

# Procesregeling bestuursrecht

*Modelregeling, vastgesteld in het landelijk overleg van voorzitters van sectoren bestuursrecht d.d. 10 februari 1999, houdende richtlijnen voor het behandelen van bestuursrechtelijke zaken, met uitzondering van de zaken die worden behandeld met toepassing van hoofdstuk IV van de Vreemdelingenwet, door enkelvoudige en meervoudige kamers van de sectoren bestuursrecht van de arrondissementsrechtbanken*

## Artikel 1

1. De rechtbank verzendt de bevestiging, bedoeld in artikel 6:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, binnen één week nadat het beroepschrift bij de griffie is ingekomen.
2. De rechtbank verzendt de kennisgeving, bedoeld in artikel 6:14, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, binnen één week nadat het beroepschrift bij de griffie is ingekomen, onder gelijktijdig verzoek om inzending van de op de zaak betrekking hebbende stukken en een verweerschrift.

## Artikel 2

1. Indien de rechtbank constateert dat het beroepschrift niet voldoet aan één of meer vereisten als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht eeft zij daarvan binnen twee weken kennis aan de indiener van het beroepschrift.
2. Ingeval de indiener niet heeft voldaan aan enig vereiste als bedoeld in het eerste lid, geeft de rechtbank aan de indiener van het beroepschrift de gelegenheid het geconstateerde vormverzuim te herstellen binnen vier weken na de dag van verzending van die kennisgeving.

## Artikel 3

1. Indien de rechtbank binnen de termijn, bedoeld in artikel 8:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de op de zaak betrekking hebbende stukken niet heeft ontvangen, kan zij toepassing geven aan artikel 8:44, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht door het bestuursorgaan uiterlijk binnen twee weken na het verstrijken van die termijn op te roepen.

2. Indien de rechtbank na het verstrijken van de termijn, bedoeld in het eerste lid, wel de op de zaak betrekking hebbende stukken maar geen verweerschrift heeft ontvangen en indien niet is verzocht om uitstel voor het indienen van een verweerschrift, gaat zij over tot verdere behandeling van het beroep.
3. De rechtbank maakt niet ambtshalve gebruik van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 8:42, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

## Artikel 4

De rechtbank deelt partijen binnen drie maanden na ontvangst van de op de zaak betrekking hebbende stukken mede op welke wijze het beroep verder wordt behandeld.

## Artikel 5

1. Indien de rechtbank gebruik maakt van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 8:43, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, geeft zij aan de indiener an het beroepschrift een termijn van vier weken om schriftelijk te repliceren.
2. Na ontvangst van de repliek, bedoeld in het eerste lid, geeft de rechtbank aan de andere partij(en) een termijn van vier weken om schriftelijk te dupliceren.
3. Na het ongebruikt verstrijken van de termijn, bedoeld in het eerste lid, dan wel na ommekomst van de termijn, bedoeld in het tweede lid, deelt de rechtbank partijen binnen vier weken mede op welke wijze het beroep verder wordt behandeld.

## Artikel 6

1. Indien de rechtbank gebruik maakt van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 8:45, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, geeft zij aan de betrokken partij(en) en anderen een termijn van vier weken om de gevraagde inlichtingen te geven of om de gevraagde stukken in te zenden.
2. Na ontvangst van het antwoord dan wel na het ongebruikt verstrijken van de termijn, bedoeld in het eerste lid, deelt de rechtbank partijen binnen vier weken mede op welke wijze het beroep verder wordt behandeld.

## Artikel 7

1. Indien de rechtbank gebruik maakt van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 8:47, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, wordt aan artikel 8:47, derde lid, eerste volzin, van de Algemene wet bestuursrecht binnen één week na die beslissing toepassing gegeven.
2. Indien de rechtbank gebruik maakt van haar bevoegdheid, bedoeld in artikel 8:47, derde lid, tweede volzin, van de Algemene wet bestuursrecht, geeft zij aan partijen een termijn van twee weken om hun wensen omtrent het onderzoek aan haar kenbaar te maken.
3. De termijn, bedoeld in artikel 8:47, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bedraagt ten hoogste drie maanden.
4. Het verslag, bedoeld in artikel 8:47, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, wordt aan partijen verzonden binnen één week na ontvangst daarvan door de rechtbank, onder verwijzing naar de bevoegdheid van partijen, bedoeld in artikel 8:47, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
5. Na het verstrijken van de termijn, bedoeld in artikel 8:47, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, deelt de rechtbank partijen binnen vier weken mede op welke wijze het beroep verder wordt behandeld.
6. De rechtbank maakt niet ambtshalve gebruik van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 8:47, zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

## Artikel 8

1. Een door de rechtbank gestelde termijn wordt slechts verlengd in uitzonderlijke omstandigheden en indien daarom binnen die termijn schriftelijk en gemotiveerd wordt verzocht.
2. De beslissing van de rechtbank op het verzoek om uitstel wordt binnen één week na die beslissing aan de verzoeker medegedeeld.
3. Indien de rechtbank een verzoek om uitstel inwilligt, geeft zij aan de verzoeker een termijn van maximaal vier weken na de verzending van het schrijven, bedoeld in het tweede lid.
4. Nadat de proceshandeling waarvoor uitstel is verleend alsnog is verricht,

dan wel na het ongebruikt verstrijken van de termijn, bedoeld in het derde lid, gaat de rechtbank over tot verdere behandeling van het beroep.

#### Artikel 9

1. Onverminderd artikel 8:56 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de uitnodiging of oproeping om op een zitting van de rechtbank te verschijnen in de regel ten minste zes weken vóór afgaande aan de betreffende zitting verzonden.
2. Een verzoek om verdaging van de behandeling ter zitting wordt slechts ingewilligd in uitzonderlijke omstandigheden en indien daarom zo spoedig mogelijk schriftelijk en gemotiveerd wordt verzoekt.
3. De rechtbank deelt haar beslissing op het verzoek om verdaging aan verzoeker mede binnen een week na ontvangst van dit verzoek.
4. Van de beslissing tot verdaging stelt de rechtbank de andere partij(en) en eventuele overige betrokkenen binnen een week in kennis.

#### Artikel 10

1. Op de termijnen, genoemd in deze regeling, is de Algemene termijnenwet van overeenkomstige toepassing.
2. De tekst van deze regeling wordt in de Staatscourant geplaatst en ook overigens op een zodanige wijze bekendgemaakt dat voldoende verzekerd is dat belanghebbenden ervan op de hoogte kunnen zijn.
3. Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 oktober 1999. Zij is niet van toepassing op voor haar inwerking-treding bij de rechtbank aanhangig gemaakte zaken.
4. Deze regeling kan worden aangehaald als: Procesregeling bestuursrecht. Een met deze regeling overeenkomstige regeling is door de arrondissementsrechtbank te 'sHertogenbosch vastgesteld in haar vergadering van 16 april 1999, door de arrondissementsrechtbank te Breda in haar vergadering van 25 juni 1999, door de arrondissementsrechtbank te Maastricht in haar vergadering van 31 mei 1999, door de arrondissementsrechtbank te Roermond in haar vergadering van 28 mei 1999, door de arrondissementsrechtbank te Arnhem in haar vergadering van 2 september 1999, door de arrondissementsrechtbank te Zutphen in haar vergadering van 27 mei 1999, door de arrondissementsrechtbank te Zwolle in haar vergadering van 9 april 1999, door de

arrondissementsrechtbank te Almelo in haar vergadering van 2 juli 1999, door de arrondissementsrechtbank te s'Gravenhage in haar vergadering van 3 juni 1999, door de arrondissementsrechtbank te Rotterdam in haar vergadering van 25 juni 1999, door de arrondissementsrechtbank te Dordrecht in haar vergadering van 13 september 1999, door de arrondissementsrechtbank te Middelburg in haar vergadering van 5 juli 1999, voor de arrondissementsrechtbank te Amsterdam op 7 juni 1999, door de arrondissementsrechtbank te Alkmaar in haar vergadering van 21 juli 1999, door de arrondissementsrechtbank te Haarlem in haar vergadering van 1 juli 1999, door de arrondissementsrechtbank te Utrecht in haar vergadering van 1 juli 1999, door de arrondissementsrechtbank te Leeuwarden in haar vergadering van 14 juni 1999, door de arrondissementsrechtbank te Groningen in haar vergadering van 18 juni 1999 en door de arrondissementsrechtbank te Assen in haar vergaderingen van 23 april 1999 en 2 juli 1999.

#### Toelichting

##### A. Algemeen

1. Naar de mening van de Commissie Evaluatie Awb verdient het aanbeveling, dat de gerechten in onderling overleg komen tot de opstelling van een 'landelijk uniform rolreglement'. Deze aanbeveling aan de rechterlijke macht is door het kabinet onder het hoofd 'Eenheid in de hantering van procesbevoegdheden' onderschreven in het Kabinetsstandpunt 'Evaluatie Algemene wet bestuursrecht'. In het kabinetsstandpunt 'Juridisering in het openbaar bestuur' is vervolgens gewag gemaakt van een 'landelijke uniforme procesregeling', waarin streeftermijnen voor de totale duur van beroepsprocedures zijn opgenomen. Deze regeling bedoelt aan deze aanbevelingen gehoor te geven, althans daarmee een begin te maken.
2. Met de procesregeling is enerzijds beoogd de duur van beroepsprocedures bij de rechtbanken te bekorten, door het stellen en handhaven van duidelijke termijnen voor het verrichten van proceshandelingen. Anderzijds is een aanzet gegeven tot het verder uniformeren van het bestuursprocesrecht, door het invullen van enige in hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht omschreven bevoegdheden, die thans door de

diverse rechtbanken op verschillende wijzen worden uitgeoefend. Bij een volgende stap zal dit onderdeel nader ter hand genomen moeten worden. In zoverre is sprake van een aanbouwregeling.

3. De in de procesregeling neergelegde bepalingen moeten worden beschouwd als richtlijnen voor de wijze waarop de rechtbank gebruik maakt van evenbedoelde bevoegdheden. Voorzover daarbij invulling wordt gegeven aan termijnen waarvan de Algemene wet bestuursrecht de invulling aan de rechtbank overlaat moeten deze richtlijnen in beginsel als bindend worden beschouwd.

Het karakter van de richtlijnen brengt echter met zich mee, dat daar in bijzondere gevallen door de rechtbank ook uitzonderingen op kunnen worden gemaakt en toegelaten. Bijvoorbeeld zullen voor rechtzoekenden die in het buitenland verblijven de in de regeling opgenomen termijnen niet altijd haalbaar zijn. Ook om andere in de zaak zelf gelegen of partijen betreffende bijzondere omstandigheden kan de rechtbank beslissen om ambtshalve of op verzoek van (één der) partijen van de richtlijnen af te wijken.

4. De procesregeling betreft de 'gewone' beroepsprocedure. Er zijn nog geen regels opgesteld met betrekking tot de versnelde en vereenvoudigde behandeling, noch met betrekking tot de voorlopige voorziening. Aangezien deze procedures naar hun aard al gekenmerkt worden door een snelle behandeling, lijkt nadere regeling hiervan op dit moment geen hoge prioriteit te verdienen. Ook op de procedure bij de vreemdelingenkamer is de regeling niet van toepassing. Daarvoor bestaan reeds richtlijnen, die in de praktijk naar tevredenheid werken. Ook hier geldt echter, dat in de toekomst gezien kan worden of uitbreiding van de reikwijdte van de regeling aanbeveling verdient.

##### B. Artikelsgewijs

###### Artikel 1, eerste lid

Artikel 6:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht verplicht tot het schriftelijk bevestigen van de ontvangst van een beroepschrift. Als de indiener van het beroep (eiser) niets verneemt van de rechtbank, kan hij contact opnemen met de griffie en eventueel wederom een beroepschrift indienen. Een dergelijke actie is alleen zinvol, indien binnen zeer korte termijn duidelijke

lijkheid bestaat over de vraag of het beroepschrift is ontvangen. Vandaar dat hier gekozen is voor een termijn van een week.

#### *Artikel 1, tweede lid*

Deze bepaling bewerkstelligt een combinatie van de kennisgeving bedoeld in artikel 6:14, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht met de toezending van het beroepschrift aan het bestuursorgaan, waardoor de termijn bedoeld in artikel 8:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht gaat lopen. Deze concentratie van proceshandelingen kan reële tijdswinst opleveren. Dit voordeel weegt zwaarder dan het risico dat een bestuursorgaan (achteraf gezien) onnodige werkzaamheden verricht, omdat de rechtbank het beroep (uiteindelijk) nietontvankelijk verklaart. Daarbij is in aanmerking genomen dat het aantal gevallen waarin het griffierecht niet (tijdig) is gestort of waarin eiser niet (tijdig) heeft voldaan aan een vereiste als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht gering is.

#### *Artikel 2, tweede lid*

Deze bepaling ziet ook op het vereiste dat het beroepschrift de gronden van het beroep bevat. Voor het in voorkomend geval herstellen van dit verzuim wordt een termijn van vier weken redelijk geacht. Hoewel voor andere verzuimen in redelijkheid een kortere termijn gesteld zou kunnen worden, is daar uit een oogpunt van uniformiteit van termijnen vanaf gezien. Op deze wijze wordt bereikt dat een einde komt aan de praktijk dat een beroepschrift eerst hoeft te worden gemotiveerd nadat de rechtbank de op de zaak betrekking hebbende stukken van verweerder heeft ontvangen en deze stukken heeft doorgezonden naar eiser. In dat kader moet worden bedacht dat in nagenoeg alle beroepsprocedures reeds een voorprocedure is gevolgd, zodat eiser te allen tijde in staat moet worden geacht in ieder geval in hoofdlijnen aan te geven waarom hij zich niet kan verenigen met het bestreden besluit. Deze procesregel ziet dus niet op de mogelijkheid een gemotiveerd beroepschrift nader aan te vullen.

#### *Artikel 3, eerste lid*

De rechtbank kan een beroep doorgaans niet adequaat beoordelen, indien zij niet beschikt over de gedingstukken. De rechtbank is dan niet in staat om na te gaan of het beroep rijp is voor een

mondelinge behandeling dan wel of een nader vooronderzoek dient plaats te vinden. Gelet hierop zorgt het niet tijdig gevolg geven aan een verzoek van de rechtbank om inzending van de gedingstukken bijna per definitie voor vertraging van de beroepsprocedure. Deze overweging heeft geleid tot het in deze bepaling neergelegde systeem. Verwacht wordt dat de dreiging van een comparitie voor de meeste bestuursorganen voldoende reden zal vormen om nog voorafgaand aan die zitting de gedingstukken alsnog over te leggen. In een dergelijk geval kan de rechtbank beslissen dat de geplande zitting geen doorgang vindt.

Indien de rechtbank besluit tot het beleggen van een comparitie als zojuist bedoeld, roept zij verweerder op, waarbij wordt gewezen op de verplichting tot overlegging van de gedingstukken ter zitting. Alsdan geeft de rechtbank, ingevolge artikel 8:44, eerste lid, tweede volzin, van de Algemene wet bestuursrecht, kennis aan de andere partij(en) om desgewenst op de desbetreffende zitting van de rechtbank te verschijnen, waarbij wordt gewezen op het feit dat het slechts gaat om het alsnog inzenden van de gedingstukken en niet (ook) om een mondelinge behandeling van het beroep zelf.

De formulering van deze bepaling biedt overigens de mogelijkheid dat de rechtbank na het ongebruikt verstrijken van de in artikel 8:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijn aan het bestuursorgaan een herinnering verstuurt, waarin nog een (zeer) korte termijn wordt gegeven voor het inzenden van de gedingstukken. Blijft het bestuursorgaan ook na de in deze bepaling bedoelde comparitie weigeren de gedingstukken in te zenden, dan ligt het in de rede dat de rechtbank overgaat tot verdere behandeling van het beroep. In dat geval kan zij uit de proceshouding van het bestuursorgaan de gevolgtrekkingen maken die haar geraden voorkomen, bijvoorbeeld door recht te doen op basis van in het dossier aanwezige stukken.

#### *Artikel 3, tweede lid*

Artikel 8:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht maakt geen onderscheid tussen het inzenden van de gedingstukken en het indienen van een verweerschrift. Desondanks bestaat een wezenlijk verschil tussen beide proceshandelingen. De gedingstukken vormen immers een belangrijk hulpmiddel bij

de beoordeling van het beroep, terwijl het bij een verweerschrift 'slechts' gaat om een reactie op de stellingen die eiser in zijn beroepschrift heeft geponeerd. Gezien het vorenstaande heeft voor de rechtbank geen aanleiding te bestaan tot opschorting van de behandeling van het beroep zolang geen verweerschrift is ingediend.

Deze omstandigheid laat overigens onverlet dat de plicht tot het indienen van een verweerschrift blijft bestaan, en dat de rechtbank aan het negeren van die verplichting de gevolgtrekkingen kan verbinden die haar geraden voorkomen.

Het moge duidelijk zijn dat kan worden volstaan met een summier verweerschrift indien het beroepschrift slechts een beknopte motivering bevat.

#### *Artikel 3, derde lid*

De invulling die het derde lid van dit artikel aan artikel 8:42, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht geeft, maakt duidelijk dat de termijn voor het inzenden van de gedingstukken en het indienen van een verweerschrift slechts wordt verlengd als het bestuursorgaan om uitstel heeft verzocht en de rechtbank dat verzoek heeft ingewilligd. Op een dergelijk verzoek is artikel 8 van toepassing.

#### *Artikel 4*

Dit artikel garandeert dat de rechtbank zich met enige spoed buigt over de materiële kern van het voorliggende geschil, en vormt daarmee een belangrijk instrument ter versnelling van de beroepsprocedure. De mededeling als hier bedoeld kan onder meer inhouden dat partijen worden uitgenodigd om op een zitting van de rechtbank te verschijnen (eventueel met vermelding van de termijn waarbinnen een dergelijke uitnodiging kan worden verwacht), dat partijen in de gelegenheid worden gesteld te repliceren en te dupliceren, dat één of meer partijen wordt verzocht inlichtingen te geven en/of nadere stukken over te leggen, of dat de rechtbank het voornemen heeft tot het benoemen van een deskundige. Voorts garandeert deze bepaling dat partijen daadwerkelijk binnen een redelijke termijn duidelijkheid krijgen over de stand van zaken in de beroepsprocedure. Zo mogelijk noemt de rechtbank de termijn waarop een volgende stap naar verwachting gezet kan worden. Het is mogelijk dat deze mededeling aanleiding geeft tot discussie tussen een

partij en de rechtbank. Indien een partij in dat verband verzoekt om van een bepaalde bevoegdheid (geen) gebruik te maken, dient de rechtbank zo spoedig mogelijk op dat verzoek te beslissen en daarvan mededeling te doen aan betrokkenen.

*Artikel 5, eerste lid*

Bij de keuze van de termijn waarbinnen eiser moet repliceren en verweerder moet dupliceren, is aansluiting gezocht bij de artikelen 8:42, eerste lid, en 8:47, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

*Artikel 5, derde lid*

Op het hier bedoelde moment treedt een met de situatie, bedoeld in artikel 4, vergelijkbare toestand in. Naar de toelichting bij die bepaling wordt verwezen.

*Artikel 7, eerste lid*

In het verleden leidde het instellen van een deskundigenonderzoek vaak tot ernstige vertragingen. Om dergelijke vertragingen tegen te gaan voorziet de regeling hier in eenduidige en korte termijnen.

*Artikel 7, derde lid*

Een tijdspanne van drie maanden moet voor een deskundige normaliter voldoende zijn voor het verrichten van het door de rechtbank gevraagde onderzoek, en voor het opstellen van een schriftelijk rapport dienaangaande.

*Artikel 7, zesde lid*

De invulling die het zesde lid van dit artikel aan artikel 8:47, zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht geeft, maakt duidelijk dat de termijn voor het inzenden van schriftelijke zienswijzen met betrekking tot het verslag van de deskundige slechts wordt verlengd, indien een partij om uitstel heeft verzocht en de rechtbank dat verzoek heeft ingewilligd. Op een dergelijk verzoek is artikel 8 van toepassing.

*Artikel 8, eerste lid*

Het verlenen van uitstel leidt welhaast per definitie tot verlenging van de procedure. Gelet op het uitgangspunt van deze regeling ligt een zeer terughoudend uitstelbeleid dan ook voor de hand. Bij het stellen van een termijn door de rechtbank zal uit de brief waarbij daarvan kennis wordt gegeven aan de betrokkene moeten blijken wanneer die termijn begint en wanneer hij eindigt.

Slechts wanneer een verzoek om uitstel ruim voor het verstrijken van de gestelde termijn wordt gedaan, zodat de rechtbank in de gelegenheid is daarop nog voor het einde van die termijn te reageren, is een succesvol verzoek om uitstel denkbaar. Een partij dient er immers van uit te gaan, dat zolang uitstel nog niet schriftelijk is verleend de door de rechtbank gestelde termijn niet is verlengd. Het risico voor overschrijding van een door de rechtbank gestelde termijn dient bij de op termijn gestelde partij te blijven. Zo wordt voorkomen dat een verzoek om uitstel onnodig vertragend kan gaan werken.

*Artikel 9, eerste lid*

Evenals verzoeken om uitstel leiden verzoeken om verdaging van de behandeling van de zaak ter zitting tot een ongewenste verlenging van de procedure. In dezelfde lijn als die van het bij artikel 8 toegelichte uitstelbeleid is uiterste terughoudendheid dus ook hier op haar plaats. Door partijen en andere betrokkenen zoveel mogelijk in de gelegenheid te stellen hun agenda aan de voornemens van de rechtbank aan te passen wordt de noodzaak om om uitstel te verzoeken, zo mag worden aangenomen, beperkt. Om die reden is het aanbevelenswaardig dat de rechtbank de uitnodiging of oproeping voor de zitting in de regel reeds verzendt voordat de termijn, bedoeld in artikel 8:56 van de Algemene wet bestuursrecht, aanbreekt. In voorkomend geval zal een verzoek om verdaging dan ook zodanig tijdig kunnen worden gedaan dat, bij inwilliging van dat verzoek, met inachtneming van artikel 8:56 van de Algemene wet bestuursrecht nog een andere zaak in de plaats van de uitgestelde zaak kan worden aangebracht.

*Artikel 9, tweede lid*

Een verzoek om verdaging van de behandeling ter zitting dient op dezelfde wijze benaderd te worden als een verzoek om verlenging van een door de rechtbank gestelde termijn. Aan een verzoek om verdaging hoeft echter niet de eis gesteld te worden dat het binnen de in artikel 8:56 van de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijn wordt gedaan. Wel kan de eis gesteld worden dat het zo spoedig mogelijk na opkomst van de reden van verhindering wordt gedaan.

*Artikel 10, derde lid*

Teneinde de administraties van de

rechtbanken de gelegenheid te geven zich in te stellen op de nieuwe procesregels blijven de bestaande procedures van kracht voor de oude gevallen.

Voorzover de rechtbanken reeds bij machte zijn de voor haar geldende termijnen in acht te nemen, en toepassing te geven aan het bepaalde in artikel 4 en de daarmee overeenkomende bepalingen, bestaat daartegen uiteraard geen bezwaar.