

Vergaderjaar 2009–2010

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 111

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2010

1. Inleiding

Het kabinet biedt u hierbij zijn standpunt aan over de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht en zijn verslag over de resultaten van het project «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein»¹.

De evaluatie is verricht door de Commissie Evaluatie Awb III (verder de Evaluatiecommissie),² onder voorzitterschap van mr. J.W. IJssink, raadsheer in de Hoge Raad der Nederlanden. Het verslag van de Evaluatiecommissie, getiteld «Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002–2006», heb ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op 21 februari 2007 aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden (Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 51).

De kabinetsreactie wordt u nu pas aangeboden omdat in eerste instantie voorrang is gegeven aan de voorbereiding en totstandbrenging van wetgeving (o.a. de Vierde tranche Awb en de daarbij behorende aanpassingswetgeving, de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, de Wet aanpassing bestuursprocesrecht en de Crisis- en herstelwet). In de tussentijdse periode is aan een groot aantal aanbevelingen van de Evaluatiecommissie al geheel of gedeeltelijk gevolg gegeven.

Hiernaast heeft het kabinet in het kader van het project «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein» een aantal initiatieven genomen die nauwe raakvlakken hebben met de bevindingen van de Evaluatiecommissie. Over het project «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein» berichtte ik u bij brief van 26 november 2009 (Kamerstukken II 2009/2010, 31 731, nr. 5). Ik maak van de gelegenheid gebruik u bij dezen tevens verslag te doen van de resultaten van dit project, dat leidt tot een aantal vervolgacties op het terrein van de Algemene wet bestuursrecht.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zie voor het instellingsbesluit Stcrt. 2006, 137.

Hierna wordt eerst afzonderlijk ingegaan op de achtergronden bij de derde evaluatie van de Awb en het project «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein». Vervolgens worden de daaruit voortvloeiende vervolgacties gezamenlijk besproken.

Aan het slot van deze kabinetsreactie zal ook worden vooruitgeblikt naar de volgende evaluatie die – op grond van artikel 11:1 Awb – in 2011 moet plaatsvinden.

2. De derde evaluatie van de Awb

Evenals bij de eerste twee evaluaties bestond de Evaluatiecommissie uit personen afkomstig uit het openbaar bestuur, de rechterlijke macht, de advocatuur en de wetenschap. Het secretariaat was in handen van enkele ambtenaren van de ministeries van Justitie en BZK.

Ten behoeve van de evaluatie zijn door universitaire onderzoeksgroepen vijf deelonderzoeken verricht naar aspecten van de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht. De onderwerpen waarnaar onderzoek is gedaan, zijn door de ambtsvoorgangers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgesteld.

Drie van de vijf onderzochte onderwerpen stonden bij voorbaat al vast. Omdat de regeling van het intern klachtrecht (titel 9.1 van de Awb) in 1999 in werking is getreden en er inmiddels dus voldoende ervaring mee is opgedaan om een gefundeerd oordeel te vormen, lag het voor de hand de werking van het intern klachtrecht te evalueren. Deze evaluatie was al bij de behandeling van het betrokken wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangekondigd. Vanwege het belang van een voortvarende besluitvorming en een vlotte en doeltreffende afdoening van bestuursrechtelijke geschillen is daarnaast besloten onderzoek te laten doen naar het onderwerp definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter. Aangezien in eerdere evaluaties nog (vrijwel) geen aandacht was besteed aan de ervaringen van «gewone» burgers met Awb-procedures – in de eerste evaluatie is vooral gekeken vanuit het perspectief van bestuursorganen, ambtenaren en rechters; in de tweede evaluatie is alleen onderzoek gedaan naar de ervaringen van personen die regelmatig in Awb-procedures optreden voor burgers, bedrijven en organisaties (zogenoemde «repeat players») – is besloten hiernaar eveneens onderzoek te laten doen. Het betrof een vooronderzoek dat in kaart moest brengen op welke punten nader onderzoek gewenst lijkt.

De overige twee onderwerpen zijn gekozen op basis van suggesties uit praktijk en wetenschap. In een aantal vaktijdschriften en op websites is daartoe een oproep geplaatst waarin werd gevraagd om onderwerpen aan te dragen voor de derde evaluatie. Daarbij is aangegeven dat een of meer van deze onderwerpen zouden kunnen worden toegevoegd aan de al gekozen onderwerpen. De oproep heeft geleid tot negen reacties, met soms meer voorstellen per reactie. De reacties waren afkomstig van universiteiten (3), provincies (2), advocaten (2) een gemeente en een particulier. Op basis van de reacties is ervoor gekozen de onderwerpen «Feitenvaststelling in beroep» en «De Europese agenda van de Awb» aan de evaluatie toe te voegen. De overige voorgestelde onderwerpen vielen om uiteenlopende redenen af. Redenen waren bijvoorbeeld dat de voorgestelde onderwerpen al waren vervat in de reeds gekozen onderwerpen, al eerder waren onderzocht, meer een programmerend dan een evaluatief karakter hadden, betrekking hadden op onderwerpen waarvoor al wetgeving in de maak was of geen betrekking hadden op de Awb.

De commissie heeft op basis van vijf deelonderzoeken een rapport opgesteld waarin haar bevindingen zijn neergelegd. Dit rapport is getiteld: «Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002–2006».¹ Op 21 februari 2007 heb ik het rapport aan beide Kamers der Staten-Generaal toegezonden.²

Het rapport van de Evaluatiecommissie is in het voorjaar van 2007 voorgelegd aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de President en de Procureur-Generaal van de Hoge Raad der Nederlanden, de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nationale ombudsman, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht. Reacties zijn ontvangen van: de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

Naar aanleiding van het verschijnen van het verslag is op 8 maart 2007 een symposium gehouden voor alle bij de evaluatie betrokkenen (onderzoekers, leden van de begeleidingscommissies etc).³ Met de uitkomsten hiervan en met commentaren die naar aanleiding van de onderzoeksrapporten en het verslag van de Evaluatiecommissie in de juridische vakliteratuur zijn verschenen, is in de reactie op de derde evaluatie rekening gehouden.

3. Het project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein

Het project «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein» is gezamenlijk uitgevoerd door de ministers van Justitie, BZK, V&W, VROM en LNV. Het was gericht op de problematiek van trage besluitvormings- en geschilbeslechtsprocedures over ruimtelijke projecten, zoals grote woningbouw- en infrastructuurprojecten. Het project bouwde in zekere zin voort op het onlangs door het parlement aanvaarde wetsvoorstel «Crisis- en herstelwet» (wet van 18 maart 2010, Stb. 135). De Crisis- en herstelwet bevat een aantal wettelijke maatregelen op onder andere het terrein van het bestuurs(proces)recht die op de korte termijn – globaal de komende vier jaren – uitvoerbaar zijn en de procedures effectief kunnen versnellen. Dit betreft bijvoorbeeld de invoering van het relativiteitsvereiste en de versnelde behandeling van zaken door de bestuursrechter. Het project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein was gericht op meer fundamentele aanpassingen van het bestuursprocesrecht en dus naar zijn aard gericht op de middellange en lange termijn.

Bij de brief van 26 november 2009 ontving u het rapport van een in opdracht van mij door prof.dr. Ch.W. Backes c.s. uitgevoerd rechtsvergelijkend onderzoek naar versnellingsmaatregelen in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Dat rapport, alsmede de andere onderzoeksresultaten uit het project, stonden op 2 december 2009 centraal in een afsluitende bijeenkomst getiteld «Bestuursprocesrecht: sneller en beter!» Voor de bijeenkomst waren een veertigtal experts op het gebied van het bestuurs(proces)recht uitgenodigd, bestaande uit wetenschappers van diverse universiteiten en vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de sectoren bestuursrecht van verschillende rechtbanken. Ik was bij de afsluitende plenaire discussie aanwezig en heb daar in een korte toespraak de maatschappelijk en politiek gevoelde noodzaak benadrukt van hervormingen binnen het algemene bestuurs(proces)recht.

¹ Tezamen met de deelonderzoeken gepubliceerd in de reeks «Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006», Den Haag 2007.

² Het rapport is ook te vinden op www.justitie.nl/, onder Onderwerpen/wetgeving/Awb/praktische uitvoering.

³ Zie voor een weergave van hetgeen daar aan de orde is geweest de bijdrage in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, NTB 2007, nr. 5, p. 141–166.

Bijgaand ontvangt u het eindrapport van het project. In dit project stond de juridische invalshoek, die van het bestuursprocesrecht, bij besluitvorming- en geschilbeslechtsprocedures over grote projecten voorop. Daarnaast moet evenwel worden geconstateerd – en dat wordt zowel door dit als door andere onderzoeken bevestigd – dat er diverse andere problemen en factoren zijn die tot traagheid in de procedure kunnen leiden, zoals budgettaire en politiek-bestuurlijke problemen of problemen met betrekking tot de kwaliteit van de voorbereiding van de besluitvorming. Ook dergelijke, niet-juridische problemen moeten worden geadresseerd alvorens tot versnelling kan worden gekomen.

In het eindrapport wordt aan de betrokken ministers een aantal aanbevelingen gedaan, die uiteenvallen in twee categorieën:

- voorstellen die concreet genoeg zijn om nu in wetgeving uit te werken en om te zetten (§ 5 van het rapport);
- voorstellen die perspectiefrijk zijn maar eerst nog nader onderzoek en nadere uitwerking vergen (§ 6 van het rapport).

Veel van deze voorstellen sluiten aan bij de aanbevelingen van de Commissie Evaluatie Awb III. Ze zullen hierna, bij de bespreking van die aanbevelingen, worden betrokken. Wat de eerstbedoelde categorie voorstellen betreft is het huidige kabinet van oordeel dat met de voorbereidingen van een wetsvoorstel moet worden gestart. Geen tijd moet worden verloren, zodat een volgend kabinet snel een besluit kan nemen over het al dan niet indienen van een wetsvoorstel. De urgentie van aanpassingen van het bestuursprocesrecht, gericht op versterking van het geschilbeslechtend vermogen, wordt breed gedeeld. Onlangs bleek dat nog bij de behandeling van de Crisis- en herstelwet in de Eerste Kamer.

Andere onderwerpen vergen nog nader onderzoek. De ministeries van Justitie, BZK, V&W, VROM en LNV zullen daarvoor hun samenwerking voortzetten in een vervolgproject. Dit zal gebeuren in nauwe afstemming met andere trajecten binnen de rijksoverheid die zijn gericht op versnelling van de besluitvorming in het ruimtelijk domein. Een belangrijk traject is het interdepartementale Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling, dat wordt getrokken door VROM en waarvan deel uitmaakt een bezinning op het omgevingsrecht. Afstemming en samenwerking tussen de verschillende projecten zijn nodig om het effect van verschillende vereenvoudigings- en versnellingsmaatregelen te vergroten.

4. Bevindingen van de Evaluatiecommissie en het project «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein en de visie van het kabinet hierop»

4.1 Inleiding

Bij de bespreking van de bevindingen van de Evaluatiecommissie en het project «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein» zijn de vijf deelonderzoeken van de Evaluatie tot uitgangspunt genomen.

De vijf deelonderzoeken zijn:

- Klagen bij bestuursorganen – Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen;
- Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger – Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek;
- De Europese agenda van de Awb;
- Feitenvaststelling in beroep, en
- Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter.

De Evaluatiecommissie was van mening dat de rapporten veel waardevolle observaties en grondige analyses bevatten. Hoewel het voor haar vaak lastig was om algemene conclusies te trekken, drong een aantal conclusies zich duidelijk op, zowel naar aanleiding van de afzonderlijke rapporten als wanneer men ze in samenhang bezag. In de volgende paragrafen zal per deelonderwerp op de bevindingen en de conclusies van de Evaluatiecommissie worden ingegaan. Behalve conclusies, verbond de Evaluatiecommissie ook een groot aantal aanbevelingen aan de deelonderzoeken. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze brief en worden hierna eveneens besproken. Er zij op gewezen dat een aantal aanbevelingen niet tot de wetgever of de regering is gericht, maar tot (andere) bestuursorganen of de rechterlijke macht. Voor zover de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie zijn gericht aan (andere) bestuursorganen of de rechter, is de beoordeling en uitvoering van deze aanbevelingen in de eerste plaats uiteraard de verantwoordelijkheid van de bestuursorganen of de met bestuursrechtspraak belaste organen. 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.

4.2 Klagen bij bestuursorganen

Naar aanleiding van het onderzoek naar het functioneren van de regeling van het intern klachtrecht van de Awb signaleert de Evaluatiecommissie dat ondanks de energie die in het intern klachtrecht is gestoken, de aan het klachtrecht toegedachte functies (genoegdoeningsfunctie, legitimiteitsfunctie, leerfunctie) in de praktijk geen van alle echt tot hun recht lijken te komen. De Evaluatiecommissie schrijft dit in hoofdzaak toe aan het feit dat bestuursorganen niet of niet voldoende structureel een vervolg geven aan binnengekomen klachten. Daardoor komt niet alleen de «leerfunctie» niet of onvoldoende aan bod, maar voelt de klager zich ook niet voldoende serieus genomen. In dit kader beveelt de Evaluatiecommissie een aantal maatregelen aan, te weten klachtbehandeling op een voldoende centraal niveau binnen de organisatie, een goede klachtregistratie en het afleggen van openbare verantwoording door bestuursorganen over de gevolgen die zij aan de klachten hebben verbonden voor hun dienstverlening. Daarnaast pleit de Evaluatiecommissie voor (nog) meer gebruik van de mogelijkheid om informeel te reageren op klachten, met name telefonisch, hetgeen door de ministers van BZK en Justitie in overleg met de vertegenwoordigende organisaties van decentrale overheden onder de aandacht van die overheden zou kunnen worden gebracht.

Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie. De primaire doelstellingen van het klachtrecht (de zojuist genoemde genoegdoeningsfunctie, legitimiteitsfunctie en leerfunctie) komen in de praktijk nog niet voldoende uit de verf. Om ervoor te zorgen dat dit wel gebeurt is een interdepartementale werkgroep van start gegaan met een project gericht op het uitwisselen en vastleggen van «best practices» bij de behandeling van klachten. Daarbij is onder meer aandacht besteed aan organisatorische aspecten van klachtbehandeling, termijnen en doorlooptijden, klachtherkenning, het voorkomen van klachtprocedures, tevredenheid van de burger en hoe de overheid van klachten kan leren. In de werkgroep zijn naast alle departementen (met uitzondering van Algemene Zaken) ook een aantal uitvoeringsorganisaties die veel met klachten te maken hebben (bijv. UWV, IND) vertegenwoordigd. Begin 2010 heeft dit project geresulteerd in een algemeen bruikbare handreiking («Menukaart klachtrecht») voor de behandeling van klachten door bestuursorganen.¹

¹ De «Menukaart klachtrecht» wordt in het voorjaar van 2010 openbaar en zal dan via de website van het ministerie van BZK geraadpleegd kunnen worden.

Deze handreiking kan ook ten goede komen aan de klachtbehandeling door decentrale overheden.

De Evaluatiecommissie concludeert ten aanzien van het klachtrecht verder dat het wettelijk kader van de Awb voldoende is en dat nadere wettelijke regels niet nodig zijn. Wel is het de Evaluatiecommissie opgevallen dat een met bezwaar vergelijkbare regeling om de beslistermijn met instemming van de klager te verlengen voor klachten ontbreekt. Zij geeft in overweging deze mogelijkheid in titel 9.1 Awb op te nemen. Het kabinet kon zich hierin vinden en heeft dit voorstel meegenomen in de inmiddels per 1 oktober 2009 in werking getreden Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Stb. 2009, 542).

Voorts heeft de Evaluatiecommissie nog twee aanbevelingen gedaan om onderwerpen mee te nemen in de evaluatie van het extern klachtrecht (titel 9.2 Awb). Aanbevolen werd om bij de evaluatie van het extern klachtrecht tevens aandacht te besteden aan de daarmee beoogde positieve effecten op de kwaliteit van de interne klachtbehandeling en om de bevindingen van de verschillende ombudsinstanties betreffende de toepassing van Awb-bepalingen bij de primaire besluitvorming te betrekken. De Wet extern klachtrecht (Stb. 2005, 71) wordt thans geëvalueerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beide genoemde onderwerpen zullen in deze evaluatie worden betrokken.

4.3 Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger

De Evaluatiecommissie constateert op basis van het onderzoek Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger, dat er sprake is van een informatiekloof. Bestuursorganen en bestuursrechters lijken in hoge mate vertrouwd te zijn geraakt met de onderzochte aspecten van de Awb. Voor burgers geldt dat echter niet. Aangezien burgers over het algemeen slechts een enkele keer een bestuursrechtelijke procedure volgen is het op zichzelf niet vreemd dat ze niet vertrouwd zijn met (de onderzochte aspecten van) de Awb. Uit de onderzoeken kwam echter naar voren dat zij vaak in het duister tasten of gefrustreerd raken doordat de verwachtingen die zij van het procederen bij de rechter hebben, anders en vaak veel hoger zijn dan wat de werkelijkheid hun biedt. De Evaluatiecommissie beval dan ook aan om de voorlichting aan burgers – zowel door bestuursorganen als door bezwaarcommissies en bestuursrechters – te verbeteren. In het verlengde daarvan gaf zij in overweging om (breed opgezet) vervolgonderzoek te doen naar het ontstaan en verloop van bezwaarprocedures, waarbij aandacht zou moeten zijn voor het perspectief van lager opgeleide en minder sociaal vaardige burgers, de verwachtingen die burgers hebben van het beroep op de bestuursrechter, de mate waarin die verwachtingen gerechtvaardigd zijn en de factoren die daarop van invloed zijn.

Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen. In 2007 is een team onderzoekers van de Universiteit van Tilburg, onder leiding van prof. mr. B.W.N. de Waard, gestart met een langlopend onderzoek naar de praktijkervaringen van burgers met bezwaarschriftprocedures. De centrale vraag in het onderzoek is: «Hoe ervaren burgers de bezwaarprocedure zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht?». Onder «burgers» worden in dit verband overigens ook bedrijven verstaan. In het kader van dit onderzoek inventariseren de onderzoekers de ervaringen van burgers tijdens bezwaarschriftprocedures en brengen zij de factoren in kaart die hierop van invloed zijn. Een deel van de studie richt zich op de vraag of de ervaringen van burgers stroken met de verwachtingen die zij hebben van een bezwaarprocedure voordat zij zelf deze procedure doorlopen hebben. Er worden naast telefonische gestructureerde interviews, diepgaander

interviews met meer open vragen afgenomen om meer inzicht te krijgen in de verwachtingen en doelstellingen van bezwaarders en hun ervaringen en handelwijzen voor, tijdens en na de bezwaarschriftprocedure. De resultaten van dit onderzoek zijn in de loop van 2010 beschikbaar.

4.4 De Europese agenda van de Awb

De Evaluatiecommissie heeft geconstateerd dat de Europeanisering van het bestuursrecht voor het algemene bestuursrecht niet veel problemen oplevert. Op enkele punten zou de Awb aangevuld moeten worden. Zo is het nodig de subsidietitel van de Awb in overeenstemming te brengen met het Europese recht inzake staatssteun (aanbeveling 5). Een regeling waarin de subsidietitel van de Awb in overeenstemming wordt gebracht met het staatssteunrecht is bij de Tweede Kamer aangehangig (Kamerstukken II, 31 418).

Ook beval de Evaluatiecommissie aan een regeling te treffen in hoofdstuk 5 Awb voor transnationaal toezicht (aanbeveling 6). Het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum heeft medio 2007 opdracht verleend aan de Universiteit Utrecht voor een (rechts)vergelijkend onderzoek naar transnationale bestuurlijke samenwerking van toezichthouders. Dit onderzoek is eind 2008 opgeleverd en op 21 april 2009 aan beide Kamers der Staten-Generaal toegezonden.¹ Uit het onderzoek blijkt dat er een veelheid aan onderling verschillende sectorale regelingen is, maar dat er niettemin geen dringende noodzaak is tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving over grensoverschrijdend bestuurlijk toezicht.

Daarnaast gaf de Evaluatiecommissie de wetgever in overweging de voorzieningenrechter de bevoegdheid te geven om het treffen van een voorlopige voorziening afhankelijk te maken van het stellen van zekerheid door de verzoeker (aanbeveling 8). De reden voor deze aanbeveling was dat de Nederlandse regeling inzake de voorlopige voorziening thans niet in een dergelijke bevoegdheid voorziet, terwijl de nationale voorzieningenrechter ingevolge de rechtspraak van het Hof van Justitie EG (gevoegde zaken 143/88 en C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen) in bepaalde – overigens wel tamelijk zeldzame – gevallen bevoegd hoort te zijn om zo nodig te verlangen dat de verzoeker zekerheden stelt ter bescherming van de financiële belangen van de gemeenschap. In het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht zal dit onderwerp worden geregeld (artikel 8:84, derde lid (nieuw) Awb).

De Evaluatiecommissie stelde naar aanleiding van het onderzoek «De Europese agenda van de Awb» dat de wetgever terughoudendheid zou moeten betrachten met het codificeren van rechtsbeginselen zoals het verdedigings- en het transparantiebeginsel, of het entameren van wetgeving zolang zich in de praktijk geen problemen voordoen. Het kabinet volgt de Evaluatiecommissie hierin.

De Evaluatiecommissie zag vooralsnog geen aanleiding om aan te bevelen in de Awb een regeling te treffen over de fictieve positieve beslissing. De onderzoekers hadden erop gewezen dat de Dienstenrichtlijn voor bepaalde gevallen voorschrijft dat bij overschrijding van de beslistermijn het aangevraagde besluit wordt geacht te zijn genomen. Zij stelden dat voor een regeling in de Awb aanleiding zou kunnen zijn als zou blijken dat er veel (ook decentrale) dienstenvergunningen zouden zijn. De Evaluatiecommissie meende dat voor een aanbeveling op dit punt nog geen aanleiding was omdat eerst zou moeten blijken in hoeveel gevallen een voorziening nodig is.

¹ P. Boswijk, O.J.D.M.L. Jansen, R.J.G.M. Widdershoven, Transnationale samenwerking tussen toezichthouders in Europa, Utrecht: Universiteit Utrecht 2009, Kamerstukken II, bijlage 2008–2009, 2009D31953.

Bij de implementatie van de Dienstenrichtlijn is er echter toch voor gekozen de Awb uit te breiden met een regeling over de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen. Het kabinet heeft de ambitie om deze figuur vaker te gaan gebruiken. Dit volgt onder meer uit het coalitieakkoord van 7 februari 2007.¹ Hierdoor lag het regelen van alle algemene aspecten verbonden aan de figuur van de fictieve positieve beslissing in de Awb in de rede. Door de algemene aspecten van de *lex silencio* in de Awb op te nemen, zou, wanneer de *lex silencio positivo* ook op andere besluiten dan vergunningen die onder de Dienstenrichtlijn vallen van toepassing wordt verklaard, niet telkens «het wiel opnieuw hoeven te worden uitgevonden». Bovendien wordt op die manier voorkomen dat er nodeloze verschillen zouden ontstaan tussen alle verschillende *lex-silencio*-regelingen. Het betreft immers een complex juridisch onderwerp waarbij bepaalde juridische vragen steeds weer rijzen (wat is het rechtskarakter van de van rechtswege tot stand gekomen beslissing, kunnen (derde-)belanghebbenden hiertegen opkomen, hoe weten (derde-)belanghebbenden dat er een beslissing tot stand is gekomen etc...). De wetgever vond het van belang om een algemene regeling te maken die bruikbaar zou zijn voor bredere toepassing.² Inmiddels is de Awb per 28 december 2009 uitgebreid met een paragraaf over de *lex silencio positivo* (paragraaf 4.1.3.3 Awb).³ In verband hiermee is voorts het Tijdelijk besluit *lex silencio positivo* Dienstenrichtlijn totstandgebracht.⁴ Thans wordt gewerkt aan de Verzamelwet *lex silencio positivo* (werktitel). Deze wet noemt onder meer de vergunningstelsels die onder de Dienstenrichtlijn vallen en die vanwege dwingende redenen van algemeen belang worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van de *lex silencio positivo*. De wet moet uiterlijk 1 januari 2012 inwerking treden.

4.5 Geschilbeslechting door de rechter en feitenvaststelling in beroep

De deelonderzoeken «Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter» en «Feitenvaststelling in beroep» vertonen inhoudelijke raakvlakken en worden hier daarom gezamenlijk besproken. De bevindingen en resultaten van het project «Versnelling van besluitvorming in het ruimtelijk domein» hebben met name betrekking op deze onderwerpen van deze beide deelonderzoeken.

Naar aanleiding van beide deelonderzoeken deed de Evaluatiecommissie een aantal aanbevelingen met betrekking tot de gereedschapskist van de rechter. In dat kader wordt aanbevolen om na te denken over c.q.

onderzoek te (laten) verrichten naar de volgende onderwerpen:

- een wettelijke regeling in de Awb van het bewijsrecht (aanbeveling 2);
- zittingsgericht werken;
- een wettelijke regeling in de Awb van de bestuurlijke lus (aanbeveling 3);
- een wettelijke regeling in de Awb van de tussenuitspraak (aanbeveling 4);
- een wettelijke regeling in de Awb van de judiciële lus;
- definitieve geschilbeslechting op deelterreinen van het bestuursrecht waar dit vaak gebeurt en andere figuren die kunnen bijdragen aan definitieve geschilbeslechting, en
- een nulmeting te verrichten van de doorlooptijden van beroepen met het oog op later onderzoek naar het effect van de maatregelen ter verbetering van definitieve geschilbeslechting.

¹ P. 15, zie verder Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 47.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 48–49.

³ Stb. 2009, 503.

⁴ Stb. 2009, 571.

Bewijsrecht

De Commissie beval de wetgever aan om in hoofdstuk 8 Awb een regeling van het bewijsrecht op te nemen. Achtergrond van deze aanbeveling is dat uit het onderzoek Feitenvaststelling in beroep naar voren is gekomen

dat de praktijk van het bestuursprocesrecht zich – anders dan bij de introductie daarvan was voorzien – zodanig heeft ontwikkeld dat de verantwoordelijkheid voor de bewijsvoering in de praktijk primair bij partijen ligt. Om die reden deden de onderzoekers de aanbeveling dat de rechter bij onvolledigheid of onvoldoende overtuigingskracht van het bewijs de belanghebbende een «tweede kans» zou moeten bieden om het bewijs alsnog te leveren. De Evaluatiecommissie onderschreef de grondgedachte achter deze aanbeveling en beval daarnaast aan om te onderzoeken of in hoofdstuk 8 Awb een regeling van het bestuursrechtelijk bewijsrecht moet worden opgenomen. Bij de introductie van het uniforme bestuursprocesrecht stelde de regering dat de actieve opstelling van de bestuursrechter bij de feitenvaststelling wettelijke bepalingen van materieel bewijsrecht overbodig maakte. Nu de praktijk zich zo heeft ontwikkeld dat de verantwoordelijkheid voor de bewijsvoering in de praktijk primair bij partijen ligt, is deze argumentatie van de wetgever om geen wettelijke regeling van het bewijsrecht op te nemen enigszins achterhaald.

Het kabinet heeft deze aanbeveling van de Evaluatiecommissie overgenomen. Het is ook naar het oordeel van het kabinet wenselijk dat er meer duidelijkheid komt over de vraag of het inmiddels niet toch noodzakelijk is om bepalingen van materieel bewijsrecht in de Awb op te nemen en, indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dat wordt onderzocht wat de inhoud van dergelijke bepalingen zou moeten zijn. Ik zal hiervoor nader onderzoek entameren.

Uit het project «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein» komt een aantal specifieke bewijsrechtelijke problemen naar voren. Voorgesteld wordt om een aantal punten nader te onderzoeken zoals de voor- en nadelen van ex-tunctoetsing door de rechter en een mogelijke aanscherping van de trechterwerking ten aanzien van de argumenten die in beroep kunnen worden aangevoerd. Deze punten zullen worden opgepakt in het vervolgproject en daarna worden betrokken bij het onderzoek naar regeling van het bewijsrecht in den brede.

Zittingsgericht werken

Ten tweede werd aanbevolen vervolgonderzoek te doen naar definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter. Het geschilbeslechtend vermogen van het bestuursprocesrecht is in de literatuur bekritiseerd. Uit het onderzoek Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter kwam een aantal factoren naar voren dat de definitieve geschilbeslechting belemmert. Een daarvan vormt het zogenaamde «zittingsgericht werken» dat de laatste jaren praktijk is geworden. Bij deze manier van werken wordt meestal geen vooronderzoek gedaan, anders dan bestudering van het dossier. Het gevolg hiervan is dat als ter zitting blijkt dat er mogelijkheden zijn voor definitieve geschilbeslechting, het vaak te laat is om hiermee nog iets te doen, behalve door de zaak aan te houden. Aanhouding leidt evenwel tot een langere doorlooptijd van de zaak, hetgeen gevolgen heeft voor de financiering. Om deze reden heeft de Evaluatiecommissie aanbevolen om met de Raad voor de rechtspraak na te gaan of de financiering van de gerechten moet worden aangepast, om te waarborgen dat het houden van een uitgebreider vooronderzoek of een hernieuwd onderzoek ter terechtzitting niet wordt ontmoedigd. In sedert het evaluatierapport gehouden overleggen met de Raad voor de Rechtspraak, is binnen de beschikbare budgettaire kaders gevolg gegeven aan deze aanbeveling.

Uit het project «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein» komt naar voren dat het houden van regiezittingen door rechters in een vroeg stadium van de procedure een positieve bijdrage kan leveren aan de

geschillenbeslechting. De gedachte achter de regiezitting is dat de rechter eerder duidelijkheid schept over de omvang van de rechtsstrijd en de bewijslastverdeling, zodat partijen weten waar ze aan toe zijn en de rechter later in de procedure beter in staat is om een oplossing van het geschil te bewerkstelligen zonder dat de besluitvorming en rechtsgang weer van voren af aan beginnen.

Ook in eenvoudige tweepartijengeschillen (bijvoorbeeld op het terrein van de sociale zekerheid of lokale belastingen) zullen regiezittingen diensten kunnen bewijzen. Dit blijkt reeds uit pilots die zijn gehouden bij de bestuurssectoren van enkele rechtbanken waarbij de inzet was om binnen ongeveer drie maanden na indiening van het beroepschrift een contactmoment tussen de rechter en de appellant te hebben. Gebleken is dat het door zo'n vroegtijdig contactmoment, in de vorm van een comparitie of een regiezitting, in veel gevallen mogelijk was om tot een oplossing van het geschil te komen.

De huidige regelgeving staat niet in de weg aan het houden van regiezittingen. In de praktijk maken rechters echter (nog) weinig gebruik van deze werkwijze. Een van de voorstellen uit het project «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein» is dan ook om deze vrijblijvendheid te doorbreken door de regiezitting een wettelijke status te geven met een tot op zekere hoogte verplichtend karakter. Dit punt zal onderwerp uitmaken van een wetsvoorstel waarvan de voorbereidingen nu ter hand zullen worden genomen. Tegelijk zal moeten worden bezien wat er verder nodig is om een andere werkwijze te bevorderen, die meer dan nu is gericht op finale geschilbeslechting. Daarbij zal, in navolging van de bovengenoemde aanbeveling van de evaluatiecommissie, ook het financieringssysteem van bestuursrechtelijke zaken worden betrokken.

Bestuurlijke lus

Ten derde beval de Evaluatiecommissie aan om de invoering van een aantal in het rapport Definitieve geschilbeslechting door de rechter genoemde mogelijkheden tot verbetering van definitieve geschilbeslechting te overwegen. Genoemd zijn de bestuurlijke lus en de judiciële lus.

De bestuurlijke lus is een procedure die de bestuursrechter de mogelijkheid geeft om hangende een beroepsprocedure het bestuursorgaan de gelegenheid te geven om gebreken in een bestreden besluit te herstellen, in plaats van dit besluit meteen te vernietigen. Een regeling van de bestuurlijke lus was aanvankelijk opgenomen in het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht. In 2008 hebben de kamerleden Vermeij, Koopmans en Neppérus echter een initiatiefwetsvoorstel ingediend tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling voor herstel van gebreken in een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter; de Wet bestuurlijke lus Awb (Stb. 2009, 570). Deze wet is op 1 januari 2010 in werking getreden (Stb. 2009, 597).

Tussenuitspraak

De Evaluatiecommissie gaf de wetgever voorts in overweging om een algemene regeling van de tussenuitspraak in de Awb op te nemen (aanbeveling 7). Wanneer de bestuurlijke lus in de Awb wordt geïntroduceerd, zal ook de tussenuitspraak zijn intrede doen in de Awb. Dat is naar het oordeel van de Evaluatiecommissie een goede aanleiding om ook het andere in de praktijk bestaande type tussenuitspraak, te weten de tussenuitspraak waarbij prejudiciële vragen worden gesteld, van een wettelijke basis te voorzien. Daarnaast acht de Evaluatiecommissie het denkbaar dat er in bepaalde zaken soms aanleiding kan zijn om met

expliciete bewijsopdrachten te werken die in een formele tussenuitspraak worden neergelegd.

In de Wet bestuurlijke lus Awb is een regeling van de tussenuitspraak opgenomen in verband met het toepassen van de bestuurlijke lus. Deze wordt ook gebruikt indien er prejudiciële vragen worden gesteld. Naar het oordeel van het kabinet moet eerst meer ervaring worden opgedaan met de bestuurlijke lus alvorens een algemene regeling van de tussenuitspraak wordt opgenomen in de Awb.

Judiciële lus

De «judiciële lus» ziet op de situatie dat de uitspraak van de hogerberoepsrechter inhoudt dat het bestreden besluit alsnog wordt vernietigd en een nieuw besluit moet worden genomen. Tegen dit nieuwe besluit staat dan weer beroep op de rechtbank en vervolgens hoger beroep open. De «judiciële lus» houdt in dat de hogerberoepsrechter in zijn uitspraak kan bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts beroep kan worden ingesteld bij de hogerberoepsrechter. De Evaluatiecommissie duidt deze figuur ook wel aan met sprongberoep. Dit onderwerp is in de Wet aanpassing bestuursprocesrecht opgenomen.

Definitieve geschilbeslechting

In onderzoeksrapport «Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter» werd de rechter aangespoord om actief te zijn en mee te denken met het oog op de definitieve beslechting van het geschil. Deze boodschap sprak de Evaluatiecommissie zeer aan. In verband daarmee beval zij aan om een vervolgonderzoek te doen waarin aandacht wordt geschonken aan de ervaringen op deelterreinen van het bestuursrecht waar rechters het geschil vaak definitief beslechten, zoals het belastingrecht. Ook beval zij aan om andere figuren die kunnen bijdragen aan definitieve beslechting van het geschil, zoals mediation, de schikking en de behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening, bij dit vervolgonderzoek te betrekken. Met het oog op dit vervolgonderzoek zou een nulmeting van de doorlooptijden van beroepen moeten worden verricht.

Het project «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein» is gericht op de vergroting van het geschilbeslechtend vermogen van het bestuursrecht. Uit dit onderzoek komen diverse oplossingsrichtingen naar voren. Al genoemd werd het houden van regiezittingen. Een ander voorstel betreft een aanpassing van het beslissingsmodel van de bestuursrechter waarbij wettelijk wordt vastgelegd dat hoofdregel is dat de rechter het geschil definitief beslecht. Ook dit voorstel zal worden meegenomen bij de hiervoor aangekondigde voorbereiding van een wetsvoorstel. Hierbij zal ook worden gezien of nuttig en nodig is om het instrumentarium van de rechter uit te breiden met andere mogelijkheden dan de vernietigingsacties, bijvoorbeeld de mogelijkheid van het uitspreken van de relatieve onrechtmatigheid in combinatie met het toekennen van schadevergoeding. Een nulmeting hoeft naar het oordeel van het kabinet niet te worden verricht omdat er voldoende gegevens beschikbaar zijn over doorlooptijden.

Het genoemde project heeft nog een andere mogelijkheid opgeleverd die het geschilbeslechtend vermogen van het bestuursrecht kan vergroten. Uit consultaties kwam namelijk de behoefte naar voren aan een rechtsmiddel waardoor het bij gecompliceerde projecten voor belanghebbenden, zoals vergunningaanvragers of bestuur, mogelijk zou worden om eerder en tussentijds duidelijkheid te krijgen over bepaalde cruciale

vragen. Dit zou een «pure» rechtsvraag over toepasselijke wetgeving kunnen zijn of een vraag over toepassing van het recht op de casus (zoals de vraag: is in dit geval een passende beoordeling als bedoeld in de Habitatrichtlijn vereist?). Omdat nog veel vragen bestaan over de vormgeving van zo'n rechtsmiddel en de mogelijke (versnellende dan wel vertragende) effecten, zal dit punt nader worden onderzocht in het vervolgproject.

5. Volgende evaluaties

De evaluatie is thans nog wettelijk voorgeschreven in artikel 11:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel verplicht de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zorg te dragen voor een periodieke evaluatie van de wijze waarop de Awb is toegepast. De eerste evaluatie diende plaats te vinden binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet en omvatte de periode 1994–1997. Vervolgens moet de Awb om de vijf jaar worden geëvalueerd. De vierde evaluatie zou moeten plaatsvinden in 2011. Artikel 11:1, eerste lid, Awb verplicht er niet toe dat bij iedere vijfjaarlijkse evaluatie aan alle denkbare aspecten van de toepassing van de Awb aandacht moet worden besteed. Dat is, zo blijkt ook uit het voorgaande, tot nu toe ook niet de praktijk. Het zou bij een zo omvangrijke en veelomvattende wet als de Awb ondoenlijk zijn. Van de vierde evaluatie zal in ieder geval deel uitmaken een (vervolg)onderzoek naar de ervaringen van burgers met de Awb. Dit onderzoek wordt verricht ter uitvoering van een aanbeveling van de Evaluatiecommissie. Een team onderzoekers van de Universiteit van Tilburg, onder leiding van prof. mr. B.W.N. de Waard, is in 2007 gestart met een langlopend onderzoek naar de ervaringen van burgers en bedrijven in de bezwaarfase. De resultaten van dit onderzoek worden in 2010 verwacht. In de tweede plaats loopt inmiddels een evaluatie-onderzoek naar de Wet extern klachtrecht. Voor het overige wordt nog gezien op welke onderwerpen de vierde evaluatie betrekking zou moeten hebben. Daarbij zal ook de evaluatie van de Crisis- en herstelwet worden betrokken.

6. Overige beleidsvoornemens en stand van zaken Awb

De derde evaluatie van de Awb heeft veel waardevolle inzichten en nuttige aanbevelingen opgeleverd, waarmee het kabinet zijn voordeel kan doen. Een aantal aanbevelingen is sinds het verschijnen van het evaluatieverslag al opgepakt. Bij andere zal dat nog gebeuren, mede in het licht van de voorstellen die uit het project «Versnelling besluitvorming ruimtelijk domein» zijn gekomen. Het kabinet is voornemens om reeds met de voorbereidingen te starten voor een wetsvoorstel waarin enkele van die voorstellen zijn uitgewerkt: regeling van de regiezitting en aanpassing van het beslissingsmodel van de rechter. Hierin zal ook een ander voorstel uit genoemd project worden betrokken, namelijk om de mogelijkheid van de proceskostenveroordeling van artikel 8:75, eerste lid, Awb te verruimen, opdat burgers, meer dan nu, worden gedwongen een zorgvuldige afweging te maken bij het al dan niet instellen of voortzetten van (hoger) beroep.

Door nu met de voorbereidingen van een wetsvoorstel terzake te starten, zal een volgend kabinet snel een weloverwogen besluit kunnen nemen over het al dan niet indienen van zo'n wetsvoorstel.

Wetgever en andere bij de Awb betrokken actoren zoals de rechter en het bestuur staan voor de maatschappelijke opgave om het geschilbeslechtend vermogen van het bestuursrecht te vergroten. Ook de derde

evaluatie Awb heeft dit onderstreept. Definitieve geschilbeslechting zal dan ook de komende jaren een centraal thema zijn in het beleid rond de Awb.

De Minister van Justitie, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. M. H. Hirsch Ballin

Aanbevelingen aan de wetgever

Klagen bij bestuursorganen

1. De wetgever wordt in overweging gegeven in titel 9.1 Awb de mogelijkheid op te nemen om de beslistermijn voor klachten met instemming van de klager te verlengen.

Feitenvaststelling in beroep

2. De wetgever wordt in overweging gegeven om in hoofdstuk 8 Awb een regeling van het bewijsrecht op te nemen.

Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter

3. De wetgever wordt in overweging gegeven een «bestuurlijke lus» in te voeren, langs de lijnen van het concept-wetsvoorstel Aanpassing bestuursprocesrecht.
4. De wetgever wordt in overweging gegeven om het mogelijk te maken dat de hogerberoepsrechter bepaalt dat tegen een ter uitvoering van zijn uitspraak te nemen besluit beroep bij de hogerberoepsrechter zal openstaan.

De Europese agenda van de Awb

5. Het verdient aanbeveling dat de subsidietitel van de Awb in overeenstemming wordt gebracht met Europese recht inzake staatssteun.
6. De wetgever wordt aanbevolen hoofdstuk 5 Awb aan te vullen met bepalingen inzake transnationaal toezicht. Daarbij dient voorrang te worden gegeven aan de bepalingen die nodig zijn ter implementatie van de Dienstenrichtlijn.
7. De wetgever wordt in overweging gegeven om een algemene regeling van de tussenuitspraak in de Awb op te nemen.
8. De wetgever wordt in overweging gegeven de voorzieningenrechter de bevoegdheid toe te kennen om aan een voorlopige voorziening de voorwaarde te verbinden dat de verzoeker financiële zekerheid stelt.

Aanbevelingen aan de regering

Klagen bij bestuursorganen

9. Het verdient aanbeveling om bij de evaluatie van het extern klachtrecht (titel 9.2 van de Awb) tevens aandacht te besteden aan de daarmee beoogde positieve effecten op de kwaliteit van de interne klachtbehandeling.
10. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie zouden in overleg met de vertegenwoordigende organisaties van de decentrale overheden kunnen bezien hoe zij de voordelen en de mogelijkheden van informele klachtafdoening, met name door het gebruik van de telefoon, nadrukkelijk onder de aandacht kunnen brengen van gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

Vooronderzoek naar ervaringen van burgers

11. Het verdient overweging om vervolgonderzoek te doen naar de verwachtingen die burgers hebben van het beroep op de bestuursrechter.

ter, de mate waarin die verwachtingen gerechtvaardigd zijn, en de factoren die daarop van invloed zijn.

12. Het verdient overweging om een breed opgezet vervolgonderzoek te doen naar het ontstaan en verloop van bezwaarprocedures en daarbij te verzekeren dat ook het perspectief van burgers met een lager dan gemiddelde opleiding en sociale vaardigheid aan bod komt.
13. Het verdient aanbeveling om bij de evaluatie van het extern klachtrecht ook de bevindingen van de verschillende ombudsinstanties met de toepassing van Awb-bepalingen bij de primaire besluitvorming te betrekken.

Feitenvaststelling in beroep

14. Het verdient aanbeveling dat de Minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak nagaan of de financiering van de gerechten moet worden aangepast, om te waarborgen dat het houden van een uitgebreider vooronderzoek of een hernieuwd onderzoek ter zitting niet wordt ontmoedigd.

Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter

15. Het verdient aanbeveling een vervolgonderzoek te doen, waarin aandacht wordt geschonken aan:
 - a. de ervaringen op deelreinen van bestuursrecht waar rechters het geschil vaak definitief beslechten, zoals het belastingrecht, en
 - b. andere figuren die kunnen bijdragen aan definitieve beslechting van het geschil, zoals mediation, de schikking en de behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening.
16. De Minister van Justitie wordt in overweging gegeven een nulmeting van de doorlooptijden van beroepen te verrichten met het oog op later onderzoek naar het effect van de maatregelen ter verbetering van definitieve geschilbeslechting.

Aanbevelingen aan het bestuur

Klagen bij bestuursorganen

17. Bestuursorganen dienen de klachtbehandeling binnen hun organisatie op een voldoende centraal niveau onder te brengen om te garanderen dat:

Feitenvaststelling in beroep

21. Bestuursorganen zouden belanghebbenden in een zo vroeg mogelijk stadium zo concreet mogelijk moeten voorlichten over hun verantwoordelijkheid voor het aanleveren van informatie ten behoeve van een te nemen besluit, alsmede over de eventuele gevolgen van een tekortschieten daarin. Dit geldt zowel bij de voorbereiding van een primair besluit als bij de voorbereiding van een beslissing op bezwaar.

Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter

22. Bestuursorganen dienen zich waar mogelijk reeds voor de zitting te beraden op na een eventuele vernietiging resterende beslissingsalternatieven. Voorts dienen zij hun procesvertegenwoordigers waar mogelijk te voorzien van een toereikend mandaat om desgevraagd ter zitting een keuze te maken uit de resterende beslissingsalternatieven.

23. Het verdient aanbeveling dat bestuursorganen die besluiten nemen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, er met voorrang voor zorgen dat deze besluiten langs elektronische weg kunnen worden aangevraagd.

Aanbevelingen aan de bestuursrechter

Feitenvaststelling in beroep

24. Het verdient aanbeveling dat de bestuursrechters per deelgebied van het bestuursrecht beleid ontwikkelen inzake de feitenvaststelling.
25. Het verdient aanbeveling dat bestuursrechters beleid ontwikkelen ter verbetering van de voorlichting aan appellanten over hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden bij de bewijslevering in beroep.
26. Indien de rechter met toepassing van artikel 8:59 Awb een partij oproept voor de zitting, verdient het daarbij aanbeveling de reden voor de oproeping te vermelden (paragraaf 4.6.3).
27. Het verdient aanbeveling dat de rechter partijen zoveel mogelijk informeert over punten die hij ter zitting aan de orde wil stellen, ook als dat pas kort voor de zitting kan.
28. De rechter dient zijn beslissingen over bewijslastverdeling en waar mogelijk ook die over de bewijswaardering voldoende concreet te motiveren.
29. Het verdient aanbeveling dat bestuursrechters voor veelvoorkomende categorieën geschillen kenbare criteria ontwikkelen voor het gebruik van onderzoeksbevoegdheden.
30. De rechter zou op een tijdig en onderbouwd verzoek van een partij om een onderzoeksbevoegdheid te gebruiken tijdig een gemotiveerde beslissing moeten nemen.
31. De rechter zou bij daarvoor in aanmerking komende zaken meer inhoud moeten geven aan het vooronderzoek.

Aanbevelingen aan onderzoekers

Vooronderzoek naar ervaringen van burgers

32. Het verdient aanbeveling om bij onderzoek naar ervaringen van burgers vooral goed te letten op burgers die positieve ervaringen melden terwijl de uitkomst van de procedure voor hen negatief was, en op burgers die negatieve ervaringen melden terwijl de uitkomst van de procedure voor hen positief was, omdat dat het meeste inzicht biedt in factoren die burgers van belang achten in de betrokken procedures.