

Minister van Justitie  
D.t.v. mr. N. Verheij  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM 's-Gravenhage

Correspondentieadres  
Postbus 90614  
2509 LP 's-Gravenhage

datum 19 oktober 2006  
contactpersoon W.M.C.J. Rutten-van Deurzen  
doorkiesnummer 070-361 9819  
e-mail [W.Rutten@rechtspraak.nl](mailto:W.Rutten@rechtspraak.nl)  
ons kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
uw kenmerk 5418873/06/6  
onderwerp Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht en voorstel Wet op de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven - Advies

t 070 – 361 9723  
f 070 – 361 9746

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 16 mei 2006, kenmerk 5418873/06/6 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad), mede namens uw ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, advies uit te brengen inzake een concept-voorstel voor een Wet aanpassing bestuursprocesrecht (hierna: Wab) met een daarbij behorend concept-voorstel voor een Wet op de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: Wet CRvB/CBb).

Het wetsvoorstel bevat een groot aantal wijzigingen die beogen het bestuursprocesrecht te stroomlijnen, te verbeteren, slagvaardiger te maken en een effectievere geschilbeslechting mogelijk te maken.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.

#### **Advies**

De beoogde wijzigingen kunnen volgens de Raad daadwerkelijk bijdragen aan de oplossing van enkele tekortkomingen in het huidige bestuursprocesrecht, zodat de Raad daarmee in zijn algemeenheid kan instemmen. In het bijzonder stemt de Raad in met de keuze om het gehele bestuursprocesrecht in de Awb onder te brengen. De Raad kan zich echter niet geheel aan de indruk onttrekken dat beide concept-voorstellen op een aantal punten onvoldoende doordacht zijn en zowel systematisch als technisch tekortkomingen kennen. De voorstellen zijn ook niet steeds coherent, in die zin dat het erop lijkt dat onderdelen soms niet goed op elkaar zijn afgestemd. Op onderdelen lijken de voorstellen te weinig zicht te hebben op de praktijk. De Raad geeft u daarom in overweging om bij de voorbereiding van de te gelegener tijd bij de Ministerraad in te dienen stukken een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de bestuursrechtelijke colleges te betrekken.

Het onderhavige advies bestaat uit een aantal inhoudelijke paragrafen en bijlagen. Het eerste deel betreft het voorstel Wab, het tweede deel het voorstel Wet CRvB/CBb. In bijlage 1 zijn een aantal wetstechnische en redactionele opmerkingen opgenomen betreffende de Wab. Bijlage 2 geeft een overzicht van verbetervoorstellen die voortkomen uit het rapport van de Commissie verbetervoorstellen

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 2 van 16

bestuursrecht. Deze voorstellen, met name voortvloeiend uit de rechtspraak, beogen een verbetering van het bestuursprocesrecht. De Raad verzoekt u dan ook deze voorstellen in de Wab te verwerken.

## **DEEL 1**

### **VOORSTEL WET AANPASSING BESTUURSPROCESRECHT**

#### *Indeling en opzet van de hoofdstukken 6, 7 en 8 Awb*

De Raad merkt op dat u geen beschouwingen hebt gewijd aan de vraag of de keuze voor het onderbrengen van het gehele bestuursprocesrecht in de Awb geen gevolgen moet hebben voor de huidige systematiek van hoofdstuk 6 Awb.

Voor de huidige opzet van hoofdstuk 6 Awb is indertijd gekozen, omdat bij het opstellen van de eerste tranche Awb nog geen sprake was van het tot stand brengen en in de Awb opnemen van een uniform bestuursprocesrecht. Nadat een daartoe strekkende beslissing uiteindelijk toch was genomen, was er onvoldoende tijd om de eerste en tweede tranche Awb verdergaand op elkaar af te stemmen. Om die reden is toen gekozen voor handhaving van hoofdstuk 6 Awb in de eerder al tot stand gebrachte opzet. Daarbij is hoofdstuk 8 Awb (en ook hoofdstuk 7 Awb), noodzakelijkerwijs, opgezet als bijzondere bepalingen ten opzichte van hoofdstuk 6 Awb.

Nu u thans streeft naar het onderbrengen van het gehele bestuursprocesrecht in de Awb, verdient het naar de mening van de Raad aanbeveling alle bepalingen over het beroep (en het hoger beroep) bij de bestuursrechter in hoofdstuk 8 Awb op te nemen, en de bepalingen over het bezwaar en het administratief beroep onder te brengen in aparte hoofdstukken of afdelingen over bezwaar en administratief beroep. Dit klemmt temeer nu - zoals in bijlage 1 nog aan de orde komt - enkele bepalingen van hoofdstuk 6 Awb eigenlijk niet geschikt zijn om zowel voor de bestuurlijke voorprocedures als voor het bestuursprocesrecht te gelden (in het bijzonder de artikelen 6:18, 6:19 en 6:22 Awb). De Raad beveelt u aan de artikelen 6:1, 6:2, 6:3, 6:4, 6:12, 6:13, 6:14, 6:18, 6:19, 6:20, 6:22 en 6:23 voor zover van toepassing op het beroep bij de bestuursrechter onder te brengen in Hoofdstuk 8. De overige bepalingen, 6:5-6:11 (indienen en termijnen), 6:15 tot en met 6:17 (doorzenden, geen schorsende werking en gemachtigde), 6:21 (intrekken), 6:23 (rechtsmiddelclausule) en 6:24 kunnen in hoofdstuk 6 worden gehandhaafd.

Met betrekking tot de in hoofdstuk 8 op te nemen bepalingen die thans in hoofdstuk 6 zijn opgenomen, zullen vervolgens ook bepalingen in de afdelingen van hoofdstuk 7 opgenomen dienen te worden. Wellicht kan daarbij gekozen worden om (oude en nieuwe) bepalingen over bezwaar die overeenkomstig gelden voor het administratief beroep van overeenkomstige toepassing te verklaren. De regeling van het administratief beroep kan dan beperkt blijven. Voorgestelde opbouw komt de leesbaarheid en toegankelijkheid van zowel de bepalingen over de bestuurlijke voorprocedures als het bestuursprocesrecht bovendien ten goede.

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 3 van 16

### *Bestuurlijke lus*

De Raad vraagt zich af of de bestuurlijke lus (althans in de nu voorgestelde vorm) werkelijk zal bijdragen aan de beoogde vergroting van de efficiency en versnelling van de bestuursrechtelijke procedure. De rechtspraak zal gedurende een reeks van jaren worden belast met procedurele en andere vragen die zullen moeten worden beantwoord om duidelijkheid te verkrijgen over de mogelijkheden en onmogelijkheden van deze figuur. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat met een frequenter gebruik van de bestaande instrumenten (eventueel met enkele wettelijke aanpassingen van minder ingrijpende aard) het met de bestuurlijke lus beoogde effect ook kan worden bereikt.

Als het bestuursorgaan in de gelegenheid moet worden gesteld om zorgvuldigheidsgebreken (bijvoorbeeld schending van de hoorplicht) of motiveringsgebreken te herstellen, dan kan dat nu ook al door voorafgaand aan de zitting schriftelijk of anders ter zitting mondeling op die gebreken te wijzen en een nieuw standpunt af te wachten. Ook komt voor dat het onderzoek ter zitting wordt geschorst of het onderzoek wordt heropend teneinde het bestuursorgaan in de gelegenheid te stellen om op korte termijn schriftelijk een nieuw standpunt kenbaar te maken. Vervolgens kan de bestuursrechter met toepassing van artikel 6:22 Awb (als voorgesteld) het beroep ongegrond verklaren, eventueel met veroordeling van het bestuursorgaan tot vergoeding van griffierecht en proceskosten. En als het nieuwe standpunt in een nieuw besluit wordt neergelegd, bewerkstelligen de artikelen 6:18 en 6:19 Awb dat de rechter (ook in hoger beroep) dat besluit bij zijn beoordeling betreft. Toepassing van deze instrumenten zal veelal tot een snellere eindbeslissing leiden dan hantering van de bestuurlijke lus. In dat geval moet er immers een formele tussenuitspraak komen. Weliswaar kan deze in eenvoudige gevallen ook mondeling worden gedaan, maar met de voorbereiding van de tussenuitspraak zal in de meerderheid van de gevallen toch aanzienlijke tijd zijn gemoeid.

De Raad merkt verder op dat het ook heel goed mogelijk is om een “gewone” uitspraak te doen met een heldere opdracht aan het bestuursorgaan om, binnen een door de rechter te stellen termijn, een nieuw besluit te nemen. Daarmee zal, althans bij het beroep in eerste aanleg of bij het beroep in eerste en enige aanleg, in de regel niet meer tijd zijn gemoeid dan met de bestuurlijke lus. Weliswaar zal in een dergelijk geval opnieuw beroep moeten worden ingesteld, maar het is mogelijk om wettelijke voorzieningen te treffen die een snelle behandeling van het beroep tegen een ter uitvoering van de uitspraak van de rechter genomen besluit verzekeren (bijvoorbeeld door een verplichte versnelde behandeling). Ook is denkbaar dat in de wet wordt bepaald dat in een geval waarin de rechter het bestuursorgaan opdraagt een nieuw besluit te nemen, het geding aanhangig blijft, het bestuursorgaan gehouden is het nieuwe besluit aan de rechter te zenden en het beroep geacht wordt mede te zijn gericht tegen dat nieuwe besluit. Deze gedachten, waarvan de laatste het dichtst bij de constructie van de bestuurlijk lus blijft, verdienen nadere overweging.

### *Incidenteel hoger beroep*

De bestaande praktijk laat zien dat de nadelen van het ontbreken van de mogelijkheid van incidenteel hoger beroep wel vaak maar niet altijd door de rechter in hoger beroep kunnen worden ondervangen. Het is daarom goed dat de mogelijkheid van incidenteel hoger beroep in de wet wordt opgenomen. Tegelijkertijd roept deze figuur echter vragen op, die door de voorgestelde regeling en de - summiere - toelichting maar ten dele worden behandeld en beantwoord.

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 4 van 16

De Raad acht een zo summiere regeling als voorgesteld kwetsbaar. Nogal wat zaken blijven onduidelijk. Weliswaar worden enkele punten in de toelichting verhelderd en wordt aangegeven dat de rechtspraak van de (belastingkamer van de) Hoge Raad (die zoveel mogelijk aansluiting zoekt bij het burgerlijk procesrecht) richtinggevend kan zijn, maar het is de vraag of dat toereikend is. Niet duidelijk is bijvoorbeeld binnen welke termijn incidenteel hoger beroep moet worden ingesteld. Die termijn zal naar de mening van de Raad uitdrukkelijk in de wet moeten worden neergelegd. En is er plaats voor een niet-ontvankelijk verklaring wanneer de termijn wordt overschreden?

Het voorschrift dat instelling bij verweerschrift dient te geschieden, ziet eraan voorbij dat niet steeds in hoger beroep een verweerschrift wordt ingediend, met name niet door op de voet van artikel 8:26 Awb tot het geding in hoger beroep toegelaten derde-partijen. Een ander punt is dat het niet onredelijk lijkt dat van de incidenteel appellante griffierecht wordt geheven. De Raad merkt voorts op dat in de toelichting beschouwingen over de relatie tussen de invoering van incidenteel hoger beroep en de zogenoemde "Brummen-jurisprudentie" ontbreken.

Ook voor het incidenteel hoger beroep geldt derhalve dat verdere doordenking nodig is.

### **Werklast ten gevolge van invoering bestuurlijke lus**

In de Memorie van Toelichting wordt gemeld dat er sprake zal zijn van een vermindering van de lasten, die voor het bestuur aan het voeren van bestuursrechtelijke procedures zijn verbonden. Er wordt evenwel niet ingegaan op de consequenties van het wetsvoorstel voor de werklust van de Rechtspraak. Met name het voorgestelde artikel 8:72, vierde lid (waarvan de procedure nader is uitgewerkt in de artikelen 8:80a tot en met 8:80e), de invoering van de zogenoemde bestuurlijke lus, zal een verzwaring van de werklust voor de gerechten met zich meebrengen. Thans wordt een groot aantal beroepen gegrond verklaard, omdat aan het besluit van het bestuursorgaan gebreken kleven. De nieuwe werkwijze gaat er van uit dat de bestuursrechter een tussenuitspraak doet, en het bestuursorgaan daarna aangeeft op welke wijze de gebreken zijn weggenomen. Vervolgens doet de bestuursrechter een einduitspraak, waarbij het bestuursstandpunt wordt meegenomen.

De voorgestelde bestuurlijke lus heeft potentieel grote gevolgen. Wanneer in slechts 10% van alle zaken voor toepassing van de bestuurlijke lus wordt geopteerd, gaat het al om 5.000 zaken per jaar. De tweedeling in de rechterlijke behandeling zal in die zaken een verzwaring van de werklust inhouden. Naar de mening van de Raad kan nu geen onderbouwde inschatting van de gevolgen voor de werklust gemaakt worden. Veel zal afhangen van:

- de mate waarin van de bestuurlijke lus gebruik gemaakt gaat worden,
- de omvang van de werklustverzwaring als gevolg van dat gebruik,
- de mogelijke gevolgen op zaakstromen in appel en vermindering van vervolgeroepen.

De Raad onthoudt zich op dit moment van het indienen van een claim, maar behoudt zich het recht voor daar alsnog toe over te gaan als de gevolgen van dit voorstel in de praktijk blijken.

Echter, omdat de invoering van de bestuurlijke lus nog enige tijd op zich laat wachten en omdat zeker een tot anderhalf jaar ervaring met de uitvoering nodig is om enig zicht te krijgen op de gevolgen voor

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 5 van 16

de zaakstromen en werklast, behoudt de Raad zich het recht voor deze gevolgen te monitoren, en te zijner tijd, meer in het bijzonder tijdens de eerstvolgende prijsonderhandelingen na invoering van de bestuurlijke lus, hiervoor een rekening te presenteren. Hetzij via prijsverhoging van de productgroep bestuur, hetzij via een aparte claim vanwege toename zaaksvolume. Dit alles op basis van tijdschrijfonderzoek naar of andere registratie van de feitelijke realisatie van 'bestuurlijke lus'-zaken.

## **DEEL 2**

### **VOORSTEL WET OP DE CENTRALE RAAD VAN BEROEP EN HET COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN**

De Raad acht de in de toelichting vermelde grond voor het samenvoegen in een Wet CRvB/CBb van de (overblijvende) institutionele bepalingen van de Beroepswet en de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie (hierna: Wbbo), te weten dat deze praktisch gelijklopend zijn, niet overtuigend. Zoals ook in de toelichting is vermeld (blz. 2), is in de visie van de regering het thans bestaande stelsel van bestuursrechtspraak het definitieve stelsel. In dat licht bezien ligt het voor de hand de Beroepswet en de Wbbo, ook al is het in afgeslankte vorm, te handhaven en daarmee deze keuze als het ware te bevestigen. Daarbij is tevens van belang dat een Wet CRvB/CBb zou moeten worden neergelegd in een afzonderlijk in te dienen wetsvoorstel, hetgeen bij aanpassing van de Beroepswet en de Wbbo niet nodig is. Het niet doorvoeren van deze operatie voorkomt bovendien dat beide colleges hun bouwstenen- en brievenbestanden moeten herzien. Anders dan de toelichting (blz. 4) vermeldt, gaat het dus niet om een "noodzakelijk uitvloeisel" van de Wab.

Indien na het uitbrengen van dit advies de wetsvoorstellen op belangrijke onderdelen worden gewijzigd dan wel met andere onderwerpen worden uitgebreid, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren.

Hoogachtend,

Th. Groeneveld  
Lid Raad voor de rechtspraak

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 6 van 16

## **BIJLAGE 1: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR**

*Betreffende de tekst van het concept-voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht*

- *Intrekkings- en wijzigingsbesluiten hangende bezwaar en (hoger) beroep*

In lijn met hetgeen in het advies reeds in algemene zin is opgemerkt, beveelt de Raad aan om de materie van de - aan te passen - artikelen 6:18 en 6:19 Awb voor het bezwaar, het administratief beroep en het (hoger) beroep bij de bestuursrechter telkens afzonderlijk te regelen. Dan kan maatwerk worden geleverd. Een deel van de bestaande onduidelijkheden wordt veroorzaakt doordat de (algemene) bepalingen op wezenlijk verschillende en daarmee bijzondere situaties zien; zo is artikel 6:18, tweede lid, Awb voor het bezwaar zinledig. De redengeving voor het laten vervallen van artikel 6:19, vierde lid, Awb overtuigt niet. Ook de voorgestelde wijzigingen in artikel 6:19 Awb leiden als gevolg hiervan tot complicaties, hetgeen in het bijzonder zichtbaar is bij het derde en het vierde lid. In dit verband wijst de Raad er verder op dat in de voorgestelde opzet is nagelaten te bezien in hoeverre artikel 6:24 Awb nog betrekking dient te hebben op de artikelen 6:18 en 6:19 Awb. Daarbij dient tevens de, deels overlappende, reikwijdte van het voorgestelde artikel 8:95 Awb te worden betrokken.

Indien het al noodzakelijk zou zijn te voorzien in een bepaling als opgenomen in het voorgestelde artikel 6:19, tweede lid, Awb is het duidelijker deze te verwerken in het eerste lid. Dat zou bijvoorbeeld tot de volgende redactie kunnen leiden: 'Indien het bestuursorgaan een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 6:18, heeft het bezwaar of beroep mede betrekking op het nieuwe besluit, ook als bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld nadat dat besluit is genomen. De eerste volzin is niet van toepassing indien het bestuursorgaan met het nieuwe besluit geheel aan het bezwaar of beroep tegemoetkomt.'

Het voorgestelde artikel 6:19, derde lid, Awb is in zijn redactie onhelder. Uit de wettekst blijkt niet wat onder de vage term "ander orgaan" wordt verstaan. De bepaling is bovendien strikt genomen overbodig, omdat daarin in wezen niet meer wordt gezegd dan dat het ten onrechte benaderde orgaan toepassing dient te geven aan artikel 6:15, eerste en tweede lid, Awb. De Raad is van oordeel dat een dergelijke bepaling voor het bezwaar en het administratief beroep geen betekenis heeft. Wel zou het praktisch kunnen zijn om voor het beroep te bepalen dat het bestuursorgaan dat op het bezwaar of administratief beroep heeft beslist, een door hem genomen besluit als bedoeld in artikel 6:18 Awb "onverwijld" doorzendt aan de bestuursrechter. Voor het hoger beroep zou dan iets soortgelijks kunnen worden bepaald. Die bepaling zou dan zowel kunnen gelden voor besluiten ter uitvoering van de aangevallen uitspraak als voor "spontane" nieuwe besluiten.

Artikel 6:19, vierde lid, Awb gaat alleen over de bestuursrechter en dient daarom te worden verplaatst naar hoofdstuk 8 Awb. De tekst is onhelder. Hoe kan de bestuursrechter een "beroep" verwijzen naar een bestuursorgaan? Ook is de tekst ambigu: zij kan ook zo worden begrepen dat als het "andere orgaan" belang heeft bij verwijzing, deze moet plaatsvinden.

Het voorgestelde artikel 8:95 Awb verdient reeds gelet op het voorgaande heroverweging. De Raad acht het voorts gewenst om, ervan uitgaande dat deze materie geheel in hoofdstuk 8 Awb (en dus

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 7 van 16

niet deels in hoofdstuk 6 Awb) wordt geregeld, in artikel 8:95 Awb beide hier van belang zijnde situaties uit te schrijven, namelijk enerzijds die waarin de betrokkene (althans een ander dan het bestuursorgaan) hoger beroep heeft ingesteld, en anderzijds die waarin het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld. Voorts heeft de Raad in de toelichting geen motivering aangetroffen voor de, van artikel 6:19 Awb afwijkende, formulering: “tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben”. Het is bovendien de vraag of hier wel terecht is gekozen voor de meervoudsvorm “partijen”.

- *De hoorplicht in bezwaar en administratief beroep en in het klachtrecht*  
De Raad acht de voorgestelde verruiming begrijpelijk. Wel wijst hij erop dat de gerede kans bestaat dat zich problemen met de verzending en de ontvangst van de ‘antwoordkaart’ kunnen voordoen, zodat een nieuwe bron van mogelijke – procedurele – conflicten wordt gecreëerd.

Door deze wijziging kan het bestuursorgaan afzien van horen als de belanghebbende niet binnen een gegeven redelijke termijn kenbaar maakt daar prijs op te stellen. Bij de wet van 10 november 2005, Stb. 2005, 573 (Wet Invoering en financiering Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen), in werking getreden op 1 januari 2006, in de sociale verzekeringswetten is deze mogelijkheid al opgenomen. Mogelijk hebben de bestuursorganen in het sociaal zekerheidsrecht inmiddels enige ervaring opgedaan met het afzien van het horen op deze grond en kan op basis daarvan worden beoordeeld of dat in de praktijk probleemloos verloopt.

De Raad maakt van de gelegenheid gebruik om op te merken dat de formulering van artikel 7:3, onder b, Awb niet goed aansluit bij de systematiek van artikel 7:11 Awb. De Raad stelt daarom voor om dit onderdeel te vervangen door: ‘het bezwaar kennelijk geen aanleiding geeft tot herroeping van het bestreden besluit’. Dit komt de interne coherentie van de wet ten goede.

De mogelijkheid in artikel 7:3 (nieuw), onder d, dient zo vorm te worden gegeven dat de termijnstelling om aan te geven dat de bezwaarde wil worden gehoord ook daadwerkelijk de bezwaarde bereikt (bijvoorbeeld door middel van aangetekende verzending).

In het voorgestelde artikel 7:17 Awb wordt abusievelijk de term “bezwaar” gebruikt in plaats van “beroep”.

In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat een vernietiging van het bestreden besluit op de grond dat de belanghebbende in strijd met artikel 7:2 van de Awb niet is gehoord over zijn bezwaarschrift, zich niet verhoudt met het bestuursprocesrecht dat slechts beoogt de burger rechtsbescherming te bieden. Daarbij past de opmerking dat een dergelijke vernietiging uitsluitend mogelijk is als de belanghebbende in beroep tegen het ten onrechte niet horen een grief heeft aangevoerd. Als de eisende partij met die grief beoogt alsnog door het bestuursorgaan in de gelegenheid te worden gesteld over het bezwaarschrift te worden gehoord, is het in overeenstemming met het uitgangspunt van rechtsbescherming dat het besluit om die reden vernietigd wordt.

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 8 van 16

- *Het passeren van gebreken in een besluit.*

Het is de vraag of deze verruiming van de mogelijkheden, waardoor ook materiële gebreken van het besluit kunnen worden gepasseerd, in de praktijk tot effectievere geschilbeslechting zal leiden.

Thans bestaat de mogelijkheid om bij schending van andere voorschriften dan vormvoorschriften het bestreden besluit te vernietigen en de rechtsgevolgen ervan in stand te laten. Na de beoogde verruiming bestaan twee mogelijkheden: passeren van de schending dan wel vernietigen van het besluit met instandlating van de rechtsgevolgen. Het wordt aan de rechter overgelaten om te beoordelen van welke mogelijkheid gebruik dient te worden gemaakt.

De Raad merkt op dat de gekozen formulering “ondanks schending van een voorschrift” minder geschikt is. De Raad stelt voor om aan te sluiten bij de formulering van artikel 8:77, tweede lid, Awb: ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel. Dit komt ook de interne coherentie van de wet ten goede. Het vervangen van de formulering “zijn benadeeld” door “worden benadeeld” wekt ten onrechte de suggestie dat het bij de toetsing door de bestuursrechter om een ex nunc-beoordeling gaat. Daarom dient de huidige formulering op dit punt te worden gehandhaafd. Ook het vervangen van “de belanghebbenden” door “belanghebbenden” is niet nodig en kan de onjuiste indruk wekken dat het benadelingsvereiste niet voor alle belanghebbenden geldt. Ook hier ware de huidige tekst intact te laten. Het discretionaire karakter van de in artikel 6:22 Awb neergelegde bevoegdheid wordt terecht gehandhaafd. Deze geeft de rechter de mogelijkheid om in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij schending van bepalingen van openbare orde, ervoor te kiezen artikel 6:22 Awb niet toe te passen.

De Raad acht de in de toelichting (blz. 19) gegeven argumentatie om artikel 6:22 Awb voor het bezwaar en het administratief beroep te handhaven, niet overtuigend. Gegeven het karakter van de bezwaarschriftprocedure en de systematiek van artikel 7:11 Awb - met name de prominente plaats die daarin aan het begrip “herroepen” toekomt - is een dergelijke bepaling voor het bezwaar overbodig. Zij wekt bovendien ten onrechte de indruk dat het het bestuursorgaan zou vrijstaan om elk materieel gebrek aan een primair besluit te passeren. Ook geeft de bepaling in de praktijk soms aanleiding tot misverstanden; dat blijkt wel hieruit dat bestuursorganen zich regelmatig (maar zonder noodzaak) blijken uit te putten in het geven van een motivering waarom het primaire besluit, als dat procedureel niet geheel deugt, met toepassing van artikel 6:22 Awb toch in stand kan blijven. Voor het administratief beroep kan hierover, gelet op de - afwijkende - systematiek van artikel 7:25 Awb, wellicht anders worden gedacht. Ook daar is het echter de vraag of het het beroepsorgaan zou moeten vrijstaan elk materieel gebrek aan het bestreden besluit te passeren. Indien niettemin voor het administratief beroep een met artikel 6:22 Awb vergelijkbare bepaling wenselijk wordt geacht, dient deze te worden opgenomen hoofdstuk 7 Awb. Voor het beroep bij de bestuursrechter dient een met artikel 6:22 Awb vergelijkbare bepaling naar de mening van de Raad te worden opgenomen in hoofdstuk 8 Awb, bijvoorbeeld in een - in te voegen - artikel 8:70a of 8:71a.

Het is niet duidelijk met welk oogmerk het bepaalde in artikel 6:22 wordt herhaald in artikel 8:72, vijfde lid, Awb. Uit het opnemen van deze bepaling in artikel 8:72, het artikel dat ziet op de nevendicta ingeval van gegrondverklaring van het beroep als bedoeld in artikel 8:70 Awb, kan de suggestie volgen dat bij schending van een voorschrift het beroep gegrond moet worden verklaard.



datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 9 van 16

Niet valt in te zien dat deze beoogde wijziging van artikel 8:72 meerwaarde heeft. Derhalve valt te overwegen het voorgestelde vijfde lid te laten vervallen en te volstaan met de wijziging van artikel 6:22 Awb.

- *De bestuurlijke lus*

Het komt de Raad voor dat er onvoldoende aandacht is besteed aan de verhouding met de artikelen 6:18 en 6:19 Awb. Als de bestuurlijke lus wordt toegepast en na de tussenuitspraak van de bestuursrechter wordt door het bestuursorgaan een nieuw besluit genomen, dan is dat besluit (ook) een besluit als bedoeld in artikel 6:18 Awb, wat onder omstandigheden meebrengt dat het beroep tegen het eerder genomen besluit niet-ontvankelijk moet worden geacht. Na een tussenuitspraak waarbij het beroep reeds gegrond is verklaard, kan dat niet meer.

Evenmin is duidelijk welke de verhouding is tussen de (rechterlijke) bevoegdheid om artikel 6:22 Awb toe te passen enerzijds en de voorgestelde bestuurlijke lus anderzijds.

De status van de tussenuitspraak is niet helder. Tot dusverre kende het bestuursprocesrecht geen tussenuitspraken (wel: tussenbeslissingen). Het voorontwerp gaat ervan uit dat tegen de tussenuitspraak geen hoger beroep mogelijk is. Om die reden wordt het mogelijk gemaakt dat het bestuursorgaan bij een opdracht van de bestuursrechter in eerste aanleg de opdracht niet uitwerkt. In die gevallen loopt de procedure onnodige vertraging op. Dan is het weer nodig (zie artikel 8:80e Awb) om apart te regelen dat de vrijheid van het bestuursorgaan, om niet in te gaan op de uitnodiging van de rechter om de gebreken in het besluit te herstellen, niet geldt bij procedures bij de bestuursrechter in hoogste ressort. Naar de mening van de Raad verdient het aanbeveling na te gaan welke de voor- en nadelen zijn van het mogelijk maken van hoger beroep tegen een tussenuitspraak. Indien hoger beroep mogelijk wordt, ware tevens te overwegen erin te voorzien dat het geding dan in zijn geheel overgaat naar de rechter in hoger beroep. Wordt geen hoger beroep ingesteld, dan moet uitdrukkelijk worden geregeld dat tegen de tussenuitspraak slechts hoger beroep kan worden ingesteld tegelijk met een hoger beroep tegen de einduitspraak.<sup>1</sup> Meer in het algemeen geldt overigens dat de relatie tussen de voorgestelde bestuurlijke lus en het hoger beroep nader moet worden doordacht.

Het voorgestelde vierde lid van artikel 8:72 komt overeen met het voorgestelde artikel 8:80a, eerste lid. Het is niet duidelijk om welke reden een bepaling inzake een tussenuitspraak wordt opgenomen in artikel 8:72, het artikel dat ziet op de einduitspraak. Geadviseerd wordt het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 8:72 te laten vervallen. Voorts komt het de duidelijkheid ten goede als in artikel 8:89, tweede lid, onderdeel d, expliciet de term tussenuitspraak wordt opgenomen.

In artikel 8:80a Awb is voorts niet goed tot uitdrukking gebracht dat bij gelegenheid van de tussenuitspraak (nog) geen toepassing kan worden gegeven aan de nevendicta (artikelen 8:72 tot en met 8:75 Awb). Dit probleem kan (voor een deel) worden weggenomen door de aanhef van deze

---

<sup>1</sup> Al kan wellicht worden aangenomen dat dit reeds besloten ligt in de huidige wettekst: "andere beslissingen van de rechtbank".

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 10 van 16

bepaling te laten luiden: ‘De bestuursrechter kan bij tussenuitspraak het beroep gegrond verklaren en daarbij bepalen (...)’.

De in artikel 8:80a, tweede lid, Awb neergelegde beperking is onvoldoende duidelijk geformuleerd. Ook is niet uitgelegd waarom zij alleen ziet op belanghebbenden die geen procespartij zijn. Deze bepaling lijkt te kunnen worden gemist. De rechter zal bij de invulling van zijn discretionaire bevoegdheid in artikel 8:80a, eerste lid, Awb (ook) met deze gevallen rekening kunnen en moeten houden.

De formulering in artikel 8:80b, eerste lid, Awb “in hoeverre het bestreden besluit in strijd met het recht is genomen” is niet duidelijk. Als bedoeld is dat de rechter moet aangeven welk onderdeel van het besluit onrechtmatig is, zou dit aldus geëxpliciteerd moeten worden. Als niets anders is beoogd dan in het vervolg van dit artikellid staat, kan deze formulering vervallen. Het slot van het artikellid suggereert overigens, onbedoeld, dat de rechter ambtshalve een volledige rechtmatigheidstoetsing zou moeten uitvoeren. In de toelichting ware uiteen te zetten dat uiteraard niet is beoogd hiermee door artikel 8:69 Awb heen te breken.

De regeling van artikel 8:80c, vierde lid, Awb lijkt op gespannen voet te staan met artikel 6 EVRM. Partijen moeten zich ter zitting, over en weer, kunnen uitlaten over de nadere gedingstukken, tenzij zij toestemming geven om van de nadere zitting af te zien. Betekent artikel 8:80c dat de bestuursrechter zonder toestemming van partijen de vervolguitspraak kan doen?

Artikel 8:80d Awb is te beperkt geformuleerd. Het lijkt beter om te bepalen dat de bestuursrechter in de daarin genoemde gevallen het onderzoek sluit. Alsdan volgt uit de systematiek van artikel 8:66 Awb dat vervolgens uitspraak wordt gedaan. Dat deze (onder meer) strekt tot vernietiging van het besluit is, gelet op de eerdere gegrondverklaring van het beroep, op grond van het bestaande artikel 8:72, tweede lid, Awb reeds gegeven.

Onderzocht moet worden of de rechter die de bestuurlijke lus toepast (en dus het bestreden besluit onrechtmatig acht), de bevoegdheid dient te hebben om een voorlopige voorziening te treffen alsmede een getroffen voorlopige voorziening op te heffen of te wijzigen. Op dat moment staat (voor die rechter) immers vast dat sprake is van een onrechtmatig besluit en kan het geraden zijn tijdelijke maatregelen te treffen ter voorkoming van onevenredig nadeel.

De regeling van de bestuurlijke lus in hoger beroep (artikel 8:94 Awb) roept de nodige vragen op. Uit het oog is verloren dat, in ieder geval in technische zin, de aangevallen uitspraak het voorwerp van het hoger beroep is. Alleen als de rechter in hoger beroep zelf het beroep gegrond verklaart, kan toepassing van de bestuurlijke lus aan de orde zijn. Dat kan echter ook, en beter, worden bereikt door (ook) artikel 8:80e Awb op het hoger beroep van overeenkomstige toepassing te verklaren.

- *Artikel 8:72 Awb*

De Raad acht de voorgestelde nieuwe structuur en inhoud van artikel 8:72 Awb geen verbetering. Nog daargelaten dat de voorgestelde toevoeging aan artikel 8:72, eerste lid, Awb van een geheel

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 11 van 16

andere orde is dan hetgeen thans in dat artikellid is geregeld, acht de Raad deze toevoeging om een aantal redenen ongewenst. In de eerste plaats wekt deze de indruk (die in de toelichting wordt bevestigd) dat het geven van een opdracht aan het bestuursorgaan om een nieuw besluit te nemen de - normatieve - hoofdregel is. Daarvan gaat een uit het oogpunt van finale geschilbeslechting negatieve werking uit. Deze benadering spoort ook niet met de vaste rechtspraak van de bestuursrechters in hoger beroep, inhoudende dat eerst moet worden bezien of de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit in stand kunnen worden gelaten dan wel zelf in de zaak kan worden voorzien (dan wel met de vernietiging kan worden volstaan). De Raad ziet voorts geen goede gronden voor het wijzigen van de huidige tekst “kan (...) het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten met inachtneming van [de] uitspraak”. Het gebruik van de term “aanwijzingen” ware te vermijden, nu niet uitgesloten moet worden geacht dat de rechter - in strijd met hetgeen blijkens de toelichting wordt beoogd - daarin een legitimatie zou kunnen vinden om verdergaande aanwijzingen te geven dan uit zijn beoordeling van het aan hem voorgelegde geschil voortvloeit. De Raad concludeert dat van de voorgestelde wijziging van artikel 8:72, eerste lid, Awb moet worden afgezien.

Over artikel 8:72, derde lid, Awb heeft de Raad de volgende opmerkingen. Het hiervoor reeds ontraden vooropstellen van het geven van een opdracht om een nieuw besluit te nemen, heeft geleid tot een aanhef van dit artikellid waarin wordt aangegeven dat de in het artikellid opgenomen mogelijkheden in afwijking van die hoofdregel worden toegepast. Deze tekst ware dan ook te schrappen. Het - dwingend - voorschrijven van een opdracht om een nieuw besluit te nemen, maakt het bovendien weer nodig om de (uitzonderings)mogelijkheid van onderdeel c op te nemen. De systematiek van het huidige artikel 8:72, eerste tot en met vierde lid, Awb lijkt daarmee te worden miskend. Niet zonder reden zijn het derde en het vierde lid geformuleerd als “kan”-bepalingen. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de rechter kan afzien van het gebruiken van alle drie de daarin genoemde nevendicta, waarbij is gedacht aan het geval waarin met de vernietiging kan worden volstaan (bijvoorbeeld als het bestreden besluit een primair besluit is dat niet herstelbaar is). Handhaving van het huidige stelsel heeft verre de voorkeur. Daarbij verdient het wel aanbeveling het voorgaande in de toelichting op te nemen en daarbij tevens te vermelden dat als de rechter tot het oordeel komt dat het bestuursorgaan - wel - een nieuw besluit dient te nemen, het de bedoeling is dat hij dit dan ook als nevendictum in zijn uitspraak neerlegt. Het achterwege laten daarvan (wat vaak gebeurt) zaait veelal grote verwarring bij belanghebbenden (die denken dat ze de zaak definitief gewonnen hebben) en levert ook in hoger beroep complicaties op, omdat in voorkomende geval een te vernietigen (of, bij een verzoek om voorlopige voorziening: te schorsen) nevendictum ontbreekt. Verder merkt de Raad nog op dat het omdraaien van de volgorde zelf in de zaak voorzien en in stand laten van de rechtsgevolgen niet goed past in de opbouw van artikel 8:72 Awb. Het in stand laten van de rechtsgevolgen is immers een uitzondering op de hoofdregel van artikel 8:72, tweede lid, Awb en dient daarom als eerste te worden vermeld. Het is ook minder vergaand dan het zelf in de zaak voorzien (want het besluit blijft materieel in stand). De Raad concludeert dat de voorgestelde wijziging van artikel 8:72, derde lid, Awb (die gepaard gaat met het vervallen van het huidige artikel 8:72, vierde lid, Awb) geen doorgang behoort te vinden. Wel acht de Raad het geraden de inhoud van het huidige artikel 8:72, derde en vierde lid, Awb samen te voegen in een nieuw derde lid, en de inhoud van artikel 8:72, vijfde lid (voor zover het het stellen van een termijn

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 12 van 16

betreft), en zevende lid, Awb in een nieuw vierde lid onder te brengen, een en ander te redigeren overeenkomstig de suggestie in het VAR-Preadvies 2006.<sup>2</sup>

Artikel 8:72, vijfde lid (voor zover het de mogelijkheid tot het treffen van een voorlopige voorziening betreft), en zesde lid, Awb kunnen in afwachting van wetswijziging als gevolg van het spontane advies van de Raad van State voorshands ongewijzigd (en onbesproken) blijven.<sup>3</sup>

- *Inzending proces-verbaal*

Artikel 8:92, tweede lid, bepaalt dat de griffier van de rechtbank binnen een week na ontvangst van de mededeling als bedoeld in het eerste lid de gedingstukken met het proces-verbaal van de zitting verzendt. In de regel wordt het proces-verbaal van de zitting eerst uitgewerkt na ontvangst van de mededeling dat hoger beroep is ingesteld. Een dergelijke verplichting is thans neergelegd in onder meer artikel 20 van de Beroepswet. De ervaring is dat het niet of nauwelijks haalbaar is om het proces-verbaal binnen een week na ontvangst van de betreffende mededeling uit te werken, zodat aanbeveling verdient daarvoor een meer reële termijn te stellen, bijvoorbeeld van drie weken. Als een pro forma appelschrift is ingediend ter sauvering van de termijn, verdient het aanbeveling dat eerst wordt verzocht om inzending van het proces-verbaal nadat (enige) gronden zijn ingediend. Met enige regelmaat komt het voor dat het hoger beroep, in het bijzonder ingesteld door een bestuursorgaan, wordt ingetrokken, waardoor zonder reden de nodige tijd is besteed aan het uitwerken van het proces-verbaal.

De Raad verwijst hier tevens naar de in de praktijk ontstane situatie waarin de rechtbanken volstaan met het inzenden van de aantekeningen ter zitting en alleen op verzoek een proces-verbaal inzenden. Deze praktijk ware in de wet vast te leggen (zie bijlage 2).

- *Indienen van de stukken en het verweerschrift door het bestuursorgaan*

Ingevolge artikel 8:93 wordt artikel 8:42 van overeenkomstige toepassing op het hoger beroep. Deze bepaling ziet op het indienen van de stukken en het verweerschrift door het bestuursorgaan. Hoewel dat ook in het huidige recht geldt, ware toch uitdrukkelijk vast te leggen dat ook de wederpartij van degene die hoger beroep instelt, ook als dat geen bestuursorganen is, een verweerschrift kan indienen. Als de vier weken termijn van 8:42 ook geldt voor die partij is het helder binnen welke termijn het incidenteel appel kan plaatsvinden.

- *Begrip hogerberoepsrechter*

Te overwegen valt het begrip hogerberoepsrechter te vervangen door het fraaiere begrip 'appelrechter' (dat ook meermalen in de MvT voorkomt) dan wel 'bestuursrechter in hoger beroep' te gebruiken.

---

<sup>2</sup> Th. G.M. Simons, 'De voorlopige voorziening in het Nederlandse bestuursrecht', in: *De voorlopige voorziening in het bestuursrecht*, VAR-reeks, nr. 136, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 77

<sup>3</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VI, nr. 169, p. 10-12.

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 13 van 16

## **BIJLAGE 2: VOORGESTELDE WIJZIGINGEN VANUIT DE COMMISSIE VERBETERVOORSTELLEN BESTUUR**

- De Awb definieert niet wie partijen zijn. Neem daarom in de Awb conform artikel 10 van de Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2006 een omschrijving op wie partijen zijn en kunnen zijn. Dit kan door het opnemen van een nieuw artikel 8:20a:  
Als partij worden in ieder geval aangemerkt:
  - a. de indiener van het beroepschrift,
  - b. het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen,
  - c. het bestuursorgaan dat het goed te keuren besluit heeft genomen of de verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven,
  - d. degene die onder toepassing van artikel 8:29 in de gelegenheid is gesteld als partij aan het geding deel te nemen.
- Doordat thans in beginsel het hoge tarief inzake griffierechten geldt als niet anders is bepaald, geldt in een aantal zaken, bijv. stand- en ligplaatsvergunningen of subsidies het hoge tarief, terwijl het lage tarief daar ook op zijn plaats zou zijn geweest. Een uitdrukkelijke afweging door de wetgever over de hoogte van het griffierecht heeft echter niet plaatsgevonden. Dit kan leiden tot onnodig hoge drempels voor het instellen van (hoger) beroep. Neem in de Awb, naar analogie van artikel 27b van de Algemene Wet inzake rijksbelastingen, standaard het lage tarief voor griffierecht op en leg in een bijlage bij deze wet zo nodig vast voor welke bijzondere wetten het hoge tarief geldt.
- In gevallen waarin de statutaire vestigingsplaats in een ander arrondissement of ressort valt dan de plaats van het filiaal kan onduidelijk zijn bij welk gerecht (hoger) beroep moet worden ingesteld. Met het oog op een eenduidige bevoegdheidstoedeling, wordt voorgesteld om in artikel 8:7 Awb vast te leggen dat in afwijking van artikel 1:14 van het Burgerlijk Wetboek een rechtspersoon zijn woonplaats heeft ter plaatse waar hij volgens wettelijk voorschrift of volgens zijn statuten of reglementen zijn zetel heeft.
- Indien een bestuursorgaan als gevolg van een bezwaar tegen een weigering alsnog de aanvraag wil honoreren, kost dit de nodige voorbereiding (bijv. onderzoek feitelijke situatie en kenbaar maken van voornemen tot handhaving aan betrokkene). Dat betekent dat het bestuursorgaan nog geen besluit op het bezwaar kan nemen. Zowel de bezwaarmaker als de belanghebbende verkeren zolang in onzekerheid. Het kan ertoe leiden dat door die onzekerheid partijen verzuimen om rechtsmiddelen in te stellen. Aanbevolen wordt om in hoofdstuk 7 van de Awb op te nemen dat indien het bestuursorgaan een afwijzend besluit op een aanvraag op bezwaar wenst te herroepen, het daarvan mededeling doet aan partijen, waarna het bestuursorgaan binnen ten hoogste 8 weken dan wel een andere nader te bepalen redelijke termijn een nieuw besluit op de aanvraag dient te nemen. Tegen vorenbedoelde mededeling staan geen rechtsmiddelen open.
- Indien een niet-ambtshalve besluit waartegen beroep aanhangig is wordt ingetrokken, dient verweerder een nieuw besluit op de aanvraag/het bezwaar te nemen. Eiser is gebaat bij een tijdig nieuw besluit en rechterlijk toezicht op de totstandkoming van een nieuw besluit. Pas daarom artikel

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 14 van 16

6:19, derde lid, Awb zodanig aan dat indien hangende beroep het besluit op de aanvraag<sup>4</sup> wordt ingetrokken, het beroep geacht wordt gericht te zijn zowel tegen het niet tijdig nemen van het besluit op die aanvraag als - zodra dat is genomen – tegen het nader te nemen nieuw besluit op de aanvraag.

- Binnen één materiële rechtsbetrekking kan aanleiding bestaan tot verschillende, niet gelijktijdig genomen besluiten. Doordat een rechtsmiddel tegen een eerste besluit in die reeks van besluiten aanhangig is, kan het voorkomen dat verzuimd wordt om ook tegen die vervolgbesluiten een rechtsmiddel in te stellen. Dit zou voorkomen kunnen worden door te bepalen dat een aanhangig beroep zich over beide besluiten uitstrekt. Voorgesteld wordt om artikel 6:18, eerste en tweede lid, Awb als volgt aan te passen:
  1. Het bezwaar of beroep wordt geacht mede te zijn gericht tegen een besluit met betrekking tot dezelfde feiten en omstandigheden als het besluit waartegen het bezwaar of beroep aanhangig is, tenzij dit besluit geheel aan het bezwaar of beroep tegemoet komt.
  2. Een bestuursorgaan doet van een besluit als bedoeld in het eerste lid onverwijld mededeling aan het orgaan waarbij het bezwaar of beroep aanhangig is.
- Ingevolge artikel 8:72, vijfde lid, Awb heeft de rechtbank de bevoegdheid gekregen om tegelijk met de uitspraak in de bodemzaak een voorlopige voorziening te treffen. De regels over de wijziging of opheffing van een voorlopige voorziening (artikel 8:87) zijn niet van toepassing, omdat de voorziening deel uitmaakt van de einduitspraak. Deze kwesties kunnen wel aan de orde worden gesteld in hoger beroep. Een voorlopige voorziening die met gebruikmaking van artikel 8:72, vijfde lid is getroffen, kan dus niet worden gewijzigd of opgeheven. Dit leidt tot een lacune in de rechtsbescherming. Om de betreffende lacune op te heffen wordt voorgesteld om in artikel 8:72, vijfde lid, Awb op te nemen dat, indien tegen de uitspraak van de rechtbank geen hoger beroep openstaat of (nog) geen hoger beroep is ingesteld, de rechtbank een bij die uitspraak getroffen voorlopige voorziening kan opheffen of wijzigen. Artikel 8:87 Awb dient dan van overeenkomstige toepassing te zijn.
- Rechtbanken gaan wisselend om met het opvragen van een machtiging; soms dient de machtiging direct te worden overgelegd. In andere gevallen mag het ook in een later stadium. Strikt genomen houdt het huidige stelsel in dat de brief houdende herstel verzuimen niet een herstel verzuim kan inhouden voor het overleggen van de machtiging, want de verplichting ontstaat pas bij het verzoek van de rechtbank. Aanbevolen wordt om in artikel 6:5 Awb een nieuw tweede lid toe te voegen inhoudende:

“Indien de indiener zich door een gemachtigde niet zijnde een advocaat of procureur laat vertegenwoordigen, wordt bij het bezwaar- of beroepschrift een schriftelijke machtiging overgelegd.”

Artikel 8:24, tweede en derde lid, Awb kunnen dan vervallen. Artikel 6:6 Awb geeft de mogelijkheid om af te zien van het niet-ontvankelijk verklaren wegens het niet overleggen van een machtiging, bijvoorbeeld bij vaste gemachtigden.

---

<sup>4</sup> Het begrip aanvraag omvat mede het begrip bezwaar.

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 15 van 16

- Na een uitspraak van een appelcollege waarbij de uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd en het bestuursorgaan opnieuw moet besluiten, wordt de rechtsgang onnodig vertraagd door wederom beroep in twee instanties voor te schrijven. Dit vertraagt de finale geschilbeslechting. Voorgesteld wordt om in de Awb op te nemen dat indien een bestuursorgaan als gevolg van een gegrondverklaring van hoger beroep alsnog een nieuw besluit moet nemen, tegen dat besluit beroep open staat bij dat hoger beroepscollege. Dit zou aanpassing van artikel 8:6 (nieuw) behoeven door bij besluiten als gevolg van artikel 8:98 (nieuw) juncto 8:72, eerste lid (nieuw) het appelcollege als bevoegde rechter aan te wijzen.
- Het huidige procesrecht met betrekking tot getuigen en deskundigen is voor een groot deel neergelegd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering doordat een deel van de bepalingen uit dat wetboek van overeenkomstige toepassing is verklaard. Het procesrecht is echter niet identiek. Dit kan ertoe leiden dat niet altijd even inzichtelijk is welk procesrechtelijke bepalingen van toepassing zijn. Voorgesteld wordt om in de Awb de van overeenkomstige toepassing verklaarde bepalingen uit het Rv in de Awb zelf uit te schrijven.
- Het is moeilijk om gekwalificeerde medisch specialisten te vinden die bereid en in staat zijn in opdracht van het gerecht op korte termijn onderzoek te verrichten en rapport uit te brengen. Voorgesteld wordt om de in de Awb van overeenkomstige toepassing verklaarde bepalingen uit de Wet tarieven in strafzaken in de Awb zelf uit te schrijven. Voorts wordt voorgesteld om op basis van het sectorprogramma (medisch deskundigen) een ruimere regeling voor bezoldiging van de deskundigen op te nemen, waarbij in het geval van medisch deskundigen gedacht kan worden aan een DBC-constructie.
- Het komt voor dat een verzet gegrond is, maar na de verzetszitting geen nader onderzoek nodig is om uitspraak op het beroep te doen. Er zou efficiënter gebruik gemaakt kunnen worden van de verzetsprocedure, indien bij het horen van opposant ook het bestuursorgaan en eventuele derde-belanghebbenden aanwezig zouden zijn. De wetsebepaling dienaangaande schrijft dat echter niet voor. Daarnaast bestaat nu de mogelijkheid om indien het verzet gegrond is (bijvoorbeeld omdat de kennelijkheid ontbreekt), terwijl geen nader onderzoek nodig is, zonder het houden van een nieuwe zitting of het verkrijgen van toestemming uitspraak te doen. Voorgesteld wordt om aan artikel 8:55, derde lid, Awb toe te voegen dat indien de indiener van het verzet in de gelegenheid wordt gesteld op een zitting te worden gehoord, de andere bij het beroep betrokken partijen eveneens daartoe in de gelegenheid worden gesteld.  
Daarnaast wordt voorgesteld een nieuw achtste lid toe te voegen houdende:  
“Indien de rechtbank van oordeel is dat na de zitting, bedoeld in het derde lid, nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, kan zij onmiddellijk uitspraak op het beroep doen. De rechtbank wijst partijen op deze bevoegdheid in de uitnodiging voor de zitting, bedoeld in het derde lid.”
- De praktijk is ontstaan dat de griffier zijn aantekeningen van het gebeuren ter zitting niet uitwerkt in een proces-verbaal. De Afdeling en de Centrale Raad van Beroep gaan akkoord met deze praktische werkwijze, die echter niet in overeenstemming met de wettekst is. Voorgesteld wordt om in artikel

datum 19 oktober 2006  
kenmerk UIT 9624 / ONTW WR  
pagina 16 van 16

8:61, derde lid, Awb de zinsnede “en indien hoger beroep wordt ingesteld” te vervangen door “en indien hoger beroep wordt ingesteld op verzoek door het appelcollege”. Hiermee is het mogelijk te volstaan met het overleggen van de aantekeningen in plaats van een proces-verbaal. Verder wordt voorgesteld om in artikel 38, tweede lid, Wet op de Raad van State “het proces-verbaal van de zitting” te vervangen door “de aantekening van het verhandelde ter zitting, als bedoeld in artikel 8:61, tweede lid, Awb”. En een derde lid toe te voegen aan artikel 38 waarin de bevoegdheid van de appelrechter wordt neergelegd om desgewenst een proces-verbaal te vragen. Het tekstvoorstel luidt als volgt: “Op verzoek van de secretaris zendt de griffier het proces-verbaal van de zitting binnen een nader te bepalen termijn”.

- Het voorschrift van artikel 8:78 Awb dat de beslissing (het dictum van de uitspraak) door de rechtbank in het openbaar wordt uitgesproken is gebaseerd op artikel 6 EVRM en artikel 121 van de Grondwet. Toch zijn er maar weinig gerechten die bestuursrechtelijke uitspraken daadwerkelijk in het openbaar uitspreken, terwijl onder de meeste uitspraken wel wordt vermeld dat de uitspraak in het openbaar is uitgesproken. Voorgesteld wordt om artikel 8:78 Awb te vervangen door: “Het uitspreken van de beslissing, bedoeld in artikel 8:77, eerste lid, onder c, kan in het openbaar geschieden door publicatie op de website van de rechtbank. Publicatie op deze website van de uitspraak dan wel de beslissing kan indien de zaak in het openbaar is behandeld ongeanonimiseerd plaatsvinden”.
- Voorgesteld wordt om naar analogie van artikel 42 tot en met 44 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering en de werkwijze van het Parket PG bij de Hoge Raad, te bepalen dat in hoger beroep in bestuursrechtelijke zaken het openbaar ministerie op eigen verzoek dan wel ambtshalve kan worden gehoord, waarbij het de voorkeur heeft om te bepalen dat de conclusies van het openbaar ministerie worden genomen door een voor alle appelcolleges gezamenlijk ingericht onderdeel van het openbaar ministerie.