

# Algemeen Bestuursrecht 2001; de ketenbenadering in de Awb

*A.A.J. de Gier, M.L.P. van Houten, I. Tappeiner, J.J. Vermeulen, T. Zwart, J. van der Bij, R. Straathof*

Disciplinegroep Staats- en Bestuursrecht, i.s.m. B&A Groep

**Bestellingen:** Boom Juridische Uitgevers, Den Haag

Kenmerk: [EWB 99.147b](#)

## Samenvatting

De opstellers van de Awb zagen de gang van zaken met betrekking tot een besluit, van de voorbereiding tot en met de uitkomst van een eventuele beoordeling door de rechter, nadrukkelijk als één besluitvormingsketen: de keuzen die in eerdere schakels worden gemaakt, hebben gevolgen voor de gang van zaken in de volgende schakels. Hoe hoger de kwaliteit in de beginfase, hoe groter de kans dat vervolgfases achterwege kunnen blijven. Zijn vervolgfases niettemin noodzakelijk, dan kan een goede aanpak aan het begin de gang van zaken in de volgende schakels aanzienlijk vergemakkelijken. In het onderhavige onderzoek is nagegaan of zich in die ketenbenadering knelpunten voordoen die eraan in de weg staan dat een probleem op het geëigende moment door het bestuursorgaan wordt opgelost dan wel maximaal toegespitst ter rechterlijke beslissing wordt voorgelegd.

De termijnen die de Awb stelt worden in verschillende fasen van de procedure nog steeds frequent overschreden. Over het algemeen wordt op die termijnoverschrijdingen door belanghebbenden nogal laconiek gereageerd. Maar soms hebben termijnoverschrijdingen wel contentieuze effecten. Door in het interne traject deadlines op te nemen en de juristen binnen de organisatie de bevoegdheid toe te kennen andere medewerkers daarover te rappelleren, kan een betere naleving van de termijnen worden bevorderd.

Uit het onderzoek blijkt dat het horen in de primaire fase en het al dan niet indienen van een bezwaarschrift tot op zekere hoogte communicerende vaten zijn: wanneer intensief vooroverleg heeft plaatsgehad zal minder behoefte bestaan aan het indienen van een bezwaarschrift. Het is daarom van belang dat bestuursorganen in onverplichte gevallen, vaker dan thans het geval is, nagaan of horen uitkomst zou kunnen bieden. Bovendien verdient het aanbeveling wanneer bestuursorganen de belanghebbenden in hun correspondentie nadrukkelijker wijzen op de mogelijkheid van overleg.

De zeefwerking van de bezwaarfase komt niet altijd tot zijn recht. Bestuursorganen gebruiken deze procedure soms als een verlenging van de primaire fase of een voorbereiding op de beroepsfase. Door een te grote nadruk op de juridische dimensie vindt dikwijls geen heroverweging van de doelmatigheid plaats, en wordt het conflictoplossend vermogen niet altijd ten volle benut. De juridische inbreng dient in de bezwaarfase te worden teruggedrongen ten gunste van inhoudelijke en politiek/bestuurlijke expertise, alsmede deskundigheid op het terrein van conflictbemiddeling. Het verdient daarnaast aanbeveling om een informele, non-contradictoire procedure in te voeren. De situatie in Australië kan in beide opzichten als inspiratiebron dienen.

In de praktijk is de rechtsbeschermings-depriverende werking van de 'formele fuik' na een bedenkingenprocedure aanmerkelijk groter dan na een bezwaarschriftprocedure, omdat het indienen van een zuivere pro forma bedenking in de Afdeling 3.5 Awb-procedure door de ABRS niet mogelijk wordt geacht. Men dient zowel bij de bedenkingen- als bij de bezwaarschriftprocedure dezelfde lijn te kiezen: ofwel is in beide gevallen een zuiver(e) pro forma bedenking/bezwaar niet toegestaan, ofwel moet deze in beide procedures mogelijk worden geacht.

De rechter wordt in beroep geconfronteerd met zaken die vanwege hun hoge doelmatigheidsgehalte in bezwaar hadden moeten worden afgedaan. Deze ontwikkeling kan worden gekeerd door de rechter de bevoegdheid toe te kennen de zaak terug te verwijzen naar het bestuursorgaan. De toestroom van kansloze zaken in hoger beroep kan het beste worden ingedamd door invoering van een verlostelsel

naar Frans model. Door uitsluiting van de verzetsmogelijkheid neergelegd in art. 8:55 Awb kan, in navolging van de Vreemdelingenwet 2000, een eerste stap in die richting worden gezet.

Wanneer er financiële belangen op het spel staan, hebben belanghebbenden doorgaans de neiging alle beschikbare rechtsmiddelen uit te putten. Hetzelfde verschijnsel doet zich voor bij ideële organisaties, zoals milieugroepen.

Door een positieve bejegening van belanghebbenden door het bestuursorgaan kan worden voorkomen dat onnodig gebruik wordt gemaakt van bezwaar- en beroepsmogelijkheden.