wijze konden worden geëvalueerd dan uitsluitend aan de hand van de hierboven genoemde doelstellingen van de Awb. In wezen biedt de evaluatie daardoor de mogelijkheid om zich een algemeen beeld te vormen van de werking van het bestuursrecht, en om voorstellen tot aanpassing van het algemeen deel van het bestuursrecht te doen voor zover daartoe aanleiding blijkt te bestaan. Dat betekent dat ook onderwerpen onder de aandacht komen waarvoor de Awb geen wezenlijke verandering heeft gebracht, maar ten aanzien waarvan nu op basis van verricht onderzoek een veel beter inzicht in het functioneren is ontstaan dan vroeger aanwezig was. Een enkel voorbeeld kan dit toelichten. Ten aanzien van de bezwaarschriftprocedure heeft de evaluatie een schat aan gegevens opgeleverd. Deze werpen nieuw licht op de inrichting en het functioneren van die procedure, ook voor die terreinen waar de bezwaarschriftprocedure al lange tijd voor de totstandkoming van de Awb bestond. Hetzelfde geldt voor de verschillende procedures ter voorbereiding van besluiten. De beide openbare voorbereidingsprocedures die in hoofdstuk 3 Awb zijn geregeld, waren beide geënt op reeds in de wetgeving bestaande procedures. De evaluatie levert nogal wat informatie op over het gebruik van die procedures en over de gevolgen die het naast elkaar bestaan van verschillende procedures met zich brengt.

Er schuilt ook een zeker gevaar in deze ruime benadering van de evaluatie. Wanneer men op grond van de ervaringen in de rechtspraak tot de conclusie komt dat de nu in de Awb opgenomen regels niet bevredigend functioneren, kan de indruk ontstaan dat dit het gevolg is van de invoering van de Awb. Die mogelijkheid bestaat inderdaad, maar evenzeer is het mogelijk dat dezelfde regels ook vroeger golden – de Awb is toch in belangrijke mate een harmoniserende en codificerende wet – en derhalve vroeger dezelfde gevolgen hadden zonder dat men zich daarvan bewust was. In dat laatste geval is de Awb niet de oorzaak van de negatieve gevolgen van de regels, maar van het duidelijk naar voren komen van die gevolgen.

Naar onze mening is het minder van belang of gebreken in het geheel van bestuursrechtelijke regels het gevolg zijn van de Awb of van eerdere keuzes in de wetgeving of de jurisprudentie. De grote winst van de Awb is in dit opzicht gelegen in het feit dat de vele regels nu in één verband zijn gebracht, zodat hun functioneren ook in onderlinge samenhang kan worden beoordeeld. Daardoor kunnen verbeteringen worden aangebracht die niet goed mogelijk zouden zijn, en ook niet aan de orde zouden zijn gekomen, indien wij niet over een Algemene wet bestuursrecht zouden beschikken. De samenhang die de wet heeft gebracht, maakt het mogelijk een groot rechtsgebied als een geheel te evalueren en op basis daarvan verder te ontwikkelen.

De evaluatie is dan ook zodanig opgezet dat de – voor het goed functioneren van het bestuursrecht – belangrijkste onderdelen van de Awb in een breed kader zijn onderzocht. Daarbij zijn ook onderwerpen aan de orde gesteld die niet rechtstreeks in verband staan met de door de Awb-wetgever gemaakte keuzes, maar die naar huidig inzicht voor een goede werking van het bestuursrecht van groot belang zijn. Bij wijze van voorbeeld zij verwezen naar de beschouwingen over de duur van procedures bij de bestuursrechter.

2.2 Het onderzoek

Ten behoeve van de evaluatie heeft de Commissie uitvoerig empirisch-juridisch onderzoek laten verrichten. Voor de opzet van dit onderzoek is van belang, dat de Awb globaal drie besluitvormingsfasen onderscheidt: de primaire fase, de bezwaarfase en de beroepsfase. Ieder besluit van een bestuursorgaan doorloopt een voorbereidingsfase, ook wel primaire fase genoemd. Voor de overgrote meerderheid van de besluiten is deze eerste fase meteen ook de laatste. Wanneer echter bezwaar wordt gemaakt, moet het bestuursorgaan zijn besluit nog eens zorgvuldig heroverwegen. Tegen de beslissing op het bezwaar kan vervolgens nog beroep bij de rechter worden ingesteld.

Het onderzoek moest derhalve op al deze drie fasen betrekking hebben, met name ook in hun onderling verband. De verschillende fasen staan immers niet los van elkaar. Een belangrijke hypothese van de Awb-wetgever was dat, naarmate de kwaliteit van de besluitvorming in een bepaalde fase hoger is, de kans afneemt dat ook de volgende fase moet worden doorlopen. Dat is zowel met het oog op de tijdigheid van de besluitvorming als met het oog op de beperking van de bestuurslasten van belang. Met iedere volgende fase nemen immers zowel de kosten als de duur van de besluitvorming toe. De relatie tussen de verschillende fasen is bij de evaluatie dus een belangrijk aandachtspunt geweest. Daarbij deed zich wel de moeilijkheid voor, dat het door het vroege tijdstip van de evaluatie nog niet mogelijk was zaken te volgen gedurende het gehele traject van eerste aanvraag tot en met een uitspraak na beroep. Daarom is er voor gekozen een deel van het onderzoek te concentreren op de besluitvorming door het bestuur, dus de primaire fase en de bezwaarfase. Daarnaast is een afzonderlijk onderzoek gedaan naar de toepassing door de gerechten van het nieuwe uniforme bestuursprocesrecht. Evaluatie van het bestuursprocesrecht was weliswaar niet wettelijk verplicht, maar lag niettemin voor de hand, wegens het belang van een goed functionerend procesrecht voor zowel de rechtsbescherming van de burger als het functioneren van de rechterlijke colleges, alsmede wegens het verband tussen de beroepsfase en de eerdere fasen. Tot het wezen van de Awb behoort dat zij uniforme regels stelt voor een heterogeen veld: het gehele Nederlandse openbaar bestuur. Derhalve kon niet bij voorbaat worden verondersteld dat de Awb op alle terreinen van bestuur dezelfde uitwerking zou hebben. Het is echter onmogelijk om alle deelreinen van het bestuursrecht te onderzoeken. Daarom is er voor gekozen om, naast het onderzoek naar het functioneren van het bestuursprocesrecht, de besluitvorming door het bestuur te onderzoeken op drie deelreinen die gezamenlijk een redelijk representatief beeld konden opleveren. Dat zijn het terrein van de financiële beschikkingen (belastingen, sociale zekerheid en studiefinanciering), het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht en het milieurecht, en het terrein van de subsidies. Binnen elk van deze terreinen moest het onderzoek, om de omvang daarvan hanteerbaar te houden, weer worden beperkt tot enkele representatieve categorieën besluiten.

De vier zojuist genoemde onderzoeken zijn in opdracht van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken uitgevoerd door vier na een aanbestedingsprocedure geselecteerde universitaire onderzoeksgroepen:

- Financiële beschikkingen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen;
- Subsidies: Vakgroep Staatsrechtelijke Vakken en Vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden;
- Ruimtelijk bestuursrecht en milieurecht: Vakgroep Constitutioneel Recht en Bestuursrecht van de Vrije Universiteit en Vakgroep Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Utrecht;
- Bestuursprocesrecht: Vakgroep Staats- en bestuursrecht van de

Elk deelonderzoek werd begeleid door een commissie waarin personen uit de kringen van de rechterlijke macht, advocatuur, bestuurspraktijk en wetenschap, alsmede ambtenaren van de betrokken ministeries zitting hadden. De voorzitters van deze begeleidingscommissie hadden zitting in de Commissie Evaluatie Awb. De rapporten van de vier deelonderzoeken zijn eind 1996 in boekvorm verschenen.¹

Naast de zojuist genoemde vier «grote» deelonderzoeken zijn onder verantwoordelijkheid van de Commissie door de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken zelf twee kleinere onderzoeken gedaan betreffende:

- de verhouding tussen de Awb en de bijzondere wetgeving, en
- de ontwikkeling van de jurisprudentie over de kernbegrippen van de Awb.

Bij het opstellen van dit kabinetsstandpunt kon voorts gebruik worden gemaakt van een in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken door het Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies IVA en het Schoordijk Instituut van de Katholieke Universiteit Brabant verricht onderzoek naar de bestuurslasten en -baten van de Awb in personeelsaangelegenheden van het rijk², alsmede van enkele voorlopige bevindingen van een in opdracht van het College van Toezicht Sociale Verzekeringen door de Rijksuniversiteit Groningen verricht vervolgonderzoek naar de toepassing van de Awb in de sociale verzekeringen. Tenslotte is acht geslagen op een in opdracht van de provincie Zuid-Holland verricht onderzoek naar de beroepsgang in bijstandszaken voor en na 1 januari 1994.³

Het kabinet hecht er aan op deze plaats zijn grote waardering uit te spreken voor het in het kader van deze evaluatie verrichte onderzoek. De vier gepubliceerde rapporten bevatten tezamen een schat aan materiaal. Nog niet eerder werd op een zo breed terrein een beeld geschetst van de werking van het bestuursrecht in de dagelijkse praktijk. Het bijeengebrachte materiaal zal ongetwijfeld ook los van deze evaluatie een grote rol spelen bij de wetenschappelijke en maatschappelijke discussie over het bestuursrecht. Deze waardering geldt ook de velen die belangenloos aan de onderzoeken hebben meegewerkt, hetzij als lid van een van de begeleidingscommissies, hetzij als respondent van één van de onderzoeken.

¹ M.S. Beerten, J.J.A. Bosch, H.E. Bröring, M. Herweijer, A.J.G.M. van Montfort, F.M. Noordam, F.W. Verbaas, *Ervaringen met de Awb 1: Aspecten van financiële beschikkingverlening*, Deventer 1996.
J.B.J.M ten Berge, B.W.N. de Waard, R.J.G.M. Widdershoven, A.J. Bok, W.J.M. Voermans, P. Albers, P.M. Langbroek, A.R. Neerhof, *Ervaringen met de Awb 2: Het bestuursprocesrecht*, Deventer 1996.
B.J. Schueler, J. Struiksma, F.C.M.A. Michiels, P.J.J. van Buuren, A.R. Neerhof, *Ervaringen met de Awb 3: Besluiten over ruimtelijke ordening, milieu en standplaatsen*, Deventer 1996.

F.B.A. Jorna, M. Schnetz, G.A.C.M. van Ballegooij, Th.G. Drupsteen, A.E. Schilder, *Ervaringen met de Awb 4: Subsidiebeschikkingen*, 's-Gravenhage 1997.

² P. Albers, W.J.M. Voermans, B.W.N. de Waard, *De bestuurslasten en -baten van de Awb in personeelsaangelegenheden van het rijk*, Tilburg 1997.

³ PuMa Onderzoek & Advies: *Evaluatie beroepsgang in de Algemene bijstandswet voor en na 1 januari 1994*, Den Haag 1997.

3 Algemeen beeld

3.1 Inleiding

Hoofdstuk 4 van het Verslag van de Commissie behandelt enkele algemene thema's, die uit de verschillende deelonderzoeken naar voren zijn gekomen. Het kabinet ziet daarin aanleiding om in dit hoofdstuk eveneens enige algemene beschouwingen aan deze thema's te wijden. In de volgende hoofdstukken worden deze thema's aan de hand van de aanbevelingen van de Commissie meer concreet uitgewerkt. Het thema «juridisering» wordt niet in dit kabinetsstandpunt besproken, maar krijgt in een afzonderlijke notitie de aandacht.

3.2 Het karakter van de evaluatie; algemeen oordeel

De Commissie constateert, in navolging van alle onderzoeksrapporten, dat een evaluatie na drie jaar eigenlijk te vroeg is. Gelet op de noodzaak om in 1996 te rapporteren moesten de onderzoeken zich beperken tot de bestuurspraktijk in de jaren 1994 en 1995. In deze eerste twee jaren na de

inwerkingtreding van de wet was deze nog lang niet bij alle bestuursorganen volledig ingevoerd, en was zowel bij bestuursorganen als bij rechterlijke colleges het proces van invoering van en gewenning aan de Awb nog in volle gang. De Commissie waarschuwt dan ook dat de resultaten van deze eerste evaluatie met voorzichtigheid moeten worden gehanteerd.

Het kabinet neemt deze waarschuwing ter harte. Het is inderdaad te vroeg voor een definitief oordeel over de Awb. Problemen die de praktijk in de jaren 1994 en 1995 bij de toepassing van de Awb ondervond, zijn ten minste voor een deel te beschouwen als «kinderziekten», die op den duur vanzelf zullen verdwijnen, of zelfs inmiddels al verdwenen zijn. Vooral 1994 had in hoge mate het karakter van een «aanloopjaar». Zowel voor bestuursorganen als voor de rechtbanken geldt, dat veel praktische kwesties die in 1994 voor het eerst moesten worden beslist, inmiddels zijn opgelost. Anderzijds kan evenmin worden uitgesloten, dat zich op langere termijn knelpunten zullen manifesteren die nu nog niet aan het licht zijn gekomen. Uit het eerste vloeit voort, dat het kabinet het advies van de Commissie om terughoudend te zijn met voorstellen tot wetwijziging, overneemt. Ingrijpende wijzigingen zijn thans niet aan de orde. Het tweede betekent, dat er alle aanleiding is om de wet over een aantal jaren opnieuw te evalueren; de wet schrijft dat trouwens ook voor.

Dit betekent geenszins, dat de eerste evaluatie zinloos is geweest. Integendeel, zij heeft een schat aan materiaal en inzichten opgeleverd die belangrijk kunnen bijdragen aan de verbetering van zowel de wet zelf als van de toepassing daarvan in de praktijk. Bovendien kunnen op een aantal punten wel degelijk al conclusies worden getrokken. Daarnaast heeft een vroege evaluatie het voordeel dat bij eventuele grote knelpunten snel kan worden ingegrepen. Dat daartoe thans geen aanleiding is, omdat van grote knelpunten (nog) niet is gebleken, doet aan de waarde van de evaluatie niet af. Tenslotte kan op basis van de bevindingen uit deze eerste, breed opgezette evaluatie de volgende evaluatie gericht plaatsvinden.

Verheugend is dat, met alle voorbehouden die gezien het vroege tijdstip van de evaluatie moeten worden gemaakt, uit het verslag van de Commissie naar voren komt dat de Awb in algemene zin bevredigend functioneert. Van grote knelpunten is niet gebleken, en de eenheid en inzichtelijkheid van het bestuursrecht zijn ontegenzeggelijk vergroot. Ook dat ondersteunt het oordeel dat geen aanleiding bestaat tot ingrijpende wetwijzigingen.

Conclusie: Gelet op het vroege tijdstip van de evaluatie hebben de bevindingen een voorlopig karakter. Niettemin kan worden gesteld dat de Awb in het algemeen bevredigend functioneert. Voor ingrijpende wetwijzigingen is het nog te vroeg en bestaat ook geen aanleiding.

3.3 Eenheid in verscheidenheid

De Commissie constateert dat er vrij grote verschillen zijn in de wijze waarop verschillende bestuursorganen en rechterlijke colleges de Awb in praktijk brengen. De Commissie ziet twee hoofdoorzaken voor deze verschillen. De eerste oorzaak is wederom het vroege tijdstip van de evaluatie: het invoeringsproces is bij het ene bestuursorgaan verder gevorderd dan bij het andere. Het kabinet is met de Commissie van oordeel dat dit bij de invoering van een nieuwe wet een normaal en geenszins verontrustend verschijnsel is. De tweede oorzaak is, in de woorden van de Commissie, dat «het openbaar bestuur nu eenmaal een zeer heterogeen complex van organisaties is, dat onder zeer uiteenlopende omstandigheden zeer uiteenlopende taken moet vervullen» (blz. 34). Binnen het bestuur zijn er bijvoorbeeld nogal wat verschillen tussen de «beschikkingenfabrieken» in de sfeer van het financiële bestuursrecht, die jaarlijks honderdduizenden of zelfs miljoenen, vaak sterk gebonden,

beschikkingen geven, en de meer «ambachtelijke» besluitvorming rond bijvoorbeeld milieuvergunningen. Terecht stelt de Commissie dat uit die diversiteit van taken voortvloeiende verschillen in de toepassing van de Awb altijd zullen blijven bestaan en evenmin verontrustend zijn. Zoals de Commissie het treffend uitdrukt (blz. 34; cursivering toegevoegd):

«De doelstelling van de Awb is niet en kan niet zijn om te komen tot volstrekte uniformiteit van besluitvormingsprocessen in alle geledingen van het openbaar bestuur. Dat is niet alleen onmogelijk, maar gelet op de heterogeniteit van de te vervullen taken ook hoogst onwenselijk. De waarde van de Awb is dat zij in algemene zin aangeeft binnen welke normatieve grenzen de noodzakelijke variatie in de bestuurspraktijk moet blijven.»

Eén van de doelstellingen van de Awb is om de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van het bestuursrecht te verbeteren door nodeloze verschillen te vermijden. De kunst is om de grens te trekken tussen nodeloze en noodzakelijke verschillen. Mede door het genuanceerde systeem van de wet, waarin vier typen regels met een afnemende mate van dwingendheid worden onderscheiden, lijkt de Awb daarin in het algemeen redelijk goed te zijn geslaagd. De geconstateerde verschillen in de toepassing van de Awb zijn grotendeels begrijpelijk en voor een deel zelfs gewenst.

Conclusie: De doelstelling van de Awb om de toegankelijkheid en inzichtelijkheid van de bestuursrechtelijke wetgeving te vergroten door nodeloze verschillen weg te nemen, is in bevredigende mate bereikt.

3.4 Het informele bestuursrecht

De Commissie constateert dat het besluitvormingsproces in werkelijkheid vaak anders verloopt dan de Awb veronderstelt. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de praktijk van het informeel vooroverleg. Waar volgens de Awb het besluitvormingsproces vaak begint met het indienen van een aanvraag, is de werkelijkheid dat vooral bij vergunningen veelal reeds voor het formeel indienen van de aanvraag uitvoerig overleg plaatsvindt tussen de aanvrager en het bestuursorgaan.

De Commissie constateert dat dergelijke informele bestuurspraktijken onder omstandigheden kunnen bijdragen aan de doelmatigheid en de kwaliteit van de besluitvorming, maar niet materieel afbreuk mogen doen aan de in de Awb neergelegde normen voor de besluitvorming. Dat betekent bijvoorbeeld dat informeel vooroverleg tussen vergunning-aanvrager en bestuursorgaan er niet toe mag leiden dat eventuele derden-belanghebbenden buiten spel worden gezet. Anderzijds dient de wetgever waar mogelijk ruimte te scheppen voor informele bestuurspraktijken die materieel recht doen aan de normen van de Awb.

Het kabinet is van oordeel dat het ook hier gaat om het vinden van een evenwicht. Met nodeloze formaliteiten is de burger net zo min gediend als het bestuur. Praktische oplossingen die de doelmatigheid van de besluitvorming vergroten zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit, moeten door de wetgever niet worden belemmerd maar bevorderd. Tegelijk moet echter worden benadrukt, dat een zorgvuldige besluitvorming nu eenmaal procedurele waarborgen vergt, die niet als louter formaliteiten kunnen worden afgedaan. Bij wijze van voorbeeld: het kabinet is met de Commissie van oordeel dat het er vaak niet toe doet of de burger nu voor of na de formele indiening van een aanvraag wordt gehoord, en stelt dan ook voor afdeling 4.1.1 op dit punt te versoepelen (zie par. 4.3), maar dat betekent geenszins dat het kabinet het horen zelf als niet meer dan een formaliteit beschouwt.

Conclusie: Nodeloze formaliteiten zijn ongewenst, maar informele

bestuurspraktijken mogen niet materieel afbreuk doen aan de in de Awb neergelegde normen.

3.5 Bestuurslasten

Bij de totstandkoming van de Awb is door sommigen de vrees geuit dat de wet tot een verhoging van de bestuurslasten zou leiden. Daarom is in de evaluatie mede aandacht geschonken aan de ontwikkeling van de bestuurslasten. Helaas heeft de Commissie moeten constateren, dat over de ontwikkeling van de bestuurslasten geen betrouwbare kwantitatieve uitspraken kunnen worden gedaan. Dat komt in de eerste plaats omdat geen deugdelijk inzicht bestaat in de bestuurslasten voor de invoering van de Awb. In de tweede plaats worden ook de bestuurslasten na de invoering van de Awb niet systematisch geregistreerd. Voor zover dat wel gebeurt, zijn de cijfers moeilijk te hanteren omdat geen eenstemmigheid bestaat over de inhoud van het begrip bestuurslasten, noch over de wijze waarop lasten aan verschillende processen moeten worden toegerekend. Tenslotte hebben tegelijk met de invoering van de Awb ook andere veranderingen in het openbaar bestuur plaatsgevonden, waardoor veelal niet meer vast te stellen is of eventuele gestegen bestuurslasten nu aan de Awb of aan andere veranderingen moeten worden toegeschreven. Gelet hierop moest de Commissie volstaan met de constatering dat van de door sommigen gevreesde aanzienlijke stijging van de bestuurslasten niet is gebleken.

De VNG stelt in haar advies het ontbreken van gedegen onderzoek naar de bestuurslasten een ernstig manco van de evaluatie te vinden. Het kabinet meent dat dit een te eenvoudige voorstelling van zaken is. Er is wel degelijk onderzoek gedaan naar de bestuurslasten, maar dit onderzoek bleek onvoldoende gegevens op te leveren om conclusies te kunnen trekken.

De VNG heeft zelf een onderzoek laten verrichten naar de voor de gemeenten uit de Awb voortvloeiende bestuurslasten.¹ Volgens dit onderzoek komen deze bestuurslasten voor gemeenten neer op f 17, 2 mln incidentele invoeringskosten en f 12,8 mln structurele kosten. Bij deze cijfers dienen echter wel enige kanttekeningen te worden geplaatst. Het VNG-onderzoek laat zien dat het aantal door gemeenten behandelde bezwaarschriften tussen 1992 en 1995 aanzienlijk is gestegen, maar constateert terecht dat die stijging maar zeer gedeeltelijk aan de Awb kan worden toegeschreven. De structurele bestuurslasten bestaan uitsluitend uit de kosten van in 1995 door de Nederlandse gemeenten behandelde bezwaarschriften op terreinen waar de bezwaarschriftprocedure nieuw is (SGBO, blz. 17). Het onderzoeksrapport noemt als zodanig ook het terrein «sociale zaken». Niet duidelijk is waarop wordt bedoeld: de belangrijkste door gemeenten uitgevoerde sociale wet, de Algemene bijstandswet, kende ook voor 1994 reeds een bezwaarschriftprocedure. Voor zover wordt bedoeld op bezwaarschriften voortvloeiend uit de Wet voorzieningen gehandicapten, zij er op gewezen dat deze veeleer voortvloeien uit de invoering van de WVG die tegelijk met de Awb in werking is getreden. Op dit terrein bracht de Awb voor gemeenten dus geen nieuwe kosten met zich. Indien dit wordt verdisconteerd, betreffen de extra bezwaarschriften vooral ambtenarenzaken en komen de totale extra kosten voor gemeenten volgens de berekeningsmethode van de VNG uit op ongeveer f 1 mln voor alle Nederlandse gemeenten gezamenlijk. In aanmerking genomen dat deze kosten zich volgens hetzelfde rapport concentreren bij de grotere gemeenten, is de conclusie dat deze bestuurslasten niet meer bedragen dan enkele duizenden tot hooguit – voor de allergrootste gemeenten – enkele tienduizenden guldens per jaar. Het kabinet meent, dat onder die omstandigheden niet van een substantiële stijging van de bestuurslasten kan worden gesproken.

Dit sluit aan bij de conclusie van een onderzoek naar de uit de Awb

¹ SGBO, Gemeenten en de invoering van de Awb, tweede meting, 's-Gravenhage 1997.

voortvloeiende bestuurslasten voor de personeelsafdelingen van het rijk¹, waarin wordt geconcludeerd dat de bestuursbaten van de Awb – in termen van verhoging van de kwaliteit van de besluitvorming – volgens een meerderheid van de geïnterviewden in de meeste gevallen de bestuurslasten overtreffen, zowel in de primaire fase van de besluitvorming als in bezwaar en beroep.

Het kabinet gaat er overigens vanuit dat de gemeenten, net als alle andere bestuursorganen, kosten hebben gemaakt voor de invoering van de Awb. Cruciale vraag is echter of deze lasten van gemeenten zodanig substantieel zijn casu quo de bestuursbaten van de Awb zodanig substantieel overschrijden dat er aanleiding is de gemeenten daar afzonderlijk voor te compenseren. Daar komt bij dat gezien moet worden of artikel 108 Gemeentewet dat in feite slechts betrekking heeft op medebewindstaken dan wel met artikel 2 Financiële Verhoudingswet, wel de grondslag kan vormen voor een dergelijke compensatie. De voorbereiding op de invoering van een wet als de Awb, inclusief de bijscholing van personeel, behoort tot de normale, structurele taken van bestuursorganen en moet dus ook uit de normale, structurele middelen bekostigd kunnen worden. Ook de ministeries en zelfstandige bestuursorganen op rijksniveau zijn voor deze kosten niet afzonderlijk gecompenseerd. Over de invoeringskosten is nader overleg gevoerd met de VNG. Afgesproken is dat met de VNG nog nader overlegd zal worden over de reikwijdte van de artikelen 108 Gemeentewet en 2 Fvw, in verband met de kosten die algemeen geldende wetgeving voor gemeenten met zich brengt.

Conclusie: Hoewel bij de evaluatie niet kon worden vastgesteld in welke mate een stijging van bestuurslasten louter als gevolg van de Awb is ontstaan, kan niet worden gezegd dat de bestuurslasten, afgemeten tegen de bestuursbaten, substantieel zijn gestegen. Bij de volgende evaluatie zal wederom aandacht moeten worden besteed aan de gevolgen van de Awb voor de bestuurslasten.

3.6 Tijdigheid

De Commissie heeft helaas moeten constateren dat termijnen voor het nemen van besluiten op alle niveau's en in alle fasen van de procedure onvoldoende worden nageleefd. Dat probleem is niet nieuw. Klachten over trage besluitvorming werden ook vroeger al regelmatig gehoord. De Awb is dan ook niet de oorzaak van de lange duur van de besluitvorming. Integendeel, er zijn aanwijzingen dat de termijnen van de Awb, ook al worden zij vaak niet gehaald, op sommige terreinen wel tot een zekere bekorting van de besluitvormingsduur hebben geleid. In ieder geval is de verdienste van de Awb dat zij door haar algemene termijnen de omvang en het algemene karakter van het probleem zichtbaar heeft gemaakt. Dit neemt niet weg dat ook het kabinet de traagheid van de besluitvorming als een ernstig probleem ziet. De laatste jaren is de ernst van dit probleem zelfs toegenomen, niet zozeer omdat de gemiddelde besluitvormingsduur toeneemt, maar omdat de maatschappelijke acceptatie van trage besluitvorming afneemt. Naarmate de samenleving dynamischer wordt, wordt ook van de overheid voortvarender optreden verwacht. De gemiddelde duur van de besluitvorming moet dus (verder) omlaag.

Over die doelstelling bestaat vrijwel algemene overeenstemming. Hoe haar te realiseren is minder eenvoudig. De wetgever heeft op dit punt maar beperkte mogelijkheden. Hij kan termijnen stellen, maar daarmee is de naleving daarvan nog niet verzekerd. De wel gehoorde suggestie om de Awb-termijnen maar te verlengen omdat zij toch niet worden gehaald, wil het kabinet echter niet overnemen. Een dergelijke «legalisatie van de traagheid» zou voor de bestuurspraktijk een verkeerd signaal zijn. Veeleer dient de wetgever – zowel in de bijzondere wetgeving als in de Awb – waar mogelijk bij te dragen aan bekorting van de besluitvormingsduur,

¹ P. Albers, W.J.M. Voermans, B.W.N. de Waard, De bestuurslasten en -baten van de Awb in personeelsaanagelegdheden van het rijk, Tilburg 1997.

uiteraard met inachtneming van de randvoorwaarde dat de termijnen niet zo kort mogen worden dat een zorgvuldige besluitvorming onmogelijk wordt. Het thans door de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht verrichte onderzoek naar betere coördinatie van besluitvormingsprocedures moet mede in dit licht worden gezien. Het zijn echter vooral de bestuursorganen zelf die meer prioriteit zullen moeten geven aan de tijdigheid van de besluitvorming. Uit de evaluatie blijkt, dat op veel plaatsen de organisatie van de besluitvorming nog beduidend kan worden verbeterd; zo blijkt een gebrekkige communicatie tussen verschillende ambtelijke afdelingen een niet onbelangrijke oorzaak van vertraging. Het is aan de bestuursorganen zelf, en dan met name aan de politieke leiding en het ambtelijk management, om daarin verbetering te brengen; enkele concrete suggesties daartoe komen in de volgende hoofdstukken van dit kabinetsstandpunt nog aan de orde. Een en ander zal soms forse inspanningen vergen, maar er zijn voorbeelden die aantonen dat die inspanningen dan ook vruchten kunnen afwerpen: zo heeft de belastingdienst de afgelopen jaren de gemiddelde besluitvormingsduur belangrijk weten te bekorten, onder meer door daaraan op alle managementniveau's een hoge prioriteit te geven. Een en ander laat overigens onverlet, dat zich altijd situaties zullen blijven voordoen, waarin beslistermijnen als gevolg van overmacht niet kunnen worden gehaald. Te denken valt bijvoorbeeld aan situaties waarin het aantal aanvragen of bezwaarschriften plotseling zeer sterk stijgt. Ook bij beslissingen die zich richten tot in het buitenland verblijvende belanghebbenden, dan wel waarvoor in het buitenland informatie moet worden ingewonnen, is het soms onmogelijk de wettelijke beslistermijnen te halen, bijvoorbeeld omdat de postbezorging ter plaatse niet goed functioneert of aanzienlijk meer tijd neemt dan in Nederland gebruikelijk is. Naar het oordeel van het kabinet kan in dergelijke overmachtssituaties van het bestuursorgaan niet meer worden verlangd dan een naar omstandigheden redelijke inspanning om tot een zo voortvarend mogelijke besluitvorming te komen.

Ook de duur van beroepsprocedures bij de rechter wordt vanuit de samenleving steeds kritischer gezien. Het is verheugend te kunnen constateren, dat de rechterlijke macht zich daarvan in toenemende mate bewust is, en diverse initiatieven ontplooit om de gemiddelde duur van procedures te bekorten. De rechterlijke macht kan het probleem echter niet alleen oplossen. Partijen, waaronder zeker ook bestuursorganen, zullen hun bijdrage moeten leveren; de wetgever zal het proces waar nodig en zinvol kunnen ondersteunen. In hoofdstuk 6 van dit kabinetsstandpunt wordt daarop nader ingegaan.

Conclusie: De (evaluatie van de) Awb heeft zichtbaar gemaakt dat de tijdigheid van de besluitvorming over een breed terrein tekortschiet. Alle betrokkenen zullen aan de oplossing van dit probleem meer prioriteit moeten geven.

4 De primaire fase van de besluitvorming

4.1 Algemene indruk

Inleiding

Hoofdstuk 3 en titel 4.1 van de Awb geven regels voor een zorgvuldige voorbereiding van besluiten. Essentieel daarbij is dat de feiten zorgvuldig worden vastgesteld (art. 3:2) en dat rekening wordt gehouden met de verschillende belangen die bij het besluit betrokken zijn. Daarvoor is vaak nodig dat belanghebbenden reeds in de voorbereidingsfase de gelegenheid krijgen om hun belangen naar voren te brengen. Afdeling 4.1.1 Awb regelt daartoe de zogenaamde «hoorplicht»: belanghebbenden moeten in veel gevallen in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze

te geven met betrekking tot het voorgenomen besluit. Deze hoorplicht is slechts gedeeltelijk nieuw: in veel gevallen verplichtte het (doorgaans ongeschreven) recht van voor 1994 ook al tot het horen van belanghebbenden.

De algemene indruk uit de evaluatie is dat belanghebbenden vaak bij de voorbereiding van besluiten worden betrokken. De hoorplicht wordt goed nageleefd, en ook in de gevallen waarin de Awb niet tot horen verplicht is er vaak (informeel) contact met belanghebbenden, bijvoorbeeld om de voor het nemen van een besluit benodigde informatie te verzamelen. Veelal kunnen belanghebbenden dan ook hun belangen naar voren brengen. Hoewel de Awb de belanghebbende de keus laat om zijn zienswijze mondeling of schriftelijk naar voren te brengen, heeft de praktijk een voorkeur voor mondeling horen.

In de praktijk blijkt in een aantal gevallen al voor of bij het indienen van de aanvraag overleg tussen bestuur en belanghebbende plaats te vinden. Bestuursorganen beschouwen dit informeel vooroverleg niet als een gelegenheid om zienswijzen naar voren te brengen in de zin van de Awb. Daarom voelen zij zich soms verplicht om deze gelegenheid na de formele indiening van de aanvraag nogmaals te bieden.

Bij besluiten waarbij veel belanghebbenden zijn betrokken wordt vaak één van de openbare voorbereidingsprocedures van de afdelingen 3.4 en 3.5 toegepast. Het naast elkaar bestaan van deze twee procedures leidt, mede als gevolg van keuzen in de bijzondere wetgeving, in de praktijk soms tot problemen.

Tijdigheid

In de bijzondere wetgeving worden, mede als gevolg van de Awb, voor de primaire fase steeds vaker beslistermijnen opgenomen. In een aantal gevallen zijn deze termijnen aan de ruime kant. Gelukkig zijn de feitelijk gerealiseerde beslistermijnen soms aanzienlijk korter. Bij andere besluiten komen termijnoverschrijdingen regelmatig voor. Positief daarbij is dat belanghebbenden in de praktijk veelal in kennis worden gesteld van dreigende termijnoverschrijdingen, ook in de gevallen waarin de Awb dit niet voorschrijft.

Zeefwerking

Een belangrijke veronderstelling van de Awb-wetgever was dat een zorgvuldige voorbereiding van besluiten het aantal bezwaar- en beroepsprocedures zou kunnen verminderen. Blijkens het verslag van de Commissie kon deze zeefwerking (nog) niet empirisch worden aangetoond. Enerzijds is dit te wijten aan het vroege tijdstip van de evaluatie, waardoor het veelal niet mogelijk was zaken gedurende het hele traject van voorbereiding tot beroep te volgen. Anderzijds wordt het aantal bezwaar- en beroepschriften door een reeks van andere factoren beïnvloed. Tenslotte wordt het beeld vertekend doordat de zeefwerking voor een deel verschuift van de formele voorbereidingsprocedure naar het informele vooroverleg. Over het geheel genomen bestaat de indruk dat de zorgvuldigheidseisen die de Awb stelt, bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Hieronder worden deze onderwerpen nader uitgewerkt. Daarnaast wordt ingegaan op enkele kleinere onderwerpen betreffende de primaire fase, die onder meer in de adviezen van de VNG en het IPO aan de orde zijn gesteld.

4.2 Informeel vooroverleg

De Commissie signaleert dat in de praktijk bij met name een aantal typen

gemeentelijke en provinciale besluiten voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedure een vorm van informeel vooroverleg plaatsvindt. Dit vooroverleg heeft zowel voor de aanvrager als voor het bestuursorgaan een belangrijke functie met het oog op het verkrijgen van duidelijkheid over aard en inhoud van het te nemen besluit en over de voorwaarden waaronder de kans bestaat op een positief besluit. Vaak is de zorgvuldigheid van de besluitvorming met dit informele vooroverleg gediend. Daarnaast blijkt dit informele contact een sterke zeefwerking te hebben: waar het gebruikelijk is vooroverleg te plegen, worden weinig kansloze aanvragen ingediend en zijn er weinig afwijzingen. Tegen deze afwijzingen wordt echter relatief vaak bezwaar gemaakt. Daardoor lijkt de zeefwerking van de formele aanvraagprocedure optisch geringer: waar de meeste kansloze aanvragen al in het vooroverleg zijn «uitgezeefd», wijst een afwijzing vaker dan elders op een wezenlijk verschil van inzicht tussen bestuur en burger, en wordt tegen afwijzingen dan ook relatief vaak bezwaar gemaakt. Wordt echter het vooroverleg in de beschouwingen betrokken, dan is er wel een duidelijke zeefwerking. Nadeel van het vooroverleg is dat derden-belanghebbenden daar vaak niet bij worden betrokken. Hoewel het vanuit de positie van de derde-belanghebbende denkbaar zou zijn om het vooroverleg in de Awb te regelen, beveelt de Commissie aan om dat niet te doen, omdat regeling zou leiden tot onnodige formalisering van in de praktijk gegroeide informele procedures. Bovendien zou regeling enigerlei vorm van informeel contact kunnen noch moeten tegenhouden. De Commissie wijst erop dat in de formele fasen na het informele vooroverleg de derde-belanghebbende op grond van de Awb mogelijkheden heeft om op te komen voor zijn belangen. Overigens zal het bestuursorgaan ook in het informele vooroverleg de beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten nemen. Het bestuursorgaan draagt dan ook de zorg dat aan derden-belanghebbenden een reële mogelijkheid wordt geboden om hun zienswijze in te brengen.

Conclusie: Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Commissie (blz. 35) dat wettelijke regeling van het vooroverleg niet gewenst is. Ook onderschrijft het kabinet de opvatting van de Commissie dat het primair de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan is om derden-belanghebbenden waar nodig in het vooroverleg te betrekken. In ieder geval dienen bestuursorgaan er voor zorg te dragen, dat derden-belanghebbenden hetzij in het vooroverleg, hetzij daarna, een reële mogelijkheid krijgen om hun zienswijze naar voren te brengen.

4.3 De hoorplicht

In de primaire fase is het bestuursorgaan in bepaalde gevallen verplicht belanghebbenden «in de gelegenheid te stellen hun zienswijze naar voren te brengen». Dit heet in de wandeling «de hoorplicht». Ingevolge artikel 4:7 moet een aanvrager van een beschikking worden gehoord indien het bestuursorgaan voornemens is de aanvraag af te wijzen én de afwijzing zou berusten op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen en die afwijken van gegevens die hij zelf terzake heeft verstrekt. Andere belanghebbenden dan de aanvrager moeten worden gehoord voor zover zij naar verwachting bedenkingen tegen de beschikking zullen hebben én de beschikking zou steunen op gegevens die de belanghebbende betreffen, maar niet door de belanghebbende zelf zijn verstrekt (art. 4:8).

Een dergelijke «hoorplicht» bestond met name bij de meer «ambachtelijke» beschikkingen ook vóór de invoering van de Awb al in enigerlei vorm. De Awb maakt uitzonderingen op de hoorplicht voor (massale) financiële beschikkingen (art. 4:12), alsmede voor het geval dat de vereiste spoed zich tegen het horen verzet, voor het geval dat de belanghebbende reeds in het kader van een eerdere beschikking of door een ander

bestuursorgaan is gehoord en feiten en omstandigheden sindsdien niet zijn gewijzigd en voor het geval dat door het horen het doel van de beschikking niet zou worden bereikt (art. 4:11).

Uit de evaluatie is gebleken dat in de praktijk vaker wordt gehoord dan de Awb strikt genomen voorschrijft. Het reeds aangehaalde onderzoek «Gemeenten en de invoering van de Awb, tweede meting» constateert eveneens dat gemeentebesturen sedert de invoering van de Awb bij kennelijk omstrede beschikkingen vaker belanghebbenden horen. Ook uit het onderzoek «De bestuurslasten en -baten van de Awb in personeels-aangelegenheden van het rijk» blijkt dat er vaker wordt gehoord dan op grond van de artikelen 4:7 en 4:8 strikt genomen nodig is. Zelfs bij de zogenaamde «beschikkingenfabrieken», waarvoor vaak de uitzondering op de hoorplicht van artikel 4:12 Awb geldt, blijkt er bij de voorbereiding van een besluit in veel gevallen informeel contact met belanghebbende te zijn, met het oog op aanvulling of verduidelijking van de benodigde informatie. Aldus wordt gehoord zonder dat artikel 4:12 daartoe verplicht. Wat opvalt is dat de praktijk dit informele contact en het contact in het kader van het hiervoor beschreven informeel vooroverleg vaak niet beschouwt als «horen» in de zin van de artikelen 4:7 en 4:8. Ook als in het informeel overleg de zienswijze van de belanghebbende eigenlijk al duidelijk is geworden, wordt na indiening van een aanvraag vaak nog een formele «zienswijze-procedure» gevolgd. Zo wordt voor de indiening van een aanvraag van een bouwvergunning doorgaans met de gemeentelijke dienst overlegd over de haalbaarheid van het bouwplan. Na indiening van de aanvraag wordt dan nog een hoorzitting belegd of worden belanghebbenden anderszins in de gelegenheid gesteld zienswijzen over het voorgenomen besluit naar voren te brengen. Dit leidt dan echter niet vaak meer tot bijstelling van het voorgenomen besluit. Daardoor wordt deze «zienswijze-procedure» niet altijd als zinvol ervaren. Zij wordt niettemin toegepast, omdat de tekst van de artikelen 4:7 en 4:8 geen ruimte lijkt te laten voor de redenering dat het horen al voor de indiening van de aanvraag heeft plaatsgevonden. Toch is dan materieel aan de bedoelingen van de wetgever voldaan.

Dergelijke doublures in procedures zijn niet efficiënt en moeten zoveel mogelijk worden vermeden. De aanbeveling van de Commissie (aanbeveling 3) om een uitzondering op de formele hoorplicht te maken voor gevallen waarin belanghebbenden reeds in het vooroverleg voldoende gelegenheid hebben gehad om hun zienswijze naar voren te brengen, spreekt het kabinet dan ook aan. Ook de VNG ondersteunt deze aanbeveling. Het kabinet tekent hierbij aan, dat deze versoepeling van de hoorplicht op bestuursorganen een zekere verantwoordelijkheid legt om na te gaan of het contact in het vooroverleg daadwerkelijk materieel heeft voldaan aan de strekking van de hoorplicht.

Indien personen in het buitenland moeten worden gehoord, blijkt dit in een enkel geval op overwegende praktische bezwaren te stuiten, bijvoorbeeld omdat betrokkene niet goed bereikbaar is. Het kabinet is van oordeel dat het bestuursorgaan zich in dergelijke gevallen onder omstandigheden op overmacht kan beroepen.

Conclusie: Het kabinet zal conform aanbeveling 3 van de Commissie voorstellen om afdeling 4.1.1 zodanig aan te passen dat het horen bij een eerdere gelegenheid dan na de formele indiening van de aanvraag kan plaatsvinden, mits de belanghebbende reeds bij deze eerdere gelegenheid zijn zienswijze voldoende naar voren heeft kunnen brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan. Deze wijziging wordt opgenomen in het wetsvoorstel evaluatie Awb.

4.4 De openbare voorbereidingsprocedures van de afdelingen 3.4 en 3.5

De toepassing van beide procedures

Voor de voorbereiding van besluiten waarbij grote aantallen belanghebbenden dan wel aan het bestuur niet bekende belanghebbenden zijn betrokken, biedt de Awb twee facultatieve procedures, die slechts van toepassing zijn als hetzij de wetgever, hetzij een bestuursorgaan daarvoor kiest. Blijkens het evaluatie-onderzoek op het terrein van de ruimtelijke ordening en het milieu, wordt de uitgebreide procedure van afdeling 3.5 vooral in het milieurecht toegepast, en dan nog alleen wanneer dit wettelijk is voorgeschreven. In de overige bijzondere wetgeving van de centrale overheid wordt veelal niet de procedure van afdeling 3.5, maar die van afdeling 3.4 voorgeschreven.

Beide facultatieve procedures werden blijkens het onderzoek op het terrein van de ruimtelijke ordening en het milieu in 1994 en 1995 zelden op vrijwillige basis toegepast. Uit twee onderzoeken van het SGB¹ – blijkt echter dat gemeenten beide procedures inmiddels vaker gebruiken. Bij de nulpuntmeting van het SGB² in 1993 gaf een kleine minderheid (15%) van de gemeenten aan dat zij van plan waren deze procedures te benutten. Bij de tweede meting in 1997 bleek een meerderheid van de gemeenten een of beide procedures wel eens op eigen initiatief te gebruiken (slechts 17 % gaf aan dit nooit te doen). Zo wordt de procedure van afdeling 3.4 onder meer toegepast bij verkeersbesluiten en vergunningen bij evenementen. De procedure van afdeling 3.5 wordt bij gemeenten, afgezien van milieuvergunningen, gebruikt bij «gevoelige onderwerpen».

De gevolgen van het bestaan van twee procedures naast elkaar

De Commissie schetst in haar verslag enkele problemen die met name door de provincies zijn gesignaleerd. Het IPO heeft in zijn reactie op het verslag eveneens op deze problemen gewezen. De VNG bepleit vereenvoudiging van deze procedures en beveelt aan op korte termijn nader onderzoek in te stellen naar de optie om na de procedure van afdeling 3.4 de bezwaarschriftprocedure te kunnen overslaan. In het rapport «Bestuur in geding» van de werkgroep van enkele Commissarissen van de Koningin en enkele burgemeesters wordt aanbevolen om de procedure van 3.5 in meer gevallen van toepassing te verklaren ten einde te bereiken dat de bezwaarschriftprocedure in die gevallen achterwege blijft. De problemen die het bestaan van twee openbare voorbereidingsprocedures naast elkaar in de praktijk blijkt op te leveren, zijn voor een deel terug te voeren op de verschillen tussen de procedures. Naast het feit dat afdeling 3.4 een vrij eenvoudige procedure biedt en afdeling 3.5 een nogal uitgebreide procedure, is het meest in het oog springende verschil het al dan niet volgen van de bezwaarschrift-procedure. Indien met toepassing van afdeling 3.4 een besluit tot stand is gekomen, moet daarna de gebruikelijke bezwaarschriftprocedure worden gevolgd alvorens beroep kan worden ingesteld bij de rechter, terwijl na de procedure van afdeling 3.5 de bezwaarschriftprocedure niet geldt. Voor een ander deel zijn de problemen met het bestaan van deze beide procedures terug te voeren op de bijzondere wetgeving waarin de keuze voor één van deze procedures is gemaakt. Voor de praktijk lastig is vooral ook de neiging van de bijzondere wetgeving om wel voor een van beide procedures te kiezen, maar daarop dan toch weer variaties aan te brengen («afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing, met dien verstande dat...»).

De keuze tussen de procedure van afdeling 3.4 en die van afdeling 3.5 lijkt soms wat willekeurig te zijn. Zo kiest bij bepaalde besluiten de ene gemeente voor afdeling 3.4, maar een andere voor afdeling 3.5. Vaak

¹ SGB, Coördinatieregeling in de Awb, 's-Gravenhage 1996; SGB, Gemeenten en de invoering van de Awb, tweede meting, 's-Gravenhage 1997.

² SGB, Gemeenten en de invoering van de Awb, 's-Gravenhage 1993.

berust de keuze dan ook niet op een consistent beleid, maar is zij voornamelijk historisch te verklaren. Daarnaast wordt soms voor afdeling 3.5 gekozen, louter omdat daarna geen bezwaarschriftprocedure meer volgt.

Extra complicaties doen zich voor wanneer in samenhangende bijzondere wetgeving verschillende keuzen worden gemaakt en dus beide procedures of de varianten daarop bij samenhangende besluiten moeten worden gevolgd. Afhankelijk van keuzen in bijzondere wetten kunnen bestuursorganen worden geconfronteerd met verschillende voorbereidingsprocedures bij de voorbereiding van met elkaar samenhangende besluiten in het kader van een bepaalde bestuurlijke activiteit. Zo kan het verlenen van een provinciale ontgrondingsvergunning (afdeling 3.5-procedure) samenlopen met een gelijktijdige verlening van een milieuvergunning (eveneens afdeling 3.5-procedure) en een provinciale goedkeuring van een vastgesteld bestemmingsplan (een met afdeling 3.4 vergelijkbare procedure).

Knelpunten doen zich daarnaast voor wanneer in de bijzondere wetgeving de kring van beroepsgerechtigden ruimer is dan de kring van belanghebbenden ingevolge de Awb. De provincies hebben er op gewezen dat de praktijk dan te maken krijgt met verschillende varianten op de kring van beroepsgerechtigden:

1. de belanghebbenden in de zin van de Awb, te weten degenen wier belangen rechtstreeks bij het besluit betrokken zijn;
2. een ieder;
3. degenen die in een eerdere fase van de besluitvorming (tijdig) hun bedenkingen of zienswijze hebben ingebracht. Zo kan ingevolge de wetgeving op het terrein van het milieu en de ruimtelijke ordening een ieder die eerder bedenkingen of zienswijzen heeft geuit of heeft kunnen uiten, beroep instellen.

Bij samenloop van besluiten waarop verschillende van deze regelingen van toepassing zijn, wordt ondoorzichtig wie waarover bedenkingen of zienswijzen kan inbrengen en wie bezwaar of beroep kan instellen. De provincies bepleiten dan ook een stroomlijning in het kader van de Awb. Ook de varianten die in de bijzondere wetgeving op de procedures van de afdelingen 3.4 en 3.5 worden aangebracht, leiden tot onoverzichtelijkheid. Zo is in een enkel geval in de jurisprudentie aangenomen dat het bij een bepaalde variant om een zodanig op afdeling 3.5 gelijkende procedure ging dat de bezwaarschriftprocedure niet behoefde te worden gevolgd,¹ terwijl in een ander geval zulks weer niet is aangenomen.

Samengevat heeft het bestaan van twee openbare voorbereidingsprocedures in de Awb de volgende niet beoogde effecten:

1. bij samenloop van besluiten waarop verschillende regelingen van toepassing zijn, kan het voorkomen dat voor het ene besluit de procedure van afdeling 3.4 moet worden gevolgd en voor het andere besluit de procedure van afdeling 3.5 (dan wel een daarop gelijkende procedure); ook samenloop van één van deze procedures met die van hoofdstuk 4 Awb is niet uitgesloten. Aldus moeten tegelijkertijd verschillende procedurele regels worden gevolgd, hetgeen tot onoverzichtelijkheid en verwarring leidt en onnodige fouten kan veroorzaken;
2. in bijzondere regelingen blijken varianten op beide procedures voor te komen, waardoor onduidelijk wordt of het materieel om een zodanig op afdeling 3.5 gelijkende procedure gaat dat de bezwaarschriftprocedure niet hoeft te worden gevolgd;
3. door de keuze in de bijzondere wetgeving voor varianten op de Awb-procedures wat betreft de kring van degenen die bedenkingen of zienswijzen kunnen inbrengen en de kring van degenen die vervolgens een recht op toegang tot de rechter hebben, ontstaan ondoorzichtige

¹ ABRS 27 juni 1995, JB 1995, 205.

situaties, waardoor onduidelijk wordt wie op welk moment aan welke procedure kan deelnemen.

Het kabinet is het met de Commissie eens dat de problemen met het bestaan van twee facultatieve voorbereidingsprocedures in de Awb vooral voortkomen uit keuzen die in de bijzondere wetten zijn gemaakt en minder uit de Awb zelf. De Commissie werpt in haar verslag de vraag op of er wel behoefte is aan twee openbare voorbereidingsprocedures naast elkaar en of het niet beter zou zijn beide procedures te integreren. Omdat volgens de Commissie echter nog onvoldoende ervaring is opgedaan met deze procedures, beveelt zij aan om de ontwikkeling in de praktijk rond het gebruik van deze procedures af te wachten. Wat de suggestie betreft om ook na toepassing van afdeling 3.4 de bezwaarschriftprocedure te doen vervallen, beveelt zij nader onderzoek aan.

Het kabinet komt tot de slotsom dat de geschetste problemen aantonen dat het bestaan van twee facultatieve openbare voorbereidingsprocedures naast elkaar in de Awb niet wenselijk is, nu dit in samenhang met de bijzondere wetgeving onbedoeld heeft geleid tot onoverzichtelijke situaties. Daardoor wordt één van de belangrijkste doelstellingen van de Awb, te weten vereenvoudiging en harmonisatie van (bestuurs)wetgeving, op dit punt niet bereikt. Vanuit het grote belang van voor zowel burger als bestuur overzichtelijke besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures en het tegengaan van onnodige juridisering is dit een reëel probleem. De toenemende roep om besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures meer te stroomlijnen en te komen tot meer coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming is voor het kabinet een belangrijk signaal.

Het kabinet komt dan ook tot de conclusie dat het beter zou zijn om reeds op korte termijn een eind te maken aan de situatie waarin er twee voorbereidingsprocedures naast elkaar bestaan. De twee procedures zouden moeten worden geïntegreerd in één uniforme procedure, waarbij in beginsel geen ruimte bestaat om varianten aan te brengen. De verschillen die de diverse varianten kennen, zijn in de praktijk overigens zo klein dat de voordelen van het bestaan van deze verschillen wegvallen bij het belang dat met harmonisatie is gediend, te weten meer inzichtelijke en beter gecoördineerde procedures mogelijk te maken.

Doordat belanghebbenden bij toepassing van een openbare voorbereidingsprocedure ruim de gelegenheid hebben om bedenkingen in te brengen, zal een daarop volgende bezwaarschriftprocedure doorgaans niet veel meer toevoegen aan hetgeen reeds bekend is, en dus ook niet snel tot heroverweging leiden. In het rapport «Bestuur in geding» wordt eveneens op dit aspect gewezen. Derhalve is het kabinet van oordeel dat, zodra in de Awb één uniforme openbare voorbereidingsprocedure is opgenomen, voor besluiten waarbij die procedure is toegepast, de bezwaarschriftprocedure dient te worden uitgesloten, zoals thans reeds geldt voor de procedure van afdeling 3.5.

Het kabinet meent dat dit voorstel los kan worden gezien van de aanbeveling van de Commissie om nader onderzoek te doen naar vereenvoudiging en enige beperking van het verplichte karakter van de bezwaarschriftprocedure. Op deze aanbeveling wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

Conclusie: De procedures van de afdelingen 3.4 en 3.5 moeten op korte termijn in elkaar worden geschoven. Het kabinet is van mening dat de door de provincies geschetste problemen van dien aard zijn dat nader onderzoek, zoals de Commissie aanbeveelt (aanbeveling 29), niet noodzakelijk is. Mede gelet op het feit dat het nut van twee procedures naast elkaar reeds bij de totstandkoming van de Awb ter discussie is gesteld, is er alle aanleiding om daar nu op terug te komen en te bezien op welke wijze tot één geïntegreerde procedure kan worden gekomen.

Ingeval van één uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waarin belanghebbenden hun bedenkingen hebben kunnen inbrengen, kan de bezwaarschriftprocedure worden uitgesloten, omdat deze niet veel toegevoegde waarde zal hebben en doorgaans ook niet tot heroverweging zal leiden.

4.5 Tijdigheid

Algemeen

Tijdige besluitvorming is nog altijd een punt van zorg in het openbaar bestuur. De Commissie signaleert dat uit de onderzoeken is gebleken dat termijnoverschrijdingen veelvuldig voorkomen. Ook de Nationale ombudsman wijst er in zijn jaarverslagen steeds op dat de tijdigheid van de besluitvorming door bestuursorganen verbetering behoeft. Hij stelt zelfs voor om een algemene regeling te treffen ter compensatie van schade die een burger lijdt als gevolg van niet-tijdige besluitvorming.¹ In de systematiek van de Awb is het gevolg van overschrijding van een beslistermijn dat een belanghebbende bezwaar kan maken wegens niet tijdig beslissen (art. 6:2). Het kabinet is evenwel van mening dat het bestuur het daarop niet moet laten aankomen. Het schaadt het toch al tanende vertrouwen van de burger in de overheid. Daar komt bij dat bestuursorganen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor schade veroorzaakt door te late besluitvorming. Het is een droeve constatering dat een materiële, geldelijke sanctie in deze zwaarder weegt dan een niet-materiële sanctie als het verlies van het vertrouwen van de burger in de overheid en dat dus schadeverzekeraars op dit punt wellicht meer kunnen bereiken dan de Awb.

Ruime beslistermijnen

De Commissie constateert voorts dat in de bijzondere wetgeving soms nogal ruime beslistermijnen worden gesteld. Het kabinet is het eens met de Commissie dat deze termijnen moeten worden teruggebracht tot meer reële termijnen (aanbeveling 4). Aangezien de Awb bij wijze van vangnet alleen voorziet in een beslistermijn ingeval de bijzondere wetgeving geen termijn heeft gesteld, ligt hier vooral een taak voor de bijzondere wetgever.

Beslistermijn bij ambtshalve beschikkingen

De Awb geeft geen regeling voor de beslistermijn bij ambtshalve beschikkingen. Het kabinet is het eens met de Commissie dat regeling daarvan primair op de weg ligt van de bijzondere wetgeving (aanbeveling 6). Regeling in de Awb is vaak niet goed mogelijk, omdat bij ambtshalve beschikkingen geen uniform beginpunt voor de beslistermijn kan worden aangewezen. Niettemin zal worden nagegaan of voor enkele typen veel voorkomende ambtshalve beschikkingen (te denken valt aan intrekking-beschikkingen en terugvorderingsbeslissingen) vaker beslistermijnen kunnen worden gesteld, hetzij in de bijzondere wetgeving, hetzij in de Awb.

Kennisgeving termijnoverschrijding

De Awb schrijft voor (art. 4:14) dat bij dreigende overschrijding van de Awb-beslistermijn van acht weken de aanvrager daarvan in kennis moet worden gesteld en dat daarbij een andere redelijke termijn moet worden genoemd. Deze bepaling geldt slechts indien de bijzondere wetgeving zelf geen termijn heeft gesteld. Uit de evaluatie is evenwel gebleken dat in de praktijk het beleid bestaat om, hoewel de Awb daartoe niet verplicht,

¹ Jaarverslag Nationale ombudsman 1994, kamerstukken II 1994/95, 24 125, nrs. 1-2, blz. 32.

belanghebbenden ook in kennis te stellen van dreigende overschrijdingen van uit de bijzondere wet voortvloeiende beslistermijnen. Het kabinet is het eens met de Commissie dat deze handelwijze navolging verdient (aanbeveling 5). Het is een leemte dat de Awb beperkt is tot de situatie waarin de Awb-beslistermijn van acht weken geldt.

Conclusie: Het kabinet hecht groot belang aan de tijdigheid van besluitvorming bij bestuursorganen en is van mening dat bestuursorganen moeten investeren in maatregelen om de tijdigheid te verbeteren. Het kabinet kan zich vinden in de aanbeveling dat de soms in de bijzondere regelingen voorkomende te ruime beslistermijnen zoveel mogelijk moeten worden teruggebracht tot termijnen die aansluiten bij de in de praktijk gerealiseerde termijnen (aanbeveling 4). Hetzelfde geldt voor het waar mogelijk stellen van termijnen voor ambtshalve beschikkingen (aanbeveling 6). De bijzondere wetgeving zal waar mogelijk in deze zin worden aangepast.

Het kabinet neemt de aanbeveling van de Commissie over om artikel 4:14 zodanig aan te passen dat de verplichting tot kennisgeving van dreigende termijnoverschrijding en mededeling van de termijn waarin het besluit is te verwachten, ook gaat gelden voor de situatie waarin een bij bijzondere wetsbepaling vastgestelde beslistermijn geldt (aanbeveling 5). Deze wijziging wordt opgenomen in het wetsvoorstel evaluatie Awb.

4.6 *Varia*

Publicatie in Staatscourant

In artikel 3:19, tweede lid, sub c, en in artikel 3:44, tweede lid, sub a, (de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5) van de Awb is geregeld dat van een provinciaal (ontwerp-)besluit in ieder geval kennis moet worden gegeven door een advertentie in de Staatscourant. Dit geldt ook voor bestuursorganen van het rijk, maar weer niet voor de gemeentelijke bestuursorganen. Vanuit de provincies is erop gewezen dat adverteren voor provincies in de Staatscourant relatief duur is en dat uiteindelijk deze kosten aan de burger worden doorberekend in de leges. Daarnaast kan betwijfeld worden of deze vorm van adverteren wel zinvol is in het licht hetgeen daarmee wordt beoogd, nu de doelgroep zelden of nooit de Staatscourant raadpleegt. Het voorstel van de provincies is om deze verplichting tot publicatie in de Staatscourant voor de provincies te schrappen. Daarmee wordt bereikt dat voor de decentrale overheden één uniforme regeling geldt.

Conclusie: Het kabinet heeft oog voor de bezwaren van de provincies tegen een verplichting om besluiten te publiceren in de Staatscourant. Wijziging van de artikelen 3:19 en 3:44 zal worden gezien in het kader van het voorstel tot ineenschuiving van de afdelingen 3.4 en 3.5.

Verlenging termijn bij ingewikkelde aanvraag

Artikel 3:29 Awb (onderdeel van de procedure van afdeling 3.5) geeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om de besluitvormingstermijnen te verlengen indien de aanvraag een ingewikkeld of een omstrede onderwerp betreft. Volgens de provincies is onduidelijk hoe deze mogelijkheid zich verhoudt tot de mogelijkheid om een termijn te stellen voor aanvulling van een onvolledige aanvraag. Juist bij ingewikkelde onderwerpen komen immers nogal eens onvolledige aanvragen voor. Het voorstel van de provincies is om de mogelijkheid van verlenging van termijnen wegens ingewikkelde of omstrede aanvragen in 3:29 tevens betrekking te doen hebben op een aangepaste termijnstelling wegens aanvulling van een onvolledig ingevulde aanvraag. Het kabinet meent dat hier geen aanleiding is tot wetswijziging. De «complexverklaring» en het stellen van een termijn voor aanvulling van

de aanvraag zijn, zoals de provincies ook constateren, onderscheiden procedures, die onderscheiden doelen dienen en ook niet altijd samengaan. Niet iedere onvolledige aanvraag betreft een ingewikkeld of omstreden onderwerp, en niet iedere ingewikkelde aanvraag is onvolledig. Dit neemt natuurlijk niet weg, dat het bestuursorganen vrijstaat om de «complexverklaring» en het stellen van een termijn voor aanvulling van de aanvraag in één besluit te combineren.

Conclusie: Het kabinet is van oordeel dat vooralsnog geen aanleiding bestaat om artikel 3:29 te wijzigen. Overigens kan in het kader van het ineenschuiven van de afdelingen 3.4 en 3.5 worden bezien of de regeling verduidelijking of vereenvoudiging behoeft.

Bekendmakingsregeling sociale zekerheid (aanbeveling 25)

De sociale zekerheidswetgeving bevat op een aantal punten afwijkingen van de bekendmakings-regelingen van afdeling 3.6 Awb. Een beperkt aantal beschikkingen behoeft in het geheel niet te worden bekendgemaakt. Het gaat dan om beslissingen omtrent uitkeringen die in afwijking van de hoofdregel aan de werkgever worden uitbetaald (bijv. art. 22 WW). In dat geval kan de werknemer, indien hij bezwaar of beroep wenst in te stellen, binnen redelijke termijn alsnog om bekendmaking van de beschikking verzoeken.

Een andere afwijking betreft beschikkingen, zoals een herziening van de kinderbijslag als gevolg van de indexatie (art. 13 AKW) of de toekenning van vakantiebijslag bij een werkloosheidsuitkering (art. 33 WW), die slechts worden «bekendgemaakt» doordat het desbetreffende bedrag op de rekening van de belanghebbende wordt bijgeschreven. Gelet op de grote aantallen beschikkingen zou een formele bekendmaking bij deze beschikkingen hoge bestuurslasten meebrengen, terwijl belanghebbenden aan zo'n formele bekendmaking maar zelden behoefte hebben. Het kabinet is van oordeel dat deze afwijkingen vooralsnog moeten worden gehandhaafd, onder de aantekening dat in de vierde tranche van de Awb een regeling over publiekrechtelijke geldvorderingen zal worden opgenomen, waarbij de problematiek van dit type beschikkingen meer in het algemeen aan de orde zal komen.

Conclusie: De afwijkingen van de bekendmakingsregeling in de sociale zekerheidswetgeving worden vooralsnog gehandhaafd.

4.7 Aanbevelingen aan het bestuur

Algemeen

De Commissie doet nog een aantal aanbevelingen aan het bestuur die zien op de fase van de primaire besluitvorming (aanbevelingen 39 tot en met 41). Hoewel het kabinet enige terughoudendheid past waar deze aanbevelingen zien op interne werkprocessen van bestuursorganen, is het van oordeel dat het belangrijk is om ook bij de inrichting van interne werkprocessen rekening te houden met de eisen die de Awb stelt, zodat Awb-conform werken wordt ondersteund. In hoofdstuk 5 (De bezwaarschrift-procedure) komt het kabinet hierop terug.

Doorsturen van foutief geadresseerde geschriften

Indien bestuursorganen de ontvangst van en de besluitvorming op aanvragen, of behandeling van aanvragen en bezwaarschriften organisatorisch hebben gescheiden, moet aandacht worden besteed aan de procedures voor doorsturen van foutief geadresseerde geschriften, zo is de aanbeveling van de Commissie (aanbeveling 39).

Het gaat bij deze aanbeveling niet zozeer om de doorzendverplichting van artikel 2:3, maar vooral om de interne doorzending van de ene afdeling

naar de andere binnen hetzelfde bestuursorgaan. Indien geschriften nodeloos lang op de verkeerde afdeling blijven liggen, betekent zulks tijdverlies, met het risico dat beslistermijnen worden overschreden. Een dergelijke gang van zaken is niet in het belang van de tijdigheid van de besluitvorming. De aanbeveling van de Commissie verdient dan ook ondersteuning.

Ontvangstbevestiging

Het verdient aanbeveling voor bestuursorganen de ontvangst van aanvragen te bevestigen (aanbeveling 40). Voordeel van het verzenden van ontvangstbevestigingen is dat daarmee de doorzichtigheid van de procedure wordt bevorderd, waardoor burgers geen contact met het bestuursorgaan behoeven te zoeken om zich te laten informeren over de procedure. In dit opzicht kan een ontvangstbevestiging de bestuurslasten juist verminderen. Daar staat tegenover dat het verzenden van ontvangstbevestigingen natuurlijk ook (porto-)kosten met zich brengt. Hoewel het kabinet de door de Commissie gesignaleerde voordelen van ontvangstbevestigingen onderschrijft, is het geen voorstander van een algemene wettelijke verplichting daartoe. Zoals ook bij de totstandkoming van de Awb is overwogen, kan de afweging tussen de voordelen en de kosten van het verzenden van een ontvangsbevestiging het beste aan de afzonderlijke bestuursorganen worden overgelaten.

Vermelding wettelijke grondslag

Het is mogelijk de vermelding van de wettelijke grondslag van een beschikking achterwege te laten indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat (aanbeveling 41). Deze aanbeveling van de Commissie betreft de uitleg van artikel 3:47 en 3:48 (oud 4:17 en 4:18) van de Awb. In artikel 3:47, tweede lid, is bepaald dat bij de motivering zo mogelijk wordt vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen. De bedoeling van deze bepaling is dat indien er een specifieke wettelijke grondslag is voor een beschikking, deze ook bij de beschikking moet worden vermeld. Uit het verslag van de Commissie blijkt dat bestuursorganen de vermelding van wetsartikelen nogal eens weglaten, omdat, zeker in de gevallen waarin het om een hele reeks artikelen gaat, zulks niet zou bijdragen aan een heldere en begrijpelijke motivering. Artikel 3:47, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 3:48, laat naar de mening van het kabinet een dergelijke praktijk toe. Immers aangenomen kan worden dat een burger geen behoefte zal hebben aan een complete opsomming van artikelen indien uit de motivering duidelijk blijkt op welke rechtsgrondslag de beschikking berust. Indien de burger er niettemin prijs op stellen alle relevante wetsartikelen te vernemen, dan zullen deze hem dat op grond van het tweede lid van artikel 3:48 zo spoedig mogelijk moeten worden verstrekt.

5 De bezwaarschriftprocedure

5.1 Algemeen

De wettelijke regeling

In het besluitvormingsmodel van de Awb neemt de verplichte bezwaarschriftprocedure een belangrijke plaats in. Tegen een besluit kan in beginsel pas beroep worden ingesteld nadat het bestuursorgaan de gelegenheid heeft gehad dit besluit in een bezwaarschriftprocedure te heroverwegen (art. 7:1). Een dergelijke procedure bestond ook voor 1 januari 1994 al in grote delen van het belastingrecht, op grond van de Wet Arob, de Wet Arbo en in diverse bijzondere wetten. De Awb heeft de

bezwaarschriftprocedure tot algemene regel gemaakt, zij het dat op deze regel nog tijdelijke uitzonderingen zijn gemaakt voor de onderwijs-wetgeving en voor medische geschillen in het kader van de sociale verzekeringen. Deze tijdelijke uitzonderingen zijn inmiddels op respectievelijk 1 januari 1997 en 1 mei 1997 vervallen.

De wetgever heeft aan deze bezwaarschriftprocedure een aantal belangrijke functies toegedicht:

- een relatief snelle en goedkope vorm van rechtsbescherming voor de burger;
- die de noodzaak van een relatief kostbaar en tijdrovend beroep op de rechter belangrijk zou kunnen beperken («zeefwerking»);
- en er in ieder geval toe zou kunnen bijdragen dat voordat beroep wordt ingesteld, het punt van geschil beter is afgebakend («dossier-vormingsfunctie»);
- een mogelijkheid voor het bestuur om besluiten op een hoger niveau in de organisatie te heroverwegen en daarbij eventuele fouten nog «in eigen huis» te herstellen;
- waarvan voor het bestuursorgaan ook een leereffect zou kunnen uitgaan.

De centrale elementen van de wettelijke regeling van de bezwaarschriftprocedure zijn de verplichting van het bestuursorgaan om de indiener van het bezwaarschrift en eventuele andere belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord (art. 7:2), en de verplichting van het bestuursorgaan om het bestreden besluit volledig – dus niet alleen op rechtmatigheidsaspecten – te heroverwegen (art. 7:11). Voor het overige laat de wet het bestuursorgaan de nodige vrijheid bij het inrichten van de bezwaarschriftprocedure. Zo kan het bestuursorgaan ervoor kiezen zich over de beslissing op bezwaar te laten adviseren door een externe commissie (art. 7:13), waaraan dan ook het horen van belanghebbenden pleegt te worden opgedragen, maar verplicht is een dergelijke commissie niet.

Algemene indruk

Uit de evaluatie blijkt dat de bezwaarschriftprocedure op de verschillende deel terreinen van het bestuursrecht niet steeds op dezelfde wijze functioneert. Bij de zogenaamde «beschikkingenfabrieken», die grote aantallen gebonden beschikkingen geven, vervult de bezwaarschriftprocedure een onmisbare functie als correctiemechanisme voor de fouten die gelet op de massaliteit van het proces onvermijdelijk worden gemaakt. Vaak gaat het dan om eenvoudige vergissingen. Het aantal gegrondverklaringen is dan ook relatief groot, de zeefwerking zeer groot. Beleidsmatige heroverweging is, gelet op het gebonden karakter van de beschikkingen, in de meeste gevallen niet aan de orde. Bezwaarschriftcommissies komen weinig voor.

Anders is de situatie op het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht. Daar zijn vrijwel steeds bezwaarschriftcommissies ingesteld, en krijgt de bezwaarschriftprocedure sterk contradictoire trekken. Omdat vooral op deze terreinen de openbare voorbereidingsprocedures vaak worden gebruikt en veel informeel vooroverleg plaatsvindt, komen in de bezwaarschriftprocedure soms weinig nieuwe feiten of gezichtspunten op tafel. Hoewel er vaak wel beleidsvrijheid is, komt beleidsmatige heroverweging eveneens relatief weinig voor. In de eerdere fasen zijn de standpunten al relatief vast komen te liggen, en bovendien hebben bezwaarschriftcommissies, omdat zij niet de primaire beleidsverantwoordelijkheid dragen, de neiging zich te beperken tot – op zichzelf natuurlijk heilzame – rechtmatigheidstoetsing. De bezwaarschriftprocedure leidt relatief zelden tot een belangrijke wijziging van het primaire besluit, wel vaak tot een verbetering van de motivering of tot een beperking of verduidelijking van de geschilpunten. Door sommigen wordt

dit als een «herhaling van zetten» ervaren. De zeefwerking is, hoewel aanzienlijk, beduidend geringer dan bij de «beschikkingfabrieken». Benadrukt zij overigens dat het hier om globale typeringen gaat; allerlei tussenvormen komen ook voor, en op elk der onderzochte terreinen zijn er bovendien verschillen tussen verschillende typen besluiten, tussen bestuursorganen en zelfs tussen individuele bezwaarschriften.

5.2 Nut en noodzaak

Zowel uit de evaluatie als uit de vakpers komt naar voren dat het nut van de bezwaarschriftprocedure soms in twijfel wordt getrokken. In sommige gevallen zou de procedure weinig toevoegen aan reeds in een eerdere fase vastgestelde feiten en uitgewisselde standpunten, en slechts tot onnodige verlenging van de besluitvorming leiden. De Commissie gaat uitvoerig in op deze kritiek. Zij constateert allereerst dat de bezwaarschriftprocedure bij de «beschikkingfabrieken» onmisbaar is als mechanisme voor de correctie van fouten. Ook overigens maant zij tot voorzichtigheid bij het nu reeds aanbrengen van wijzigingen in een zo centraal onderdeel van de Awb. Niettemin ziet zij aanleiding om een beperkte uitbreiding van de uitzonderingen op de bezwaarschriftprocedure te overwegen. De Commissie schetst daartoe zes varianten, en beveelt aan om op korte termijn nader onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van deze varianten (aanbeveling 15). De Nederlandse Orde van Advocaten gaat een stap verder en bepleit om op korte termijn in ieder geval de mogelijkheid te scheppen dat met instemming van alle partijen de bezwaarschriftprocedure kan worden overgeslagen.

De VNG en het IPO daarentegen bepleiten terughoudendheid bij wijzigingen in de bezwaarschriftprocedure. Het rapport «Bestuur in geding» wijst er eveneens op, dat de bezwaarschriftprocedure voor bestuursorganen een goed instrument kan zijn om onnodige juridisering te voorkomen, mits naast rechtsmatigheidstoetsing ook overleg en bemiddeling daarin een plaats krijgen (blz. 34).

Het kabinet stelt voorop dat het grote waarde hecht aan de bezwaarschriftprocedure. Uit de evaluatie blijkt, dat de procedure in veel gevallen aan de verwachtingen van de wetgever voldoet. Dat is eigenlijk alleen anders in die gevallen waarin een openbare voorbereiding van het besluit heeft plaatsgevonden; dan komt het inderdaad met enige regelmaat voor dat de toegevoegde waarde van de bezwaarschriftprocedure niet opweegt tegen het tijdverlies waarmee zij gepaard gaat. Om die reden bepaalt artikel 7:1 Awb reeds thans dat geen bezwaarschriftprocedure volgt indien het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.5.

Geen bezwaarschriftprocedure na openbare voorbereiding

In paragraaf 4.4 van dit kabinetsstandpunt is uiteengezet dat het kabinet voornemens is de beide openbare voorbereidingsprocedures van de afdelingen 3.4 en 3.5 Awb te integreren tot één procedure. In dat wetsvoorstel zal tevens worden bepaald, dat na toepassing van de nieuwe geïntegreerde procedure geen bezwaarschriftprocedure meer volgt. Praktisch betekent dit dat de bezwaarschriftprocedure vervalt voor alle besluiten waarbij thans afdeling 3.4 wordt toegepast.

Terughoudendheid met verdere uitzonderingen

Met verdere uitzonderingen op de bezwaarschriftprocedure wil het kabinet terughoudend zijn. Blijkens de evaluatie heeft de bezwaarschriftprocedure in veel gevallen wel degelijk een grote toegevoegde waarde en is zij bovendien noodzakelijk om de omvang van het beroep op de bestuursrechter binnen redelijke grenzen te houden. Als gezegd fungeert

de bezwaarschriftprocedure in het financiële bestuursrecht, maar ook wel elders, mede als mechanisme om de nu eenmaal onvermijdelijke fouten en misverstanden te corrigeren. Een systeem waarin de burger voor dit soort correcties een beroep op de rechter zou moeten doen, zou niet alleen buitengewoon ondoelmatig, maar ook voor de burger heel onaantrekkelijk zijn.

Het rapport «Bestuur in geding» (blz. 49–51) wijst er voorts terecht op, dat op terreinen waar het bestuur over meer beleidsvrijheid beschikt, de bezwaarschriftprocedure een belangrijke bijdrage kan leveren aan het voorkomen van onnodige juridisering van de verhouding tussen bestuur en burger. Vereist is dan wel dat de behandeling van bezwaarschriften niet te zeer wordt verengd tot een toetsing van de rechtmatigheid van het primaire besluit, en meer in het teken komt te staan van het door overleg en bemiddeling zoeken naar bestuurlijke oplossingen voor gerezen verschillen van inzicht. Het kabinet heeft met de opstellers van het rapport «Bestuur in geding» de indruk, dat bestuursorganen dit conflictoplossend vermogen van de bezwaarschriftprocedure nog te weinig benutten. Vooral externe bezwaarschriftadviescommissies vatten hun taak nogal eens te eenzijdig juridisch op, terwijl zij wel degelijk ook bevoegd zijn tot bemiddeling en tot het adviseren over meer bestuurlijke oplossingen. Tenslotte kunnen de nadelen van de bezwaarschriftprocedure in belangrijke mate worden ondervangen door een andere inrichting van de procedure, terwijl omgekeerd aan de door de Commissie genoemde mogelijkheden voor het creëren van verdergaande uitzonderingen belangrijke nadelen kleven.

Het kabinet ziet dan ook af van een nader onderzoek naar alle door de Commissie genoemde varianten. Varianten waarin de bezwaarschriftprocedure over de hele linie facultatief zou zijn, zijn eerder in discussie geweest. Het voorontwerp van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht voor de eerste tranche (Den Haag 1987) bevatte een dergelijke facultatieve bezwaarschriftprocedure. Deze is in het regeringsvoorstel vervangen door de verplichte bezwaarschriftprocedure, onder meer uit een oogpunt van zeefwerking, maar ook omdat facultatieve varianten grote procedurele complicaties opleveren bij meerpartijengeschillen. Deze argumenten zijn naar het oordeel van het kabinet nog altijd steekhoudend.

Van Male¹ heeft een variant op de facultatieve bezwaarschriftprocedure voorgesteld, die inhoudt dat de burger de vrijheid heeft om hetzij een bezwaarschrift in te dienen, hetzij rechtstreeks beroep in te stellen. In het laatste geval kan het bestuursorgaan desgewenst toch tot heroverweging overgaan en met toepassing van artikel 6:18 Awb een nieuw besluit nemen. Voor zover dit nieuwe besluit niet tegemoet komt aan de bezwaren, kan de rechter het met toepassing van artikel 6:19 bij het ingestelde beroep betrekken. Deze variant heeft het nadeel dat nogal eens beroep zal worden ingesteld – en soms ook gedeeltelijk behandeld – , terwijl dat achteraf niet nodig blijkt omdat het bestuur alsnog aan de bezwaren tegemoet komt. Dit brengt aanzienlijke administratieve lasten voor de gerechten mee; voor de burger en het bestuur heeft deze variant het nadeel dat er steeds griffierecht moet worden betaald en vervolgens weer terugbetaald, terwijl het in veel van deze gevallen helemaal niet tot een beroepsprocedure had hoeven te komen.

Deze nadelen doen zich in mindere mate voor bij de variant waarin met instemming van alle partijen van de bezwaarschriftprocedure kan worden afgezien («prorogatie»). Deze variant wordt ook door de Nederlandse Orde van Advocaten in zijn advies bepleit. Zij heeft overigens, zoals de Commissie signaleert, vooral praktische betekenis voor twee-partijengeschillen. In meerpartijengeschillen kost immers het verkrijgen van de instemming van alle betrokkenen al snel evenveel tijd als het volgen van de bezwaarschriftprocedure zelf.

Voor twee-partijengeschillen heeft deze variant zowel voordelen als

¹ Inleiding congres evaluatie Awb, 20 juni 1997.

nadelen. Het komt inderdaad voor, dat 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. In die gevallen kan het overslaan van de bezwaarfase belangrijke tijdwinst opleveren en onnodige bestuurslasten voorkomen. Dit zijn belangrijke voordelen. Daartegenover staat echter het ook door de Commissie gesignaleerde gevaar van misbruik. Een bestuursorgaan dat niet wil investeren in een goede bezwaarschriftprocedure, zou ook in gevallen die nog niet zijn uitgediscussieerd, kunnen aanbieden de bezwaarfase over te slaan. De belanghebbende zal onder die omstandigheden weinig vertrouwen hebben in de bezwaarschriftprocedure en dus geneigd zijn daarmee in te stemmen. Aldus zou een bestuursorgaan de zo belangrijke zeefwerking kunnen ondergraven. Geschillen die bij een goede bezwaarschriftprocedure door het bestuur zelf hadden kunnen worden opgelost, zouden in de relatief dure en tijdrovende beroepsprocedure terechtkomen. Zo gezien pleiten de belangen van tijdige besluitvorming en beperking van besluitvormingskosten juist voor handhaving van de bezwaarschriftprocedure.

Gelet hierop heeft het kabinet, overeenkomstige de aanbeveling van de Commissie, de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht verzocht nader te adviseren over de voor- en nadelen van een wettelijke mogelijkheid om met instemming van alle partijen de bezwaarschriftprocedure over te slaan. Daarbij zal in het bijzonder ook aandacht worden gevraagd voor de vraag in hoeverre het mogelijk is door het stellen van nadere voorwaarden aan de prorogatiemogelijkheid de nadelen daarvan te verzachten of weg te nemen.

De zesde variant van de Commissie houdt in dat de rechter met instemming van partijen kan bepalen dat de bezwaarschriftprocedure niet behoeft te worden afgerond, indien hij naar aanleiding van een verzoek om voorlopige voorziening tot het oordeel komt dat hij de zaak zelf ten gronde kan afdoen. Deze variant, in het vreemdelingenrecht bekend als «doorpakken», heeft naar het oordeel van het kabinet wel aantrekkelijke kanten. Indien de feiten duidelijk zijn en het bestuur weinig beleidsvrijheid heeft, is er voor het bestuursorgaan immers nauwelijks nog ruimte om in bezwaar tot een ander oordeel te komen dan de rechter in de voorlopigevoorzieningsprocedure. Het kabinet heeft daarom aan de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht verzocht om over deze variant nader advies uit te brengen.

Tenslotte kan zich, bijvoorbeeld in het ambtenarenrecht, ook de situatie voordoen dat bij de behandeling van het beroep blijkt dat het bestuursorgaan in dezelfde aangelegenheid inmiddels een of meer vervolgbesluiten heeft genomen, waartegen nog bezwaar kan worden gemaakt. Te denken valt aan het geval van een escalerend arbeidsconflict, waarin het oorspronkelijk beroepen dienstbevel inmiddels is gevolgd door een besluit tot oplegging van een disciplinaire straf. Het kan dan doelmatig zijn om de bezwaarfase over te slaan, opdat de rechter de samenhangende besluiten ook in samenhang kan beoordelen. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is verzocht ook deze variant in haar nadere advisering te betrekken.

Conclusies:

1. In het wetsvoorstel tot samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 zal worden bepaald dat tegen besluiten die met toepassing van de nieuwe geïntegreerde procedure zijn voorbereid, geen bezwaar kan worden gemaakt.
2. Het kabinet zal geen voorstellen doen tot invoering van facultatieve varianten op de bezwaarschriftprocedure, en ziet derhalve af van nader onderzoek naar deze varianten.

3. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is verzocht nader te adviseren over de mogelijke invoering van:
 - a. een prorogatiemogelijkheid;
 - b. het zgn. «doorpakken»;
 - c. het overslaan van de bezwaarfase bij besluiten die nauw samenhangen met een besluit waartegen reeds beroep is ingesteld.

5.3 Het informeel afdoen van bezwaarschriften

De Commissie heeft geconstateerd, dat het vooral bij «beschikkingen-fabrieken» nogal eens voorkomt dat naar aanleiding van een bezwaarschrift geen beslissing op bezwaar, maar een nieuwe primaire beschikking wordt gegeven. De achtergrond daarvan is dat de afdeling die primaire beschikkingen voorbereidt, geconstateerde fouten vaak sneller en beter kan herstellen dan de afdeling die belast is met de behandeling van bezwaarschriften. Het kabinet is met de Commissie van oordeel dat een dergelijke praktijk op zichzelf in het belang van de burger kan zijn. Dit geldt echter niet voor de ook wel voorkomende praktijk, dat in zo'n geval geen beslissing op bezwaar meer wordt gegeven, dan wel wordt aangenomen dat het bezwaarschrift is ingetrokken. Laatstgenoemde praktijk is in strijd met de wet. Op een bezwaarschrift dient te worden beslist, en een bezwaarschrift is pas ingetrokken als de indiener zulks schriftelijk, dan wel mondeling tijdens het horen, heeft verklaard (art. 6:21 Awb). Een andere opvatting zou ook licht verwarring en rechtsonzekerheid scheppen.

Dit laat onverlet dat een snelle correctie van een duidelijk onjuiste beschikking in het belang van zowel bestuur als burger is. Dit doel kan echter ook worden bereikt door de mandaatregeling zo in te richten, dat de afdeling die de primaire beschikkingen geeft, tevens bevoegd is beslissingen op bezwaar te geven indien daarbij volledig aan de bezwaren wordt tegemoetgekomen. Wordt slechts gedeeltelijk aan de bezwaren tegemoetgekomen, dan kan het niettemin doelmatig zijn een nieuwe primaire beschikking af te geven, maar dan dient tevens op de normale wijze op het bezwaarschrift te worden beslist.

Conclusie: Het kabinet onderschrijft het belang van een snelle correctie van duidelijk onjuiste beschikkingen, maar deelt de bezwaren van de Commissie tegen het niet uitdrukkelijk beslissen op bezwaarschriften. De beoogde snelle correctie kan ook binnen de grenzen van de wet op eenvoudige wijze worden bereikt.

5.4 Tijdigheid, vormgeving en inrichting

De Commissie heeft helaas moeten constateren dat ook in de bezwaarfase de beslistermijn van artikel 7:10 (zes weken, dan wel tien weken indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld, in beide gevallen met de mogelijkheid van verdaging voor vier weken), veelvuldig wordt overschreden.

De oorzaken daarvan zijn velerlei: onvoldoende prioriteit voor de behandeling van bezwaarschriften, gebrekkige communicatie tussen de afdeling die de primaire besluiten voorbereidt en de afdeling die de bezwaarschriften behandelt, soms ook een minder gelukkige inrichting van de procedure, vaak voortkomend uit onvoldoende besef van de mogelijkheden die de Awb nu al biedt voor een meer gedifferentieerde en meer informele inrichting van de bezwaarschriftprocedure.

Het behoeft geen betoog dat de duur van de besluitvorming in de bezwaarfase het kabinet evenzeer zorgen baart als de duur van de besluitvorming in de primaire fase. Het kabinet onderschrijft in algemene zin het oordeel van de Commissie, dat op dit punt binnen de bestaande wettelijke kaders nog veel winst te boeken valt. De Commissie noemt daartoe, mede op basis van de bevindingen van de onderzoekers, een

groot aantal mogelijkheden, die zij deels ook heeft vertaald in uitdrukkelijke aanbevelingen aan het bestuur:

1. *Verbetering van de interne procedures bij de bestuursorganen.* In sommige gevallen blijkt alleen al het opsturen van het dossier van de afdeling die het primaire besluit heeft genomen, naar de afdeling die het bezwaarschrift moet behandelen, een groot deel van de beslistermijn in beslag te nemen. Daarin kan belangrijke verbetering worden gebracht door verbetering van de communicatie tussen de betrokken afdelingen, door het vastleggen van afspraken over de te hanteren termijnen en door het inzetten van voldoende capaciteit voor de verwerking van adviezen van bezwaarschriftcommissies (aanbevelingen 39, 44, 47).
2. *Horen op verzoek.* Omdat de wet voorschrijft dat de belanghebbenden, behoudens beperkte uitzonderingen, in de gelegenheid moeten worden gesteld om te worden gehoord, wordt nu vaak voor ieder bezwaarschrift standaard een hoorzitting belegd, zonder aan belanghebbenden te vragen of zij daaraan behoefte hebben. Dat leidt soms tot onnodig tijdverlies. De door de Commissie gesuggereerde variant (aanbeveling 45), waarbij betrokkene wordt verzocht om telefonisch of door middel van een bij de ontvangstbevestiging gevoegde antwoordkaart aan te geven of hij behoefte heeft aan een hoorzitting, kan op dit punt verbetering brengen. Indien de belanghebbende op een dergelijk verzoek niet binnen een redelijke termijn reageert, brengt een redelijke wetsuitleg naar het oordeel van het kabinet mee dat het bestuursorgaan mag aannemen dat betrokkene geen gebruik wil maken van zijn recht om te worden gehoord.
3. *Telefonisch horen.* De wet geeft belanghebbende het recht om in een persoonlijk gesprek te worden gehoord. Om die reden is tijdens de parlementaire behandeling van de Awb gesteld dat telefonisch horen niet is toegestaan (PG Awb I, blz. 330). Bij twee-partijen-geschillen is telefonisch horen echter wel mogelijk indien de belanghebbende daarmee instemt, mits een en ander voldoende zorgvuldig geschiedt (aanbeveling 46). Nu ook belanghebbenden aan een telefoongesprek nogal eens de voorkeur geven boven de gang naar het kantoor van het bestuursorgaan, zou ook deze mogelijkheid vaker kunnen worden gebruikt. Bij meerpartijen-geschillen verzet het voorschrift dat belanghebbenden in beginsel in elkaars aanwezigheid worden gehoord (art. 7:6) zich in de meeste gevallen tegen telefonisch horen, al zal dit in de toekomst door nieuwe technische mogelijkheden wellicht anders worden.
4. *Differentiatie in de procedure.* De wet biedt in beginsel de ruimte om de wijze van behandeling van een bezwaarschrift toe te snijden op de aard van het geschil. Behandeling door een «7:13-commissie» heeft belangrijke voordelen indien er wezenlijke belangentegenstellingen of ingewikkelde juridische vragen spelen, maar is onnodig zwaar en tijdrovend indien het om het herstel van een vergissing gaat. Ook de voorlopige bevindingen van het vervolgonderzoek naar de toepassing van de Awb in het sociale zekerheidsrecht wijzen in de richting van meer differentiatie bij de behandeling van bezwaarschriften. Het kabinet zal bevorderen dat in de hierna te noemen handreiking voor de inrichting van bezwaarschriftprocedures op praktijkervaringen gebaseerde richtlijnen voor de keuze tussen behandeling door een adviescommissie (art. 7:13) en «gewone» behandeling (art. 7:5) worden opgenomen.
5. *Voldoende mandaat om tot een schikking te komen.* De aanbeveling (nr. 50) van de Commissie om er voor te zorgen dat de procesgemachtigden van bestuursorganen voldoende mandaat hebben om ter zitting tot een schikking te komen, is naar het oordeel van het kabinet evenzeer van toepassing op de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan ter zitting van de bezwaarschriftcommissie. Het is

begrijpelijk dat externe bezwaarschriftcommissies een zekere neiging hebben om zich tot rechtmatigheidsstoetsing te beperken en niet teveel in te grijpen in beleid waarvoor anderen de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid dragen. In sommige gevallen wordt daardoor echter het conflictoplossend vermogen van de procedure onnodig beperkt. Dit kan worden ondervangen wanneer bij zaken die zich daartoe lenen het bestuursorgaan wordt vertegenwoordigd door een persoon met voldoende mandaat om ook op andere dan juridische gronden wijzigingen in het bestreden besluit voor te stellen of daarmee in te stemmen.

Het kabinet is van oordeel dat deze suggesties van de Commissie laten zien dat in veel gevallen de bezwaarschriftprocedure nog aan doelmatigheid kan winnen zonder aan kwaliteit te verliezen. Het kabinet roept bestuursorganen dan ook op de inrichting van hun bezwaarschriftprocedures in het licht van deze suggesties nog eens kritisch te bezien en waar nodig en mogelijk verbeteringen aan te brengen. Het kabinet wil het daarbij echter niet laten. Er bestaat bij bestuursorganen inmiddels ook een schat aan ervaring met bezwaarschriftprocedures. Het kabinet zal daarom het initiatief nemen om, in samenspraak met vertegenwoordigers van bestuursorganen op alle niveau's, te komen tot een bundeling van deze ervaringen in een «Handreiking voor het inrichten en voeren van bezwaarschriftprocedures», waarin niet alleen aandacht wordt geschonken aan de toepasselijke wettelijke voorschriften en jurisprudentie, maar ook aan allerhande praktische tips, wenken en waarschuwingen. Zo'n «best practice» benadering kan voor bestuursorganen een belangrijke ondersteuning betekenen bij het proces van verbetering van doelmatigheid en kwaliteit van bezwaarschriftprocedures.

Op één punt zou het geldende recht een belemmering kunnen zijn voor een meer gedifferentieerde inrichting van de bezwaarschriftprocedure. Dit betreft de verplichting om reeds bij de ontvangstbevestiging te melden of een bezwaarschrift al dan niet door een commissie als bedoeld in artikel 7:13 zal worden behandeld (artikel 7:13 lid 2). De Commissie beveelt aan (aanbeveling 16) om te bezien of deze verplichting kan worden versoepeld. Het kabinet meent dat daartoe inderdaad aanleiding bestaat; een daartoe strekkende wetwijziging zal worden opgenomen in het wetsvoorstel evaluatie Awb.

Conclusies:

1. Binnen de bestaande wettelijke kaders zijn belangrijke verbeteringen van de doelmatigheid van de bezwaarschriftprocedure mogelijk. Het kabinet roept bestuursorganen op deze verbeteringen ter hand te nemen en zal ter ondersteuning van dat proces in samenspraak met betrokkenen een handreiking voor het inrichten en voeren van bezwaarschriftprocedures ontwikkelen.
2. In het wetsvoorstel Evaluatie Awb zal een versoepeling van artikel 7:13, tweede lid, worden opgenomen. 0.

5.5 Uitzonderingen en afwijkingen

De tot voor kort nog geldende uitzonderingen op de verplichte bezwaarschriftprocedure voor de onderwijswetgeving en voor medische geschillen in de sociale zekerheid zijn als gezegd vervallen per 1 januari respectievelijk 1 mei 1997. Wel kent de bijzondere wetgeving nog enige afwijkingen van de Awb-regels voor de bezwaarschriftprocedure. Deze worden hieronder besproken.

1. *Studiefinanciering.* De Wet op de studiefinanciering kent wel een bezwaarschriftprocedure, maar daarop zijn de regels van afdeling 7.2 Awb niet van toepassing. Deze uitzondering was destijds ingegeven door de vrees voor grote bestuurslasten als gevolg van de hoorplicht

in bezwaar. De Commissie beveelt aan (aanbeveling 24) om deze afwijking te schrappen, nadat eerst enige ervaring is opgedaan met het horen op verzoek. Het kabinet merkt op dat de Informatie Beheer Groep thans reeds op beperkte schaal belanghebbenden hoort. Bezien wordt hoe een experiment met het in meer gevallen horen van belanghebbenden kan worden vormgegeven. Na evaluatie van dit experiment zal worden bezien in hoeverre afdeling 7.2 Awb van toepassing kan worden verklaard.

2. *Horen op verzoek in fiscale en premiezaken.* Ingevolge artikel 25, vierde lid, AWR behoeft in het belastingrecht de indiener van het bezwaarschrift slechts te worden gehoord indien hij daarom uitdrukkelijk verzoekt. Hetzelfde geldt voor zaken die betrekking hebben op de heffing van premies voor de sociale verzekeringen. De Commissie is van oordeel (aanbevelingen 22 en 45) dat deze afwijking op termijn kan vervallen ten faveure van de hiervoor geschetste algemene variant van horen op verzoek. Het kabinet deelt dit oordeel. In de praktijk werkt de Belastingdienst inmiddels al volgens deze algemene variant. Derhalve zal artikel 25, vierde lid, AWR te zijner tijd voor rijksbelastingen worden geschrapt.
3. *Beslistermijn in fiscale zaken.* In fiscale zaken geldt voor de beslissing op een bezwaarschrift een beslistermijn van een jaar, met de mogelijkheid van verdaging met nog eens een jaar. De belastingdienst hanteert intern echter een veel kortere streeftermijn, te weten drie maanden. De Commissie beveelt aan om, nadat de ervaringen met de interne streeftermijn in kaart zijn gebracht, de wettelijke beslistermijn te bekorten. Deze aanbeveling is in zoverre achterhaald, dat de Belastingdienst sedert 1 januari 1997 de Awb-beslistermijnen als streeftermijnen hanteert. In de loop van 1998 zal dit streven worden geëvalueerd. Vervolgens kan dan worden beslist of de afwijkende beslistermijnen geheel kunnen vervallen, dan wel worden bekort.
4. *Afwijking van artikel 7:5 in fiscale zaken.* Artikel 7:5 Awb bepaalt dat het horen in bezwaar – kort gezegd – niet mag geschieden door een persoon die ook bij de voorbereiding van de primaire beslissing was betrokken. De Commissie beveelt aan deze afwijking te laten vervallen (aanbeveling 14). Het kabinet neemt ook deze aanbeveling over. Daarbij zij aangetekend, dat het in fiscale zaken wel eens voorkomt dat de belastingplichtige zelf verzoekt om behandeling van zijn bezwaar door dezelfde inspecteur die ook de aanslag heeft voorbereid. Naar het oordeel van het kabinet verzet artikel 7:5 zich niet tegen honorering van een dergelijk verzoek.

Voor al deze voornemens geldt, dat zij voor de betrokken diensten belangrijke praktische gevolgen hebben. Derhalve zal in overleg met betrokkenen zorgvuldig moeten worden bezien, op welke wijze en op welke termijn deze voornemens kunnen worden uitgevoerd. Wat de aanpassing van de fiscale bezwaarschriftprocedure betreft geldt voorts, dat wat voor de rijksbelastingdienst mogelijk is, niet zonder meer ook mogelijk is voor de belastingheffing door (kleinere) provincies, gemeenten en waterschappen. Nader overleg is derhalve nodig; het kabinet zal daarvan in de eerste voortgangsrapportage verslag doen.

Conclusie: Het kabinet neemt de aanbevelingen 14, 22, 23 en 24 van de Commissie over. Over de uitvoering daarvan zal in de eerste voortgangsrapportage verslag worden gedaan.

6 Het bestuursprocesrecht

6.1 Algemeen

Het algemene beeld dat uit de evaluatie naar voren komt, is dat de bestuursrechter en de partijen grosso modo goed uit de voeten kunnen

met het in hoofdstuk 8 van de Awb neergelegde uniforme bestuursprocesrecht. Ook de veranderingen als gevolg van de herziening van de rechterlijke organisatie hebben niet tot grote problemen geleid. Volgens de Commissie heeft hoofdstuk 8 Awb mitsdien de door de wetgever beoogde bijdrage geleverd aan een goede procesvoering. Deze constatering doet het kabinet deugd.

Niettemin signaleert de Commissie ook enkele knelpunten. Beroepsprocedures duren nog altijd te lang, en de verschillende rechterlijke colleges hanteren hun procesbevoegdheden soms op te verschillende wijze. Voorts doet de Commissie aanbevelingen over een reeks van kleinere punten. Voor zover de aanbevelingen van de Commissie zich richten tot de wetgever of de regering, worden zij hierna besproken. Daarnaast komen enkele punten aan de orde waarover de Commissie geen aanbevelingen doet, maar waarvan op andere wijze is gebleken dat zij aandacht vergen.

Eén aanbeveling wil het kabinet reeds op deze plaats overnemen. Dat is de aanbeveling om (de toepassing van) het bestuursprocesrecht bij de volgende evaluatie van de Awb te betrekken (aanbeveling 2). Het kabinet is van oordeel dat de evaluatie van het bestuursprocesrecht, niettegenstaande de aan het vroege tijdstip van de evaluatie inherente beperkingen, een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de kennis van het bestuursprocesrecht en belangrijke aanbevelingen tot verbetering heeft opgeleverd.

Conclusie: Het bestuursprocesrecht wordt betrokken in de volgende evaluatie.

6.2 Toegang tot de rechter

Griffierechten

De Commissie beveelt aan de griffierechten in ieder geval niet verder te verhogen. Voor het lage griffierecht tarief onderschrijft het kabinet deze aanbeveling in zoverre, dat substantiële verhogingen daarvan niet wenselijk zijn. Voor het overige wordt thans onderzocht of het mogelijk is de opbrengst van de griffierechten te verhogen. Een verhoging van het hoge griffierecht kan daarbij niet worden uitgesloten.

Voorts doet de Commissie de aanbeveling aan de rechter om acht te slaan op verzoeken om onoverkomelijke financiële belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen (aanbeveling 51). Daarnaast beveelt de Commissie aan dat de griffier de mededeling van verschuldigdheid van het griffierecht (artikel 8:41, tweede lid, eerste volzin) zo spoedig mogelijk na ontvangst van het beroepschrift doet en daarbij informatie geeft over de wijze van betaling.

Alvorens het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, dient de indiener te zijn gewezen op de gevolgen van niet tijdige betaling (aanbeveling 52). Het kabinet wijst – zoals eerder is betoogd bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften («Restyling Mulder», kamerstukken II 1996/1997, 23 689) – een wettelijke regeling van het verlenen van vrijstelling van griffierecht (of zoals bij Mulder-zaken van de zekerheidsstelling) van de hand. De gevallen waarin geoordeeld moet worden dat het recht op toegang tot de rechter – zoals beschermd door artikel 6 EVRM – wordt belemmerd, betreffen veelal specifieke, op zichzelf staande gevallen, welke niet in een wettelijke regeling zijn te ondervangen. Een dergelijke wettelijke regeling is volgens het kabinet bovendien overbodig, nu ingevolge de jurisprudentie van de Hoge Raad het recht op toegang tot de rechter voor een ieder verzekerd blijft en van geval tot geval moet worden beoordeeld.¹

¹ HR 24 juni 1994, NJ 1994, 657 en HR 31 januari 1995, NJ 1995, 598.

Gebleken is dat de mededeling van de verschuldigdheid van het griffierecht en de gevolgen van het betalen daarvan voor de ontvankelijkheid van het beroep veelal reeds praktijk is. Bij de eerste beoordeling van het beroepschrift door de administratie pleegt dit aspect aandacht te krijgen. Blijkt er nog geen griffierecht te zijn betaald, dan volgt een aantal gerechten de procedure om reeds in de brief met de ontvangstbevestiging op de verplichting daartoe te wijzen, waarbij een termijn wordt genoemd waarbinnen het bedrag moet zijn betaald. Na het verlopen van die termijn zonder dat er is betaald, wordt per aangetekende brief een aanmaning verzonden waarin wederom op de gevolgen van het niet betalen wordt gewezen. Het kabinet is van mening dat deze procedure navolging verdient; zij is waarschijnlijk ook goedkoper dan het in alle gevallen aanmanen bij aangetekende brief.

Conclusies:

1. Het lage griffierecht wordt niet substantieel verhoogd.
2. Het griffierecht is slechts in uitzonderingsgevallen een met artikel 6 EVRM onverenigbare belemmering van de toegang tot de rechter; een wettelijke regeling voor die gevallen is niet wenselijk.
3. De twee stappen-procedure ten aanzien van het wijzen op de gevolgen van niet-betaling van griffierecht verdient navolging.

6.3 Eenheid in de hantering van procesbevoegdheden

Landelijk uniforme procesregeling

De Commissie constateert dat de verschillende gerechten – het gaat dan vooral om de rechtbanken – de in het procesrecht neergelegde bevoegdheden niet altijd op dezelfde wijze hanteren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het beleid bij verzoeken van partijen om uitstel, het al of niet toelaten van repliek en dupliek of het al dan niet inschakelen van deskundigen. Dikwijls gaat het daarbij om onderwerpen waarbij uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een zoveel mogelijk uniform optreden van de verschillende colleges gewenst is, zij het dat ook voor het kabinet buiten kijf is dat de rechter altijd de bevoegdheid dient te behouden om in een concrete zaak van uniforme richtlijnen af te wijken indien een goede behandeling van de zaak dat vergt. Binnen de rechterlijke macht¹ werd overigens reeds voor de evaluatie gewerkt aan verbetering van de rechtseenheid op dit gebied door middel van (beleids-) afspraken tussen de verschillende gerechten; daarvoor zijn diverse vormen van overleg tussen de colleges ingesteld.

De Commissie verwacht dat het hoger beroep op den duur aan een meer uniforme hantering van procesbevoegdheden zal bijdragen, maar voegt daar terecht aan toe dat dit slechts geldt voor zover de procesrechtelijke beslissingen van de rechter uitdrukkelijk in de uitspraak worden opgenomen. Bij een aantal in dit verband belangrijke beslissingen, zoals het aan een partij verlenen van uitstel van de termijn waarbinnen een stuk had moeten worden ingediend, is dit nu juist niet (altijd) het geval. Voor dergelijke beslissingen beveelt de Commissie de gerechten aan om in het belang van de rechtseenheid, rechtszekerheid en doelmatigheid in onderling overleg een landelijke uniform «rolreglement» te ontwikkelen. De benaming «rolreglement» is overigens enigszins verwarrend: in bestuursrechtelijke zaken bestaat geen klassieke «rol» en het is ook niet de bedoeling om die in te voeren. Het gaat om in de procespraktijk ontwikkelde uniforme regels voor de wijze waarop processuele bevoegdheden worden gehanteerd. Een neutralere benaming als «procesregeling» verdient dus de voorkeur.

¹ Daaronder worden in dit kabinetsstandpunt mede verstaan de met bestuursrechtspraak belaste colleges die ingevolge art. 1 Wet R.O. in formele zin niet tot de rechterlijke macht behoren, maar daarmee materieel in alle opzichten op één lijn te stellen zijn.

De aanbeveling om te komen tot een landelijk uniforme procesregeling voor de rechtbanken spreekt het kabinet aan. Meer eenheid in de

uitoefening van processuele bevoegdheden is gewenst. Het hoger beroep kan onvoldoende in deze eenheid voorzien, mede omdat het enkele feit dat de ene rechtbank bij bepaalde processuele beslissingen een andere lijn volgt dan een andere, nog niet betekent dat deze beslissingen onjuist zijn en in hoger beroep tot vernietiging van de aangevallen uitspraak kunnen leiden. Een landelijke uniforme procesregeling zou aansluiten bij de ontwikkelingen in het civiele procesrecht. In het civiele recht is een beweging gaande om het rolreglement ook te gaan hanteren voor het versnellen van de procedure (zie: Eindrapportage Projectteam Doelmatigheid Civiele procedures, Ministerie van Justitie, 1996). Aangezien een van de geconstateerde knelpunten in de beroepsprocedure de doorlooptijd is, ligt ook om die reden het hanteren van een uniforme procesregeling in het bestuursprocesrecht voor de hand.

Volgens de Commissie zou een dergelijke procesregeling de vorm kunnen krijgen van hetzij een algemene maatregel van bestuur, hetzij een gepubliceerde rechterlijke regeling. De tweede mogelijkheid heeft vooralsnog de voorkeur van het kabinet. In de eerste plaats past een vorm van zelfregulering door de rechterlijke macht bij de aard van de regels waar het om gaat: het gaat om regels die de dagelijkse praktijk van het rechterlijk werk betreffen. In de tweede plaats zijn dergelijke «rechterlijke beleidsregels» flexibeler dan algemeen verbindende voorschriften. Dit laatste temeer omdat, anders dan de Commissie kennelijk meent, niet kan worden uitgesloten dat een deel van deze voorschriften (bijvoorbeeld een beslistermijn voor de rechter) bij wet in formele zin zou moeten worden vastgesteld. Rechterlijke beleidsregels kunnen gemakkelijker worden aangepast aan veranderingen in de procespraktijk. In de derde plaats berust de bindende werking van dergelijke regels op aanvaarding door de rechters zelf. Dat verzekert enerzijds voldoende draagvlak, en laat anderzijds de mogelijkheid open dat in een concrete zaak van de regels wordt afgeweken als dat in verband met de bijzonderheden van de zaak voor een goede behandeling noodzakelijk is. Zo'n afwijkingsbevoegdheid kan uit een oogpunt van kwaliteit van de rechtspraak niet worden gemist. In de vierde plaats sluit een uniforme procesregeling in de vorm van rechterlijke beleidsregels goed aan bij een reeds gegroeide praktijk. Diverse rechtbanken hebben al regelingen bekendgemaakt over onder meer het uitstelbeleid. Een werkgroep uit de rechtbanken beziet thans hoe deze regelingen zullen worden geharmoniseerd. Het resultaat daarvan zou de kiem kunnen zijn van een uniforme landelijke procesregeling; andere onderwerpen – de Commissie doet daarvoor een reeks suggesties – kunnen daar geleidelijk en naar behoefte aan worden toegevoegd. Het kabinet juicht dit initiatief toe; de eerste ondergetekende heeft enige formatie ter beschikking gesteld voor de ondersteuning van genoemde werkgroep.

Conclusie: Het kabinet onderschrijft de aanbeveling aan de rechterlijke macht om te komen tot een landelijke uniforme procesregeling voor de rechtbanken en zal initiatieven die daartoe vanuit de rechtbanken reeds worden genomen, waar nodig en mogelijk ondersteunen.

Inschakelen deskundigen

De artikelen 8:47 en 8:48 Awb geven het wettelijke kader voor het tijdens het vooronderzoek inschakelen van deskundigen. Ingevolge artikel 8:47 Awb kan de rechter een deskundige benoemen voor het instellen van een onderzoek. Artikel 8:48 is toegespitst op het inschakelen van een arts. Uit de evaluatie komt naar voren dat er tussen de verschillende rechtbanken vrij grote verschillen bestaan in het beleid ten aanzien van de inschakeling van deskundigen. De Commissie beveelt de rechterlijke macht dan ook aan daarin in onderling overleg meer eenheid te brengen. Het kabinet constateert dat het inschakelen van deskundigen niet een louter procedurele kwestie is; het raakt ook aan de taakopvatting van de

rechter. Niettemin zou in het kader van de landelijke procesregeling tenminste enige uniformiteit bereikt moeten kunnen worden. Van belang is echter wel, dat dit vooral geldt voor typen deskundigen die regelmatig in hetzelfde type geschil worden ingeschakeld. Het kwantitatief belangrijkste voorbeeld daarvan wordt gevormd door de inschakeling van medische deskundigen in sociale zekerheidsgeschillen. Juist voor deze categorie is de situatie kort geleden belangrijk gewijzigd: op 1 mei 1997 is ook voor medische geschillen in de sfeer van de sociale zekerheid de bezwaarschriftprocedure ingevoerd (Stb. 1997, 175 en 178). Sommigen hebben de verwachting uitgesproken dat medische deskundigen vaker door de uitvoeringsorganen tijdens de bezwaarschrift-procedure zullen worden ingeschakeld en minder door de bestuursrechter. Of dit laatste zich inderdaad zal voordoen is op dit moment nog niet te zeggen. Verdere uniformering van het beleid inzake de inschakeling van medische deskundigen zal dus mede afhankelijk zijn van de ervaringen met de medische bezwaarschriftprocedure.

Conclusie: Het brengen van eenheid in het beleid inzake de inschakeling van deskundigen is in de eerste plaats een zaak van de rechterlijke macht zelf. Een landelijke uniforme procesregeling biedt daarvoor een geschikt kader.

6.4 De duur van de beroepsprocedure

Uit de evaluatie is gebleken dat de voortgang van de procedure bij de bestuursrechter nog te wensen overlaat, zij het daarbij moet worden aangetekend dat de situatie over het geheel genomen al duidelijk is verbeterd ten opzichte van de «aanloopjaren» 1994 en 1995. De beroepsprocedure valt uiteen in een fase van vooronderzoek en een fase van onderzoek ter zitting. In de fase van het vooronderzoek wordt de voortgang voor het grootste gedeelte beïnvloed door het gedrag van de procespartijen en de aard van het vooronderzoek (met name het tijdig indienen van stukken en het verschaffen van andere informatie). In de fase van het onderzoek ter zitting heeft vooral de rechter de grootste invloed op de voortgang. Door de onderzoekers zijn diverse voorstellen gedaan om een vlotte en efficiënte procesvoering in beide fasen te bevorderen, waaronder het beter gebruik maken van snelheidsbevorderende maatregelen die de Awb reeds biedt (bijvoorbeeld comparities tussen partijen in een vroegtijdig stadium). Een standaardregeling voor de hantering van termijnen en het verlenen van uitstel, eventueel op te nemen in de hierboven genoemde procesregeling, zou eveneens tot versnelling kunnen leiden.

Rechterlijke beslistermijn

Hoofdstuk 8 Awb bevat, anders dan hoofdstuk 7 voor de bezwaarfase (artt. 7:10 en 7:24), geen bepalingen over de maximale doorlooptijd van een beroepszaak. Wel zijn dergelijke bepalingen opgenomen in enkele bijzondere wetten, hetgeen als nadeel heeft dat zaken op basis van die wetten voorrang kunnen krijgen voor zaken waarvoor een dergelijke termijn niet is geregeld. Gelet op het voorgaande en mede in het licht van het in artikel 6 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) neergelegde vereiste van berechting binnen een redelijke termijn, acht de Commissie de tijd rijp om in de Awb een termijn op te nemen voor de totale duur van de beroepsprocedure, dat wil zeggen voor het tijdsverloop tussen de indiening van het beroepschrift en de uitspraak van de rechter. Zij beveelt aan op korte termijn nader onderzoek te doen naar de lengte van een dergelijke termijn alsmede naar de voorwaarden die moeten worden vervuld om de rechter in staat te stellen deze termijn ook te halen (aanbeveling 19). Volgens de VNG zal een dergelijke beslistermijn zowel voor het bestuursorgaan als de burger meer zekerheid brengen.

Het kabinet is met de Commissie van oordeel dat doorlooptijden van beroepszaken zo kort mogelijk dienen te zijn. Echter, de voortgang van een proces is niet alleen afhankelijk van de snelheid van werken van de rechter, maar ook van de verhouding tussen werklast en beschikbare capaciteit, alsmede van het gedrag van procespartijen en van derden, zoals deskundigen of anderen die inlichtingen moeten verschaffen. Vooral nog zal daarom geen algemene beslistermijn in de wet worden opgenomen, maar zal in overleg met de rechterlijke macht, waarbinnen een onderzoek naar de behandeltermijnen is gestart, worden bevorderd dat richtlijnen voor de maximumtermijnen voor afdoening van verschillende soorten bestuurszaken in het landelijk uniforme procesregeling worden opgenomen. Een dergelijke regeling kan ook voorzien in de onvermijdelijke uitzonderingen – bijvoorbeeld voor het geval een pre-judiciële vraag moet worden gesteld of inlichtingen in het buitenland moeten worden ingewonnen – en kan desgewenst verschillende termijnen stellen voor verschillende categorieën zaken. Een wettelijke regeling op deze punten zou al snel te gedetailleerd en daardoor te star worden. Wanneer meer duidelijkheid is ontstaan over de voor de verschillende typen zaken haalbare termijnen, kan eventueel alsnog een regeling in de wet worden overwogen. Vooruitlopend op het totstandkomen van streeftermijnen zou het een goede zaak zijn als de gerechten aan (potentiële)procespartijen meer inzicht zouden geven in de feitelijke gemiddelde doorlooptijden van verschillende categorieën zaken, door deze gemiddelde doorlooptijden periodiek bekend te maken. Partijen weten dan met welke periode zij in ieder geval rekening hebben te houden.

Conclusies:

1. Het verdient aanbeveling om, in aansluiting op bestaande initiatieven binnen de rechterlijke macht, een rechterlijke beslistermijn in de vorm van een streeftermijn op te nemen in de uniforme landelijk procesregeling.
2. Het verdient aanbeveling dat de gerechten periodiek de gemiddelde doorlooptijden van verschillende categorieën zaken bekend maken.

Sancties op termijnoverschrijding

Uit oogpunt van tijdige afdoening van beroepen wordt het als een leemte ervaren dat de Awb geen sancties stelt op overschrijding van de termijn van indiening van een verweerschrift en de processtukken door het bestuursorgaan (art. 8:42 Awb). Te denken valt aan een dwangsom of een boete die ten gunste van het gerecht dan wel appellant zou kunnen worden opgelegd indien een termijnoverschrijding er aantoonbaar toe heeft geleid of zal leiden dat een voortvarende behandeling van de zaak wordt geblokkeerd. De VNG acht het in dit verband van belang ook te achterhalen waardoor de vertraging van de indiening van processtukken ontstaat. De gegunde termijn voor het indienen van de stukken is volgens de VNG vaak te kort. De Commissie is van mening dat de beantwoording van de vraag welke vorm dergelijke sancties zouden moeten krijgen en welke grenzen er aan de toepassing daarvan moeten worden gesteld, nader onderzoek vergen (aanbeveling 20).

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling, onder de aantekening dat sancties slechts het sluitstuk kunnen zijn van een meeromvattende oplossing van het probleem. Binnen de rechterlijke macht is deze aanbeveling ter harte genomen en is een werkgroep ingesteld, die de mogelijkheden voor vorm en reikwijdte van dergelijke sancties onderzoekt. De mogelijke sancties die onderzocht worden, zijn – voor de ernstigere gevallen van nalatigheid – het hanteren van een dwangsom op te late indiening of – indien het een twee-partijenconflict betreft – het kennelijk gegrond verklaren van het beroep (vgl. Rb Assen 19 juli 1994, RAwb 1995, aanbeveling 7). Bij het onderzoek wordt tevens gezien of de

diverse experimenten op dit terrein bij de gerechten (bijvoorbeeld inzake het uitstelbeleid) voor algemene toepassing geschikt zijn. De klachten van bestuursorganen over de vertraging die bij de gerechten ontstaat, na indiening van hun verweerschrift, zullen bij het onderzoek worden betrokken. Het kabinet heeft financiële middelen ter beschikking gesteld voor dit onderzoek en wacht de bevindingen van de werkgroep af. Indien de werkgroep tot de conclusie komt dat invoering van een dwangsom gewenst is, zal de daartoe noodzakelijke wetswijziging ter hand worden genomen. Het oordeel van de VNG dat de thans gegunde termijnen vaak te kort te zijn, kan het kabinet in algemene zin niet onderschrijven. De standaardtermijn van de Awb is vier weken, en bovendien wordt desgevraagd nog vaak uitstel verleend. Deze termijnen moeten in het normale geval voldoende zijn om de stukken in te zenden en een verweerschrift op te stellen. Dat laat onverlet dat dit in bijzondere situaties, zoals pieken in het aantal beroepen of een groot aantal verzoeken om versnelde behandeling, anders kan zijn. In dergelijke overmachtssituaties ligt het toepassen van sancties minder voor de hand. **Conclusie:** Het kabinet acht enigerlei vorm van sanctie op overschrijding van de indieningstermijn door bestuursorganen gewenst. Onderzocht wordt welke vorm deze sanctie moet krijgen.

Effecten werklastmeting

Een andere mogelijkheid om de beroepsprocedure te versnellen is het gebruik maken van de mogelijkheid om het onderzoek ter zitting over te slaan. Artikel 8:57 Awb bepaalt in dit verband dat, indien partijen daarvoor toestemming hebben gegeven, de rechtbank kan bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft. In dat geval sluit de rechtbank het onderzoek. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat sommige gerechten bij de toepassing van dit artikel de wijze van werklastmeting een rol laten spelen. Zittingen spelen een belangrijke rol in de werklastmeting, waardoor toepassing van artikel 8:57 Awb zou betekenen dat door rechters verricht onderzoek buiten zitting minder meetelt voor de werklastmeting en daardoor minder betrokken wordt in de mede daarop gebaseerde budgettering.

De Commissie waarschuwt op grond van het bovenstaande voor de effecten die van het systeem van werklastmeting uit kunnen gaan op de procespraktijk. Bij het bepalen van de criteria voor de meting van de werklast dienen volgens de Commissie de effecten op het hanteren van het procesrecht in kaart te worden gebracht (aanbeveling 38). Het kabinet is van mening dat de wijze van werklastmeting niet in de weg mag staan aan een goede en efficiënte werkwijze van de rechterlijke macht. Het kabinet neemt de waarschuwing dan ook ter harte. Zij wijst er tegelijkertijd op dat in het nieuwe budgetteringssysteem de verantwoordelijkheid voor de verdeling van de middelen bij de rechterlijke macht komt te liggen. De rechterlijke macht zelf zal mitsdien de gevolgen voor de procespraktijk in de gaten moeten houden. De verantwoordelijkheid voor het kabinet blijft dat de omvang van het budget toereikend is voor de gerechten. Momenteel wordt met het nieuwe systeem van werklastmeting – dat door een werkgroep binnen de rechterlijke macht in overleg met het Ministerie van Justitie is opgesteld – proefgedraaid binnen de gerechten. In dit nieuwe werklastmetingsstelsel speelt wat het bestuursrecht betreft het onderscheid tussen wel of geen zitting geen rol (meer). Over de gevolgen voor de procespraktijk van dit nieuwe systeem is nog geen empirisch materiaal voor handen.

Conclusie: Bij de evaluatie van het nieuwe werklastmetingsstelsel zal aandacht worden geschonken aan eventuele ongewenste effecten voor de procespraktijk.

Communicatie

De Commissie is van mening dat een betere communicatie tussen rechter en bestuur een zekere bijdrage kan leveren aan het oplossen van de problematiek van het te laat indienen van op de zaak betrekking hebbende stukken en verweerschriften. Rechter en bestuur zouden elkaar, zowel in het algemeen als in individuele zaken, meer kunnen informeren over elkaars werkwijze en over de oorzaken van vertragingen.

Daarbij dienen wel de uit de rechterlijke onpartijdigheid voortvloeiende grenzen in acht te worden genomen (aanbeveling 58). De VNG valt de Commissie hierin bij. De VNG benadrukt het belang van uitwisseling van kennis en ervaring tussen bestuurders en ambtenaren werkzaam bij een gemeente enerzijds en de rechterlijke macht anderzijds. De VNG doet de suggestie om rechterlijke ambtenaren in opleiding intensiever te laten kennis maken met het openbaar bestuur.

Het kabinet onderschrijft de visie van de Commissie dat, met inachtneming van de grenzen die voortvloeien uit de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid, een betere communicatie tussen openbaar bestuur en rechter een bijdrage kan leveren aan een sneller verloop van de beroepsprocedure. Een betere informatie-uitwisseling over en weer over zaken als de geldende termijnen, de gemiddelde doorlooptijden en de aan te leveren stukken kan misverstanden voorkomen en daardoor vertraging voorkomen. In dit verband zou het ook nuttig zijn als de rechtbanken niet alleen de balie, maar ook veelvuldig procederende bestuursorganen op enigerlei wijze zouden betrekken bij het opstellen van de onderdelen van de landelijke procesregeling die hen rechtstreeks raken. Dergelijk overleg vindt overigens ook nu al wel plaats.

Wat de suggestie van de VNG over de opleiding betreft, is het van belang te weten dat de opleiding zes jaar duurt en een binnenstage, een buitenstage en een theoretisch vormingsprogramma omvat. De binnenstage bestaat uit vijf deelstages die worden doorgebracht bij een arrondissementsrechtbank en -parket. De buitenstage wordt elders doorgebracht, d.w.z. buiten de rechterlijke organisatie. Tijdens de buitenstage worden werkzaamheden verricht die kunnen bijdragen aan het verwerven van kennis, vaardigheden en ervaring ten behoeve van het ambt van rechterlijk ambtenaar. Een dergelijke buitenstage kan uit allerlei vormen bestaan: een stage in de advocatuur, op een ministerie, bij de politie, in het bedrijfsleven, maar ook een stage bij een gemeente of provincie behoort tot de mogelijkheden. In de uiteindelijke keuze voor een bepaalde buitenstage is de raio vrij. Het theoretisch vormingsprogramma bestaat uit vaardigheidsleergangen en studiebijeenkomsten, die doorlopen worden tijdens de binnenstage. Dit programma wordt verzorgd door de Stichting Studiecentrum Rechtspleging in Zutphen. Het opleidingsreglement van de SSR moet worden goedgekeurd door de minister van Justitie. Het kabinet zal bevorderen dat tijdens de opleiding van rechterlijke ambtenaren meer nog dan nu het geval is kennis kan worden genomen van het functioneren van het openbaar bestuur, zowel in het theoretisch gedeelte als bijvoorbeeld door tijdens de deelstage bestuursrecht plaats in te ruimen voor een stage bij een bestuursorgaan dan wel door de buitenstage te doorlopen bij een gemeente, provincie, zelfstandig bestuursorgaan of departement. Het kabinet wil op deze plaats overigens benadrukken dat het omgekeerde ook geen kwaad zou kunnen: bestuurders en bestuursambtenaren die zich verdiepen in het functioneren van gerechten in de praktijk.

6.5 Intrekking of wijziging van een besluit hangende bezwaar of beroep (artt. 6:18, 6:19 Awb)

Artikel 6:18 Awb bepaalt dat hangende een bezwaar of beroep het bestuursorgaan bevoegd is (blijft) tot intrekking of wijziging van het

besluit waartegen het bezwaar is gemaakt dan wel het (hoger) beroep is ingesteld. Heeft het bestuursorgaan van deze bevoegdheid gebruik gemaakt dan bepaalt artikel 6:19 Awb dat het bezwaar respectievelijk het beroep geacht wordt mede tegen het (nieuwe) intrekings- of wijzigingsbesluit te zijn gericht, tenzij dat besluit geheel aan het bezwaar respectievelijk het beroep tegemoet komt. De artikelen beogen enerzijds het bestuursorgaan de vrijheid te laten het bestreden besluit in te trekken of te wijzigen in de gevallen waarin daartegen geen bezwaar bestaat, en anderzijds een voorziening te treffen ter voorkoming van verlies van rechtsbescherming voor appellants als gevolg van die intrekking of wijziging. Artikel 6:19 Awb voorkomt dan opeenvolgende procedures. In de praktijk blijken deze artikelen nogal wat vragen en complicaties op te roepen, met name ook in hoger beroep. Ter illustratie diene een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB 2 april 1997; JB 1997, 136). In deze zaak werd tijdens het hoger beroep het bestreden besluit (toekenning arbeidsongeschiktheidsuitkering op basis van een arbeidsongeschiktheid van 15 tot 25%) ingetrokken en een nieuw besluit genomen, waarbij een uitkering werd toegekend op basis van een arbeidsongeschiktheid van 80 tot 100%. De CRvB komt tot het oordeel dat naar de letter artikel 6:19 Awb zich verzet tegen het in het geding in hoger beroep betrekken van de latere besluiten (die kwamen namelijk geheel tegemoet aan het ingestelde hoger beroep), maar dat met inachtneming van het doel en de strekking van de artikelen 6:18 en 6:19 Awb het hoger beroep geacht wordt mede gericht te zijn tegen de latere twee besluiten (hierdoor kon alsnog een rechterlijk oordeel worden verkregen over de wijze van totstandkoming van de besluiten). Ook de mogelijke samenloop met artikel 6:20 Awb (de verplichting voor het bestuursorgaan om nog een besluit op een aanvraag te nemen, ook indien het bezwaar of beroep gericht is tegen het niet tijdig nemen van een besluit) blijkt vragen op te roepen.

De VNG signaleert als knelpunt dat indien een bestuursorgaan wil terugkomen op een primaire beschikking dit leidt tot de vraag of dit op basis van 6:18 Awb (nieuw primair besluit) of op basis van 7:11 Awb (heroverweging en beslissing op bezwaar) moet worden gedaan.

Op korte termijn lijkt voor die vragen en complicaties wetswijziging geen uitkomst te bieden. Ook het schrappen van deze artikelen wordt als alternatief verworpen, aangezien als voordeel van deze artikelen wordt gezien dat zij het bestuursproces dynamischer kunnen maken, doordat zij de verstarrende werking van de ex tunc-toetsing kunnen doorbreken.

Toetsing ex tunc betekent toetsing in het licht van de feiten en omstandigheden op het moment dat het bestuursorgaan het bestreden besluit nam. Als nieuwe omstandigheden tot het wijzigen van het te toetsen besluit leiden, kunnen zij door toepassing van de artikelen 6:18 en 6:19 Awb nog in de procedure worden meegenomen, waar zowel bestuursorganen als appellants baat bij kunnen hebben.

De Commissie beveelt dan ook aan om naar deze materie nadere studies te laten verrichten, die het proces van jurisprudentievorming sneller structuur en eenheid kunnen geven. De VNG is dezelfde mening toegedaan: een onderzoek zou de toepassing van deze artikelen kunnen verduidelijken. Na enige jaren zou volgens de Commissie een wetswijziging ter hand kunnen worden genomen (aanbeveling 17). Het rapport «Bestuur in geding» stelt voor om de mogelijkheden voor het bestuur om zijn besluit hangende bezwaar of beroep te wijzigen, verder te verruimen. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de Commissie. Het kabinet is voorts van mening dat deze aanbeveling zich (mede) richt tot de rechterlijke macht zelf. In overleg met de rechterlijke macht zal op korte termijn een kleine werkgroep worden gevormd met enkele leden uit de rechterlijke macht, de rechtswetenschap en de bestuurspraktijk om naar deze problematiek onderzoek te (doen) verrichten en mogelijke oplossingen aan te dragen. Daarbij zal afzonderlijk aandacht worden besteed aan de

toepassing van de artikelen 6:18 en 6:19 in hoger beroep. Ook het voorstel uit het rapport «Bestuur in geding» kan in dit onderzoek worden meegenomen. Ten behoeve van het onderzoek zullen zonodig financiële middelen worden vrijgemaakt.

Conclusie: Het kabinet zal in overleg met betrokkenen het initiatief nemen tot nader onderzoek naar de toepassing van de artikelen 6:18 en 6:19, mede in hoger beroep.

6.6 Schadevergoeding

Artikel 8:73 Awb biedt de mogelijkheid tot het toekennen van een schadevergoeding door de bestuursrechter. Indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, kan zij, indien daarvoor gronden zijn, op verzoek van een partij de door haar aangewezen rechtspersoon veroordelen tot schadevergoeding die die partij lijdt. Indien de rechtbank de omvang van de schadevergoeding niet of niet volledig kan vaststellen, kan zij in haar uitspraak bepalen dat ter voorbereiding van een nadere uitspraak daarover het onderzoek wordt heropend. In de onderzochte periode werd het ontbreken van afzonderlijke regels voor het nader onderzoek door verschillende gerechten als een probleem ervaren. Daarnaast wordt als probleem ervaren dat de mogelijkheid van schadevergoeding ontbreekt bij tegemoetkoming van het bestuursorgaan naar aanleiding van het beroep. Er kan immers reeds (rente-)schade zijn ontstaan, die aan het gedrag van het bestuursorgaan te wijten is. De Commissie beveelt aan om voor het nader onderzoek naar de omvang van de schadevergoeding als bedoeld in artikel 8:73, tweede lid, Awb nadere regels te stellen. Zij stelt voor aan te sluiten bij de artikelen 612 tot en met 615b van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, inzake de civiele schadestaatprocedure (aanbeveling 10). Tevens beveelt de Commissie aan om naar analogie met artikel 8:75a Awb te voorzien in de mogelijkheid van een afzonderlijk verzoek tot schadevergoeding in geval het beroep wordt ingetrokken, omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan de indiener van het beroepschrift is tegemoetgekomen (aanbeveling 11).

Het kabinet erkent dat er aanvankelijk binnen de bestuurssectoren van de rechtbanken sprake was van enige gewenning aan de bevoegdheden tot toekenning van schadevergoeding. De bestuursrechters zijn evenwel steeds meer inhoud gaan geven aan hun bevoegdheden door toepassing naar analogie van de bepalingen van de civiele schadestaatprocedure, dan wel door vorming van combi-kamers met rechters uit de civiele sector. Het kabinet neemt de aanbeveling over het nader onderzoek dan ook niet over, omdat uit de ontwikkelingen binnen de rechtbanken blijkt dat de vaststelling van de omvang van de schadevergoeding inmiddels voor steeds minder problemen zorgt. Het kabinet neemt wel de aanbeveling over om de schadevergoeding in geval van tegemoetkoming door het bestuursorgaan mogelijk te maken. Hierdoor wordt namelijk voorkomen dat appellants voor het verkrijgen van schadevergoeding alsnog een procedure bij het bestuur moet volgen (zo nodig gevolgd door een procedure in twee rechterlijke instanties). Dit laatste levert onnodig gebruik van (gerechtelijke) procedures op en onnodig tijd- en geldverlies voor het bestuur, de rechter en appellants(en). Een wijziging van artikel 8:73 Awb, analoog aan artikel 8:75a Awb, zal dan ook worden meegenomen in de Evaluatiewet Awb.

Artikel 8:73 laat de burger de keuze om zich met zijn verzoek om schadevergoeding tot de bestuursrechter, dan wel de burgerlijke rechter te wenden. In de literatuur zijn stemmen opgegaan om de bestuursrechtelijke weg exclusief te maken, althans deze keuzevrijheid te heroverwegen in het licht van de recente jurisprudentie rond de zogenaamde zelfstandige schadebesluiten. Het kabinet is van oordeel dat het nog te

vroeg is om alle gevolgen van deze jurisprudentie goed te kunnen overzien, en wil daarom thans nog niet tot wetwijziging overgaan. Dit neemt niet weg dat er inderdaad aanleiding is om artikel 8:73 in het licht van deze jurisprudentie opnieuw te bezien. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht heeft reeds het voornemen in het kader van de vijfde tranche een regeling voor de zogenaamde nadeelcompensatie op te stellen. Het kabinet zal de Commissie verzoeken dit onderwerp uit te breiden tot het bestuursrechtelijke schadevergoedingsrecht in het algemeen en in dat kader ook te bezien of artikel 8:73 wijziging behoeft.

Conclusies:

1. In het wetsvoorstel evaluatie Awb zal worden voorzien in een wijziging van artikel 8:73 analoog aan artikel 8:75a.
2. Het kabinet zal de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht verzoeken in het kader van de vijfde tranche te bezien of artikel 8:73 wijziging behoeft.

6.7 Proceskostenveroordeling en overige vergoedingen

Kosten bezwaarschriftprocedure

Kosten die een burger maakt in het kader van een bezwaarschriftenprocedure komen in het kader van een proceskostenveroordeling niet voor vergoeding in aanmerking. Over de vraag of deze kosten wel via de weg van de schadevergoeding kunnen worden verhaald, bestaat geen eenstemmigheid. Volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad – die overigens van voor de inwerkingtreding van de Awb dateert – is dit bij de civiele rechter wel mogelijk. Volgens de jurisprudentie van de meeste bestuursrechters bestaat deze mogelijkheid slechts indien het primaire besluit zo gebrekkig was dat moet worden aangenomen dat het bestuursorgaan «tegen beter weten in» een onrechtmatig besluit heeft genomen, dan wel «slechts in bijzondere gevallen». Deze onduidelijkheid is ongewenst. Het kabinet zal daarom de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht verzoeken advies uit te brengen over de vraag, in hoeverre het nuttig en nodig is de jurisprudentie van de bestuursrechters te codificeren.

Conclusie: Het kabinet zal de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht verzoeken te adviseren over eventuele codificatie van de jurisprudentie inzake vergoeding van proceskosten in de bezwaarfase.

Overige proceskosten en vergoeding

Door de klankbordgroep bestuursprocesrecht zijn diverse kleinere knelpunten in de regeling van de vergoeding van proceskosten aangedragen. Het betreft onder meer de vergoeding van rechtsbijstand, niet bestaande uit procesbijstand, de proceskostenveroordeling bij uitspraken op grond van de artikelen 8:54 en 8:55 Awb, de reis-, verblijf- en verletkosten van ambtshalve opgeroepen partijen en de kosten die een partij maakt in verband met het bezoeken van haar gemachtigde ter voorbereiding van het beroep. Ook is gewezen op mogelijke knelpunten rond de vergoedingen voor getuigen, deskundigen en tolken, alsmede voor reis- en verblijfskosten in verband met deskundigenonderzoek. Het kabinet zal deze mogelijke knelpunten, alsmede het met de eventuele oplossing daarvan gemoeide budgettaire beslag, nader inventariseren en vervolgens bezien of er aanleiding is voorstellen te doen tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht of de andere betrokken vergoedingsregelingen.

Conclusie: Het kabinet zal een inventarisatie maken van mogelijke

knelpunten in het Besluit proceskosten bestuursrecht en de andere betrokken vergoedingsregelingen.

Kosten deskundigen

Uit de evaluatie blijkt dat relatief minder dan voorheen deskundigen worden ingeschakeld en dat meer van partijen wordt verwacht om hun stellingen waar te maken. Deze terughoudendheid van de rechter bij het inschakelen van deskundigen wordt mede ingegeven door budgettaire overwegingen. Niet zozeer uit vrees voor overschrijding van het budget – tot 1 januari 1998 gold voor de financiering een open-einde-regeling –, maar wel omdat rechtbanken meer moeite moeten doen om deskundigen te krijgen en te houden voor het vaste bedrag aan vergoeding dat zij een deskundige kunnen bieden. Voorts bleek uit de evaluatie dat door de gerechten verschillend wordt omgegaan met de bevoegdheid om deskundigen in te schakelen. Sommige gerechten zijn zeer terughoudend bij het inschakelen van deskundigen, andere gerechten wat ruimhartiger. Daarbij wordt – op zichzelf natuurlijk terecht – onderscheid gemaakt naar soorten geschillen, maar niet steeds op dezelfde wijze.

De Commissie is dan ook van mening dat het aanbeveling verdient, indien de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken de randvoorwaarden scheppen, dat de – vanuit een oogpunt van kwalitatief goede geschillenbeslechting – noodzakelijke inschakeling van deskundigen niet om budgettaire overwegingen achterwege blijft. De Commissie acht een open-einderegeling daarvoor een voorwaarde en zij vindt het van belang dat deskundigen adequaat gehonoreerd kunnen worden (aanbeveling 37). Voorts bepleit de Commissie meer uniformiteit tussen en binnen de gerechten aangaande het wel of niet inschakelen van deskundigen. Het kabinet is het met de Commissie eens dat het voor de kwaliteit van de geschillenbeslechting van groot belang is dat de rechter over voldoende mogelijkheden beschikt om deskundigen in te schakelen. Budgettaire overwegingen mogen niet doorslaggevend zijn voor de beslissing om in een concrete zaak wel of niet een deskundige te benoemen, wat overigens niet betekent dat de rechter de ontwikkeling van de gerechtskosten op geen enkele manier zou mogen meewegen bij zijn beslissing. Uit de evaluatie blijkt enerzijds dat gerechten verschillend omgaan met de bevoegdheid tot inschakeling en anderzijds dat deskundigen veelal worden ingeschakeld in geschillen met een medisch karakter. Per 1 januari 1998 zijn in het kader van de beheersovergang naar de zittende magistratuur de gerechtskosten (waar de vergoedingen voor deskundigen deel van uitmaken) gebudgetteerd worden overgedragen aan de arrondissementen. Hierdoor krijgen de gerechten de vrijheid om zelf vorm te geven aan hun beleid inzake de besteding van gerechtskosten, waaronder het inschakelen van deskundigen. De tarieven voor deskundigen zijn sinds 1981 niet meer verhoogd. Het kabinet zal, in overleg met de rechterlijke macht en belangenorganisaties van beroepsgroepen die veelal als deskundige worden ingeschakeld, bezien in hoeverre de tarieven voor deskundigen voor verhoging in aanmerking komen. Een en ander zal mede in verband worden gezien met het advies ter zake van de Commissie-Leemhuis. Daarnaast zal de budgettering worden geëvalueerd om te zien of daar niet een de rechter te zeer beperkende werking van uitgaat. In de eerstvolgende tussenrapportage zal op dit onderwerp worden teruggekomen.

Conclusie: Het kabinet zal, mede in verband met het advies van de Commissie-Leemhuis, bezien in hoeverre de vergoedingen voor medische en andere deskundigen voor verhoging in aanmerking komen.

6.8 Overige uitspraakbevoegdheden

Tijdens de evaluatie zijn diverse uitspraakbevoegdheden van de bestuurs-

rechter onderzocht op hun toepassing in de praktijk. In dat kader is ook bekeken of behoefte bestond aan nog andere uitspraakbevoegdheden dan waarin de Awb thans voorziet. De aanbevelingen voor andere uitspraakbevoegdheden, te weten het kunnen doen van tussenuitspraken, de vervallenverklaring en het treffen van een conservatoire voorziening, na vernietiging van de beslissing op het bezwaarschrift, worden hieronder behandeld.

Conservatoire voorziening

Artikel 8:72 Awb regelt de bevoegdheden van de rechter, indien deze een beroep gegrond verklaart en het besluit geheel of gedeeltelijk vernietigt. Zo kan de rechter na vernietiging aan het bestuursorgaan een termijn stellen voor het nemen van een nieuw besluit. Indien de rechter alleen de beslissing op bezwaar vernietigt, kan in de periode totdat het bestuur opnieuw op het bezwaar heeft beslist, onduidelijkheid ontstaan over de status van het primaire besluit. De vraag rijst dan of van dit primaire besluit – bijvoorbeeld een bouwvergunning – nog gebruik mag worden gemaakt. Juridisch is het antwoord op deze vraag wel duidelijk – ja, maar voor eigen risico -, maar praktisch bestaat daarover vaak onzekerheid. Gelet hierop beveelt de Commissie aan om in artikel 8:72 te voorzien in een bevoegdheid voor de rechter om, waar nodig, bij vernietiging een conservatoire voorziening te treffen voor het primaire besluit, totdat alsnog op bezwaar is beslist. Ook de VNG beveelt om dezelfde redenen een dergelijke bevoegdheid voor de rechter aan (aanbeveling 9). Het kabinet is met de Commissie van oordeel dat onduidelijkheid bij zowel het bestuursorgaan als de appellant over de status van het primaire besluit na vernietiging van de beslissing op het bezwaar moet worden voorkomen. Het kabinet is echter van oordeel dat een afzonderlijke bevoegdheid tot het treffen van een conservatoire voorziening niet nodig is. Het probleem kan in het systeem van de Awb beter worden opgelost door te voorzien in een bevoegdheid voor de rechter om de door de Commissie bedoelde conservatoire voorziening te treffen met toepassing van de regels inzake de voorlopige voorziening, met dien verstande dat deze voorziening dan tegelijk met de einduitspraak kan worden getroffen. Dit heeft het voordeel dat voor de conservatoire voorziening slechts een beperkt aantal regels behoeven te worden getroffen, terwijl bovendien de praktijk zich niet hoeft in te stellen op een geheel nieuwe rechtsfiguur, maar slechts op een beperkte uitbreiding van een sedert lang vertrouwde figuur.

Conclusie: Het kabinet zal voorstellen hoofdstuk 8 Awb zodanig aan te passen dat de rechter met toepassing van de regels inzake de voorlopige voorziening zonnodig een conservatoire voorziening ten aanzien van het primaire besluit kan treffen.

Vervallenverklaring en hersteluitspraak

Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat het uitsprakenarsenaal eveneens met de mogelijkheid van een vervallenverklaring van een uitspraak zou moeten worden uitgebreid, voor uitspraken die evidente misslagen bevatten. Het ontbreken van de mogelijkheid om een uitspraak vervallen te verklaren en een hersteluitspraak te doen, klemt vooral indien het gerecht in eerste en enige instantie rechtsprekt, dan wel het een uitspraak in hoger beroep betreft. In deze gevallen kan de misslag immers niet meer in hoger beroep worden gecorrigeerd.

Deze behoefte beperkt zich natuurlijk niet tot het terrein van het bestuursprocesrecht. De Commissie beveelt daarom aan deze problematiek te bezien in samenhang met het burgerlijk procesrecht en het strafprocesrecht (aanbeveling 21).

Het kabinet sluit niet uit dat aan een dergelijke bevoegdheid behoefte

bestaat en zal daarnaar nader onderzoek verrichten. Voor het burgerlijk procesrecht was een regeling voor hersteluitspraken reeds opgenomen in het wetsvoorstel tweede fase herziening rechterlijke organisatie. Er zal naar worden gestreefd een voor alle rechtsgebieden zoveel mogelijk uniforme regeling te realiseren, die het mogelijk maakt om bij een evidente misslag een hersteluitspraak of -vonnis te geven. Daarbij dient overigens wel te worden voorkomen dat de mogelijkheid van een hersteluitspraak kan uitgroeien tot een verkapt rechtsmiddel.

Conclusie: Op termijn zal een wettelijke regeling voor de vervallen-verklaring van uitspraken en hersteluitspraken tot stand worden gebracht.

Tussenuitspraken

Uit een oogpunt van rechtmatigheid en efficiency maken rechters nuttig gebruik van de mogelijkheden voor het schorsen van een zitting en het heropenen van het onderzoek (artt. 8:64 en 8:68 Awb). Zij hanteren deze bevoegdheden veelal zonder daarbij formele tussenuitspraken te doen. De onderzoekers stelden – ten behoeve van de eenheid in vormgeving van dergelijke uitspraken – voor, om in de Awb de mogelijkheid van een formele tussenuitspraak op te nemen. Naar het oordeel van de Commissie staat de Awb daaraan niet in de weg. Zij stelt voor bij de volgende evaluatie te bezien, in hoeverre behoefte bestaat aan een dergelijke wettelijke regeling (aanbeveling 36).

Het kabinet deelt de visie van de Commissie. Tussenuitspraken, zo blijkt uit de ervaringen in het burgerlijk procesrecht, werken procesvertragend. De Awb laat minder tijdrovende varianten op tussenuitspraken toe. Een voorbeeld daarvan is, dat de rechter een expliciete mededeling in een griffiersbrief of in het procesverbaal van de zitting laat opnemen. Voor zover tussenbeslissingen in geschil zijn, dient daarvan vervolgens in de einduitspraak te blijken. Bij een volgende evaluatie kan worden bezien of er alsnog behoefte bestaat aan een regeling voor tussenuitspraken.

Conclusie: De Awb staat niet in de weg aan het doen van tussenuitspraken waar dat zinvol is. Bij de volgende evaluatie zal de noodzaak van een wettelijke regeling worden bezien.

6.9 Hoger beroep

Van verschillende zijden is naar voren gebracht dat het ontbreken van de mogelijkheid om (voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep in te stellen als een gemis wordt ervaren. Dezelfde ervaring is voor het beroep in cassatie naar voren gekomen bij de behandeling van het wetsvoorstel tot herziening van het fiscale procesrecht (kamerstukken II, 1996/97, 25 175 nrs. 1–3). Naar aanleiding daarvan is besloten in dat wetsvoorstel te voorzien in de mogelijkheid van incidenteel beroep in cassatie. In aansluiting daarop zal in overleg met de betrokken appèlcolleges worden bezien in hoeverre aan deze mogelijkheid ook voor het overige bestuursrecht behoefte bestaat en op welke wijze zij dan het beste kan worden vormgegeven.

Conclusie: In overleg met de betrokken appèlcolleges wordt bezien in hoeverre behoefte bestaat aan de mogelijkheid van incidenteel hoger beroep.

6.10 Overige bijstellingen

Enkele aanbevelingen van de Commissie betreffen diverse kleinere punten. Die aanbevelingen worden in deze paragraaf gebundeld.

Doorzendplicht

In beginsel moeten bezwaar- en beroepschriften tijdig bij het bevoegde

orgaan worden ingediend. Bezwaar- en beroepschriften die bij een onbevoegd bestuursorgaan of onbevoegde administratieve rechter worden ingediend, moeten door de instanties, na aantekening van de datum van ontvangst, zo spoedig mogelijk worden doorgezonden naar het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender (art. 6:15, eerste lid, Awb). In de jurisprudentie is de plicht om zo spoedig mogelijk door te zenden een centrale rol gaan spelen bij de vraag of een beroep tijdig is ingediend, althans een termijnoverschrijding verschoonbaar is, en wordt onder zo spoedig mogelijk verstaan: doorzending binnen twee weken na ontvangst (Vz. ABRS 4 januari 1996, AB 1996, 213 en ABRS 24 april 1996, JB 1996, 156). De Commissie beveelt aan om met het oog op de kenbaarheid de jurisprudentiële invulling van het begrip zo spoedig mogelijk, in het eerste lid van artikel 6:15 Awb te codificeren, door die woorden aan te vullen met «zo spoedig mogelijk, maar in elk geval binnen veertien dagen» (aanbeveling 7). Het kabinet neemt deze aanbeveling van de Commissie niet over, omdat het voor een verdergaande oplossing kiest. Artikel 6:15 Awb is destijds opgenomen om de burger niet het slachtoffer te laten worden van de vaak ingewikkelde bevoegdheidsregelingen op het terrein van de rechtsbescherming. De aanbeveling van de Commissie verduidelijkt de werking van dit artikel en past daardoor op zichzelf in deze gedachtegang. Het kabinet meent echter dat het beter is de onderdelen a tot en met c van het derde lid van artikel 6:15 te laten vervallen. Hierdoor wordt het tijdstip van indiening bij het onbevoegde orgaan zonder meer bepalend voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend, tenzij sprake is van misbruik van procesrecht. Het kabinet acht deze wijziging verantwoord in verband met de verplichting voor bestuursorganen om de rechtsmiddelen te vermelden op hun besluiten (waaronder het juiste orgaan waar een bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend) (art. 3:45 Awb). Hierdoor kan het aantal ingediende bezwaar- of beroepschriften bij onbevoegde organen gering zijn en zal niet vaak een beroep hoeven te worden gedaan op het (nieuwe) derde lid van artikel 6:15 Awb. De wijziging van artikel 6:15, derde lid, Awb worden meegenomen in de Evaluatiewet Awb.

De Commissie beveelt voorts nog aan dat bij de eerste beoordeling van een beroepschrift, mede met het oog op de doorzendplicht van art. 6:15 Awb, niet alleen beoordeeld wordt of de rechter niet onbevoegd is in strikte zin, maar ook of het beroep niet-ontvankelijk is, omdat een andere voorziening openstaat (aanbeveling 55). Tot eenzelfde soort aanbeveling (aanbeveling 6) kwamen onderzoekers van het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Utrecht in hun rapport over de toekomst van de Nationale ombudsman («Blik op de toekomst van de Nationale ombudsman», Utrecht, mei 1997). Voorts is de Commissie van mening dat ingeval van bezwaar- en beroepschriften die kennelijk onjuist (in de zin van: anders dan door de indiener kennelijk beoogd) geadresseerd zijn, de daaruit voortvloeiende termijnoverschrijdingen ook buiten de «twee-weken-regel» verschoonbaar moeten worden geacht (aanbeveling 56). Het kabinet onderschrijft eerstgenoemde aanbeveling. De tweede is overbodig geworden, nu het kabinet voornemens is de onderdelen a tot en met c van het derde lid van artikel 6:15 te laten vervallen. Daardoor wordt het tijdstip van indiening – ongeacht of dit bij een bevoegd of onbevoegd orgaan gebeurt – zonder meer bepalend voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend.

Conclusie: In het wetsvoorstel evaluatiewet Awb zal worden voorgesteld de onderdelen a tot en met c van artikel 6:15, derde lid, te schrappen, met dien verstande dat indiening bij het verkeerde bestuursorgaan of de verkeerde administratieve rechter nog wel tot niet-ontvankelijkheid kan leiden indien sprake is van misbruik van procesrecht.

Geheimhouding

Artikel 8:29, eerste lid, Awb maakt het voor partijen mogelijk om in geval van gewichtige redenen stukken of inlichtingen achter te houden of alleen aan de rechtbank te verschaffen. Ingevolge het derde lid van dat artikel beslist de rechtbank of die weigering dan wel de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is. De redactie van het derde lid maakt het momenteel mogelijk dat de rechter die reeds kennis heeft genomen van stukken in het kader van de beoordeling van artikel 8:29 Awb, dezelfde rechter kan zijn als de rechter die de inhoudelijke beslissing in de zaak moet nemen. Dat kan een onjuiste beïnvloeding van die rechter tot gevolg hebben.

De Commissie beveelt daarom aan om artikel 8:29, derde lid, Awb zo te wijzigen dat de beslissing of een weigering van inlichtingen of stukken gerechtvaardigd is, wordt genomen door een andere rechter dan de rechter die de zaak behandelt of zal behandelen (aanbeveling 8).

Het kabinet deelt de redengeving voor deze aanbeveling, maar meent dat zij iets te ver gaat en daardoor onnodige werklast voor de gerechten zou creëren. Volstaan kan worden met de bepaling, dat de zaak aan een andere rechter wordt overgedragen indien besloten wordt dat het beroep op geheimhouding van stukken gerechtvaardigd is, én de partij die de stukken niet kent geen toestemming geeft om mede op die stukken recht te doen (art. 8:29, vijfde lid). Slechts dan doet zich immers het probleem voor, dat de rechter stukken buiten beschouwing zou moeten laten waarvan hij inmiddels in het kader van de beoordeling van het verzoek tot geheimhouding wel heeft kennisgenomen. De wijziging van artikel 8:29, vijfde lid, Awb wordt meegenomen in het wetsvoorstel evaluatie Awb. Daarbij zal overigens een aparte voorziening moeten worden getroffen voor zaken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Daarbij doet zich immers het probleem voor, dat het oordeel over het verzoek om geheimhouding vaak samenvalt met het oordeel over de gegrondheid van het beroep zelf, zodat overdracht van de zaak niet goed mogelijk is.

Conclusie: In het wetsvoorstel evaluatie Awb zal een aanpassing van artikel 8:29, vijfde lid, worden opgenomen, inhoudende dat de rechter die beslist dat een verzoek tot geheimhouding gerechtvaardigd is, de zaak overdraagt aan een andere rechter, indien de toestemming om recht te doen op de geheime stukken wordt geweigerd.

Voorlopige voorziening

In titel 8.3 Awb zijn de voorlopige voorziening en de onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak geregeld. Ingevolge artikel 8:81 Awb kan een voorlopige voorziening aan de president van de bevoegde rechtbank worden gevraagd indien een bezwaarschrift of een beroepschrift is ingediend (dit laatste wordt het connexiteitsvereiste genoemd). In het algemeen levert dit connexiteitsvereiste geen problemen op, maar kunnen er complicaties ontstaan als vlak voor de behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening, de beslissing op het bezwaarschrift afkomt.

Formeel wordt hierdoor niet langer aan het connexiteitsvereiste voldaan en zouden appellanten in een dergelijk geval hun verzoekschrift moeten intrekken, een beroepschrift tegen de beslissing op het bezwaar moeten indienen en vervolgens een nieuw verzoek tot voorlopige voorzieningen moeten indienen. Dit is erg omslachtig.

Om die reden stelt de Commissie voor om in titel 8.3 Awb de mogelijkheid vast te leggen om, indien het verzoek om voorlopige voorziening is gedaan nadat bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, en op dat bezwaar of beroep wordt beslist voordat de mondelinge behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening heeft plaatsgevonden, beroep in te kunnen stellen bij de rechtbank door middel van een mondelinge mededeling tijdens de behandeling van het verzoek om

voorlopige voorziening. Het verzoek om voorlopige voorziening dient dan verder te worden beschouwd als te zijn gedaan hangende het beroep bij de rechtbank (aanbeveling 12).

Het kabinet neemt deze aanbeveling over, aangezien deze volledig past binnen het streven naar vereenvoudiging van procesvoering en een gemakkelijker afdoening door de bestuursrechter. Een wijziging daartoe wordt meegenomen in het wetsvoorstel evaluatie Awb. Uiteraard dient daarbij wel te worden voorzien in een regeling voor het schriftelijk bevestigen van het beroep en het alsnog betalen van griffierecht.

Conclusie: In het wetsvoorstel evaluatie Awb zal worden voorgesteld het mogelijk te maken dat in het hierboven omschreven geval ter zitting mondeling beroep kan worden ingesteld.

Wraking

Bij invoering van de Awb is niet alleen in de Awb, maar ook in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Wetboek van Strafvordering een voor alle rechtsgebieden uniforme regeling inzake de wraking en verschoning van rechters opgenomen. In het bestuursrecht is inmiddels gebleken dat enige onduidelijkheid bestaat over de vraag in hoeverre een verzoek tot wraking in het openbaar, dan wel in raadkamer, moet worden behandeld. Bezien zal worden of de praktijk op dit punt, ook op andere rechtsgebieden, verandering behoeft.

Het is inmiddels een enkele keer voorgekomen dat een geheel college werd gewraakt. Het behoeft geen betoog dat een dergelijk verzoek niet kan worden aanvaard, aangezien de zaak dan niet meer behandeld zou kunnen worden. Wetswijziging is echter niet nodig: uit aard en doel van het instituut wraking volgt reeds dat een verzoek tot wraking betrekking moet hebben op een of meer met name genoemde rechters en moet worden onderbouwd met concrete, op de betrokken rechter of rechters toegespitste argumenten. Een verzoek tot wraking van een geheel college voldoet niet aan die eisen.

Conclusie: Bezien zal worden of behoefte bestaat aan een regeling van de openbaarheid van behandeling van wrakingsverzoeken

7 De verhouding van de Awb tot de bijzondere wetgeving

De doelstellingen van de Awb zijn het bevorderen van de eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving, het systematiseren en zoveel mogelijk vereenvoudigen van de bestuursrechtelijke wetgeving, het codificeren van ontwikkelingen die zich in de bestuursrechtelijke jurisprudentie hebben voorgedaan, en het treffen van voorzieningen ten aanzien van onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere wet lenen. Deze doelstellingen richten zich in belangrijke mate tot de wetgever.

In het verslag van de Commissie komt dan ook de vraag aan de orde in hoeverre deze doelstellingen zijn bereikt. Algemene indruk is dat deze doelstellingen in belangrijke mate worden bereikt. De doelstellingen van de Awb worden door de bij het wetgevingsproces betrokkenen breed onderschreven. Wel is bij de voorbereiding van wetgeving nog sprake van een gewenningssituatie aan de (systematiek en gelaagde structuur van de) Awb. De verhouding van de bijzondere wetgeving tot de Awb levert dan ook nog wel eens vragen op.

De omvangrijke aanpassing van de bijzondere wetgeving aan de Awb heeft over het geheel genomen tot vereenvoudiging van de bestuursrechtelijke wetgeving geleid. Uitzonderingen op de Awb zijn relatief gezien beperkt gebleven. De geconstateerde uitzonderingen hebben over het algemeen een goede reden en behoeven niet negatief te worden gewaardeerd. Zo is soms in afwijking van de Awb in een kortere termijn voor bezwaar en beroep gehanteerd in verband met het spoedeisende

karakter van de zaak. Ook wordt soms een langere termijn gehanteerd met het oog op de belangen van betrokkenen. Afwijkingen van het belanghebbenden-begrip hadden soms tot doel rechtsbescherming te bieden aan een grotere groep dan de direct belanghebbenden. Daarnaast is in enkele gevallen (met name in de sociale zekerheidswetgeving) een beperking aangebracht op het belanghebbenden-begrip omdat enerzijds alleen de belangen van de aanvrager doorslaggevend behoren te zijn, anderzijds omdat men te hoge bestuurslasten voorzag bij een potentieel te grote groep belanghebbenden. Overigens is de kwantitatief grootste beperking op het belanghebbendenbegrip in de arbeidsongeschiktheids-wetgeving met ingang van 1 januari 1998 vervallen. Een beperkt aantal afwijkingen van de Awb is te wijten aan onvolledigheid van de aanpassingswetgeving, dan wel aan inconsistenties daarin. Ook zijn in een enkel geval terminologische aanpassingen over het hoofd gezien, terwijl anderzijds nog bepalingen zijn aangetroffen die overbodig zijn, omdat zij zaken regelen die de Awb reeds regelt. De Commissie beveelt aan om bij gelegenheid de bijzondere wetgeving aan te passen om deze inconsistenties, onnauwkeurigheden of doublures weg te nemen (aanbeveling 1).

Het kabinet wijst erop dat van de ervaringen bij aanpassing van de bijzondere wetgeving aan de eerste en tweede tranche van de Awb geleerd is. De aanpassing aan de derde tranche is dan ook zodanig opgezet en georganiseerd dat inconsistenties en onnauwkeurigheden beter konden worden voorkomen. Hoewel gestreefd wordt naar steeds grotere perfectie, kan geen absolute zekerheid bestaan dat op louter technische punten in de wetgeving geen onnauwkeurigheden zullen voorkomen. Overigens bleken de geconstateerde onnauwkeurigheden niet of nauwelijks materiële gevolgen te hebben. In het kader van de aanpassing aan de derde tranche Awb zijn reeds een aantal technische aanpassingen, die bij de eerste en de tweede tranche Awb over het hoofd zijn gezien, meegenomen. Voor zover er nog steeds onnauwkeurigheden voorkomen zullen die steeds bij de eerstkomende gelegenheid worden meegenomen. Dat kan zijn in het kader van reeds uit anderen hoofde voorziene wijziging van de desbetreffende bijzonder wetgeving dan wel in het kader van een speciale bezemwet.

Conclusie: Het kabinet neemt de aanbeveling (nr. 1) van de Commissie over om bij gelegenheid de bijzondere wetgeving op enkele punten aan te passen wegens inconsistenties, onnauwkeurigheden dan wel doublures voortvloeiend uit de aanpassingswetgeving. Een aantal technische aanpassingen zijn reeds meegenomen in het kader van de aanpassing van de wetgeving aan de derde tranche Awb. Indien bijzondere wetgeving reeds uit andere hoofde wordt aangepast zullen eventuele aanpassingen aan de Awb worden meegenomen. De dan nog overblijvende technische aanpassingen zullen in een speciale bezemwet worden meegenomen

8 De volgende evaluatie

8.1 Inleiding

De eerstvolgende evaluatie is op grond van artikel 9:1 Awb gepland voor het jaar 2002. De volgende evaluatie zal eveneens betrekking hebben op de op 1 januari 1998 in werking getreden derde tranche. Wat de derde tranche betreft bestrijkt de evaluatie dus een periode van vier jaar. Het is inherent aan het karakter van een aanbouwwet dat het object van evaluatie uitdijt. Dit stelt ons voor de vraag of elke keer een zo breed opgezette evaluatie als de huidige moet worden verricht. Waarschijnlijk niet. Een belangrijke overweging hierbij is, onder andere, dat het evaluatieproces met het uitbrengen van dit kabinetsstandpunt niet is afgerond, maar nog doorloopt via tal van nadere onderzoeken overeen-

komstig de aanbevelingen van de Commissie. Van de uitkomsten hiervan en van de reactie van het kabinet hierop zal verslag gedaan worden in de in hoofdstuk 1 aangekondigde voortgangsrapportage(s). De tweede evaluatie zal logischerwijs op de ontwikkelingen in dit kader aansluiten. Aldus zal de opzet van de evaluatie gerichter kunnen zijn. Zo zal bij de volgende evaluatie kunnen worden gezien of het ontwikkelen van lichtere varianten van de bezwaarschriftprocedure (de Handreiking) voldoende effect gesorteerd heeft. De aanbeveling van de Commissie om het gebruik van de afdelingen 3.4 en 3.5 in de praktijk bij de tweede evaluatie wederom aan de orde te stellen (aanbeveling 29) zal te zijner tijd het beste kunnen worden vertaald in een onderzoek naar de praktijkervaringen met één geïntegreerde uitgebreide voorbereidingsprocedure. Voorts mag worden aangenomen dat er – over een langere periode gezien – meer gegevens beschikbaar zijn uit onderzoeken in andere kaders, waarvan bij een volgende evaluatie gebruik gemaakt kan worden. Concreet ware hierbij onder andere te denken aan de vraag naar de voltooiing van het aanpassingsproces: de aanpassing van de bestuurspraktijk aan de Awb op de langere termijn en de mogelijke afname van de verschillen tussen de diverse beleidsterreinen. De Commissie heeft hiervoor bij de volgende evaluatie – in de ogen van het kabinet terecht – opnieuw aandacht gevraagd (aanbeveling 27).

8.2 Vervolg van de evaluatie van de eerste en tweede tranche

De volgende evaluatie zal deels dus het karakter hebben van een vervolg op de huidige. De Commissie heeft met het oog op de volgende evaluatie een tiental aandachtspunten geformuleerd, die het kabinet zeker ter harte zal nemen. Aangezien het merendeel van de aandachtspunten betrekking heeft op de werking en de effecten van de bezwaarschriftenprocedure en de toepassing van het uniform bestuursprocesrecht, zal bij de vervolgevaluatie wederom onderzoek dienen plaats te vinden naar alle drie de fasen van het bestuurlijk besluitvormingsproces op verschillende deeltherreinen van het openbaar bestuur. De verfolgevaluatie zou in drie delen uiteen kunnen vallen. Het eerste deel zou bestaan uit een onderzoek naar de bezwaarschriftprocedure (bestuurslasten, beslistermijn, ervaringen met telefonisch horen, zeefwerking, wijze van omgaan met adviezen van externe commissies, aanbevelingen 28, 30, 31, 32). Aan de werking en de effecten van de bezwaarschriftprocedure in medische geschillen op het terrein van de sociale zekerheid zou een apart onderzoek kunnen worden gewijd (aanbeveling 33). Een tweede thema zou kunnen zijn: ervaringen van burgers met de Awb. Het derde deel zou voornamelijk het bestuursprocesrecht betreffen, aan de hand van de twee centrale thema's uit de eerste evaluatie: eenheid in de hantering van procesbevoegdheden en tijdigheid, aangevuld met het door de Commissie aanbevolen onderzoek naar de behoefte aan de mogelijkheid van formele tussenuitspraken door de rechter en de wenselijkheid van hoger beroep tegen voorlopige voorzieningen (aanbeveling 36 resp. 34). Bij de volgende evaluatie kan voor het eerst ook het bestuursprocesrecht in hoger beroep aan de orde komen (de eerste evaluatietermijn was daarvoor te kort). Mochten zich eventuele andere knelpunten aandienen, dan zullen die voor zover mogelijk eveneens in het onderzoek worden betrokken.

8.3 Evaluatie van de derde tranche

Hoewel bij de derde tranche vijf nieuwe onderwerpen aan de Awb zijn toegevoegd, is daarmee niet gezegd dat zij op al deze onderdelen iets nieuws brengt voor de bestuurspraktijk. Vanuit de doelstellingen van de Awb is dit verklaarbaar omdat het systematiseren en codificeren van het huidige bestuursrecht nu eenmaal twee belangrijke uitgangspunten zijn.

Toegesplitst op de derde tranche betekent dit dat de bepalingen over delegatie, beleidsregels, bestuursdwang, dwangsom en toezicht op bestuursorganenafgezien van uniforme regeling in de Awb – in de dagelijkse praktijk niet of nauwelijks tot veranderingen zullen leiden. Voor de bepalingen inzake mandaat, subsidies en toezicht op de naleving ligt dat waarschijnlijk anders.

De regeling over mandaat in de Awb zal in veel gevallen aanpassing van mandaatsbesluiten nodig maken, bijvoorbeeld in verband met het voorschrift dat geen mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift kan worden verleend aan degene die het bestreden besluit krachtens mandaat heeft genomen (art. 10:3, derde lid).

De regeling over subsidies biedt een betrekkelijk uitgewerkt raamwerk voor besluitvorming omtrent subsidies. Opvallend daaraan zijn vooral de uniforme terminologie, het vaste stramien van de subsidierelatie (subsidieverlening en -vaststelling), de mogelijkheden om de gesubsidieerde activiteit te sturen, en de introductie van nieuwe begrippen zoals bijvoorbeeld het subsidieplafond en de begrotingsvoorwaarde. Aan de Raad van State is reeds in de fase van totstandkoming van de derde tranche toegezegd de werking van de begrotingsvoorwaarde te zullen evalueren. Daarnaast zou het gebruik van de facultatieve afdeling 4.2.8 in de praktijk onderzocht kunnen worden. Meer algemeen zou de subsidietitel zich goed lenen als illustratie van de verhouding van de Awb tot de bijzondere wetgeving. De subsidietitel kent alle bepalingen die voor de Awb zo typerend zijn: dwingende bepalingen, gangbare bepalingen, vangnetbepalingen en facultatieve bepalingen. De verhouding tussen de Awb en de bijzondere wetgeving keert in de volgende evaluatie opnieuw terug (aanbeveling 35). Tenslotte zou het effect van de algemene regeling inzake subsidies op de jurisprudentievorming kunnen worden bekeken. Hoewel het praktisch effect van de regeling van het toezicht op de naleving in de Awb niet direct aanwijsbaar is – het bevoegdhedenpakket van de toezichthouders blijft in beginsel gelijk – zal de grotere toegankelijkheid en bekendheid van de Awb er naar onze inschatting toe bijdragen dat dit onderwerp de komende jaren meer in de belangstelling komt te staan. Ook de toegenomen aandacht voor handhavingsvraagstukken kan hierbij een rol spelen. Voorts is nog van belang dat het nalevingstoezicht in de Awb betrekking heeft op een categorie van bestuursorganen (toezichthouders) die voorheen nog nauwelijks met de Awb te maken hadden.

Het ligt om bovengenoemde redenen voor de hand de evaluatie van de derde tranche op een beperkt aantal onderwerpen te concentreren. Daarnaast zal uiteraard wel, meer algemeen, de invoering van de derde tranche onderzocht moeten worden.

9 Aanpak

Hieronder worden de belangrijkste activiteiten die ter uitvoering van dit kabinetsstandpunt zullen worden ondernomen nog eens op een rij gezet.

1. Een aantal op korte termijn te realiseren, overwegend onomstreden wijzigingen, waarvan de meeste betrekking hebben op het bestuursprocesrecht, zal worden neergelegd in wetsvoorstel evaluatie Awb. Dit wetsvoorstel zal voorjaar 1998 aan de Raad van State worden voorgelegd.

2a. Er wordt een wetsvoorstel voorbereid tot samenvoeging van de afdeling 3.4 en 3.5. Met de ambtelijke voorbereiding daarvan is inmiddels een aanvang gemaakt.

2b. Daarnaast wordt ten behoeve van de grote projecten gewerkt aan de ruwe contouren van een wettelijke regeling voor een rijksprojecten-procedure ter versnelling van ruimtelijk relevante procedures bij grote investeringsprojecten (in het kader van ruimte, groei en kwaliteit).

3. Aan de Commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht is een nader advies gevraagd over mogelijke uitzonderingen op de bezwaarschriftprocedure.
4. In samenwerking met vertegenwoordigers van bestuursorganen op alle niveau's zal een «Handreiking voor het inrichten en voeren van bezwaarschriftprocedures» worden ontwikkeld.
5. Een werkgroep uit de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken onderzoekt de mogelijkheden voor een landelijk uniforme procesregeling voor rechtbanken, waarin tevens streeftermijnen voor de afdoening van beroepen zullen worden opgenomen.
6. Binnen de rechterlijke macht wordt onderzocht welke sancties mogelijk en wenselijk zijn bij overschrijding van de termijnen voor het inzenden van stukken en verweerschriften door bestuursorganen.
7. Mede naar aanleiding van het advies van de Commissie-Leemhuis zal de eerste ondergetekende een standpunt bepalen over de herziening van de vergoedingen voor medische en andere deskundigen.
8. De eerste ondergetekende zal een inventarisatie maken van knelpunten in het Besluit proceskosten bestuursrecht.
9. In overleg met de rechterlijke macht zal een studie worden verricht naar de toepassing en mogelijke verbetering van de artikelen 6:18 en 6:19.
10. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is verzocht in het kader van de vijfde tranche van de Awb te adviseren over de regeling van de problematiek van de schadevergoeding in het bestuursrecht.
11. De eerste ondergetekende zal op termijn de voorbereiding ter hand nemen van een wetsvoorstel, inzake vervallenverklaring van uitspraken en hersteluitspraken.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

Overzicht van Conclusies**Algemeen beeld***3.2 Het karakter van de evaluatie; algemeen oordeel*

Conclusie: Gelet op het vroege tijdstip van de evaluatie hebben de bevindingen een voorlopig karakter. Niettemin kan worden gesteld dat de Awb in het algemeen bevredigend functioneert. Voor ingrijpende wetswijzigingen is het nog te vroeg en bestaat ook geen aanleiding.

3.3 Eenheid in verscheidenheid

Conclusie: De doelstelling van de Awb om de toegankelijkheid en inzichtelijkheid van de bestuursrechtelijke wetgeving te vergroten door nodeloze verschillen weg te nemen, is in bevredigende mate bereikt.

3.4 Het informele bestuursrecht

Conclusie: Nodeloze formaliteiten zijn ongewenst, maar informele bestuurspraktijken mogen niet materieel afbreuk doen aan de in de Awb neergelegde normen.

3.5 Bestuurslasten

Conclusie: Hoewel bij de evaluatie niet kon worden vastgesteld in welke mate een stijging van bestuurslasten louter als gevolg van de Awb is ontstaan, kan niet worden gezegd dat de bestuurslasten, afgemeten tegen de bestuursbaten, substantieel zijn gestegen. Bij de volgende evaluatie zal wederom aandacht moeten worden besteed aan de gevolgen van de Awb voor de bestuurslasten.

3.6 Tijdigheid

Conclusie: De (evaluatie van de) Awb heeft zichtbaar gemaakt dat de tijdigheid van de besluitvorming over een breed terrein tekortschiet. Alle betrokkenen zullen aan de oplossing van dit probleem meer prioriteit moeten geven.

4 De primaire fase van de besluitvorming*4.2 Informeel vooroverleg*

Conclusie: Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Commissie (blz. 35) dat wettelijke regeling van het vooroverleg niet gewenst is. Ook onderschrijft het kabinet de opvatting van de Commissie dat het primair de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan is om derden-belanghebbenden waar nodig in het vooroverleg te betrekken. In ieder geval dienen bestuursorgaan er voor zorg te dragen, dat derden-belanghebbenden hetzij in het vooroverleg, hetzij daarna, een reële mogelijkheid krijgen om hun zienswijze naar voren te brengen.

4.3 De hoorplicht

Conclusie: Het kabinet zal conform aanbeveling 3 van de Commissie voorstellen om afdeling 4.1.1 zodanig aan te passen dat het horen bij een eerdere gelegenheid dan na de formele indiening van de aanvraag kan plaatsvinden, mits de belanghebbende reeds bij deze eerdere gelegenheid zijn zienswijze voldoende naar voren heeft kunnen brengen en zich

sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan. Deze wijziging wordt opgenomen in het wetsvoorstel evaluatie Awb.

4.4 De openbare voorbereidingsprocedures van de afdelingen 3.4 en 3.5

Conclusie: De procedures van de afdelingen 3.4 en 3.5 moeten op korte termijn in elkaar worden geschoven. Het kabinet is van mening dat de door de provincies geschetste problemen van dien aard zijn dat niet, zoals de Commissie aanbeveelt (aanbeveling 29), eerst nader onderzoek noodzakelijk is. Mede gelet op het feit dat het nut van twee procedures naast elkaar reeds bij de totstandkoming van de Awb ter discussie is gesteld, is er alle aanleiding om daar nu op terug te komen en te bezien op welke wijze tot één geïntegreerde procedure kan worden gekomen. Ingeval van één uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waarin belanghebbenden hun bedenkingen hebben kunnen inbrengen, kan de bezwaarschriftprocedure worden uitgesloten, omdat deze niet veel toegevoegde waarde zal hebben en doorgaans ook niet tot heroverweging zal leiden.

4.5 Tijdigheid

Conclusie: Het kabinet hecht groot belang aan de tijdigheid van besluitvorming bij bestuursorganen en is van mening dat bestuursorganen moeten investeren in maatregelen om de tijdigheid te verbeteren. Het kabinet kan zich vinden in de aanbeveling dat de soms in de bijzondere regelingen voorkomende te ruime beslistermijnen zoveel mogelijk moeten worden teruggebracht tot termijnen die aansluiten bij de in de praktijk gerealiseerde termijnen (aanbeveling 4). Hetzelfde geldt voor het waar mogelijk stellen van termijnen voor ambtshalve beschikkingen (aanbeveling 6). De bijzondere wetgeving zal waar mogelijk in deze zin worden aangepast.

Het kabinet neemt de aanbeveling van de Commissie over om artikel 4:14 zodanig aan te passen dat de verplichting tot kennisgeving van dreigende termijnoverschrijding en mededeling van de termijn waarin het besluit is te verwachten, ook gaat gelden voor de situatie waarin een bij bijzondere wetsbepaling vastgestelde beslistermijn geldt (aanbeveling 5). Deze wijziging wordt opgenomen in het wetsvoorstel evaluatie Awb.

4.6 Varia

Conclusie: Het kabinet heeft oog voor de bezwaren van de provincies tegen een verplichting om besluiten te publiceren in de Staatscourant. Wijziging van de artikelen 3:19 en 3:44 zal worden bezien in het kader van het voorstel tot ineenschuiving van de afdelingen 3.4 en 3.5.

Conclusie: Het kabinet is van oordeel dat vooralsnog geen aanleiding bestaat om artikel 3:29 te wijzigen. Overigens kan in het kader van het ineenschuiven van de afdelingen 3.4 en 3.5 worden bezien of de regeling verduidelijking of vereenvoudiging behoeft.

Conclusie: De afwijkingen van de bekendmakingsregeling in de sociale zekerheidswetgeving worden vooralsnog gehandhaafd.

5 De bezwaarschriftprocedure

5.2 Nut en noodzaak

Conclusies:

1. In het wetsvoorstel tot samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 zal worden bepaald dat tegen besluiten die met toepassing van de nieuwe

- geïntegreerde procedure zijn voorbereid, geen bezwaar kan worden gemaakt.
2. Het kabinet zal geen voorstellen doen tot invoering van facultatieve varianten op de bezwaarschriftprocedure, en ziet derhalve af van nader onderzoek naar deze varianten.
 3. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is verzocht nader te adviseren over de mogelijke invoering van:
 - a. een prorogatiemogelijkheid;
 - b. het zgn. «doorpakken»;
 - c. het overslaan van de bezwaarfase bij besluiten die nauw samenhangen met een besluit waartegen reeds beroep is ingesteld.

5.3 Het informeel afdoen van bezwaarschriften

Conclusie: Het kabinet onderschrijft het belang van een snelle correctie van duidelijk onjuiste beschikkingen, maar deelt de bezwaren van de Commissie tegen het niet uitdrukkelijk beslissen op bezwaarschriften. De beoogde snelle correctie kan ook binnen de grenzen van de wet op eenvoudige wijze worden bereikt.

5.4 Tijdigheid, vormgeving en inrichting

Conclusies:

1. Binnen de bestaande wettelijke kaders zijn belangrijke verbeteringen van de doelmatigheid van de bezwaarschriftprocedure mogelijk. Het kabinet roept bestuursorganen op deze verbeteringen ter hand te nemen en zal ter ondersteuning van dat proces in samenspraak met betrokkenen een handreiking voor het inrichten en voeren van bezwaarschriftprocedures ontwikkelen.
In het wetsvoorstel Evaluatie Awb zal een versoepeling van artikel 7:13, tweede lid, worden opgenomen.

5.5 Uitzonderingen en afwijkingen

Conclusie: Het kabinet neemt de aanbevelingen 14, 22, 23 en 24 van de Commissie over. Over de uitvoering daarvan zal in de eerste voortgangsrapportage verslag worden gedaan.

6 Het bestuursprocesrecht

6.1 Algemeen

Conclusie: Het bestuursprocesrecht wordt betrokken in de volgende evaluatie.

6.2 De toegang tot de rechter

Conclusies:

1. Het lage griffierecht wordt niet substantieel verhoogd.
2. Het griffierecht is slechts in uitzonderingsgevallen een met artikel 6 EVRM onverenigbare belemmering van de toegang tot de rechter; een wettelijke regeling voor die gevallen is niet wenselijk.
3. De twee stappen-procedure ten aanzien van het wijzen op de gevolgen van niet-betaling van griffierecht verdient navolging.

6.3 Eenheid in de hantering van procesbevoegdheden

Conclusie: Het kabinet onderschrijft de aanbeveling aan de rechterlijke macht om te komen tot een landelijke uniforme procesregeling voor de

rechtbanken en zal initiatieven die daartoe vanuit de rechtbanken reeds worden genomen, waar nodig en mogelijk ondersteunen.

Conclusie: Het brengen van eenheid in het beleid inzake de inschakeling van deskundigen is in de eerste plaats een zaak van de rechterlijke macht zelf. Een landelijke uniforme procesregeling biedt daarvoor een geschikt kader.

6.4 De duur van de beroepsprocedure

Conclusies:

1. Het verdient aanbeveling om, in aansluiting op bestaande initiatieven binnen de rechterlijke macht, een rechterlijke beslistermijn in de vorm van een streeftermijn op te nemen in de uniforme landelijk procesregeling.
2. Het verdient aanbeveling dat de gerechten periodiek de gemiddelde doorlooptijden van verschillende categorieën zaken bekend maken.

Conclusie: Het kabinet acht enigerlei vorm van sanctie op overschrijding van de indieningstermijn door bestuursorganen gewenst. Onderzocht wordt welke vorm deze sanctie moet krijgen.

Conclusie: Bij de evaluatie van het nieuwe werklustmetingssysteem zal aandacht worden geschonken aan eventuele ongewenste effecten voor de procespraktijk.

6.5 Intrekking of wijziging van een besluit hangende bezwaar of beroep (artt. 6:18 en 6:19 Awb)

Conclusie: Het kabinet zal in overleg met betrokkenen het initiatief nemen tot nader onderzoek naar de toepassing van de artikelen 6:18 en 6:19, mede in hoger beroep.

6.6 Schadevergoeding

Conclusies:

1. In het wetsvoorstel evaluatie Awb zal worden voorzien in een wijziging van artikel 8:73 analoog aan artikel 8:75a.
2. Het kabinet zal de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht verzoeken in het kader van de vijfde tranche te bezien of artikel 8:73 wijziging behoeft.

6.7 Proceskostenveroordeling en overige vergoedingen

Conclusie: Het kabinet zal de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht verzoeken te adviseren over eventuele codificatie van de jurisprudentie inzake vergoeding van proceskosten in de bezwaarfase.

Conclusie: Het kabinet zal een inventarisatie maken van mogelijke knelpunten in het Besluit proceskosten bestuursrecht en de andere betrokken vergoedingsregelingen.

Conclusie: Het kabinet zal, mede in verband met het advies van de Commissie-Leemhuis, bezien in hoeverre de vergoedingen voor medische en andere deskundigen voor verhoging in aanmerking komen.

6.8 Overige uitspraakbevoegdheden

Conclusie: Het kabinet zal voorstellen hoofdstuk 8 Awb zodanig aan te passen dat de rechter met toepassing van de regels inzake de voorlopige

voorziening zonodig een conservatoire voorziening ten aanzien van het primaire besluit kan treffen.

Conclusie: Op termijn zal een wettelijke regeling voor de vervallen-verklaring van uitspraken en hersteluitspraken tot stand worden gebracht.

Conclusie: De Awb staat niet in de weg aan het doen van tussenuitspraken waar dat zinvol is. Bij de volgende evaluatie zal de noodzaak van een wettelijke regeling worden gezien.

6.9 Hoger beroep

Conclusie: In overleg met de betrokken appèlcolleges wordt gezien in hoeverre behoefte bestaat aan de mogelijkheid van incidenteel hoger beroep.

6.10 Overige bijstellingen

Conclusie: In het wetsvoorstel evaluatiewet Awb zal worden voorgesteld de onderdelen a tot en met c van artikel 6:15, derde lid, te schrappen, met dien verstande dat indiening bij het verkeerde bestuursorgaan of de verkeerde administratieve rechter nog wel tot niet-ontvankelijkheid kan leiden indien sprake is van misbruik van procesrecht.

Conclusie: In het wetsvoorstel evaluatie Awb zal een aanpassing van artikel 8:29, vijfde lid, worden opgenomen, inhoudende dat de rechter die beslist dat een verzoek tot geheimhouding gerechtvaardigd is, de zaak overdraagt aan een andere rechter indien de toestemming om recht te doen op de geheime stukken wordt geweigerd.

Conclusie: In het wetsvoorstel evaluatie Awb zal worden voorgesteld het mogelijk te maken dat in het hierboven omschreven geval ter zitting mondeling beroep kan worden ingesteld.

Conclusie: Bezien zal worden of behoefte bestaat aan een regeling van de openbaarheid van behandeling van wrakingsverzoeken.

7 De verhouding van de Awb tot de bijzondere wetgeving

Conclusie: Het kabinet neemt de aanbeveling (nr. 1) van de Commissie over om bij gelegenheid de bijzondere wetgeving op enkele punten aan te passen wegens inconsistenties, onnauwkeurigheden dan wel doublures voortvloeiend uit de aanpassingswetgeving. Een aantal technische aanpassingen zijn reeds meegenomen in het kader van de aanpassing van de wetgeving aan de derde tranche Awb. Indien bijzondere wetgeving reeds uit andere hoofde wordt aangepast zullen eventuele aanpassingen aan de Awb worden meegenomen. De dan nog overblijvende technische aanpassingen zullen in een speciale bezemwet worden meegenomen.

1 Aanbevelingen aan de wetgever*1.1 Algemeen*

1. Bij gelegenheid ware de bijzondere wetgeving op enkele punten aan te passen wegens inconsistenties, onnauwkeurigheden of doublures voortvloeiend uit de aanpassingswetgeving (hoofdstuk 9).
2. Ook de volgende evaluatie van de Awb in 2002 dient mede betrekking te hebben op het bestuursprocesrecht.

1.2 Wetswijziging op korte termijn gewenst

Algemeen

3. Artikel 4:11, onder b, ware te wijzigen ter versoepeling van de hoorplicht in de primaire fase. Het moet onder voorwaarden mogelijk zijn om van het horen te kunnen afzien indien vaststaat dat de belanghebbende in de voorfase op adequate wijze in de gelegenheid is geweest zijn zienswijze kenbaar te maken (par. 5.3; RUG 2).
4. Het verdient aanbeveling de conform artikel 4:13 bij wettelijk voorschrift vastgestelde beslistermijnen te verkorten, voor zover deze termijnen in de praktijk te ruim zijn gebleken (par. 5.4).
5. Artikel 4:14 ware zodanig te wijzigen dat de voorgeschreven kennisgeving van termijnoverschrijding ook dient plaats te vinden in de gevallen waarin bij wettelijk voorschrift een beslistermijn is vastgesteld (par 5.4.; RUL I)
6. Met het oog op de rechtszekerheid van burgers dienen ook voor ambtshalve besluiten beslistermijnen te worden vastgesteld. Voor de aanvang van de termijn zal per geval een geschikt criterium gekozen moeten worden. (RUG 1 en 1a)

Bestuursprocesrecht

7. Met het oog op de kenbaarheid is het gewenst de jurisprudentiële invulling van het begrip «zo spoedig mogelijk doorzenden» in het eerste lid van artikel 6:15 Awb te codificeren. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door «zo spoedig mogelijk» te vervangen door: zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen twee weken (UU/KUB, blz. 88).
8. In artikel 8:29, derde lid, Awb ware te bepalen dat de beslissing of een weigering van inlichtingen of stukken gerechtvaardigd is, wordt genomen door een andere rechter dan de rechter die de zaak behandelt of zal behandelen (UU/KUB blz. 132).
9. In artikel 8:72 dient te worden voorzien in een bevoegdheid van de rechter om, waar nodig, bij vernietiging een conservatoire voorziening te treffen ten aanzien van het primaire besluit, totdat alsnog op bezwaar is beslist (UU/KUB, blz. 245).
10. Omtrent het nader onderzoek naar de omvang van de schadevergoeding als bedoeld in artikel 8:73, tweede lid, dienen nadere regels te worden gesteld. Daarbij ware aan te sluiten bij de artikelen 612 tot en met 615b van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, inzake de civiele schadestaatprocedure (UU/KUB blz. 267/8).

11. Naar analogie van artikel 8:75a ware te voorzien in de mogelijkheid van een afzonderlijk verzoek tot schadevergoeding ingeval het beroep wordt ingetrokken omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan de indiener van het beroepschrift is tegemoetgekomen (UU/KUB blz. 268).

12. Indien het verzoek om voorlopige voorziening is gedaan nadat bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, en op dat bezwaar of beroep wordt beslist voordat de mondelinge behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening heeft plaatsgevonden, dient de verzoeker beroep bij de rechtbank te kunnen instellen door zulks ter gelegenheid van de behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening mondeling mee te delen. Het verzoek om voorlopige voorziening dient dan verder te worden beschouwd als te zijn gedaan hangende het beroep bij de rechtbank. Deze mogelijkheid dient in titel 8.3 te worden vastgelegd (UU/KUB blz. 97).

Uitzonderingen:

13. Artikel 22a AWR, dat bepaalt dat in het fiscale recht de bezwaar- en beroepstermijn in afwijking van artikel 6:8 Awb aanvangt op de dag na de dagtekening van de aanslag, ware te handhaven.

14. De in de fiscale wetgeving opgenomen afwijkingen van artikel 7:5 Awb (horen door degene die het primaire besluit heeft genomen) kunnen vervallen.

1.3 Nader onderzoek op korte termijn

Algemeen

15. De bewindslieden dienen op korte termijn een onderzoek doen verrichten naar de voor- en nadelen van de diverse hiervoor geschetste mogelijkheden om voor bepaalde gevallen de bezwaarschriftprocedure achterwege te laten. Bij dat onderzoek dienen tevens de mogelijkheden tot vereenvoudiging van de bezwaarschriftprocedure te worden betrokken (par 6.10; UU/KUB blz.29).

16. De wetgever dient te bezien of de algemene verplichting tot het melden van de afhandeling door een bezwaarschriftcommissie in artikel 7:13 lid 2 onder bepaalde nader in de wet te specificeren omstandigheden kan vervallen. (RUL II)

Toelichting: In een systeem waarin kennelijke (on)gegronde en niet-ontvankelijke bezwaarschriften niet, maar de overige bezwaarschriften wel door een commissie ex artikel 7:13 worden behandeld, is het niet goed mogelijk reeds bij de verzending van de ontvangstbevestiging te beoordelen of de zaak door de commissie zal worden behandeld.

Bestuursprocesrecht

17. De artikelen 6:18 en 6:19 regelen de mogelijkheid dat hangende het geding bij de bestuursrechter het bestreden besluit, en daarmee de grondslag van het geding, een wijziging ondergaat. Een veelgehoord bezwaar tegen het heersende concept van bestuursrechtspraak als rechtmatigheidstoetsing ex tunc van bestuursbesluiten, is het gebrek aan dynamiek. Veranderingen die zijn opgetreden na het nemen van het bestreden besluit, kunnen in dit concept niet in de procedure worden meegenomen. De artikelen 6:18 en 6:19 hebben de potentie het bestuursproces dynamischer te maken. Als nieuwe omstandigheden tot een wijziging van het te toetsen besluit leiden, kunnen zij immers wel in de procedure worden meegenomen.

Dat voorziet in een maatschappelijke behoefte. Mede als gevolg van de technische ingewikkeldheid van de materie is deze potentie er tot dusver nog niet uitgekomen. De rechtsontwikkeling is echter nog verre van afgerond.

De Commissie beveelt dan ook aan om met betrekking tot deze materie nadere studies te laten verrichten, die het proces van jurisprudentievorming sneller structuur en eenheid kunnen geven. Na enige jaren zou dan een wetswijziging ter hand kunnen worden genomen (par. 7.4.5 en 6.4; UU/KUB blz. 221/2).

18. Het griffierecht, dat tijdens de parlementaire behandeling van hoofdstuk 8 Awb om budgettaire redenen reeds aanzienlijk is verhoogd ten opzichte van het oorspronkelijk wetsvoorstel, dient in ieder geval niet verder te worden verhoogd. Nader onderzoek moet uitwijzen, in hoeverre het griffierecht reeds nu een te hoge drempel voor de rechtsbescherming vormt. Tevens moet worden nagegaan of de anti-cumulatieregeling van artikel 8:41, eerste lid, uitbreiding behoeft. Daarbij ware te betrekken, dat bij het huidige griffierecht niet kan worden uitgesloten dat individuele verzoeken om ontheffing in bijzondere situaties moeten worden gehonoreerd, hetgeen uit een oogpunt van werklast onaantrekkelijk is. Tenslotte ware te overwegen meer regelingen die zich in hoofdzaak tot de laagste inkomensgroepen richten, onder het lage griffierecht te brengen. De Commissie denkt hierbij in het bijzonder aan de Wet op de individuele huursubsidie (par. 7.2; vgl. UU/KUB, blz. 40).

19. De Commissie acht de tijd rijp om in de Awb een termijn op te nemen voor de totale duur van de beroepsprocedure, dus het tijdsverloop tussen de indiening van het beroepsschrift en de uitspraak van de rechter. Zij beveelt aan op korte termijn nader onderzoek te doen naar de lengte van een dergelijke termijn, alsmede naar de voorwaarden die moeten worden vervuld om de rechter in staat te stellen deze termijn ook te halen.

20. De Awb voorziet niet in sancties op overschrijding door het bestuursorgaan van de termijn voor het indienen van het verweerschrift en de processtukken (art. 8:42). Dat is een leemte. De beantwoording van de vraag welke vorm de sancties zouden moeten krijgen en welke grenzen er aan de toepassing daarvan moeten worden gesteld, vergt nader onderzoek. Te denken valt aan een dwangsom of een boete die ten gunste van het gerecht dan wel eiser opgelegd kan worden indien een termijnoverschrijding er aantoonbaar toe heeft geleid of zal leiden dat een voortvarende behandeling van een zaak wordt geblokkeerd (UU/KUB, blz. 318).

21. Er bestaat behoefte om in de Awb een regeling inzake het door de rechter ambtshalve vervallen verklaren van uitspraken die evidente misslagen bevatten. Aangezien deze problematiek zich niet tot het bestuursrecht beperkt, dient zij voor alle rechtsgebieden in samenhang te worden gezien (vgl. UU/KUB blz. 255).

Uitzonderingen

22. Artikel 25 lid 4 AWR (horen op verzoek) kan vervallen, indien uit een te starten experiment met horen op verzoek conform aanbeveling 45 blijkt dat dit een werkbaar alternatief is. (RUG, blz. 150).

23. De huidige beslistermijn voor fiscale bezwaarschriften van een jaar (art. 25 AWR) dient te worden bekort. De nieuwe termijn kan worden bepaald nadat enige resultaten bekend zijn van het streven van de belastingdienst om vanaf 1 januari 1997 bezwaarschriften binnen de Awb-termijn af te handelen (RUG, blz. 154).

24. De artikelen 56, 72 en 103 van de Wet op de studiefinanciering, die de artikelen 7:2 tot en met 7:9 Awb buiten toepassing verklaren, dienen te vervallen nadat ervaring is opgedaan met horen op verzoek conform aanbeveling 45 (RUG, blz. 155).

25. Nagegaan dient te worden in hoeverre de praktijk van de sociale zekerheid daadwerkelijk behoefte heeft aan de uitzonderingen op de artikelen 3:40, 3:41 en 3:45 Awb (RUG blz. 158/159).

1.4 Betrekken bij de volgende evaluatie

Algemeen

Bij de volgende evaluatie ware aandacht te besteden aan:

26. De ervaringen van burgers met de Awb.

27. De vraag op welke wijze de aanpassing van de bestuurspraktijk aan de Awb zich over een langere periode heeft ontwikkeld en in hoeverre in dit licht gezien de thans geconstateerde verschillen tussen de diverse beleidsterreinen zijn afgenomen (par. 4.2).

28. De invloed van de Awb op de bestuurslasten (par. 4.4).

29. De praktijk inzake de toepassing van de afdelingen 3.4 en 3.5 (par. 5.3)

30. Naleving van de beslistermijnen, in het bijzonder in bezwaar (par. 6.6).

31. Ervaringen met instemming van belanghebbende telefonisch horen in bezwaar (par. 6.5).

32. De zeefwerking van het bezwaar (par. 6.8).

33. De medische bezwaarschriftprocedure.

34. De wenselijkheid van hoger beroep tegen uitspraken inzake voorlopige voorzieningen.

35. De ontwikkeling van de verhouding tussen de Awb en de bijzondere wetgeving (hoofdstuk 9).

Bestuursprocesrecht

36. De praktijk heeft behoefte aan de mogelijkheid om formele tussenuitspraken te doen. Naar het oordeel van de Commissie staat de Awb daaraan niet in de weg. Bij de volgende evaluatie kan worden gezien, in hoeverre behoefte bestaat aan een wettelijke regeling van de figuur van de (al dan niet appellabele) tussenuitspraak (vgl. UU/KUB, blz. 178).

2 Aanbevelingen aan de regering

37. Het zou aanbeveling verdienen, indien de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken de randvoorwaarden scheppen, dat vanuit een oogpunt van kwalitatief goede geschillenbeslechting noodzakelijke inschakeling van deskundigen niet om budgettaire redenen achterwege blijft. Een open-einderegeling is daarvoor een voorwaarde. Uit een oogpunt van kwalitatief goede geschillenbeslechting is het voorts van belang dat de deskundigen adequaat gehonoreerd kunnen worden. De vraag is of de honorering thans in alle gevallen voldoende is (UU/KUB, blz. 152).

38. Bij het bepalen van criteria voor de meting van de werklast van de gerechten dienen de effecten op het hanteren van het procesrecht in kaart te worden gebracht. Vermeden moet worden, dat van deze criteria effecten uitgaan op de procespraktijk. Hiermee ware in de nieuwe werklastmetingssystematiek, die thans ontwikkeld wordt en volgend jaar gaat proefdraaien, rekening te houden (UU/KUB, blz. 162).

3 Aanbevelingen aan het bestuur

39. Met name bestuursorganen die de ontvangst van en besluitvorming op aanvragen, of behandeling van aanvragen en bezwaarschriften, organisatorisch gescheiden hebben, dienen aandacht te besteden aan de procedures voor het doorsturen van foutief geadresseerde geschriften. (RUL III).

40. Het verdient voor bestuursorganen aanbeveling de ontvangst van aanvragen te bevestigen (RUL VI)

Toelichting. Uit het deelonderzoek subsidies blijkt dat een ontvangstbevestiging de doorzichtigheid van de procedure bevordert en leidt tot vermindering van door burgers geïnitieerde contacten en dus van bestuurslasten.

41. Het is mogelijk de vermelding van de wettelijke grondslag van een beschikking (art. 4:17 lid 2) achterwege te laten indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat. (RUG 3).

42. Indien een primair besluit, waartegen bezwaar is aangetekend, ambtshalve herzien wordt en de herziene beslissing volledig tegemoet komt aan het bezwaar, dient deze nieuwe beslissing als beslissing op bezwaar ondertekend te worden door degen die gemandateerd is voor de beslissingen op bezwaar (par. 6.4; RUL IV).

43. Bestuursorganen dienen bij het afhandelen van bezwaarschriften meer aandacht te besteden aan de beslistermijn ex artikel 7:10 (par. 6.6; RUL VII).

44. Het verdient voor bestuursorganen aanbeveling een interne regeling op te stellen voor afhandeling van bezwaarschriften, inclusief termijnen, en voor het leveren van dossiers (RUL VIII).

Toelichting. Het aanleveren van dossiers door de primair beslissende dienst aan het secretariaat van de bezwaarschriftcommissie blijkt een belangrijke vertragende factor te zijn.

45. Het verdient aanbeveling de indiener van een bezwaarschrift te vragen aan te geven (bijvoorbeeld met een bij de ontvangstbevestiging gevoegde antwoordkaart) of hij gebruik wenst te maken van zijn recht om te worden gehoord. Daarbij dient hij uitdrukkelijk te worden gewezen op het recht om te worden gehoord (par. 6.5; vgl. RUG blz. 181).

46. Indien de indiener van een bezwaarschrift de enige belanghebbende is, kan hij ook telefonisch worden gehoord, indien hij daarmee instemt. Het verdient aanbeveling in interne regels vast te leggen hoe het telefonisch horen zorgvuldig kan geschieden (par. 6:5; vgl. RUG blz. 182).

47. Het verdient voor bestuursorganen aanbeveling de capaciteit die beschikbaar is voor de toetsing en verwerking van adviezen die op basis van een hoorzitting tot stand zijn gekomen, uit te breiden. (RUL IX).

Toelichting. De verwerking van adviezen van bezwaarschriftcommissie blijkt een belangrijke oorzaak van overschrijding van de beslistermijn in bezwaar.

48. Bestuursorganen dienen meer aandacht te schenken aan het leereffect van bezwaarschrift-procedures; daarbij waren ook verslagen van bezwaarschriftcommissies te benutten (par. 6.7).

49. Een betere communicatie tussen rechter en bestuur kan een zekere bijdrage leveren aan het oplossen van de problematiek van het te laat indienen van de zaak betrekking hebbende stukken en verweerschriften. Rechter en bestuur zouden elkaar, zowel in het algemeen als in individuele zaken, meer kunnen informeren over elkaars werkwijze en over de oorzaken van vertragingen. Daarbij dienen wel de uit de rechterlijke onpartijdigheid voortvloeiende grenzen in acht te worden genomen (UU/KUB, blz. 318; zie aanbeveling 53).

50. Het zou aanbeveling verdienen, indien gemachtigden van bestuursorganen over een zodanig ruim mandaat zouden beschikken, dat er ruimte voor een schikking bestaat. Bij de instructie van de procesgemachtigden dient dit een expliciet aandachtspunt te zijn.

4 Aanbevelingen aan de rechter

51. Degene die meent dat in een uitzonderlijk geval voor hem een onoverkomelijke financiële belemmering bestaat zijn recht op toegang tot een rechter te realiseren, dient de betreffende rechter te kunnen verzoeken die belemmering weg te nemen. Voorkomen moet echter worden dat rechtzoekenden de verwachting koesteren dat bijvoorbeeld een bijstandsgerechtigde in het algemeen reeds bij een griffierechtverplichting van bijvoorbeeld in totaal fl 200,- tot die uitzonderlijke gevallen gerekend zou moeten worden (vgl. UU/KUB blz. 40/41).

52. Het verdient aanbeveling dat de griffier de mededeling van verschuldigdheid van het griffierecht (artikel 8:41, tweede lid, eerste volzin) zo spoedig mogelijk na ontvangst van het beroepschrift doet en daarbij informatie geeft over de wijze van betaling. Alvorens het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, dient de indiener te zijn gewezen op de gevolgen van niet tijdige betaling (UU/KUB blz. 47).

53. Indien de rechtbank voornemens is zaken gevoegd te behandelen, verdient het aanbeveling dat partijen daarvan tegelijk met de oproep voor de zitting in kennis worden gesteld (UU/KUB blz. 79).

54. De – strategische – rechtsontwikkeling en de rechtseenheid rond de begrippen bestuursorgaan, belanghebbende en besluit dienen onderwerp te blijven van voortdurende aandacht en afstemming tussen rechterlijke colleges (hoofdstuk 8, UU/KUB blz. 61, 71).

55. De doorzendplicht van artikel 6:15, eerste lid, geldt ook indien de rechter niet onbevoegd in strikte zin is, maar het beroep niet-ontvankelijk is omdat een andere voorziening openstaat. Voor het geval nog bezwaar moet worden gemaakt volgt dat uit het tweede lid van artikel 6:15. Voor andere gevallen is, gelet op de strekking van de bepaling, een ruime uitleg van het begrip «onbevoegd» aangewezen (UU/KUB blz. 88/89).

56. Ingeval van kennelijk onjuist (in de zin van: anders dan door de indiener kennelijk beoogd) geadresseerde bezwaar- en beroepschriften verdient het aanbeveling daaruit voortvloeiende termijnoverschrijdingen ook buiten de «twee-weken-regel» in beginsel met toepassing van artikel 6:11 verschoonbaar te achten (UU/KUB blz. 89).

57. Niet altijd is duidelijk welke «op de zaak betrekking hebbende stukken» (artikel 8:42, eerste lid) door het bestuursorgaan aan de rechter

moeten worden toegezonden. Het verdient daarom aanbeveling, dat de gerechten, waar dat gelet op de soort zaken mogelijk is, duidelijk maken welke stukken in het algemeen toegezonden dienen te worden. Daarnaast verdient het aanbeveling dat rechters bij toezending van het beroepschrift aan het bestuursorgaan waar mogelijk zo nauwkeurig mogelijk aangeven, welke stukken als op de zaak betrekking hebbend dienen te worden toegezonden (UU/KUB blz. 110).

58. Een betere communicatie tussen rechter en bestuur kan een zekere bijdrage leveren aan het oplossen van de problematiek van het te laat indienen van de zaak betrekking hebbende stukken en verweerschriften. Rechter en bestuur zouden elkaar, zowel in het algemeen als in individuele zaken, meer kunnen informeren over elkaars werkwijze en over de oorzaken van vertragingen. Daarbij dienen wel de uit de rechterlijke onpartijdigheid voortvloeiende grenzen in acht te worden genomen (UU/KUB, blz. 318; zie aanbeveling 44).

59. In plaats van een formele mogelijkheid van repliek en dupliek (art. 8:43) wordt vaak volstaan met het toezenden van binnengekomen stukken aan partijen, met de mogelijkheid daarop te reageren. Er dient duidelijkheid te worden geschapen over de wijze waarop deze informele repliek en dupliek doorwerken in de proceskostenveroordeling (UU/KUB, blz. 113).

60. Het verdient aanbeveling, indien gerechten bij de binnenkomst van een verweerschrift in een vroeg stadium op de stukken beoordelen, of een comparitie (art. 8:44) in het concrete geval kan helpen om klaarheid te scheppen over ingewikkelde bevoegdheids- en ontvankelijkheidsvragen, dan wel over de schikkingsbereidheid van partijen. Aldus kan in een aantal gevallen worden voorkomen, dat nodeloos langdurig verder wordt geprocedeerd (UU/KUB, blz. 117).

61. Uit een oogpunt van proceseconomie verdient het aanbeveling dat gerechten de bevoegdheid om inlichtingen te vragen ook gebruiken om nadrukkelijker van partijen schriftelijke standpunten te vragen op onderdelen van de rechtsstrijd. Voorts is het wenselijk, dat gerechten voorafgaand aan de zitting partijen aangeven waarover zij tijdens de zitting «in ieder geval» geïnformeerd wensen te worden (UU/KUB, blz. 121).

62. Binnen de rechtspraak zouden gemeenschappelijke normen ontwikkeld moeten worden over het vragen van informatie aan bestuursorganen, welke informatie eigenlijk bij derden berust of van de toestemming van derden afkomstig is. Daarbij zal een rol kunnen spelen de vraag, of het vereiste van een zorgvuldige besluitvorming door het bestuursorgaan in een deel van de gevallen niet moet leiden tot de conclusie, dat het bestuursorgaan de eerst aangewezen is voor het vergaren van de informatie bij derden (UU/KUB, blz. 121).

63. De criteria aan de hand waarvan de rechter dient te besluiten over verzoeken tot absolute en relatieve geheimhouding (art. 8:29) zijn nog onhelder. Het verdient aanbeveling dat een commissie van rechters, in te stellen door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak of één van de voorzittersoverleggen, terzake adviesrichtlijnen ontwerpt (UU/KUB blz. 132).

64. De problematiek van het inschakelen door bestuursrechters van medische deskundigen zal waarschijnlijk aanzienlijk veranderen, wanneer in de nabije toekomst de bezwaarschriftprocedure in medische geschillen wordt ingevoerd. Aanbevolen wordt deze veranderingen goed te

begeleiden, en daarbij te zorgen voor een meer uniform beleid ten aanzien van het inschakelen van deskundigen in de beroepsfase dan thans wordt gevoerd. De diverse voorzittersoverleggen zijn hiervoor het meest aangewezen (UU/KUB blz. 151/2).

65. Het verdient aanbeveling een afwijzende beslissing op een verzoek om inschakeling van een deskundige niet slechts met een standaardformule te motiveren (UU/KUB blz. 151/2).

66. Het verdient aanbeveling dat de rechter zo nodig aan de deskundige een instructie meegeeft, of en zo ja welke inbreng van partijen tijdens het onderzoek dient plaats te hebben. Men denke aan de aanwezigheid van partijen bij plaatsopneming (UU/KUB blz. 151/2).

67. De rechtspraak dient zich nader te bezinnen op de informele plaatsopneming. Er is geen bezwaar tegen, indien de rechter met eigen ogen objecten waarneemt die door elke voorbijganger vanaf de openbare weg kunnen worden waargenomen. Wel verdient het dan aanbeveling, dat de rechter zijn indrukken ter zitting ter sprake brengt en zodoende vatbaar maakt voor verifiëring. Voor het vergaren van verdergaande kennis over de situatie ter plaatse dient echter het instrument van het onderzoek ter plaatse ex artikel 8:50 te worden gebruikt (UU/KUB blz. 155).

68. Het verdient aanbeveling, dat de gerechten duidelijkheid scheppen over de hantering van de termijnen voor het indienen van nadere stukken (artikel 8:58) en het aankondigen van getuigen of deskundigen (artikel 8:60, vierde lid). Door de in de praktijk verschillende toepassing van de wettelijke bepalingen is de wet onvoldoende richtsnoer. Aanvullende informatie, bijvoorbeeld door middel van het toezenden van een folder aan partijen, op het moment dat de ontvangst van een beroepschrift wordt bevestigd of om een verweerschrift wordt verzocht, kan hier meer zekerheid brengen, indien althans rechters zich aan die gemeenschappelijke koers onderwerpen (UU/KUB blz. 166/7).

69. Door partijen meegebrachte personen (artikel 8:60, vierde lid) worden ter zitting veelal gehoord, zij het vaak niet als formele getuige of deskundige en veelal niet onder ede. Deze informele proceshouding ware te vol te houden. De Awb biedt de rechter voldoende mogelijkheden om te waken voor processuele overrompeling. Dit neemt niet weg, dat de formele normen dienen te worden gehandhaafd, indien niet-handhaving voor een van de partijen onoverkomelijke problemen met zich brengt of een partij daartegen bezwaar maakt (UU/KUB blz. 171).

70. Er dient meer eenheid te komen in het beleid van de gerechten terzake van het wel of niet aanhouden van het onderzoek ter zitting (art. 8:64). Doelstelling van dat beleid zou moeten zijn dat geschillen in dezelfde mate effectief en definitief worden afgedaan (UU/KUB blz. 178).

71. De toepassing van artikel 8:69 (omvang van het geschil) roept nog veel vragen op. De oplossing daarvan zal vooral van de gerechten in hoogste instantie moeten komen. Deze zullen in richtinggevende uitspraken aan moeten geven hoe het vraagstuk van de omvang van het geschil moet worden benaderd. Daarnaast verdient het aanbeveling dat de diverse rechterlijke overleggen zich over dit vraagstuk buigen en trachten eenduidige en heldere richtlijnen te formuleren (UU/KUB, blz. 205).

72. Bij vernietiging dient de rechter zoveel mogelijk duidelijk te maken wat er vervolgens moet gebeuren, door actiever gebruik te maken van de bevoegdheid om het bestuursorgaan op te dragen «een nieuw besluit te

nemen of een andere handeling te verrichten met inachtneming van de uitspraak» (artikel 8:72, vierde lid). Tevens zou de rechter vaker een termijn moeten stellen, waarbinnen het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen (UU/KUB, blz. 245).

73. Voor de terughoudendheid van rechters ten aanzien van het zelf in de zaak voorzien (art. 8:72, vierde lid, laatste gedeelte) bestaan goede redenen. Niettemin heeft de wetgever de bevoegdheid tot zelf in de zaak voorzien uitdrukkelijk bedoeld als een middel om waar mogelijk het geschil definitief te beslechten. Het verdient aanbeveling dat de rechtspraak de mogelijkheden tot zelf voorzien nader verkent, bijvoorbeeld voor de gevallen dat de beleidsvrijheid van het bestuur is beperkt door beleidsregels of richtlijnen, dan wel partijen van deze beleidsvrijheid afstand hebben gedaan (UU/KUB blz. 245).

74. Het is wenselijk dat artikel 6:22 (passeren schending vormvoorschriften) minder restrictief wordt toegepast dan thans het geval is. Om te voorkomen dat dit leidt tot veronachtzaming van procedurevoorschriften door het bestuur, zou bij toepassing van artikel 6:22 in beginsel een vergoeding van griffierecht en proceskosten moeten plaatsvinden (UU/KUB blz. 252).

75. Het verdient aanbeveling, dat rechters enige terughoudendheid betrachten bij het aanhouden van verzoeken om voorlopige voorzieningen totdat op het bezwaarschrift is beslist (UU/KUB blz. 343).

76. Het verdient aanbeveling, dat de gerechten in onderling overleg komen tot de opstelling van een landelijk uniform rolreglement.