

MASTER'S THESIS

Minder formalisme en meer burgerperspectief in het bestuursprocesrecht Welke ruimte biedt de Awb en welke aanpassingen zijn nog nodig?

Vos, A.

Award date:
2022

Awarding institution:
Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 09. Feb. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



Minder formalisme en meer burgerperspectief in het bestuursprocesrecht



Welke ruimte biedt de Awb en welke
aanpassingen zijn nog nodig?

Naam:	Annemieke Vos
Studentnummer:	851958818
Begeleider:	Walter Dijkshoorn
Examinator:	Rens Koenraad
Aantal woorden:	13.784 (excl. voorblad, inhoudsopgave, voetnoten, literatuur- en jurisprudentielijst)
Datum:	10 februari 2021

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	4
1.1 Achtergrond onderzoek	4
1.2 Inhoud onderzoek	5
1.2.1 Centrale onderzoeksvraag	5
1.3 Afbakening en onderzoeksmethode	5
2 Burgerperspectief, procedurele rechtvaardigheid en ontwikkelingen daaromtrent	7
2.1 Wat wordt verstaan onder burgerperspectief en procedurele rechtvaardigheid?	7
2.1.1 Burgerperspectief	7
2.1.2 Procedurele rechtvaardigheid	7
2.2 Ontwikkelingen bij de wetgever, bestuursorganen en bestuursrechter	8
2.2.1 Ontwikkelingen bij de wetgever	8
2.2.2 Ontwikkelingen bij bestuursorganen	8
2.2.3 Ontwikkelingen bij de bestuursrechter	9
3 De burger in de Awb	10
3.1 Bestuursprocesrecht en de burger	10
3.1.1 Focus op besluitbegrip van belang voor burgerperspectief?	10
3.2 Wie is 'de burger' in de Awb?	11
3.3 Past 'de burger' wel bij de Awb?	12
3.3.1 Het 'doenvermogen' van de burger en de Awb	12
3.4 Heeft de wetgever beoogd ruimte te geven aan bestuursorganen voor eigen invulling?	13
3.5 Maakt de (toelichting op de) Awb onderscheid tussen tweepartijenverhoudingen en meerpartijenverhoudingen?	14
4 Formalisme in de Awb of toch niet?	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Strikte toepassing of ruimte voor nadere invulling gericht op de burger?	16
4.2.1 UOV – zienswijze als formaliteit? (3:15 en 3:16 Awb)	16
4.2.2 Informeren over andere benodigde toestemmingen uitbreiden naar andere besluiten en meldingen (3:20 Awb)	18
4.2.3 Termijn en termijnoverschrijding bij bezwaar (6:7 en 6:11 Awb)	19
4.2.4 Betrekken van de vergunninghouder in de bezwaarprocedure (7:4 Awb e.v.)	20
4.3 Twee- of meerpartijenverhoudingen?	21
4.4 Waarom lukt het niet?	22
4.4.1 De overheid is een bedrijf met klanten geworden	22
4.4.2 Aard van de (overheids)jurist	23
4.5 Samenvatting	23
5 Zijn er mogelijkheden voor codificatie?	24

5.1	Wie heeft de meest prominente rol in eventuele aanpassingen van het bestuursprocesrecht?	24
5.1.1	De wetgever, het bestuursorgaan of de bestuursrechter?	24
5.2	Draagt codificeren bij aan minder formalisme?	25
5.2.1	Is codificeren een vorm van formalisme?	25
5.2.2	Kan codificeren ook contraproductief werken?	26
5.3	Op welke manier kan gecodificeerd worden?	27
5.3.1	Welke mogelijkheden zouden geschikt zijn voor codificatie?	27
5.3.2	Ook codificeren binnen (hoger) beroep?	28
5.3.3	Zijn er verschillen bij codificeren tussen tweepartijenverhoudingen en meerpartijenverhoudingen?	28
5.4	Samenvatting	29
6	Conclusie	30
6.1	Wat is onderzocht?	30
6.2	Burgerperspectief, procedurele rechtvaardigheid en 'de burger' in de Awb	30
6.3	Biedt de Awb ruimte voor toepassen burgerperspectief?	31
6.4	Waarom lukt het niet?	32
6.5	Codificeer de gewenste houding in Awb	32
6.6	Antwoord op de onderzoeksvraag	33
	Literatuurlijst	34
	Jurisprudentielijst	37

1 Inleiding

1.1 Achtergrond onderzoek

Sinds de toeslagenaffaire is er veel aandacht voor de menselijke maat in het bestuursrecht. Gesproken wordt over 'burgerperspectief' en 'responsief bestuursrecht'. De aandacht lijkt uit te gaan naar het beter afstemmen van de inhoud van besluiten op de burgers die erdoor geraakt worden. In de vakliteratuur en bij de juridische verenigingen worden voorstellen gedaan voor hardheidsclausules in wetgeving of voor een altijd geldend evenredigheidsbeginsel in de Awb. De discussie die gevoerd wordt, gaat vooral over een mogelijk onevenredige uitkomst van besluitvorming en de mogelijkheden van de bestuursrechter om die besluitvorming te toetsen. Het gaat niet zozeer over de formele kant van het bestuursrecht; zowel de formele kant van de bestuurlijke voorprocedures als die bij de bestuursrechter ontbreken in de discussies en de voorstellen. Dat is jammer, want het formalisme waarmee sommige bestuursorganen en de bestuursrechter de interactie met de burger benaderen draagt niet altijd bij aan een goede verhouding tussen burger en overheid. Burgers kunnen wantrouwend worden richting de overheid, omdat ze het gevoel hebben dat hun rechten met voeten getreden worden. Dit is niet altijd terecht, het kan ook zijn dat de burger onvoldoende wordt betrokken bij of geïnformeerd over besluitvorming die hem (mogelijk) raakt. De besluitvorming hoeft niet onrechtmatig te zijn geweest om wel zo te worden ervaren door de burger. Die ervaring kan ertoe leiden dat verhoudingen verharder en besluiten juridisch worden aangevochten, omdat burgers het gevoel hebben dat dat de enige manier is waarop zij gehoord kunnen worden. Investeren in een goed gesprek of goede informatievoorziening kan mogelijk juridische geschillen voorkomen.

Om dit goed te kunnen doen als bestuursorgaan is het belangrijk om niet in de ivoren toren strikt de Awb na te leven, maar aan te sluiten bij de verwachtingen die burgers hebben. Dit wordt ook wel het burgerperspectief genoemd: hoe ervaren zij besluitvorming en wat verwachten zij van de overheid? Uiteindelijk kan niet iedereen een positief besluit van de overheid krijgen, het algemeen belang bepaalt soms anders. De menselijke maat moet dan juist worden gevonden in het betrekken van (derde-)belanghebbenden. De acceptatiegraad van als negatief ervaren besluiten ligt hoger als een groot gevoel van procedurele rechtvaardigheid wordt ondervonden. Procedurele rechtvaardigheid wordt onder andere ervaren als de burger weet dat de juiste procedures worden gebruikt en ze juist worden toegepast. Daarnaast wil de burger de mogelijkheid hebben om betrokken te worden en eventueel invloed uit te oefenen.

De Awb is zo vormgegeven dat iedereen zonder procesvertegenwoordiging moet kunnen procederen. Dat is een mooi streven, maar veel bijzondere wetgeving is zo ingewikkeld dat dit doel in de praktijk niet haalbaar is.¹ De Minister voor rechtsbescherming stelde in een interview dat burgers in een toeslagenaffaire toegang hadden tot de rechter en dat het in de basis dan goed zit met de rechtsbescherming. De praktijk bleek weerbarstiger, omdat het stelsel te ingewikkeld was en de dossiers te gecompliceerd waren. De burger legt het af tegen de machtige overheid waarvan de hoogste bestuursrechter als uitgangspunt hanteert dat die de wetgeving goed heeft uitgevoerd.² In deze scriptie gaat het niet over bijzondere wetgeving en de complexiteit daarvan. Maar juist zeer complexe wetgeving moet bij de uitvoeringsinstanties de drive geven om de burger bij te staan bij het verkrijgen van hun rechten of het voldoen aan hun plichten.

¹ Smilde *NJB* 2021/2476, p. 4.

² De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Van Ettehoven, benoemde dit in een interview in het dagblad Trouw (9 januari 2021): 'Zo werkt het bestuursrecht in algemene zin. Dat gaat ervan uit dat overheidsinstanties rechtmatig te werk gaan en de wet uitvoeren. De rechter gaat niet uit van het falen van het hele systeem.' Dit past natuurlijk ook bij de Trias politica. Uit het daarna verschenen reflectierapport naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire blijkt dat deze houding wel genuanceerd gaat worden, want het aantonen van de onrechtmatigheid van een besluit blijkt zo ingewikkeld dat bekeken moet worden waar welke bewijslast komt te liggen (Reflectierapport Afdeling bestuursrechtspraak 2021).

1.2 Inhoud onderzoek

De democratische rechtsstaat is gebaat bij een groot vertrouwen van burgers in de instituties. Het vergroten van of het bestendigen van het gevoel van procedurele rechtvaardigheid draagt bij aan dit vertrouwen. In deze scriptie wordt een antwoord gegeven op de vraag op welke manier het bestuursprocesrecht hiervoor ingezet kan worden, eventueel met aanpassingen in de Awb. In veel studies naar het burgerperspectief wordt het (gebrek aan) burgerperspectief bekeken vanuit een tweepartijenverhouding. Dit zijn ook veruit de meeste besluiten die bestuursorganen nemen, denk aan belastingzaken of aan uitkeringen. Er zijn evenwel ook veel meerpartijenverhoudingen en die zijn tot dusver in de discussie die wordt gevoerd buiten beschouwing gebleven. Door de aandacht die er nu is voor oplossingen die in tweepartijenverhoudingen goed zouden kunnen werken kan het beeld ontstaan dat het bestuursorgaan vrij gemakkelijk meer maatwerk aan de burger kan leveren en dat codificatie hiervoor een oplossing is.³ Er wordt daarmee voorbij gegaan aan het mogelijk grote nadelige effect op de uitvoerbaarheid van besluitvorming en bestuurlijke rechtsbescherming bij meerpartijenverhoudingen. In dit onderzoek wordt daarom mede bekeken wat het effect is op de uitvoerbaarheid van eventuele aanpassing van de (invulling van de) Awb bij zowel tweepartijen- als meerpartijenverhoudingen.

1.2.1 Centrale onderzoeksvraag

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Op welke manieren zou er meer ruimte gemaakt moeten worden voor het burgerperspectief in het bestuursprocesrecht om zo het gevoel van procedurele rechtvaardigheid te optimaliseren?

1.3 Afbakening en onderzoeksmethode

Het bestuursprocesrecht strekt zich uit van het doen van een aanvraag tot aan het oordeel in hoger beroep (en cassatie in belastingzaken). In deze scriptie worden alleen de procedurele stappen bij bestuursorganen bekeken, van aanvraag tot en met de bezwarenprocedure. De bestuursrechter komt alleen kort aan bod in relatie tot de keuzes die een bestuursorgaan maakt bij toepassing van de Awb.⁴ Deze keuze heeft drie redenen. Als eerste is de maximaal toegestane omvang van deze scriptie bepalend voor de afbakening tot een deel van het bestuursprocesrecht. Als tweede is het onderwerp mede ingegeven door ervaringen die ik, als ambtenaar, heb met besluitvorming en de soms starre houding van collega's of managers. Dit heeft geleid tot de keuze van? het eerste deel van het bestuursprocesrecht: wat valt hier te verbeteren? De derde reden is dat de uitdaging voor meer burgerperspectief juist bij bestuursorganen ligt; de relatie is dan nog goed te houden of kan nog hersteld worden.

Aan de hand van juridische literatuur, wetsgeschiedenis, wetenschappelijke rapporten en jurisprudentie wordt via deelvragen antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. De juridische literatuur stamt soms uit de begindagen van Awb. Deze literatuur is niet verouderd, zij geeft goed aan wat toen de wetgever voor ogen stond. In hoofdstuk 2 wordt allereerst beschreven wat wordt verstaan onder burgerperspectief en procedurele rechtvaardigheid. Tevens wordt beschouwd welke ontwikkelingen daaromtrent hebben plaatsgevonden. In hoofdstuk 3 wordt onderzocht welke burger de wetgever voor ogen stond bij het opstellen van de Awb. Biedt de Awb ruimte aan bestuursorganen om het bestuursprocesrecht een eigen invulling te geven en is rekening gehouden met een

³ In de literatuur wordt zowel gesproken over tweepartijenverhoudingen als over tweepartijengeschillen. Ik gebruik in deze scriptie de term tweepartijenverhoudingen, hetzelfde geldt voor meerpartijenverhouding.

⁴ De Nationale Ombudsman speelt een grote rol in het burgervriendelijker maken van het bestuursprocesrecht. Omdat de Ombudsman geen mogelijkheden heeft om te formalistisch gedrag af te straffen en de scriptie een maximaal toegestane omvang heeft is de rol van de Ombudsman geheel buiten beschouwing gelaten.

mogelijk verschil tussen twee- en meerpartijenverhoudingen? In hoofdstuk 4 worden de artikelen in de Awb beschouwd die bepalend kunnen zijn voor het wel of niet burgervriendelijk handelen van bestuursorganen. Daarbij wordt onderzocht wat er gebeurt als die artikelen strikt worden toegepast. Daarnaast wordt bekeken of er ook ruimte voor de bestuursorganen is om binnen diezelfde artikelen een burgervriendelijkere manier van werken te hanteren? Hoofdstuk 4 sluit af met de vraag waarom burgervriendelijk(er) handelen nog geen gemeengoed is geworden. In hoofdstuk 5 wordt onderzocht of het wenselijk is om eventuele ruimte in de Awb te codificeren als een nieuwe verplichte manier van werken. Op welke manier zou dat tot uiting kunnen komen in de artikelen? De scriptie sluit in hoofdstuk 6 af met het antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

2 Burgerperspectief, procedurele rechtvaardigheid en ontwikkelingen daaromtrent

2.1 Wat wordt verstaan onder burgerperspectief en procedurele rechtvaardigheid?

De kernbegrippen van dit onderzoek zijn 'burgerperspectief' en 'procedurele rechtvaardigheid'. Deze begrippen zijn niet zomaar gekozen, het zijn begrippen die - zeker burgerperspectief - de laatste jaren steeds meer gebruikt worden in ontwikkelingen binnen het bestuursrecht. In deze paragraaf wordt uitgelegd wat met deze begrippen wordt bedoeld.

2.1.1 Burgerperspectief

Met burgerperspectief wordt niet het perspectief van de overheid óp de burger bedoeld, maar juist andersom: het bekijken van de wereld met de blik van de burger. Onder andere Scheltema stelt dat het perspectief van de burger en dat van de overheid in veel situaties niet samen valt. De burger zit met een bepaalde vraag of een probleem waar de overheid soms meerdere wetten voor heeft opgetuigd. Het probleem is dan niet dat de centrale overheid wegkijkt van het inhoudelijke probleem, maar dat de uitvoering opgeknipt is, soms zelfs over verschillende instanties.⁵ De overheid ziet het probleem dus wel, maar uitvoering via verschillende besluiten sluit niet altijd aan bij het vraagstuk van de burger. Dit knelt des te meer als de uitvoering van die verschillende wetten en regels bij verschillende organisaties ligt.

Al jaren pleiten meerdere bestuursrechtsgeleerden voor het centraal stellen van de burger bij het nemen van besluiten.⁶ Als een besluit ten behoeve van de burger wordt genomen, waarom krijgt de burger dan zo vaak het gevoel dat het besluit wordt opgedrongen? Soms is het besluit eenzijdig; de overheid mag immers ambtshalve besluiten nemen. Daarnaast is er bij aanvragen sprake van gedwongen winkelnering. De wetgever bepaalt het toetsingskader en de burger is aan dat toetsingskader overgeleverd. Hoe kan die burger dan betrokken worden bij de besluitvorming? Van den Berge pleit voor "een bestuursrecht dat zich minder terugtrekt in een formeel-abstrakte juridische systeemwereld en zich meer rekenschap geeft van de concrete leefwereld van burgers waarop het recht als systeem betrekking heeft".⁷

2.1.2 Procedurele rechtvaardigheid

Naast het burgerperspectief is het belangrijk dat besluiten rechtvaardig genomen worden. Er zijn meerdere soorten rechtvaardigheid, zo wordt er onderscheid gemaakt in distributieve rechtvaardigheid (wordt de koek gelijk verdeeld?) en procedurele rechtvaardigheid (ben ik serieus genomen, is er goed geluisterd?). Distributieve rechtvaardigheid raakt de materiële kant van het bestuursrecht en is geen onderdeel van deze scriptie. Procedurele rechtvaardigheid gaat over de formele kant: heeft men het gevoel dat de procedure eerlijk verloopt, dat ze serieus worden genomen, dat er goed wordt geluisterd, en dat men ook de eigen kant van het verhaal kan vertellen?⁸ Het is

⁵ HR 28 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1051. Een fiscaal voordeel kon niet worden toegekend omdat iemand niet was ingeschreven in het GBA-register bij de gemeente. Dat dat niet kon vanwege een geschiedenis van huiselijk geweld telde niet mee, dat stond niet in het toetsingskader voor het fiscale voordeel. De Belastingdienst en de gemeente zijn ook nog eens verschillende instantie, dat maakt afstemming zeer ingewikkeld.

⁶ In de beginjaren van de Awb hebben vooral Tak en Damen hier veel over gepubliceerd, daarna aangevuld door (zeker niet limitatief!) Marseille, Schlössels, Koenraad en sinds 2016 Scheltema (*NTB* 2016/33), waarna Damen verheugd reageert dat de *founding father* van de Awb er nu ook nadruk op legt dat het burgerbeeld van belang is (Damen 2019, p. 115).

⁷ Van den Berge *NTB* 2020/132, p. 4.

⁸ Brenninkmeijer 2011, p. 24.

volgens Grootelaar en Van den Bos een subjectieve indruk die mensen zich vormen van de eerlijkheid en rechtvaardigheid van de besluitvormingsprocedure en hoe men behandeld wordt tijdens die procedure. De rechtvaardigheidsbeleving staat centraal.⁹ Het ervaren van rechtvaardigheid draagt volgens sociaal psychologen bij aan het vertrouwen in de overheid.¹⁰

Het verlies van vertrouwen in procedurele rechtvaardigheid kan volgens Scheltema tot gevolg hebben dat burgers het vertrouwen in de rechtsstaat verliezen en dit kan enorm ontwrichtend zijn. Uiteindelijk moet de burger in een rechtstaat merken dat het om hem draait en niet om de overheid.¹¹

2.2 Ontwikkelingen bij de wetgever, bestuursorganen en bestuursrechter

De bestuursrechtelijke vaktijdschriften publiceren vrijwel maandelijks een artikel over burgerperspectief in het bestuursrecht (ook wel responsiviteit of menselijke maat genoemd), maar weinig artikelen gaan over de formele kant van het proces. Hieronder worden de ontwikkelingen bij zowel wetgever, bestuursorganen als bestuursrechter besproken.

2.2.1 Ontwikkelingen bij de wetgever

Het kabinet-Rutte III is afgetreden door de toeslagenaffaire, de boodschap over een te harde overheid is aangekomen. In de Tweede Kamer is door diverse politieke partijen uitgesproken dat het tijd is voor een nieuwe, burgervriendelijke(re) overheid. Medio 2021 heeft het demissionaire kabinet de Tweede Kamer laten weten welke acties worden ondernomen om tot een 'nieuwe' overheid te komen.¹² Een deel van de acties bevatten thema's die behoren bij de processuele kant van het bestuursrecht, zoals het versterken van dienstverlening door de overheid en ambtelijk vakmanschap. Uiteindelijk blijkt dat van de 86 acties er maar een gaat over laagdrempelige geschilbeslechting en gaat de actie over ambtelijk vakmanschap alleen over de Rijksdiensten. Dit is vooral opmerkelijk omdat uiteindelijk veel uitvoering van wetgeving bij gemeenten ligt, die dat soms weer bij gemeenschappelijke regelingen hebben ondergebracht.¹³

2.2.2 Ontwikkelingen bij bestuursorganen

In 2008 introduceerde de Rijksoverheid het programma 'Prettig contact met de overheid' (PCMO). Hierbij werd ingezet op informeel contact bij bezwarenprocedures in plaats van direct de juridische procedure in te gaan waarbij verondersteld werd dat een telefoontje naar aanleiding van een bezwaar meer kans maakt op een oplossing dan een schriftelijke uitnodiging voor een hoorzitting.¹⁴ Scheltema legt in de brochure van het programma uit dat de wetgever de informele kant juist als basis heeft gezien voor de bezwarenprocedure. Dat de procedure een juridisch vehikel was geworden, was niet de bedoeling.¹⁵

Het PCMO moest een aanzet geven om de balans weer te laten doorslaan naar een laagdrempelige manier van communiceren met de overheid, ook in situaties waarin je

⁹ Grootelaar & Van den Bos 2019, p. 579.

¹⁰ De Cremer & Tyler Journal of Applied Psychology 2007, p.643. Overigens is het ervaren van procedurele rechtvaardigheid niet alleen belangrijk in de bestuurlijke voorprocedure of bij het bezwaar (o.a. Grotelaar 2018).

¹¹ Scheltema, AA 2021, p. 810.

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 60, brief Staatssecretaris van financiën over stand van zaken maatregelen kabinetsreactie op toeslagenaffaire, bijlage met tabel met maatregelen. Een groot deel van de acties gaat over het oplossen van de toeslagenaffaire of heeft betrekking op het materiele recht. Dat blijft hier buiten beschouwing.

¹³ Veel gemeenten hebben belastingzaken bij een GR belegd, daarnaast nemen omgevingsdiensten als GR regelmatig in mandaat besluiten namens het bevoegd gezag.

¹⁴ Prettig contact met de overheid deel 3, p. 7.

¹⁵ Prettig contact met de overheid deel 3, p. 13.

het niet met elkaar eens bent, zoals bij bezwaren. Het programma is geen gemeengoed geworden binnen ambtelijke organisaties. Overigens toonde Wever aan dat het voor de door de burger ervaren kwaliteit het type procedure niet uitmaakt (informeel of aan het andere uiterste met een bezwarencommissie). De mate waarin de hoorder/gespreksleider een oplossingsgerichte werkwijze hanteert, maakt wel een verschil.¹⁶ Dit sluit aan bij het doel van PCMO: een oplossing zoeken voor het geschil.

2.2.3 Ontwikkelingen bij de bestuursrechter

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) lijkt een behoorlijke klap te hebben gekregen van de toelagenaffaire. Ettekoven heeft als president van de Afdeling een groot artikel in het Nederlands Juristenblad (NJB) geschreven over de eigen rol in de affaire en de manier waarop de Afdeling hierop wil reflecteren.¹⁷ Overigens lijkt deze reflectie vooral ingegeven door het materiële recht en niet zozeer door formalisme in de procedures, daar worden weinig woorden aan besteed.¹⁸

Sommige andere bestuursrechters gaan al 'om', zonder de reflectie van de Afdeling af te wachten. Zo heeft een verzetrechter van de rechtbank Rotterdam op 25 februari 2021 (een maand na het hierboven genoemde artikel) de daad bij het woord gevoegd en het té formalistisch denken van bestuursorganen aan de kant gezet. In de uitspraak stelt de verzetrechter "dat sinds de uitspraken van de [Afdeling] van 23 oktober 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3536) als wat we kennen als de toelagenaffaire, de discussie wordt gevoerd over formalisme en formalistisch denken in het bestuursrecht. Naar het oordeel van de verzetrechter is het onverkort vasthouden aan een handtekening in dit geval niet langer houdbaar." Dit wil niet zeggen dat handtekening altijd als te formalistisch worden beschouwd, maar wel in dit geval. In dit geval was namelijk de identiteit van de bezwaarmaker bekend. Het doel van de handtekening is ter bevestiging van die identiteit. Als die bevestiging niet meer nodig is, moet je door met de inhoudelijke behandeling van het bezwaar, aldus de verzetrechter.¹⁹

Bestuursorganen die in het verleden juist niet al te formalistisch wilden denken en een termijnoverschrijding bij bezwaren verschoonbaar achten, werden regelmatig 'afgestraft' door onder andere de Afdeling.²⁰ Het was zo'n 25 jaar vaste rechtspraak dat ambtshalve werd getoetst of in een eerdere stap van het bestuursprocesrecht de ontvankelijkheid wel juist was beoordeeld.²¹ In de literatuur werd regelmatig kritiek uitgeoefend op deze rechtspraak.²² Aan deze formalistische opstelling is een einde gekomen. Op 9 juli 2021 heeft Centrale Raad van Beroep in een zogenoemde gemengde kamer²³ een uitspraak gedaan waarbij een nieuwe lijn is ingezet: het ambtshalve toetsen van het tijdig indienen van rechtsmiddelen in een voorgaande procedures werd afgeschaft.²⁴ Blijkbaar is er eerst een crisis nodig, zoals de toelagenaffaire, om echt 'om te gaan'. Deze scriptie behelst zoals beschreven niet het formalistisch optreden van bestuursrechters, maar deze uitspraak draagt er aan bij dat bestuursorganen hun 'soepele' houding in een later stadium niet afgestraft zien.

¹⁶ Wever 2020, p. 214.

¹⁷ Van Ettekoven, *NJB* 2021/101.

¹⁸ Van Ettekoven, *NJB* 2021/101, p. 106-107.

¹⁹ Rb. Rotterdam 25 februari 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:1894, r.o. 6.

²⁰ Dit is zeer frustrerend voor de burger. Die krijgt een inhoudelijke behandeling van het bezwaar om dan bij beroep met lege handen te staan. Door het toetsen op ontvankelijkheid wordt een inhoudelijk oordeel ontnomen.

²¹ De bestuursrechter beoordeelde ambtshalve de tijdigheid van een bezwaar. In hoger beroep werd ambtshalve beoordeeld of het beroep bij de rechtbank tijdig was.

²² Van Verheij 2005 tot Jue *NJB* 2020/184 en nog vele oproepen in de tussenliggende jaren.

²³ Bestaande uit de presidenten van de Centrale Raad en het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

²⁴ CRvB 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500. Uiteraard kunnen belanghebbende derden in (hoger) beroep nog steeds aanvoeren dat de een bezwaar of beroep niet ontvankelijk was met betrekking tot tijdigheid. Dat wordt dan uiteraard wel behandeld.

3 De burger in de Awb

3.1 Bestuursprocesrecht en de burger

Bestuursrechtelijke procedures lijken vooral een bureaucratisch instituut, waarbij de burger niet centraal staat. Maar de achtergrond van deze procedures is juist het tegenovergestelde: de bedoeling is dat de procedures zorgen voor rechtseenheid en invulling geven aan rechtstatelijke waarden als gelijkheid en rechtszekerheid.²⁵ De systematiek van het recht of van de Awb is instrumenteel om juist die achterliggende waarden te beschermen.²⁶ Bestuursrechtelijke procedures zijn daarom belangrijk in een democratische rechtsstaat. Ten Berge oppert dat de bestuursrechtspraak werd geschapen als de Robin Hood voor de arbeider. De arbeider moest beschermd worden tegen de almachtige overheid en de bestuursrechtspraak gaf de 'gewone man' die mogelijkheden.²⁷ De Awb is erop ingericht de burger te geven wat hij nodig heeft om te kunnen procederen tegen de overheid. Het is des te zuurder dat het bestuursrecht op bepaalde fronten zo ingewikkeld is geworden dat juist de niet-juridisch onderlegde burger het aflegt tegen de overheid. Er is dus een belangrijke taak voor de uitvoeringsinstantie om het bestuursprocesrecht weer te laten doen wat het moet doen: het voeren van degelijke procedures met waarborgen voor de burger (zowel de direct-belanghebbende als derde-belanghebbenden).

3.1.1 Focus op besluitbegrip van belang voor burgerperspectief?

In de basis lijkt het bestuursprocesrecht in de Awb aan te sluiten bij wat de burger (volgens de wetgever) wil bereiken, namelijk een oordeel over het besluit op de punten die worden aangevraagd of ingebracht (in een zienswijze of bezwaar); de Awb is geheel ingericht op het besluit. Van de begrippenlijst tot aan (hoger) beroep, alles is ingericht op het nemen van een besluit of het beoordelen van de besluitvorming. Het burgerperspectief, zo is hiervoor al betoogd, gaat echter uit van een probleem of een geschil. Dit omvat regelmatig veel meer dan alleen de aanvraag die voorligt of het besluit dat bestreden wordt. In zijn bijdrage voor '25 jaar Awb' stelt Schueler dat pas in het Awb-tijdperk het besef kwam dat een juist besluit nog geen garantie is voor echte geschilbeslechting.²⁸ Ook een bestuursrechter, die zich via artikel 8:41a Awb het geschil zoveel mogelijk definitief moet beslechten, kan zich maar in beperkte mate uitlaten over het echte geschil.²⁹

De overheid is niet ingericht op het burgerperspectief, maar op de vraag: wat is het juiste besluit op deze vraag binnen deze wetgeving? Dat een probleem of soms alleen een vraag wetgeving overstijgend is, is niet ingecalculeerd in het bedrijfsproces bij de overheid. De overheid is ingericht om het juiste besluit op een bepaald vraagstuk te nemen, begrensd door de inhoud van de regel. Dat laatste is een groot goed als het gaat om misbruik van de regel door de overheid te voorkomen, maar kan voor de burger juist een onoverkomelijk probleem opwerpen: zijn vraagstuk wordt veel te eng benaderd.³⁰ Scheltema stelt dit een van de problemen is waarom de burger en de overheid elkaar niet meer begrijpen. De burger moet een halve of misschien zelfs een volledige jurist zijn om exact te weten welke onderdelen van een probleem bij welk overheidsonderdeel moeten worden belegd. De opdeling van het probleem in verschillende besluitonderdelen

²⁵ Scheltema *NJB* 2015/814, p. 4.

²⁶ Scheltema *NJB* 2015/814, p. 1.

²⁷ Ten Berge *NTB* 2011/22, p. 3.

²⁸ Schueler 2018, p. 72.

²⁹ Wellicht zou 8:41a een betere winstverwachting moeten geven: 'het geschil over het bestreden besluit'. Het voorgelegde geschil kan nog steeds het idee geven dat een uitspraak wordt gedaan over alles dat wordt ingebracht.

³⁰ Een voorbeeld van een (te) enge benadering is de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) uit het omgevingsrecht. Omwonenden ervaren stank of vrezende gezondheidsklachten, maar de enige weigeringsgrond bij een verandering van bepaalde veehouderijen is de vraag of een milieueffectrapportage moet worden opgesteld. Zie o.a. ABRvS 11 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1788, r.o. 2.

van de burger in onderdelen doet de burger als geheel buiten beeld geraken.³¹ De wetgever heeft weliswaar artikel 3:20 Awb opgenomen via de Wet samenhangende besluiten, maar ook dit is geheel inricht op het besluitbegrip. In hoofdstuk 4 wordt bekeken of dit ook iets burgervriendelijker toegepast kan worden.

In bezwaarprocedures zijn geschillen vaak breder dan het bestreden besluit, maar ook hier staat het besluitbegrip centraal. Bij een meerpartijenverhouding stelt een omwonende bijvoorbeeld bezwaar in tegen een bepaald besluit bij een bedrijf vanwege ervaren overlast. Het besluittraject wordt aangegrepen om de ervaren overlast over het voetlicht te brengen. Die klacht leidt in de heroverweging waarschijnlijk niet tot een ander besluit. De Awb dwingt niet om bijkomende zaken ook op te pakken, er is immers alleen een plicht tot heroverweging van het besluit. Het siert het bestuursorgaan als dat wel de klacht oppakt (in een apart traject). Dit vraagt een actieve opstelling van het bestuursorgaan, maar ook vooral menskracht; is er ruimte om andere zaken op te pakken dan die zaken die op dat moment voorliggen?³²

3.2 Wie is 'de burger' in de Awb?

Als bestuursorganen geacht worden meer oog te hebben voor de positie van de burger en diens perspectief op de werkelijkheid, is het goed eerst te bepalen welke burger de wetgever voor ogen stond bij het formaliseren van het bestuursprocesrecht. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het voorstel om te komen tot een algemene wet voor het bestuurs(proces)recht in hoofdzaak een codificerend en harmoniserend karakter had, met als doel het geldende recht eenvoudiger en beter toegankelijk te maken.³³ De codificatie bestond er mede uit de communicatie tussen het bestuur en de burger te verbeteren ten einde tot besluiten te komen waar de belangen van de burger als belanghebbende in wordt meegenomen. Bij de totstandkoming van de Awb is een nieuwe relatie met 'de burger' beoogd. Maar wie die burger nou precies is, wordt niet duidelijk uit de parlementaire geschiedenis.

De wetgever heeft bij de invoering van de Awb gesteld dat er een wederkerige rechtsbetrekking bestaat tussen het bestuur (de overheid) en de burger. De wederkerigheid houdt in dat beide partijen rekening moeten houden met de positie en de belangen van de andere partij. Voor de burger betekent dit "dat hij, voor zover hij wenst dat met zijn inzichten of belangen rekening wordt gehouden, deze op de daartoe geschikte wijze naar voren moet brengen en dat hij daaraan ook door het bestuur kan worden gehouden."³⁴ Of dit geheel terecht is, is de vraag. Een bestuursorgaan vertegenwoordigt immers het algemene belang en is daarbij dienstbaar aan de uitvoering van democratisch genomen besluiten. Een burger mag zijn eigen individuele belang naar eigen inzicht behartigen, aldus de toelichting op de Awb. Uit de MvT blijkt niet op welke manier de burger ondersteund moet worden of geïnformeerd moet worden over diens positie. Er is tevens weinig aandacht besteed aan het feit dat de overheid het laatste woord heeft; het algemene belang kan daarbij voor gaan op dat van de individuele burger. Door de nadruk op wederkerigheid is die ongelijke positie wellicht wat op de achtergrond geraakt.

Ook in de evaluatie van de derde tranche wordt genoemd dat juist doordat het begrip wederkerigheid door de wetgever weinig is geëxpliciteerd, het aan het bestuur en de

³¹ Scheltema *NTB* 2021/104, p.2.

³² Ook bij de bestuursrechter staat alleen de specifieke inbreng van de burger centraal. Het Nederlandse bestuursprocesrecht heeft zich immers ontwikkeld van een 'recours objectief', waarin het gehele besluit op rechtmatigheid wordt getoetst zodra dit voorligt bij de rechter, naar een 'recours subjectief' waar de rechtpositie van de individuele eiser centraal staat door het besluit alleen te toetsen op de ingebrachte gronden. Dit past bij de wederkerige rechtsbetrekking zoals de wetgever zich voor ogen zag. Het nadeel van deze benadering is dat dit aan de kennis en kunde van de burger hoge eisen stelt. Het 'recours subjectief' is niet gelijk te stellen aan het burgerperspectief.

³³ *PG AWB I*, p. 39.

³⁴ *PG AWB I*, p. 40.

rechtspraak is overgelaten om nadere invulling te geven. In de ogen van de wetgever beoogt de Awb de relatie tussen overheid en burger zodanig te 'faciliteren', dat ongelijkheid tussen partijen afgezwakt wordt. De burger wordt immers zowel qua tijd als qua kosten tegemoetgekomen, aldus de evaluatie.³⁵ Het is de vraag of deze ongelijkheid goed tot uitdrukking komt als het bestuur de Awb zeer formalistisch benadert.

3.3 Past 'de burger' wel bij de Awb?

Een aantal rechtsgeleerden heeft geprobeerd te doorgronden wie 'de burger' is in de Awb. Allereerst Damen, die zich al in de beginjaren van de Awb afvroeg of de 'Awb-mens' wel bestaat.³⁶ Later hebben Ten Berge en Ippel deze zoektocht voortgezet.³⁷ Ten Berge poneert de hypothese dat het mensbeeld per hoofdstuk van de Awb verschilt. Zo gaat hoofdstuk 5 over handhaving, waar een calculerende wetten-overtredende mens achter lijkt schuil te gaan. Andere onderdelen lijken juist te gaan over de individuele burger die een aanvraag doet en daar op de juiste manier een besluit over moet ontvangen.³⁸ Als dit klopt, betekent dat dat het afhangt van de plaats in het proces en het type proces hoe een burger benaderd wordt. Het is de vraag of een verschil in benadering aansluit bij diens beeld van het proces.

Uiteindelijk is de vraag of het juridische systeem aansluit bij de leefwereld van de burger. Die ontvangt bijvoorbeeld zelf een beschikking, of ziet in de krant staan dat de burens een beschikking hebben ontvangen. Op dat moment wordt in het huidige systeem van die burger verwacht dat hij of zij direct in de pen klimt om bezwaar te maken. Een andere mogelijkheid is er immers niet; als het een omwonende betreft zou eerst in gesprek gaan met de burens mogelijk de kansen op een herzien besluit vergooien.³⁹ De overheid lokt met deze strikte procedure uit dat burgers elkaar moeten bevechten in een juridisch systeem. Scheltema stelde in 2016 reeds dat het mensbeeld van de *homo juridicus* niet meer voldoet, het wordt tijd dat de wetgever dat ook inziet.⁴⁰

3.3.1 Het 'doenvermogen' van de burger en de Awb

De Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) heeft in 2017 het rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch burgerperspectief op zelfredzaamheid* aangeboden aan de ministerraad.⁴¹ De WRR stelt dat de overheid soms te hoge verwachtingen heeft van het doenvermogen van burgers. Een overheid die voorkomt dat momenten van onoplettendheid en zwakte direct ingrijpende gevolgen heeft, draagt bij aan zowel de redzaamheid van burgers, maar ook aan de legitimiteit van overheid en beleid - aldus de WRR in haar aanbiedingsbrief bij het rapport.⁴² Het doenvermogen hangt niet samen met intelligentie; het wegen van informatie en het maken van rationale keuzes is voor alle mensen begrensd. Dit hangt eerder samen met 'karakter' dan met opleidingsniveau. Stress heeft een negatieve uitwerking op het doenvermogen, financiële perikelen geven vaak stress en hoe hoger opgeleid hoe minder vaak er financiële perikelen zijn. Het opleidingsniveau maakt de burger dus niet direct redzamer, maar werkt indirect door in mogelijk minder mentale belasting. De WRR beveelt aan in beleid en beleidsuitvoering uit te gaan van een realistische inschatting van het denkvermogen en het doenvermogen van gewone burgers.

Ook bij een groot 'doenvermogen' is opkomen voor je belangen lastig. Procesmatig gaat het bijvoorbeeld om weten wat je moeten doen bij het indienen van zienswijzen of

³⁵ *Kamerstukken II 2006/07, 29279, nr. 51, bijlage, p. 15* (Awb III-evaluatie, Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger). De tegemoetkoming in de kosten zitten in de kosteloze bezwarenprocedure en het zonder vertegenwoordiging kunnen procederen bij de bestuursrechter.

³⁶ Damen 1993 p. 111-112.

³⁷ Ippel *NTB* 2018/63.

³⁸ Ten Berge *NTB* 2011/22, p. 1.

³⁹ Kortmann *NTB* 2020/129, p. 1-2.

⁴⁰ Scheltema *NTB* 2016/33, p. 2.

⁴¹ WRR 2017.

⁴² WRR 2017, opgenomen in rapport.

bezwaren, maar ook het in beroep aanvoeren van de juiste gronden, die tijdig formuleren, bewijs en tegenbewijs aanleveren en inschatten of het inwinnen van deskundigheidsadvies opportuun is. Aan die processtappen kunnen voldoen is een behoorlijke opgave zonder professionele procesvertegenwoordiging.⁴³

3.4 Heeft de wetgever beoogd ruimte te geven aan bestuursorganen voor eigen invulling?

De Awb is dwingend voor de onderdelen die daarin als dwingend beschreven staan. Dat wil echter niet zeggen dat er geen ruimte is voor eigen invulling. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever zeker ruimte heeft gelaten voor het bestuursorgaan. De toenmalige minister Dales stelde dat de gebondenheid aan de Awb voor bestuursorganen impliceert dat zij niet in strijd mogen handelen met de Awb; daar waar geen dwingende regel is, zijn de bestuursorganen vrij om regels te stellen met een hogere graad van behoorlijk bestuur dan waartoe de Awb in elk geval noopt.⁴⁴

Bezwarenprocedure lijkt vrij strikt

De wetgever heeft de bezwarenprocedure als strikte bepalingen bedacht. Dat de ruimte in de bezwarenprocedure niet altijd wordt benut, is eigenlijk niet zo vreemd gezien de parlementaire geschiedenis van de Awb. Zo stelt de minister: 'Zo geven de bepalingen over de bezwaarschriftprocedure, die voor een belangrijk deel op jurisprudentie berusten, een *betrekkelijk uitgewerkte regeling* voor die procedure. Bij dergelijke, *vrij precieze regels* behoeft men minder verstrekkende nieuwe ontwikkelingen in de rechtspraak te verwachten dan bij vagere artikelen. Zo veronderstellen wij dat de regels voor de bezwaarschriftprocedure in hoofdstuk 7 *het stramien van die procedure* voor de toekomst in belangrijke mate zullen bepalen. De jurisprudentie zal daaraan nadere interpretaties en verfijningen toevoegen, maar zal – zo mag men verwachten – geen grote vernieuwingen meer brengen.'⁴⁵[Mijn cursiveringen, AV] Met deze toelichting is het niet vreemd dat bestuursorganen deze regeling als uitgangspunt nemen voor hun werkprocessen.

Ruimte invullen is mogelijk

De wetgever riep hiermee niet op tot invulling met een hogere graad van behoorlijk bestuur, maar geeft uitdrukkelijk wel die mogelijkheid. Het nadeel van deze werkwijze is dat het afhangt van het bestuursorgaan of de betrokken uitvoeringsorganisatie hoe deze ruimte wordt ingevuld. Een uitvoeringsorganisatie kan zeer gericht zijn op efficiënte afhandeling van aanvragen en daarbij 'vergeten' dat dit soms haaks staat op dat andere uitgangspunt van de rechtsstaat, namelijk een dienstbare overheid zijn. Ervaringen van burgers met de Awb zijn niet veelvuldig onderzocht, maar waar dit gebeurd is, zegt de uitkomst van deze onderzoeken meer over de lokale invulling dan over de Awb als basis van deze couleur locale.⁴⁶ Uit die onderzoeken blijkt dat de volgende factoren vooral van belang zijn voor burgers: (telefonische) bereikbaarheid, toegankelijkheid, duur procedure, beleefdheid, eerlijkheid, betrokkenheid, deskundigheid, gehoord worden, deelnemen aan het proces en als laatste informatie voor, tijdens en na de procedure.⁴⁷ Samengevat: zorg je dat je klaar staat, dat je de burger serieus neemt en dat je hem (tijdig) informeert.

In de evaluatie van de derde tranche staat bijvoorbeeld over de bezwarenprocedure: "De procedure is informeel, sneller en goedkoper dan een beroepsprocedure. Een belanghebbende kan ook niet-juridische argumenten aanvoeren. Bovendien biedt de

⁴³ Allewijn *NTB* 2007/23, p. 15.

⁴⁴ *PG AWB I*, p. 124.

⁴⁵ *PG AWB I*, p. 31.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2006/07, 29279, nr. 51, p. 74-75 (Bijlage bij Awb-evaluatie III, Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger).

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2006/07, 29279, nr. 51, p. 75 (Bijlage bij Awb-evaluatie III, Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger).

bezwaarschriftprocedure een vorm van verlengde besluitvorming: het bestuursorgaan kan gemaakte fouten herstellen en nieuwe aspecten omtrent het besluit meenemen in de heroverweging".⁴⁸ Het in paragraaf 2.2.2 genoemde PCMO is daarna ingezet om tot dit informele traject tot uiting te laten komen.⁴⁹ Er zijn verschillende manieren mogelijk, maar – behalve in de brochures van PCMO – zijn de verschillende werkwijzen nergens vastgelegd.⁵⁰ De vraag is hoe de overheid binnen het huidige systeem het geschil minder een juridisch gevecht, maar een gesprek over inhoud kan laten zijn. Past een gesprek over inhoud in de regels over het bestuursprocesrecht? In hoofdstuk vier wordt dat nader bekeken.

Ruimte invullen is gewenst

Waar de wetgever begin jaren '90 van de vorige eeuw nog niet expliciet opriep tot lokale invulling, gebeurt dat inmiddels wel. Naar verwachting treedt in 2023 de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer in werking. Deze wet voorziet in een zorgplicht in artikel 2:1 Awb door invoeging van een nieuw lid: "Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan." Vager kan het niet worden. De toelichting stelt dat het aan het bestuursorgaan is om invulling te geven die aansluit bij de betrokken doelgroep en de vaardigheden en inspanningen die van de doelgroep verwacht mag worden. Of de ondersteuning uiteindelijk in een individueel geval passend is, is toetsbaar door de bestuursrechter en kan onderwerp zijn van een klacht of behandeling door de ombudsman.⁵¹ Het is te hopen dat dit van de grond komt en niet verzandt in lokale nota's over mogelijke invulling van de zorgplicht. Zoals Westerman al jaren stelt, leidt een zorgplicht op rijksniveau vaak tot enorme regeldruk op uitvoeringsniveau.⁵² Het is de vraag of dat de burger echt vooruit helpt.

3.5 Maakt de (toelichting op de) Awb onderscheid tussen tweepartijenverhoudingen en meerpartijenverhoudingen?

Besluiten in het belastingrecht of sociale zekerheidsrecht hebben vaak maar een belanghebbende: de aanvrager of de geadresseerde van een besluit als dat ambtshalve wordt genomen. Dit wordt ook wel een tweepartijenverhouding genoemd: de overheid en de specifieke geadresseerde. In andere onderdelen van het bestuursrecht zijn er per definitie meer belanghebbenden, zoals bijvoorbeeld in het omgevingsrecht. Vrijwel elk besluit op een aanvraag is van belang voor direct omwonenden of belangengroepen, zoals natuurbeschermingsorganisaties.⁵³ Dit wordt een meerpartijenverhouding genoemd. Zodra er meer belanghebbenden in beeld (kunnen) zijn, heeft dat effect op het handelen van een bestuursorgaan. Dat is soms omdat het voorgeschreven is (van besluiten moet kennis worden gegeven op officiële bekendmakingen.nl) of omdat het zo uitpakt in een bepaalde zaak (een bewonersavond vanwege onrust in de omgeving van een initiatief).

Regels over het bestuursprocesrecht zijn regelmatig dwingend. Dit is mede ingegeven door de in paragraaf 3.3.1 genoemde behoefte aan rechtszekerheid. Het moet bijvoorbeeld duidelijk zijn dat een besluit onherroepelijk is na afloop van een bezwaartermijn. Een logische gedachte, maar het is de vraag of de strikte bepalingen verschillend kunnen of mogen worden uitgelegd in het licht van twee- of

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2006/07, 29279, nr. 51, bijlage, p. 11 (Awb III-evaluatie, Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger).

⁴⁹ De P staat inmiddels voor 'passend' in plaats van 'prettig'.

⁵⁰ Wever *JBPlus* 2020(4). Wever stelt dat er weliswaar geen procedurele regels zijn voor de informele aanpak, maar dat ook op de informele aanpak de waarborgen uit de Awb van toepassing zijn.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2018/19, nr. 3, p. 39 (MvT Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer).

⁵² Westerman *RM Themis* 2006, p. 240 en Westerman *AA* 2012, p. 724.

⁵³ Uiteindelijk is het natuurgebied het onderdeel met het belang, want dat wordt mogelijk aangetast. Maar omdat in het Nederlands of Europees recht nog niet gangbaar is om een object rechten toe te kennen, moet het belang zijn ondergebracht bij een organisatie die de belangen van dat gebied behartigt. Wellicht volgen we op termijn het voorbeeld van Nieuw-Zeeland waar in 2017 een specifieke rivier rechtspersoonlijk heeft gekregen; voogden zijn aangewezen om namens de rivier belangen te vertegenwoordigen.

meerpartijenverhoudingen. In hoofdstuk 4 komen eventuele oorzaken van de strikte aanpak nog in beeld, maar eerst wordt de vraag beantwoord of de wetgever oog heeft gehad voor een mogelijk verschil in het bestuursprocesrecht tussen twee- en meerpartijenverhoudingen.

Bij de totstandkoming van de Awb lijkt de wetgever zich bewust van meerpartijenverhoudingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de zinssnede: "Een deel van de administratieve rechtspraak houdt zich bezig met geschillen die zich in feite afspelen tussen twee burgers onderling, bijvoorbeeld tussen de verkrijger van een bouwvergunning en de omwonende die daartegen bezwaar heeft."⁵⁴ Deze zinssnede had betrekking op een goede voortgang van het bestuursproces, partijen moeten tijdig weten waar ze aan toe zijn. Verderop is echter een aanwijzing te vinden dat de wetgever de meerpartijenverhouding nog niet praktisch heeft uitgedacht. In de discussie over financiën wordt namelijk een vraag gesteld over de ontvangstbevestigingen van bezwaarschriften, er werd gevreesd voor een lastenverzwaring door uitvoeringsorganisaties. De wetgever acht dat niet reëel, want de meeste bestuursorganen kunnen met een systeem werken dat automatisch een ontvangstbevestiging verstuurt.⁵⁵ Hiermee wordt miskend dat omwonenden ook regelmatig bezwaren indienen en dat het een kwestie is van behoorlijk bestuur om de vergunninghouder daarvan zo snel mogelijk op de hoogte te stellen. De administratieve handelingen zijn bezien vanuit de indiener van een bezwaarschrift en niet vanuit een proces dat op gang komt in een meerpartijenverhouding.

Na de derde evaluatie van de Awb in 2006 zijn er meer instrumenten gekomen rondom geschilbeslechting, zoals het eerder genoemde PCMO. In de brochures hiervoor wordt wel genoemd dat er zowel twee- als meerpartijenverhoudingen zijn, maar worden eventuele verschillen niet uitgewerkt.

De wetgever heeft wel degelijk oog gehad voor meerpartijenverhoudingen, maar heeft de mogelijke verschillen in de uitvoering niet uitgewerkt. In hoofdstuk 4 wordt bekeken welk effect dit heeft bij de uitvoering van bepaalde bepalingen.

⁵⁴ PG AWB I, p. 45.

⁵⁵ PG AWB I, p. 108.

4 Formalisme in de Awb of toch niet?

4.1 Inleiding

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat de wetgever ruimte heeft gelaten aan het bestuursorgaan om een hogere mate van behoorlijk bestuur aan de dag te leggen dan waar de Awb toe dwingt. Het staat de bestuursorganen echter vrij om heel precies de Awb te volgen en geen extra stappen te zetten. In dit hoofdstuk wordt eerst onderzocht welke bepalingen van de Awb bestuursorganen zowel burgeronvriendelijk als burgervriendelijk kunnen worden toegepast. Bekeken wordt op welke manier een bepaling heel formalistisch kan worden uitgelegd, maar ook welke ruimte dezelfde bepalingen bieden om op een wellicht eenvoudige manier aan te sluiten bij het burgerperspectief. Het verschil in uitwerking bij een twee- of meerpartijenverhoudingen wordt nader bezien in paragraaf 4.3. Ten slotte ga ik in op de vraag waarom de menselijke maat en het burgerperspectief via de ruimte die de Awb nu biedt niet al massaal wordt ingezet.

4.2 Strikte toepassing of ruimte voor nadere invulling gericht op de burger?

Er zijn bepalingen in de Awb die in de praktijk heel strikt (kunnen) worden uitgelegd, maar die juist ook veel ruimte bieden voor een burgervriendelijke aanpak. Hieronder worden die bepalingen besproken in de Awb aangebrachte volgorde. De keuze voor de artikelen uit de Awb komt voort uit de eigen beroepspraktijk, dit zijn de onderwerpen waar regelmatig onvrede over wordt geuit. Daarnaast zijn het dé artikelen waarbij interactie tussen overheid, belanghebbende en eventuele derde belanghebbenden.

4.2.1 UOV – zienswijze als formaliteit? (3:15 en 3:16 Awb)

De uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) heeft als belangrijk verschil met een reguliere procedure de mogelijkheid van inspraak via het indienen van een zienswijze. In de Awb is deze mogelijkheid opgesteld voor belanghebbenden, maar via bijzondere wetgeving is in aangewezen gevallen een zienswijze door eenieder mogelijk.⁵⁶

Strikt: Geen nadere toelichting mogelijk na de zes-wekentermijn uit 3:16 Awb

De UOV wordt niet standaard toegepast, het is een bijzondere procedure, meestal bij grotere projecten. Zienswijzen zijn daarom te verwachten van zowel een aanvrager als van derden. Die derden hebben niet altijd goed inzicht in de technische materie van een vergunning en komen niet altijd met een gedetailleerd standpunt over de ins en outs van het besluit. Wat dan te doen bij zienswijzen die vooral bestaan uit 'ik verzoek u niet mee te werken aan deze vergunning/ontwikkeling?'. De toelichting op artikel 3:16 Awb uit 1999/2000 stelt dat het indienen van een pro forma zienswijze niet mogelijk is, dat volgde uit eerdere jurisprudentie. Ook het opvragen van een nadere toelichting bij niet toegelichte bedenkingen zou zich niet verhouden tot het belang van het halen van de beslistermijn.⁵⁷

De Afdeling heeft in 2008 geoordeeld dat dit genuanceerder ligt: 'Indien een bestemmingsplan met de in Afdeling 3.4 [...] is voorbereid, zoals in dit geval, brengt het zorgvuldigheidsbeginsel met zich dat de indiener van de binnen de wettelijke termijn ingebrachte niet nader toegelichte bezwaren onverwijld in de gelegenheid wordt gesteld om deze binnen twee weken van gronden te voorzien'.⁵⁸ Met een termijn van twee weken komt de beslistermijn niet in gevaar, aldus de Afdeling.

⁵⁶ In het omgevingsrecht gaat het bijvoorbeeld om artikel 3.12 lid 5 Wabo en artikel 3.8 lid 1 sub c Wro.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 1999/2000, 27023, nr. 3, p. 26 Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

⁵⁸ ABRvS 13 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD9966, r.o. 2.1.2., later bevestigd in ABRvS 16 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK6777, r.o. 2.3.2.

Een ambtenaar die werkt bij een uitvoeringsorganisatie wordt geacht alle jurisprudentie bij te houden, maar dat is niet realistisch. Ook nieuwe juristen leren de wet, zoeken daar de toelichting bij en zijn misschien niet op de hoogte van de correctie door de Afdeling vanwege het zorgvuldigheidsbeginsel. De bepaling uit artikel 3:16 Awb over de termijn voor het indienen van zienswijzen kan daarom zeer strikt worden uitgelegd.

Dit is geen pleidooi voor het oprekken van de termijn, maar een pleidooi om zienswijzen serieus te nemen. De enkele omstandigheid dat iemand niet goed onder woorden kan brengen wat de bedenkingen zijn tegen een ontwerpvergunning, kan geen reden zijn om die inbreng buiten de deur te houden. Overigens gaat de toelichting ervan uit dat er veelal hoorzittingen worden georganiseerd en dat een zienswijze ook mondeling kan worden ingebracht of toegelicht.⁵⁹ In de praktijk vinden hoorzittingen vrijwel nooit meer plaats.⁶⁰

Ruimte: Zienswijzen serieus nemen deel 2 (3:15 Awb)

Een half jaar nadat de Rechtbank Limburg een verwijzingsuitspraak heeft gedaan voor een prejudiciële beslissing - die heeft geleid tot het Varkens in nood-arrest - hebben Alblas en Kingston een onderzoek opgestart naar de toegang tot de rechter door milieuorganisaties. De uitkomsten zijn in 2021 gepubliceerd in het NJB.⁶¹ Het Varkens in Nood-arrest heeft ervoor gezorgd dat natuur- en milieuorganisaties toegang hebben tot de rechter zonder eerst een zienswijze te hoeven indienen. Een voorwaarde blijft dat zij belanghebbende moeten zijn.⁶²

Voor het onderzoek zijn interviews gehouden onder tien organisaties.⁶³ Interessant is het onderdeel waar gevraagd wordt naar de ervaringen met de zienswijzen. Als deze ervaringen niet positief zijn, is het namelijk niet ondenkbaar dat deze organisaties in de toekomst in het geheel geen zienswijzen meer indienen.⁶⁴ Het is een gemis in de besluitvorming als mogelijk zeer relevante informatie pas bij de bestuursrechter naar voren komt. De geïnterviewden onderschreven het belang van 'meedenken' aan de voorkant van een besluitvormingsproces, maar ervaren het indienen als een verplicht nummer. Het gevoel was aanwezig dat bestuursorganen niets doen met een zienswijze, maar dat zij dit beschouwen als een formaliteit.⁶⁵ Natuurlijk heeft het bestuursorgaan deze informatie van de natuur- en milieuorganisatie niet nodig om tot besluitvorming te komen, maar dat laat onverlet dat de praktijk leert dat zienswijzen (en ook beroepsgronden) aanleiding zijn tot nader onderzoek of het verbeteren van besluiten, aldus Koenraad in dezelfde aflevering van het NJB over het Varkens in nood-arrest.⁶⁶ Als alle informatie pas bij de beroepsgronden worden gedeeld, is het mogelijk teveel om nog met een herstelbesluit ex 6:19 Awb te repareren. Een kale vernietiging volgt, waarna partijen elkaar jaren later wederom bij de rechter treffen als opnieuw besluitvorming heeft plaatsgevonden.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 1999/2000, 27023, nr. 3, p. 23-24 Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

⁶⁰ In de jaren 90 kwamen hoorzittingen vaker voor, ook als er geen zienswijzen werden verwacht. Een standaard hoorzitting is vrijwel overal afgeschaft, maar een tussenvorm waarbij een samenkomst plaatsvindt nadat er zienswijzen zijn ingediend is een wenselijke aanvulling van de Awb.

⁶¹ Alblas & Kingston *NJB* 2021/1975.

⁶² Rb. Limburg 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159 (verwijzingsuitspraak), EU HvJ 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7 (C-826/18) en ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786 (eerste uitspraak Afdeling ter implementatie van arrest in uitleg 6:13 Awb).

⁶³ Natuur- en milieuorganisaties, zowel landelijk als regionaal werkend.

⁶⁴ Dat is na het Varkens in nood-arrest immers niet meer nodig, belanghebbenden hoeven geen zienswijzen meer te hebben ingediend om toegang te krijgen tot de bestuursrechter.

⁶⁵ Alblas & Kingston *NJB* 2021/1975, p. 6.

⁶⁶ Koenraad *NJB* 2021/1976, p. 2-3.

Ruimte: Breng indiener, aanvrager en bestuursorgaan bij elkaar

Om bovenstaand scenario te voorkomen stelt Koenraad voor dat de zienswijzeprocedure aantrekkelijker gemaakt moet worden voor natuur- en milieuorganisaties. Neem de ingediende zienswijzen serieus door tenminste een gesprek te organiseren tussen de indiener, het bestuursorgaan en de initiatiefnemer; het liefst door een onafhankelijke commissie.⁶⁷ Dit is meer dan 3:15 lid 2 Awb vereist, waarin alleen wordt gesteld dat de aanvrager zo nodig kan reageren op de zienswijze. Zo nodig, want als het bestuursorgaan voornemens is de aanvraag in te willigen, hoeft geen reactie gevraagd te worden.⁶⁸ Als tweede stelt hij voor dat tegenspraak georganiseerd moet worden in de vorm van een serieus debat over de deskundigenadviezen waarop het bestuursorgaan zich baseert op de contra-expertises die de natuur- en milieuorganisatie inbrengt. Hoe dit debat vormgegeven moet worden en of het bestuursorgaan dan een derde deskundige in moet zetten, wordt niet toegelicht.

Het voorstel van Koenraad kan een goede aanvulling zijn op de huidige praktijk. Er ontbreekt echter een partij, namelijk de omwonende. In het omgevingsrecht is een omwonende net zo vaak belanghebbende als natuur- en milieuorganisaties. Als een omwonende een zienswijze heeft ingediend, zou ook deze moeten worden uitgenodigd voor een gesprek. Een onafhankelijke commissie is een goede vondst, de toetsers van de aanvraag is weliswaar neutraal (dient het algemeen belang), maar zit ook 'vast' aan de ingediende aanvraag. Een gesprek met een onafhankelijke derde kan wellicht leiden tot aanpassingen aan de aanvraag waar zowel aanvrager als derde-belanghebbende akkoord mee gaan, mits zij binnen het wettelijk kader passen.

Wat de tegenspraak op deskundigenadviezen betreft, zal een omwonende niet snel een contra-expertise indienen, bijvoorbeeld een nader akoestisch onderzoek. Dat is niet erg, want diezelfde omwonende is een ervaringsdeskundige en brengt die kennis in. Het is dan aan het bestuursorgaan om te bezien of die ervaringen, bijvoorbeeld geluidhinder vanwege bepaalde gedragingen, goed onderzocht zijn in het deskundigenadvies of rapport bij de aanvraag. In een persoonlijk gesprek kunnen deze ervaringen beter worden uitgewisseld dan via platte tekst in een zienswijze.

Er is een mogelijke keerzijde aan het voorstel van Koenraad: de beslistermijn wordt waarschijnlijk niet gehaald als deze trajecten worden ingezet na een zienswijze. Maar inhoudelijk is het een goed voorstel, want als een zienswijzetragect naar tevredenheid van alle partijen wordt afgerond en daardoor wordt afgezien van beroep, duurt uiteindelijk het gehele traject om te komen tot een onherroepelijk besluit korter dan wanneer de weg tot en met hoger beroep wordt gevolgd.

4.2.2 Informeren over andere benodigde toestemmingen uitbreiden naar andere besluiten en meldingen (3:20 Awb)

Als een aanvrager, naast een ingediende aanvraag, nog meer toestemmingen nodig heeft voor een bepaalde activiteit volgt uit artikel 3:20 Awb dat een bestuursorgaan zich moet inspannen om de aanvrager in kennis te stellen van andere op de aanvraag te nemen besluiten.

Strikt: artikel 3:20 Awb naar de letter van de wet toepassen

De aanvrager wordt alleen op de hoogte gesteld van andere aanvragen waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs verwacht dat die nodig zijn voor de te verrichten activiteit. Op zich is artikel 3:20 Awb een mooi artikel. Het mist alleen wederom een link met de werkelijkheid. Voor 'te verrichten activiteiten' zijn vaak niet alleen besluiten nodig, maar moeten ook meldingen worden ingediend. Bijvoorbeeld in de nieuwe Omgevingswet waarin een verbod geldt om een activiteit uit te voeren zonder vooraf een melding te hebben ingediend.⁶⁹ Waarom geldt er geen inspanningsverplichting om deze

⁶⁷ Koenraad denkt daarbij aan iets soortgelijks als de bezwarencommissie.

⁶⁸ *Kamerstukken II 1999/2000, 27023, nr. 3, p. 25* Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 4.808 Besluit activiteiten leefomgeving, *Stb.* 2018, 293.

verplichtingen aan de aanvrager te laten weten zolang dit met dezelfde activiteit te maken heeft?

Ruimte: Informeren over benodigde meldingen

Artikel 3:20 Awb laat ruimte voor bestuursorganen om verder te gaan dan de inspanningsverplichting voorschrijft. Een bestuursorgaan dat de inwoners goed op weg wil helpen als deze een activiteit wil ontplooiën, zal de gedachte achter dit artikel moeten omarmen. Een overheidsorganisatie moet zo ingericht zijn dat bij een aanvraag andere onderdelen de behandelaar van intern advies kunnen voorzien. Dit kost zeker tijd en geld aan de voorkant van het proces, zo zal informatie over milieumeldingsplichten bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning bouwen wellicht bij de omgevingsdienst vandaan moeten komen. Het voordeel van goede informatievoorziening betaalt zich echter terug in minder handhavingzaken achteraf om alsnog de meldingen in te laten dienen.⁷⁰

Ruimte: Informeren over andere wet- en regelgeving

Daarnaast gaat het artikel (en de bijbehorende Afdeling 3.5 Awb) uit van een burger die iets wil ondernemen en daar bepaalde toestemmingen voor nodig heeft. Het is mooi dat daar een beperkte inspanningsverplichting voor bestaat, maar waarom is dat niet ook het geval als er een aanvraag wordt gedaan voor bijvoorbeeld bijstand? Waar is de inspanningsverplichting om te wijzen op andere regelingen, waar diezelfde burger ook eventueel recht op heeft? Of een inspanningsverplichting om te wijzen op regelingen die elkaar bijten om problemen achteraf te voorkomen.⁷¹ Een overheid kan ook op die onderdelen de gedachte achter artikel 3:20 Awb ruim opvatten en doen wat een overheid moet doen: dienstbaar zijn aan haar burgers. Een keerzijde zal zijn dat het bijna niet te doen is om alle regelingen te kennen als ambtenaar en al helemaal niet wanneer die elkaar mogelijk bijten. Dat betekent dan juist de perfecte lakmoesproef: als de ambtenaar het al niet kan weten, hoe moet de individuele - niet-juridisch geschoolde - burger dit dan wel weten?

4.2.3 Termijn en termijnoverschrijding bij bezwaar (6:7 en 6:11 Awb)

De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is zes weken (6:7 Awb) en mogelijk kan een termijnoverschrijding verschoonbaar worden geacht (6:11 Awb). Is binnen deze zes weken geen bezwaar ingediend (of beroep ingesteld), dan is het besluit onherroepelijk.

Strikt: zes weken is keihard en verschoonbaarheid wordt niet gauw aangenomen

De termijn van zes weken komt voort uit een behoefte aan rechtszekerheid, het moet niet al te lang duren voordat duidelijkheid is over de onherroepelijkheid van een besluit. Er is geen mogelijkheid om deze termijn als bestuursorgaan zelfstandig op te rekken. Verschoonbaarheid bij termijnoverschrijdingen wordt niet snel aangenomen. Ook de rechtspraak is tot nu toe vrij streng in het beoordelen van de verschoonbaarheid en sluit regelmatig aan bij de visie van het bestuursorgaan over deze verschoonbaarheid of liever het gebrek aan verschoonbaarheid. Verschillende auteurs zijn daar kritisch op, zeker als het bestuursorgaan overduidelijk slordig heeft gehandeld.⁷² Een bestuursrechter die kritisch is op het bestuursorgaan kan juist bijdragen aan behoorlijk bestuur aan de voorkant van het besluitvormingsproces, de kritiek in de vakliteratuur is daarom terecht.

Damen stelt bij de kritiek op de bestuursorganen wel de vraag of deze starheid mede is ingegeven door de afstraffende houding van de rechtspraak in gevallen waarbij de burger

⁷⁰ Er is geen kwantitatief onderzoek bekend naar de relatie tussen goede informatievoorziening en handhavingbesluiten over het indienen van meldingen. Dit is een opvatting die breed gedeeld wordt binnen omgevingsdiensten op basis van ervaring.

⁷¹ Hoewel het ook mis kan gaan als de burger wel alert is, maar de instanties niet tijdig hun systemen bijwerken. Daar kan de burger nog lang last van houden, zie het voorbeeld uit de praktijk van de Nationale ombudsman in: Bijdrage Nationale 2016 aan jaarvergadering NVVW 2020, p. 2.

⁷² O.a. Jue *NJB* 2020/184, p.3 en Damen *AB* 2013/365.

doorprocedeerde op inhoud, maar uiteindelijk het lid op de neus kreeg vanwege niet-ontvankelijkheid.⁷³ Wellicht dat de recente uitspraak van de CRvB hier verandering in brengt.⁷⁴

Ruimte: Leg slordigheid bestuursorgaan uit in voordeel burger

Termijnoverschrijding wordt soms veroorzaakt door een slordige overheid. Een onduidelijke kennisgeving kan bijvoorbeeld leiden tot onbekendheid met het 'echte' besluit. Een bezwaarschrift wordt dan pas ingediend als het besluit tot uitvoering wordt gebracht. Als een burger niet goed wordt geïnformeerd, zou een termijnoverschrijding standaard verschoonbaar moeten zijn.⁷⁵ Steek als bestuursorgaan de hand in eigen boezem als een bezwaar te laat wordt ingediend vanwege een onduidelijke kennisgeving. Leg deze uit in het voordeel van de bezwaarde en probeer te leren van het feit dat de bedachte tekst dus blijkbaar onduidelijk was. Natuurlijk kan dit tot schadevergoeding leiden, bijvoorbeeld bij een meerpartijenverhouding waarbij de vergunninghouder dacht inmiddels onherroepelijke vergunning te hebben en na afloop van de 6 weken met werkzaamheden is gestart. Het risico op schadevergoeding zorgt er misschien voor dat bestuursorganen meer aandacht besteden aan de kennisgeving. De kennisgeving moet namelijk geen verplicht nummer zijn; het moet bedoeld zijn om iedereen die het aangaat op de juiste manier te informeren over (voor)genomen besluiten. Natuurlijk vergt dit enige moed van het bestuursorgaan om te onderzoeken of een kennisgeving inderdaad onduidelijk was of dat een burger dit stelt om op die manier alsnog een bezwaar in te kunnen dienen. Wellicht is hier een interne klankbordgroep voor nodig, het liefst met medewerkers van een niet betrokken afdeling. Het vergt namelijk tijd en inzet om je te kunnen verplaatsen in de denkwijze van de lezers van de kennisgevingen.

4.2.4 Betrekken van de vergunninghouder in de bezwaarprocedure (7:4 Awb e.v.)

De procedurele regels rondom de bezwarenprocedure in hoofdstuk 7 Awb richten zich voornamelijk op de bezwaarde. Bij een meerpartijenverhouding wordt het bezwaar vaak ingediend door een derde-belanghebbende.

Strikt: alleen de procedureregels uit 7:4 Awb e.v. worden opgevolgd

Een strikte toepassing van de regels uit H7 betekent dat de vergunninghouder pas van het bezwaar hoort als hij of zij opgeroepen wordt (7:4 lid 3 Awb). Dit is rijkelijk laat, wellicht is de vergunninghouder al gestart met de uitvoering; het besluit leek immers onherroepelijk. De vergunninghouder krijgt de stukken daarnaast niet altijd direct opgestuurd, de Awb verplicht namelijk alleen tot inzien en tegen kostprijs een afschrift verstrekken. Dit wordt in de praktijk nog regelmatig op deze manier uitgevoerd en zorgt voor frustratie bij de vergunninghouder. Dit zet de verhoudingen direct op scherp en komt een eventueel gesprek tussen partijen niet ten goede.⁷⁶

⁷³ Damen *NTB* 2020/2, p.8 .

⁷⁴ CRvB 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500.

⁷⁵ Jue *NJB* 2020/184, p.3. Een voorbeeld waar, volgens Jue, de Afdeling het slordige gedrag van het bestuursorgaan had kunnen afstraffen door het bezwaar wel ontvankelijk te achten is een zaak waar hij zelf de bestuursrechter in eerste aanleg was. In zijn terugblik op zijn tijd als bestuursrechter verhaalt hij over iets wat een relatief eenvoudige zaak lijkt, maar waar veel gebrek aan menselijke maat aan ten grondslag ligt. Althans, bij de gemeente en bij de Afdeling, de rechtbank stond juist wel achter de burger. In die zaak had het bevoegd gezag besloten een parkeerplaats in te richten voor het elektrisch opladen van auto's, pal voor de woning van bezwaarde. Bezwaarde merkte dat pas bij aanvang van de werkzaamheden en diende direct bezwaar in. Hij had de publicatie gezien, maar daarin stond dat de laadpaal nabij een kruising kwam die redelijk ver van zijn woning lag. De rechtbank vond dat het bestuursorgaan een onduidelijke publicatie had verzorgd. Dat moest voor rekening komen van het bestuursorgaan, de termijnoverschrijding werd verschoonbaar geacht. Blijkbaar had het bestuursorgaan hier moeite mee en ging in hoger beroep. De Afdeling oordeelde dat in de kennisgeving in het huis-aan-huisblad de straat waar het parkeervak zou komen bij naam stond vermeld; het ligt dan op de weg van de bezwaarde om informatie in te winnen over de precieze locatie. Nu dat is nagelaten, komt de termijnoverschrijding voor eigen rekening. De desbetreffende uitspraken zijn Rb Gelderland 16 september 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:5873 en ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1544.

⁷⁶ Uit de beroepspraktijk blijkt dat bezwarencommissies regelmatig strikt de Awb opvolgen. Ik ben betrokken bij de totstandkoming van primaire besluiten en word regelmatig aangesproken op de werkwijze van de commissie. Aan de commissie gerichte klachten ontvang ik regelmatig als afschrift in mijn mailbox. Het gaat

Ruimte: betrek vergunninghouder snel in proces (bij bezwaren door derden)

De ruimte binnen dit deel van de bezwarenprocedure bestaat uit het eerder en actiever betrekken van de vergunninghouder wanneer een bezwaar is ingediend door derden. De volgende acties zijn dan in ieder geval: 1. het direct op de hoogte stellen van de vergunninghouder van door derden gemaakte bezwaren⁷⁷, 2. de vergunninghouder zo spoedig mogelijk laten weten wat de zittingsdatum wordt en 3. de stukken direct toesturen aan vergunninghouder, zodat deze - desgewenst - kan reageren op de ingediende bezwaren.

Allewijn stelt daarnaast voor dat in de Awb een vorm van mediation verplicht moet zijn in de bezwaarfase.⁷⁸ Een verplichting moet uiteraard gecodificeerd worden, maar ook zonder verplichting is dit een goed voorstel. Het geeft de ruimte om een gesprek over de inhoud te hebben, zonder te vervallen in de beperking van het besluitbegrip. Daarnaast geeft een gesprek ook nog meer inhoud aan de plicht tot volledige heroverweging. Daar is immers het horen mede voor bedoeld.⁷⁹

4.3 Twee- of meerpartijenverhoudingen?

De meeste van de hiervoor besproken artikelen uit de Awb zijn zowel bij twee- als meerpartijenverhoudingen van toepassing.⁸⁰ In de basis maakt het niet uit of het een geschil tussen een enkele burger en de overheid betreft, of dat er meer partijen bij betrokken zijn; het bestuursprocesrecht moet dienstbaar verlopen. Voor de getoonde coulantie door de overheid kan het wel een verschil maken hoeveel partijen belang hebben bij een bepaald besluit.

Twee gestrengheden

Leo Damen pleit voor een bestuursrecht met twee gestrengheden. Strikt bij een meerpartijenverhouding, soepel bij een tweepartijenverhouding. Hij roept daarbij de wetgever op om dit verschil te formaliseren.⁸¹ Damen komt met een groot aantal voorstellen, maar zijn aanpak komt er op neer dat ook bij strikte toepassing van wetgeving in meerpartijenverhoudingen een dienende overheid juist een brug kan slaan tussen de partijen. Niet door partij te kiezen, maar door iedere partij een volledige stem in het proces te geven.

Ruimte: Neem de bezwarentermijn niet te serieus bij een tweepartijenverhouding

Bij een meerpartijenverhouding is het onwenselijk om soepel om te gaan met termijnen of verschoonbaarheid. Immers het belang van een omwonende die bezwaar wil indienen, is anders dan het belang van een vergunninghouder. Rechtszekerheid is dan een groot goed, het is belangrijk om te weten wanneer een besluit onherroepelijk is. Maar wat als het besluit alleen consequenties heeft voor de geadresseerde bij een zogenaamde tweepartijenverhouding? Dan is er vooral rechtszekerheid voor het bestuursorgaan; het besluit is immers genomen, de geadresseerde hoeft niet te verwachten dat het bestuursorgaan daar zomaar op terugkomt. Zeker in het sociaalzekerheidsrecht blijkt dat zes weken erg krap is als burgers besluiten toegestuurd krijgen die behoorlijke consequenties hebben voor hun portemonnee, dit geeft zoveel stress dat een rationele,

dan bijvoorbeeld over de grote moeite die het kost om een afschrift van het bezwaarschrift toegestuurd te krijgen als vergunninghouder, maar ook om het niet in het beginstadium geïnformeerd worden over de datum van de hoorzitting. Dit laatste lijkt een klein euvel, maar de vergunninghouder wil vrijwel altijd bij de hoorzitting aanwezig zijn. Een datum op het laatste moment te horen krijgen, kan betekenen dat deze al andere afspraken heeft staan.

⁷⁷ Ook als het alleen nog maar pro forma is, voor de vergunninghouder is het belangrijk te weten dat het besluit nog niet onherroepelijk is.

⁷⁸ Allewijn *NTB* 2007/23, p. 12.

⁷⁹ ABRvS 27 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:267, r.o. 1.

⁸⁰ Alleen artikel 3:20 Awb is voor een aanvrager bedoeld, alle andere genoemde artikelen zijn ook voor derde-belanghebbenden relevant.

⁸¹ Damen *NTB* 2020/2.

snelle reactie niet meteen naar voren komt. Is het terecht dat de termijn in tweepartijenverhoudingen zo krap is? Scheltema heeft deze termijn recent nog vergeleken met claims bij verzekeraars. Daar moet een claim ook na lange tijd nog in behandeling worden genomen en een procedure tegen afwijzing van een claim kan nog lang daarna worden ingediend.⁸² Maar is de overheid de 'verzekeraar', dan is zes weken de uiterste termijn. De termijn die begon als rechtsbeschermingstermijn voor burgers is verworpen tot rechtsbescherming van de overheid, in ieder geval bij een tweepartijenverhouding, aldus Scheltema.⁸³ Overigens is deze oproep niet nieuw, Brenninkmeijer en Marseille deze dezelfde oproep in 2011. Zij stelden dat ook burgers die hun probleem met een besluit te laat aanklaarten, ook recht hebben op een luisterend oor.⁸⁴

4.4 Waarom lukt het niet?

Wat kunnen redenen zijn voor een bestuursorgaan om eventuele mogelijkheden voor meer menselijke maat niet te benutten? In deze paragraaf worden verschillende oorzaken bekeken. Zo heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) onderzoek gedaan naar het invoeren van PCMO en waarom het niet lukt om het overal in te voeren.⁸⁵ Deze analyse volgt hieronder en is ook toe te passen op de ruimte bij de UOV. Immers, het gaat ook daar om het informeler oppakken van contacten en het meer ruimte maken voor een gesprek over de inhoud van een vraagstuk/geschil.

4.4.1 De overheid is een bedrijf met klanten geworden

De overheid is de afgelopen decennia een bedrijfsmatige overheid geworden. De bedrijfsmatige overheid paste wel goed bij de idee van de wederkerige rechtsbetrekking. Minder hiërarchische verhouding, maar juist ook horizontale verhoudingen met overleg, onderhandelingen en convenanten.⁸⁶ Efficiëntie was daarnaast een belangrijke drijfveer voor de hernieuwde inrichting van het openbaar bestuur. Onder andere Tjeenk Willink en Voermans hebben hier grote kritiek op, zij stellen dat dit ten koste gaat van de dienende overheid en het beschermen van burgers, onder andere tegen diezelfde overheid.⁸⁷ De overheid is van dienend naar dienstverlenend gegaan; tekstueel een klein verschil, maar inhoudelijk heeft het grote consequenties.⁸⁸

Uit het onderzoek van de Rob blijkt dat vrijwilligheid bij het meenemen van het burgerperspectief in de procedures in een heel aantal organisaties tot vrijblijvendheid leidt. Blijkbaar zijn ze in de hogere regionen van de organisatie niet overtuigd van de meerwaarde van bijvoorbeeld een programma als PCMO. Zolang het niet verplicht is én de uitvoeringsorganisaties geen rijke organisaties zijn, zal dienstbaarheid het afleggen tegen efficiëntie. Het hebben van een aantal enthousiaste juristen voor dit onderwerp, is niet voldoende om bijvoorbeeld PCMO geïmplementeerd te krijgen.

⁸² Scheltema AA 2021, p. 813.

⁸³ Er is niets op tegen om in een tweepartijenverhouding het besluit te herzien als het (te laat) ingediende bezwaar daar aanleiding toegeeft. Damen stelt dat de Belastingdienst dit al zo toepast (Damen *NTB* 2020/2, p. 6). Het is echter aan het bestuursorgaan om die ruimte wel of niet te gebruiken, de regel kan zeer strikt worden uitgelegd.

⁸⁴ Brenninkmeijer & Marseille *NJB* 2011/1586, p. 5. Zij leggen eveneens de scheiding met een meerpartijenverhouding, daar moet de termijn wel strak worden uitgelegd vanwege de belangen van derden.

⁸⁵ Raad voor het openbaar bestuur 2014, p. 13-16.

⁸⁶ Bovens en Hertogh *Beleid & Maatschappij* 1997/6, p. 306.

⁸⁷ Tjeenk Willink 2021, p. 114-116, Voermans 2021, p. 72 en Voermans & Waling 2020, p. 229-236.

⁸⁸ Schlössels *Gst.* 2010, 102, p. 1.

4.4.2 Aard van de (overheids)jurist

Dienaar van het algemeen belang en niet van individuele belangen

Een overheidsjurist is gepokt en gemazeld in het dienen van het algemeen belang. Een geschil gaat regelmatig over individuele belangen. De overheidsjurist die zeer goed is in het voorbereiden van besluiten is mogelijk niet de juiste persoon om de extra stap te zetten bij geschillen. Het is aan te bevelen de organisatie zo in te richten dat de jurist hierbij ondersteund wordt. Bijvoorbeeld door het optimaliseren van procedures door niet-juristen en het voeren van gesprekken door getrainde mediators.

Scheltema stelt dat de opleidingen van juristen breder moet zijn dan wetten en regels leren kennen; leid de juristen ook op in achtergronden van wetgeving en de uitwerking op de burger.⁸⁹ Ook tijdens de expertbijeenkomst van de Nederlandse Juristenvereniging is hiervoor gepleit.⁹⁰

Informeel contact lijkt in strijd met algemene beginselen

De Rob stelt dat er koudwatervrees is op de werkvloer om informeel contact te hebben. Leidt informeel contact niet tot handjeklap? Hoe zorgen we voor gelijkheid? Overheidsjuristen hechten sterk aan het gelijkheidsbeginsel. De Rob stelt dat door van een informele aanpak te spreken, onbedoeld een tegenstelling met de formele procedure is ontstaan.⁹¹ Dit hoeft niet het geval te zijn. Koenraad stelt dat een bezwaar beschouwd moet worden als een kans op een beter besluit, een cadeau voor de organisatie.⁹² Of dat in meerpartijenverhoudingen door alle partijen zo wordt gezien is nog maar de vraag, maar zo'n houding bij de overheidsjurist zal wel de angst verminderen om informeel contact te hebben met de partijen.

'Het staat niet in de wet, dus het mag niet'

Scheltema stelt dat bovenstaande zin overheidsjuristen kenmerkt.⁹³ Het komt wellicht wat badinerend over, maar het hoeft niet direct een diskwalificatie te zijn. De overheidsjurist hecht zoveel belang aan rechtszekerheid dat die niet gewend is om eens buiten de lijntjes te kleuren. De angst om belangen te schenden als een informele stap wordt gezet, is aanwezig, zo blijkt ook uit het onderzoek van de Rob. Er zijn twee mogelijkheden om dit aan te passen. De eerste is proberen de houding van de overheidsjuristen te versoepelen. De keerzijde is dat je dan misschien achteloze juristen krijgt die minder belang hechten aan een zorgvuldig besluit. De tweede is het wettelijk kader beter vaststellen. Hiermee koesteren we de aandacht voor zorgvuldigheid. Uiteindelijk kan het tweede niet zonder het eerste, maar alleen inzetten op het eerste komt de totale kwaliteit niet ten goede.

4.5 Samenvatting

De Awb stelt een aantal minimale eisen aan procedures, maar het (lokale) bestuur heeft veel vrijheid om extra stappen te zetten als dat aansluit bij hun visie op dienstverlening. Het hangt daarom af van de lokale bestuurscultuur hoe strikt de procedures worden gehanteerd. Dit kan zelfs doorslaan in formalistisch gedrag. Bij formalistisch gedrag gaat het niet meer om de inhoud (of achtergrond) van de regel, maar om wat er exact in de regel staat. Dit kan veroorzaakt worden door een nadruk op efficiënt werken, maar ook door de angst om niet in het algemeen belang te handelen.

⁸⁹ Scheltema AA 2021, p. 12.

⁹⁰ Lubbers & Yan, *NJB* 2020/1812, p. 2.

⁹¹ Raad voor openbaar bestuur 2014, p. 15.

⁹² Koenraad *NTB* 2021/61, p. 3.

⁹³ Scheltema AA 2021, p. 812.

5 Zijn er mogelijkheden voor codificatie?

Een wetgever hoeft niet elke gewenste verandering in wetgeving te verankeren. In de voorgaande hoofdstukken is bijvoorbeeld toegelicht dat de wetgever bewust heeft gekozen voor minimale vereisten en bestuursorganen de ruimte heeft gelaten om extra stappen te zetten. Tevens zouden in een wet geen juridische bepalingen mogen worden opgenomen waaraan geen duidelijke juridische gevolgen verbonden zijn.⁹⁴ Codificatie van wenselijk gedrag kan wel bijdragen aan een andere houding. Scheltema betoogt dat artikel 8:41a Awb – beslecht een geschil zo mogelijk definitief - vanwege dat principe weliswaar niet in de Awb thuishoort (er staat immers geen sanctie op), maar wel bijdraagt aan een veranderende houding van de rechter. Het is de vraag of het alleen gaat om een veranderende houding. Een artikel als 8:41a Awb geeft ook aan waar de burger recht op heeft bij rechtsbescherming: een bestuursrechter die zoekt naar een finale oplossing. Het voordeel van het opnemen van zo'n bepaling is dat het niet uitvoerder-afhankelijk is (past het binnen beleid of financiële ruimte?). In dit hoofdstuk wordt bezien wat de aangewezen instantie is om aanpassingen in het bestuursprocesrecht door te voeren? Daarna wordt onderzocht welke van de in hoofdstuk 4 genoemde mogelijkheden om de procedurele regels meer vanuit de burger te bezien geschikt zijn voor codificatie.

5.1 Wie heeft de meest prominente rol in eventuele aanpassingen van het bestuursprocesrecht?

5.1.1 De wetgever, het bestuursorgaan of de bestuursrechter?

Dat het bestuursprocesrecht burgervriendelijker moet worden staat buiten kijf. Het is de vraag wie hier als eerste aan zet is: de wetgever, het bestuursorgaan of de bestuursrechter?

Bestuursrechter

Zoals in paragraaf 4.4 uiteen is gezet, zijn er meerdere redenen om de ruimte die de Awb biedt om het bestuursprocesrecht burgervriendelijk in te zetten niet te benutten. De bestuursrechter heeft hierin een kleine rol, de meeste bestuursorganen houden zich immers aan de wet. Het is juist het klakkeloos opvolgen van de Awb waar de schoen wringt.

Er zijn twee onderdelen waar de bestuursrechter wel verandering kan brengen in de houding van bestuursorganen rondom burgervriendelijk gedrag. De eerste is het kritisch benoemen van het ontbreken van navraag doen na een niet onderbouwde zienswijze in de UOV. Na het Varkens in nood-arrest is er mogelijk geen aanleiding meer om bestuursorganen op deze omissie te wijzen, de zienswijze was immers in het geheel niet nodig om toegang tot de bestuursrechter te hebben. Maar ook dan is het ontbreken van navraag in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit gebrek wordt waarschijnlijk gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 Awb, maar het is de vraag of dit recht doet aan de mogelijke frustratie bij de burger over de onzorgvuldigheid.

De tweede optie is kritischer zijn op onzorgvuldige kennisgevingen. Geef de burger het voordeel van de twijfel als een kennisgeving op officiële bekendmakingen.nl vragen oproept. Jue stelt dat als een burger navraag moet doen wat er precies bedoeld wordt, het geen goede kennisgeving is geweest. Zijns inziens moet het oordeel dan in het voordeel van de burger uitpakken.⁹⁵ De bestuursrechter kan ook hier afdwingen dat bestuursorganen zorgvuldiger met procedures omgaan.

⁹⁴ Scheltema *NTB* 2020/256, p. 2.

⁹⁵ Jue *NJB* 2020/184.

Bestuursorganen

Bestuursorganen kunnen zeker hun werkwijze veranderen, maar dat gaat niet vanzelf. Het project PCMO heeft bijvoorbeeld een groot aantal navolgers gevonden, maar niet elke overheid doet mee. Daarnaast gaat een burgervriendelijk bestuursprocesrecht verder dan alleen de procedures rondom het behandelen van bezwaren. Als laatste is het de vraag of het wenselijk is om binnen elk bestuursorgaan en uitvoerende instanties een nieuwe ondergrens van burgervriendelijk handelen te formuleren. Hier is geen tijd en geld voor en het is daarom niet waarschijnlijk dat dit zonder wetsaanpassing van de grond komt. Als een nieuwe ondergrens wenselijk is, is het wenselijk dat de Awb op dit punt wordt aangepast.

Wetgever

De wetgever heeft waarschijnlijk de belangrijkste taak, namelijk het codificeren van de gewenste ontwikkeling in wetgeving, met name in de Awb. De roep om minder regeldruk is de laatste jaren echter niet minder geworden en codificeren is waarschijnlijk tegennatuurlijk voor de huidige regering. Toch blijft het van belang om de wetgever aan te spreken op de wetgevende taak. Bij zowel de uitvoerende macht als de rechtsprekende macht is het namelijk zaak om vooraleerst te weten wat de wetgever met het bestuursrecht wil bereiken. Verbetervoorstellen bij bestuursorganen/uitvoeringsinstanties en in de rechtspraak moeten langs deze lat (kunnen) worden gelegd.⁹⁶

Naast het codificeren van gewenste ontwikkeling is er nog een manier waarop de wetgever de kwaliteit van het bestuursprocesrecht kan beïnvloeden, namelijk het periodiek codificeren van rechtspraak. Een voorbeeld is de mogelijkheid om een pro forma zienswijze in te dienen tijdens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zie paragraaf 4.2.1 Volgens de toelichting op artikel 3:15 Awb bestaat die mogelijkheid niet, maar de Afdeling bestuursrechtspraak achtte dit wel degelijk mogelijk en eist een termijn voor aanvullingen vanwege het zorgvuldigheidsbeginsel. Deze jurisprudentie verdient een plaats in artikel 3:15 Awb. Dit vergemakkelijkt de uitvoeringstaak en zorgt daarmee voor een betere uitvoering door bestuursorganen. Bij een structurele codificatieplicht kan jurisprudentie bijvoorbeeld elke vijf jaar tegen het licht worden gehouden om te bezien welke geschikt zijn voor codificatie. Uiteraard is het alleen een plicht voor de wetgever, niemand kan er rechten aan ontleen, maar wellicht beïnvloedt een zichzelf opgelegde plicht wel de houding van de wetgever rondom het uitvoerbaar houden van wetgeving. Een optie is daarbij dat de bestuursrechter in de uitspraak vermeldt of de nieuwe rechtsregel geschikt is voor codificatie.⁹⁷

5.2 Draagt codificeren bij aan minder formalisme?

5.2.1 Is codificeren een vorm van formalisme?

Al jaren is er de roep uit 'Den Haag' om minder regeldruk. De Awb uitbreiden met 'nieuwe' regels is dus tegennatuurlijk. Echter, zoals Westerman aantoonde, het verminderen van regels op Rijksniveau gaat vrijwel altijd gepaard met een toename van regeldruk op uitvoerend niveau.⁹⁸ Een open regel op het niveau van de wet zorgt niet voor minder formalisme, hooguit tot een andere vorm van formalisme en wellicht juist tot meer formalisme. Namelijk de lokale 'zo doen we dat in onze gemeente-regel'. Een regel die minder rechtszekerheid geeft en wellicht minder toegankelijk is dan een landelijke regel.

⁹⁶ Scheltema AA 2021, p. 810.

⁹⁷ Reflectierapport Afdeling bestuursrechtspraak 2021. In het reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt ook gesteld dat gezocht moet worden naar een manier om de wetgever te laten weten dat de wetgeving moet worden aangepast.

⁹⁸ Westerman RM Themis 2006, p. 240 en Westerman AA 2012, p. 724.

Codificeren door de wetgever kan juist ruimte geven aan de uitvoerende partijen om inhoudelijk en persoonlijk aan de slag te gaan met burgers in plaats van te moeten bedenken op welke manier de Awb en de bijbehorende jurisprudentie moet worden ingevuld en uitgevoerd. Het doet wellicht wat tegenstrijdig aan, maar een heldere, uitgebreide regeling die dwingt tot burgervriendelijk handelen kan door de burger juist opgevat worden als minder formalisme. De burger hoeft namelijk niet uitgelegd te krijgen dat er gebeld wordt op grond van artikel X uit de Awb, die vindt het gewoon prettig dat het gebeurt. Codificeren is wellicht een vorm van formalisme, maar bij de juiste codificatie hoeft dat geen negatieve klank meer te hebben.

5.2.2 Kan codificeren ook contraproductief werken?

Elke wetswijziging leidt tot implementatiewerkzaamheden bij uitvoeringsinstanties. De nieuwe artikelen moeten worden bestudeerd en tot uitvoering worden gebracht. Hoe concreter de wet of de nieuwe artikelen, hoe gemakkelijker en sneller de wetswijziging onderdeel is van het normale werk. In 2023 treedt het nieuwe artikel 2:1 Awb in werking: de overheid zorgt voor passend contact met de burger. Dit artikel is tot stand gekomen nadat zorgen zijn geuit over de kloof tussen burger en overheid en de toenemende digitalisering, ook binnen de overheid. Het artikel gaat verder dan alleen digitalisering een goede plek geven, het betreft alle contacten met de overheid.⁹⁹ Deze vorm van codificeren zal waarschijnlijk niet leiden tot meer passend contact, in ieder geval in de eerste jaren niet. Want wat is passend contact? Tegen de tijd dat elke uitvoeringsinstantie voor zichzelf daar een idee over heeft gevormd zijn we vele (gemiste) jaren verder. Volgens de toelichting is de zorgplicht een ondergrens en zal deze in de bestuurspraktijk gestalte moeten krijgen. Wel is het bestuursorgaan aanspreekbaar op de zorgplicht en kan hierover een klacht worden ingediend en kan de rechter de geboden ondersteuning mee laten wegen in het oordeel.¹⁰⁰ Het gaat dus minimaal een aantal jaren duren voor de eerste contouren zichtbaar worden.

De tijd die besteed is aan het denken over de manier van implementeren is niet ingezet om direct burgers bij te staan, dit werkt wellicht contraproductief. Dit is geen pleidooi voor het laten vervallen van de toekomstige zorgplicht uit artikel 2:1 Awb of juist het dichtregelen in de Awb, maar wel een pleidooi aan de wetgever om iets meer inspanning te leveren bij opstellen van nieuwe wetsartikelen; wat betekent dit voor de uitvoering? Claessens pleit bijvoorbeeld voor een 'Wet recht op toegang tot de overheid' die bestaande wetgeving wijzigt ter implementatie van de zorgplicht uit artikel 2:1 Awb. Wat maakt dat dit niet gebeurt? Deels is dat een politieke keuze, het past bij meer wetgevingsprocessen van dit moment om veel aan het lokale bestuur over te laten.¹⁰¹ Daarnaast kunnen de lasten vooruitgeschoven worden en hoeven die nog niet heel concreet in de toelichting van een wetsvoorstel te worden opgenomen. Het is immers niet bekend hoe het lokale bestuursorgaan of de uitvoeringsinstantie uitvoering wil geven aan de zorgplicht. Een financieel plaatje kan daarom niet worden geschetst.¹⁰²

Daarnaast is er vanaf de begindagen van de Awb bewust voor gekozen om niet al te veel van de daarvoor ontstane jurisprudentie te codificeren. De Raad van State stelt in haar advies over de Awb dat codificeren tot gevolg kan hebben dat bepaalde ontwikkelingen zich niet of moeizamer voltrekken als de kaders worden vastgelegd.¹⁰³ De wetgever volgt (vooralsnog) deze lijn.

⁹⁹ Kamerstukken II 2019/2020, 35261, nr. 3, par. 3.1.2.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2019/2020, 35261, nr. 3, p. 39.

¹⁰¹ Ook materieel wordt veel aan het lokale bestuur overgelaten. Zoals bijvoorbeeld de decentralisaties in de jeugdzorg of de Omgevingswet.

¹⁰² Kamerstukken II 2019/2020, 35261, nr. 3, par. 7 schetst een rooskleurig beeld, er worden besparingen verwacht voor bestuursorganen.

¹⁰³ PG Awb I p. 15.

5.3 Op welke manier kan gecodificeerd worden?

5.3.1 Welke mogelijkheden zouden geschikt zijn voor codificatie?¹⁰⁴

Verbetering proces zienswijze in de UOV

Neem in artikel 3:15 Awb een regeling op waarbij spoedig na afloop van de termijn een gesprek plaatsvindt tussen de indiener van de zienswijze, de aanvrager (als dat niet de indiener is), de behandelaar van de aanvraag en eventueel een deskundige. Het nadeel hiervan is dat dit vertraging geeft bij het behandelen van de procedure. Het indienen van een zienswijze moet daarom ook gelijktijdig zorgen voor een verlenging van de beslistermijn met een aantal weken. Daarnaast is het inzetten van een deskundige zeer kostbaar.

Behalve dat partijen in een vroeg stadium met elkaar in gesprek moeten worden gebracht, moet duidelijk in de Awb vermeld worden dat een zienswijze onderbouwd moet zijn (vergelijk artikel 6:5 Awb voor wat betreft gronden van het bezwaar). Als de zienswijze naar mening van het bestuursorgaan onvoldoende duidelijk maakt waar de zienswijze op ziet, wordt eenmalig een termijn van twee weken worden gegeven om de standpunten te verhelderen. Hiermee wordt de jurisprudentie over het zorgvuldigheidsbeginsel en pro forma zienswijzen gecodificeerd. Dit hoeft geen extra vertraging op te leveren, want bij de brief met het verzoek om de zienswijze te verduidelijken, kan de uitnodiging voor het gesprek met alle partijen worden meegestuurd.¹⁰⁵

Minimale vorm van mediation verplicht stellen bij bezwaar

Dick Allewijn stelt - met het burgerperspectief in zijn achterhoofd - de volledige heroverweging uit artikel 7:11 Awb niet alleen juridisch moet worden uitgelegd, maar ook probleemoplossend. Die probleemoplossende variant kan een wettelijke status krijgen door de volgende bepaling: 'alvorens op het bezwaar te besluiten onderzoekt het bestuursorgaan of - binnen de kaders van wet- en regelgeving - een minnelijke oplossing tussen partijen mogelijk is.¹⁰⁶ Waarschijnlijk past dit voorstel ook goed bij de belevingswereld van veel burgers, het biedt zeker een oplossing. Het voordeel is dat burgers niet altijd direct een juridisch conflict aan willen gaan, maar wel in gesprek willen over de aanvraag of het mogelijke besluit.¹⁰⁷ Het voorstel van Dick Allewijn stamt uit 2007 naar aanleiding van de derde evaluatie van de Awb. Aangezien niet elk bestuursorgaan PCMO heeft geïmplementeerd, heeft het nog niet aan urgentie ingeboet.¹⁰⁸

Vergunninghouder opnemen in artikel 7:4 Awb e.v

Vul de artikelen in 7:4 Awb e.v. aan met de situatie waarbij derden bezwaar indienen tegen een besluit. De rol van de geadresseerde van de beschikking moet worden geëxpliciteerd.

¹⁰⁴ De codificatie van de gewenste passende ondersteuning conform het voorstel van Claessens heb ik niet opgenomen, omdat artikel 2.1 Awb nog niet in werking is getreden.

¹⁰⁵ Natuurlijk is voor de uitvoering ambtelijke capaciteit nodig. Echter, een duidelijke wet zorgt voor een juiste implementatie waaraan voldoende menskracht wordt gekoppeld. Hoe vager de wet, hoe onwaarschijnlijker het is dat er voldoende personeel voor vrij wordt gemaakt.

¹⁰⁶ Allewijn *NTB* 2007/23, p. 12.

¹⁰⁷ Waasdorp *NTB* 2017/7, p. 3.

¹⁰⁸ Zeer recent heeft de Afdeling in haar uitspraak over de intensiteit van toetsing aan het evenredigheidsbeginsel gesteld dat aan de beslissing op bezwaar een volledige heroverweging ten grondslag moet liggen, alleen het primaire besluit verwerpen en in stand laten is niet voldoende. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 11.3.

Twee gestrengheden bij bezwarentermijn toepassen in artikel 6:7 Awb

Damen stelt voor in het financiële bestuursrecht de bezwarentermijn te verlengen, bij voorkeur naar 26 weken.¹⁰⁹ In het financiële bestuursrecht is er immers altijd sprake van een tweepartijenverhouding, er zijn geen derde belanghebbenden. Het belang van bestuursorganen om niet na acht weken duidelijkheid te hebben over de onherroepelijkheid van een besluit acht hij van ondergeschikt belang. Bij niet-financiële geschillen acht hij een bezwarentermijn van zes weken wel wenselijk vanwege de mogelijke betrokkenheid van andere belanghebbenden. Het voorstel van Damen is zeer geschikt voor codificatie. Wellicht moet in de Awb een standaardregel gelden van zes weken, met daarbij de mogelijkheid om via bijzondere wetgeving een termijn van 26 weken te laten gelden.¹¹⁰

6:11 Awb en onduidelijke kennisgevingen (geen tweegestrengheden)

Vul 6:11 Awb aan met lid 2 (nieuw): *Bij onduidelijkheid over de strekking van de kennisgeving, moet de termijnoverschrijding verschoonbaar worden geacht.* Dit geeft natuurlijk nog niet direct invulling van wat onduidelijk is, maar het geeft aan waar de burger recht op heeft: een inspanningsverplichting om een kennisgeving zo duidelijk mogelijk te laten zijn.¹¹¹

5.3.2 Ook codificeren binnen (hoger) beroep?

Het onderzoek richt zich op formalisme binnen procedures bij bestuursorganen. Codificatie van gewenste veranderingen binnen (hoger) beroep ligt dan niet voor de hand. Wel is er een artikel dat rechtstreeks samenhangt met onzorgvuldig handelen door bestuursorganen, namelijk artikel 6:22 Awb.

Schrapp artikel 6:22 Awb

Het passeren van gebreken zonder vernietiging en daarmee geen veroordeling in de proceskostenvergoeding voor het bestuursorgaan is niet erg burgervriendelijk.¹¹² Het lijkt alsof de overheid "overal" mee wegstrekt.¹¹³ Koenraad stelt daarom voor om artikel 6:22 Awb te schrappen, de mogelijkheden om de rechtsgevolgen in stand te laten zijn immers al voldoende aanwezig in artikel 8:72 Awb.¹¹⁴ Dit voorstel sluit goed aan bij een bestuursprocesrecht dat zich meer richt op het burgerperspectief. Een veroordeling in de proceskosten is wellicht ook het duwtje in de rug voor bestuursorganen om zorgvuldiger te handelen rondom besluitvorming.¹¹⁵

5.3.3 Zijn er verschillen bij codificeren tussen tweepartijenverhoudingen en meerpartijenverhoudingen?

Termijnen bezwaar/beroep

Bij het hanteren van termijnen voor bezwaar en beroep komt het verschil tussen tweepartijenverhoudingen en meerpartijenverhoudingen het duidelijkst naar voren. Het hanteren van een strikte termijn biedt rechtszekerheid zodra het besluit onherroepelijk wordt. Zoals genoemd in hoofdstuk 4, biedt dit bij een tweepartijenverhouding vooral zekerheid voor de begroting van het bestuursorgaan. Het is de vraag of het

¹⁰⁹ Damen *NTB* 2020/2, p. 7. Overigens vindt hij dat de verlengde termijn ook voor beroepsmogelijkheden moet gelden in het financiële bestuursrecht.

¹¹⁰ Vergelijkbaar met de mogelijkheid in 3:15 lid 2 Awb waarbij in bijzondere wetgeving de zienswijzemogelijkheid voor een ieder wordt opengesteld.

¹¹¹ Vergelijk met het voorbeeld van artikel 8:41a Awb. De wetgever geeft aan hoe dienstbaarheid eruit moet zien.

¹¹² ABRvS 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2225, r.o. 3.2.

¹¹³ 6:22 Awb gaat uiteraard alleen over gebreken die niet de kern van de zaak raken en daarom ondergeschikt lijken. Echter, voor de burger betekent artikel 6:22 Awb dat de overheid met slordigheden wegstrekt zonder bijvoorbeeld veroordeeld te worden in de proceskosten.

¹¹⁴ Koenraad *NTB* 2020/52, p. 4.

¹¹⁵ Om dezelfde reden (zorgvuldiger handelen aan de voorkant van het proces afdwingen) heeft de wetgever per 1 juli 2021 de proceskostenvergoeding verhoogd. Zie *Stb.* 2020, 524.

bestuursprocesrecht daarvoor moet dienen. Bij een meerpartijenverhouding, zoals in het omgevingsrecht, biedt een duidelijke en niet al te lange termijn wel de juiste rechtszekerheid; een burger of bedrijf weet bijvoorbeeld dat de vergunning in principe niet aangetast kan worden. Om de burger in het tweepartijenverhouding tegemoet te komen, is het zeer wenselijk om dit verschil te codificeren in artikel 6:7 Awb.

Minimale vorm van mediation verplicht stellen bij bezwaar

Het voorstel van Dick Allewijn om bij bezwaren altijd te onderzoeken of een minnelijke oplossing mogelijk is, is zeer sympathiek. De bestuursorganen die al conform PCMO werken, hebben dit waarschijnlijk al ingevoerd. Zo niet, dan moeten zij erop berekend zijn dat een meerpartijenverhouding mogelijk niet alleen gaat over de hoogte van de schutting of de kleur van de dakkapel, maar ook over hinder in de tuin en andere - langlopende - burenerikelen. Een getrainde mediator kan noodzakelijk zijn om deze gesprekken in goede banen te leiden.

5.4 Samenvatting

De wetgever heeft de meest prominente rol om een verandering teweeg te brengen in het burgervriendelijker maken van het bestuursprocesrecht. Er zijn verschillende mogelijkheden om een burgervriendelijk(er) bestuursprocesrecht te codificeren in de Awb. Door te codificeren, geeft de wetgever richting aan de uitvoering door bestuursorganen en geeft het aan de burgers duidelijkheid in wat het mag verwachten van de hen dienende overheid.

6 Conclusie

6.1 Wat is onderzocht?

De toeslagenaffaire heeft gezorgd voor een wervelstorm in bestuursrechtelijk Nederland. De aandacht voor de burger en hoe die de juridische werkelijkheid ervaart, het burgerperspectief, wordt groter en groter. De ontstane discussie gaat vooral over de materiele kant van het bestuursrecht, bijvoorbeeld over de vraag of het terecht is dat de wettelijke regel is gevolgd en iemand gekort is op een uitkering. Dit zijn zeer terechte vragen, maar ook de formele kant van het bestuursrecht kent een burgerperspectief. Bij het hanteren van proceduretermijnen, wettelijke vereisten bij het indienen van bezwaar en andere formele zaken heeft de overheid soms de neiging om zich formalistisch op te stellen, terwijl dat niet nodig is. De burger voelt zich dan (mogelijk) onbegrepen en niet gehoord en dit komt het vertrouwen in de overheid niet ten goede. In deze scriptie is onderzocht welke ruimte de Awb biedt voor en genomen zou moeten worden door bestuursorganen om het burgerperspectief (meer) te betrekken bij de bij hen gevoerde procedures. De procedures bij de bestuursrechter zijn niet onderzocht.

Ik heb in mijn scriptie-onderzoek naar een antwoord gezocht op deze vraag:
Op welke manieren zou er meer ruimte gemaakt moeten worden voor het burgerperspectief in het bestuursprocesrecht om zo het gevoel van procedurele rechtvaardigheid te optimaliseren?

6.2 Burgerperspectief, procedurele rechtvaardigheid en 'de burger' in de Awb

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is allereerst onderzocht wat verstaan wordt onder burgerperspectief en procedurele rechtvaardigheid. Uit dit deelonderzoek blijkt dat het de burger vooral gaat om gehoord worden; het mee mogen en kunnen doen in een procedure is belangrijker dan de uitkomst ervan. Een voor de burger negatieve uitkomst wordt eerder als rechtvaardig beschouwd als hij als volwaardig is behandeld gedurende het gehele proces. Maar wat is volwaardig? Er zijn al ontwikkelingen gaande, zoals het loslaten van het ambtshalve toetsen van ontvankelijkheid in een voorliggende procedure. Is dat voldoende of is er nog meer mogelijk binnen de reikwijdte van de Awb?

Wie 'de burger' is wordt in de Awb niet uitgebreid beschreven. In eerste instantie lijkt de wetgever te zijn uitgegaan van een actieve en alerte burger. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het concreet benoemen van de wederkerige rechtsbetrekking in de toelichting; de burger lijkt op gelijke voet te worden geplaatst met de overheid. Bestuursrechtgeleerden zoals Damen, Marseille en Koenraad hebben zich hier tegen verzet, Damen al sinds de totstandkoming van de Awb.¹¹⁶ Zij menen dat de burger per definitie geen juridisch onderlegd persoon is en dat de overheid hier rekening mee moet houden. Zij lijken het gelijk aan hun kant te hebben gekregen, gezien het onderzoek naar het doenvermogen van de burger door de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid en zeer recent nog het reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 19 november jl.¹¹⁷

De Awb stelt minimumeisen aan het betrekken van de burger in de procedures. Het is aan het bestuursorgaan om eventueel zelf extra stappen te zetten. De wetgever heeft bewust deze ruimte opengelaten voor bestuursorganen. Deze ruimte opvullen is niet zo eenvoudig als het lijkt, de Awb is immers gebouwd rond het besluitbegrip, terwijl het probleem van de burger zich mogelijk over meerdere besluiten uitstrekt, die soms zelfs zijn genomen door verschillende bestuursorganen. Daarnaast heeft een bestuursorgaan

¹¹⁶ Damen 1993, p. 111-112.

¹¹⁷ WRR 2017 en Reflectierapport Afdeling bestuursrechtspraak 2021.

bij het nemen van bepaalde besluiten te maken met derde-belanghebbenden. Door onder andere Damen wordt gepleit voor een bestuursrecht met twee gestrengheden, streng in een meerpartijenverhouding (met derde-belanghebbenden) en soepel in een tweepartijenverhouding (burger-overheid zonder effect op derden of andere belangen). In de Awb is met een eventueel verschil geen rekening gehouden. De toelichting benoemt een enkele keer dat meer partijen betrokken kunnen zijn, bijvoorbeeld in een bezwaarprocedure, maar maakt daar in de wetsartikelen over de procedurele vereisten geen enkel onderscheid in.

6.3 Biedt de Awb ruimte voor toepassen burgerperspectief?

De Awb biedt zeker ruimte voor het toepassen van een bestuursprocesrecht gericht op het burgerperspectief. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het niet dichtregelen van procedures rondom bezwaren; de Awb stelt alleen minimale eisen en het bestuursorgaan mag aan deze eisen een eigen invulling aan geven. Op zich is het een mooie gedachte dat de wetgever de ruimte laat aan een bestuursorgaan om couleur locale aan te brengen en dit ook te laten afhangen van de specifieke situatie. Maar deze ruimte wordt in de praktijk niet benut. Een bestuursorgaan dat zich strikt houdt aan de regels uit de Awb doet het daarom niet 'fout' en kan daar ook niet op worden afgerekend. Zeker bij een meerpartijenverhouding is een formalistische opstelling een veilige haven, het risico van benadeling van een van de partijen is immers niet ondenkbaar.

De Awb blijkt een aantal bepalingen te bevatten die zeer formalistisch kunnen worden uitgelegd door een bestuursorgaan. Zo heeft de indiener van een zienswijze in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geen recht om te worden gehoord. Als er ruimte is binnen de termijn (de aanvrager heeft een belang bij tijdige besluitvorming), kan een bestuursorgaan besluiten een gesprek te organiseren. De Awb biedt hier de ruimte voor, het is immers niet uitgesloten om een gesprek te organiseren en daarmee te proberen partijen nader tot elkaar te krijgen. De procedurele vereisten rondom de bezwarenprocedure kennen ditzelfde probleem. Zo wordt in hoofdstuk 7 van de Awb niet expliciet rekening gehouden met de belangen van een vergunninghouder als het bezwaar door derden wordt ingediend. Een formalistische uitvoering kan dan meebrengen dat de vergunninghouder pas op het laatste moment de datum van de hoorzitting verneemt en de stukken alleen mag komen inzien, terwijl het tijdig betrekken van degene om wie het besluit draait kan voorkomen dat relaties tussen de vergunninghouder en derde-belanghebbenden verharderen. De ruimte in deze formele regels wordt deels beschreven in het programma Passend contact met de overheid (PCMO), maar ook hier geldt dat het benutten van deze ruimte niet verplicht is. Daarbij maakt PCMO geen onderscheid tussen twee- en meerpartijenverhoudingen, terwijl dit voor de intensiteit van het contact wel uitmaakt.

Een ander formalistisch punt in de bezwarenprocedure is de termijn van zes weken voor het indienen van het bezwaarschrift. Deze termijn is vrij kort gehouden om zo snel mogelijk rechtszekerheid te creëren voor degene die het besluit ontvangt. Dat is een nobel streven, maar bij een tweepartijenverhouding geldt die rechtszekerheid alleen voor het bestuursorgaan, zoals onder andere Damen en Scheltema terecht stellen.¹¹⁸ Is dat het doel van rechtsbescherming tegen de overheid? Voor bestuursorganen is het lastig om hier een modus in te vinden, welke langere termijn is dan wel aanvaardbaar? Zeker voor bestuursorganen die zowel besluiten nemen met tweepartijenverhoudingen als met meerpartijenverhoudingen, zoals bij gemeenten, zou het wellicht betekenen dat zij een werkwijze moeten formuleren om hier handen en voeten aan te geven.

¹¹⁸ Damen NTB 2020/2, p. 3 en Scheltema AA 2021, p. 813.

6.4 Waarom lukt het niet?

Zoals hierboven staat beschreven bevat de Awb vrij veel ruimte om aan de procedurele kant van het besluitvormingsproces meer van het burgerperspectief uit te gaan. Waarom lukt het dan niet? Een aantal auteurs, waaronder Tjeenk Willink, wijt dit aan 'new public management'. De overheid moest bedrijfsmatiger gaan werken en de burger als klant beschouwen. Dat de burger aan gedwongen winkelnering moet doen en de overheid in eerste instantie dienend moet zijn, lijkt daarbij uit het oog verloren. Bij een zeer efficiënte (en dus wellicht goedkopere) overheid past geen uitstapje naar een informeel gesprek met een bezwaarmaker of een indiener van een zienswijze. Daarnaast speelt mee dat lagere overheden niet veel financiële middelen hebben. Zij worden daardoor ook gedwongen om een procedure zo strikt mogelijk in te steken, want tijd is geld.

Naast die (te) efficiënte overheid is er nog een belangrijke reden te zijn voor het niet benutten van de ruimte in de Awb door uitvoeringsinstanties: de aard van de overheidsjurist. Die is gericht op het dienen van het algemeen belang en de Awb ondersteunt die houding. Overheidsjuristen hebben zoveel aandacht voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dat daardoor wellicht eerder uit het oog verloren wordt dat ze te maken hebben met een burger met een individueel belang. Het afwegen van het individuele belang tegen het algemene belang binnen het bestuursprocesrecht is geen gemakkelijke zaak als de Awb niet helder is over welke mate van burgerperspectief aangehangen moet worden.

6.5 Codificeer de gewenste houding in Awb

Er zijn al veel ontwikkelingen gaande die zorgen voor een hernieuwde relatie tussen de overheid en de burger, iedereen is zoekende. Wat is een goede manier om (informeel) contact te hebben? Op welke manier doen we recht aan alle partijen? De Afdeling heeft recent stappen gezet in haar reflectierapport en de bestuursorganen worden door de Rijksoverheid ondersteund met het programma PCMO. Toch lijken deze op zichzelf staande initiatieven niet te leiden tot een structurele verandering; in ieder geval pakt elke instantie het op de eigen manier op, als het al opgepakt wordt.

Codificeren is tegennatuurlijk, er is immers al jaren een roep om minder regeldruk vanuit 'Den Haag'. Echter, een aansporing om de ruimte op te vullen met meer aandacht voor de burger leidt op uitvoeringsniveau juist tot een enorme regeldruk.¹¹⁹ Iedere organisatie moet immers voor zich bepalen op welke manier de zorgplicht of de ruimte wordt ingevuld. Codificeren op wetgevingsniveau kan er daarom juist voor zorgen dat de uitvoeringsinstantie daadwerkelijk met de burger in gesprek gaat. Daar is ruimte voor als niet eerst hoeft te worden bedacht of het wel in het lokale beleid qua uitvoering past. Dit betekent wel dat de codificatie concreet moet zijn. Ik verwacht dat de komende zorgplicht voor passende ondersteuning bij contact met de overheid uit het toekomstige artikel 2:1 Awb de eerste jaren niet gaat leiden tot passende ondersteuning. Immers, overall moet eerst nog bedacht worden wat passende ondersteuning inhoudt.

Het is aan te raden om die zaken te codificeren die de laatste jaren de aandacht hebben gekregen in de rechtspraak en de literatuur. De belangrijkste zaken zijn de verplichting tot (een poging tot) mediation bij bezwaar en de zienswijze in de UOV, de rol *vergunninghouder*, het toepassen van twee gestrengheden bij bezwaar- en beroepstermijnen, en – als middel om het maken van vormfouten te kunnen bestraffen - het schrappen van artikel 6:22 Awb. Over de meeste zaken wordt al sinds het begin van de Awb geschreven, maar dit heeft niet geleid tot (blijvende) verandering. Codificatie in de Awb door de wetgever is de enige oplossing die leidt tot blijvende verandering. Wellicht is de tijd hier nu rijp voor.

¹¹⁹ Westerman *RM Themis* 2006, p. 240 en Westerman *AA* 2012, p. 724.

Bij codificatie moet rekening worden gehouden met het verschil tussen twee- en meerpartijenverhoudingen. Als eerste geldt dat bij de poging tot mediation bij bezwaren. Een poging tot mediation tussen bestuur en burger is anders dan tussen bijvoorbeeld bestuur en ruziënde burens. Daarnaast zijn korte bezwaar- en beroepstermijnen juist wenselijk bij een meerpartijenverhouding, maar niet (altijd) bij een tweepartijenverhouding. Maak dat verschil duidelijk in de Awb.

6.6 Antwoord op de onderzoeksvraag

Het antwoord op de onderzoeksvraag is dat er geen ruimte gemaakt hoeft te worden in de Awb voor het burgerperspectief om zo het gevoel van procedurele rechtvaardigheid te vergroten. De ruimte is er, maar wordt desondanks niet optimaal benut. De beste manier om de aanwezige ruimte overal uitgevoerd te krijgen, is om de gewenste veranderingen (toch) te codificeren in de Awb. Het is daarmee geen mogelijkheid meer, maar een verplichting om op een bepaalde manier te handelen. Onderzoek door onder andere de Raad voor openbaar bestuur laat zien dat zonder wettelijke bepalingen een (groot) deel van de bestuursorganen de gewenste veranderingen niet oppakt. Dit heeft waarschijnlijk te maken met een gebrek aan urgentie, maar ook aan (financiële) capaciteit. Zolang een bestuursorgaan niet ruim in de middelen zit, zullen zaken die niet wettelijk verplicht zijn niet direct worden opgepakt. Als de wetgever het belangrijk vindt om minder formalistisch met de burger om te gaan is het zaak dat hij de handschoen oppakt om hier de randvoorwaarden voor te creëren. Eén randvoorwaarde is de Awb zo aanpassen dat de gewenste verandering in gang wordt gezet, waardoor? ook niet ieder bestuursorgaan of elke bestuursrechter het wiel hoeft uit te vinden. Als dat laatste namelijk het geval is, is het de vraag of de gewenste verandering wordt gerealiseerd. Het doet ook recht aan de juridische werkelijkheid; bij uitvoeringsorganisaties is heel veel oog voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Bij onduidelijke wetgeving wordt de beschikbare ruimte vaak niet opgevuld, omdat men bang is in de knel te komen met die basisvoorwaarden in het recht. Koester die juristen die waarde hechten aan rechtszekerheid en rechtsgelijkheid! Zij zullen niet snel een loopje nemen met het recht en zij zullen een nieuwe Awb ook omarmen. De wetgever is aan zet om de juristen bij bestuursorganen te ondersteunen.

Literatuurlijst

Alblas & Kingston NJB 2021/1975

Edwin Alblas & Suzanne Kingston, Milieuorganisaties in beroep, toegang tot de rechter vanuit empirisch perspectief, *NJB* 2021/1975.

Ten Berge NTB 2011/22

J.B.J.M. ten Berge, De mythische burger: strategische mensbeelden in het bestuursrecht, *NTB* 2011/22.

Bovens en Hertogh Beleid & Maatschappij 1997/6

M.A.P. Bovens en M.L.M. Hertogh, De toekomst van behoorlijk bestuur, *Beleid & Maatschappij* 1997/6, p.303-310.

Brenninkmeijer 2011

Alex Brenninkmeijer, Soorten rechtvaardigheid en hun invloed op een mediation, *NMI Tijdschrift Conflicthantering*, 2011, 4, p. 23-25.

Brenninkmeijer & Marseille NJB 2011/1586

Alex Brenninkmeijer en Bert Marseille, Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften, *NJB* 2011/1586.

De Cremer & Tyler Journal of Applied Psychology 2007

Davis de Cremer & Tom R. Tyler, The effects of trust in authority and procedural fairness on cooperation, *Journal of Applied Psychology*, 2007, Vol. 92, No. 3, p. 639-649.

Damen 1993

L.J.A. Damen, 'Bestaat de Awbmens?', in: J.L. Boxum (red.), *Aantrekkelijke gedachten. Beschouwingen over de Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 1993, p. 109-129.

Damen AB 2013/365

L.J.A. Damen, Procederen over procederen: primaire besluit werkelijk verzonden naar postadres?, *AB* 2013/365.

Damen 2019

Leo Damen, Van Awbmens naar responsieve burger?, in: *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 113-122.

Damen NTB 2020/2

L.J.A. Damen, Op naar 2GST in het bestuursrecht!, *NTB* 2020/2.

Van Ettekoven NJB 2021/101

B.J. van Ettekoven, Tussen wet en recht, *NJB* 2021/101.

Grootelaar 2018

H.A.M. Grootelaar, *Interacting with Procedural Justice in Courts*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2018.

Grootelaar & Van den Bos 2019

Hilke Grootelaar & Kees van den Bos, Awb vanuit een procedurele rechtvaardigheids perspectief: hulpmiddel, hinderpaal of handvat?, in: *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 579-587.

Ippel NTB 2018/63

Maurits Ippel, De mens als maatstaf voor de regels van het algemeen bestuursrecht, *NTB* 2018/63.

Jue NJB 2020/184

Ron Jue, Maatschappelijk effectiever rechtspreken, Mijn laatste tien jaar als bestuursrechter, *NJB* 2020/184.

Koenraad NTB 2020/52

L.M. Koenraad, De welwillende overheid, *NTB* 2020/52.

Koenraad NTB 2021/61

L.M. Koenraad, Empathisch bestuursrecht, *NTB* 2021/61.

Koenraad NJB 2021/1976

Rens Koenraad, Bestuursorganen in nood, *NJB* 2021/1976.

Kortmann NTB 2020/129

Tijn Kortmann, Maatwerk bij ontvankelijkheidsbeslissingen, *NTB* 2021/129.

Lubbers & Yan, NJB 2020/1812

Tim Lubbers & Wendy Yan, De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst, *NJB* 2021/1812.

Prettig contact met de overheid deel 3

A.T. Marseille, H.D. Tolsma, K.J. de Graaf, *Prettig contact met de overheid 3, juridische handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011.

Raad voor het openbaar bestuur 2014

Raad voor het openbaar bestuur, *Hoe hoort het eigenlijk, passend contact tussen overheid en burger*, Den Haag 2014.

Reflectierapport Afdeling bestuursrechtspraak 2021

Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken, Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Den Haag 2021.

Scheltema NJB 2015/814

Michiel Scheltema, Rechtseenheid of rechtsstaat als doelstelling van de Awb?, *NJB* 2015/814.

Scheltema NTB 2016/33

Michiel Scheltema, De burger in de rechtsstaat: Alice in Wonderland?, *NTB* 2016/33.

Scheltema NTB 2020/256

Michiel Scheltema, Handvatten voor vernieuwingen in het bestuursrecht, *NTB* 2020/256.

Scheltema NTB 2021/104

Michiel Scheltema, Digitalisering vanuit burgerperspectief, *NTB* 2021/104.

Scheltema AA 2021

Michiel Scheltema, Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten? Bouwstenen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht, *Ars Aequi*, september 2021, p. 809 – 820.

Schlössels Gst. 2010, 102

R.J.N. Schlössels, Bestaat er nog een dienende overheid? Kritische opmerkingen vanuit het perspectief van de decentrale overheid, *Gst.* 2010, 102.

Smilde NJB 2021/2476

Miek Smilde, De toekomst van de jurist begint op de basisschool, *NJB* 2021/2476.

Tjeenk Willink 2021

Herman Tjeenk Willink, *Kan de overheid crises aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*, Amsterdam: Prometheus 2021.

Verheij 2005

Nico Verheij, Relatief onaantastbaar, oratie Universiteit Maastricht 2005 (te raadplegen via <https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/relatief-onaantastbaar>).

Voermans 2021

Wim Voermans, *Het land moet bestuurd worden, Machiavelli in de polder*, Amsterdam: Prometheus 2021.

Voermans & Waling 2020

Wim Voermans & Geerten Waling, *Gemeente in de genen, tradities en toekomst van de lokale democratie van Nederland*, Amsterdam: Prometheus 2020.

Waasdorp NTB 2017/7

J.R.K.A.M. Waasdorp, De responsieve bezwaarschriftencommissie, *NTB* 2017/7.

Wever JBPlus 2020(4)

M. Wever, De do's en don'ts voor de informele behandeling van bezwaren, *JBPLUS* 2020(4).

Wever 2020

M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures*, Nijmegen : Wolf Legal Publishers, 2020.

Westerman RM Themis 2006

P.C. Westerman, Outputsturing in de rechtsstaat, *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2006-6, p. 237-241.

Westerman AA 2012

P.C. Westerman, Ruimte door regels, *Ars Aequi*, oktober 2012, p. 720-728.

WRR 2017

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017.

Jurisprudentielijst

HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7 (C-826/18 Varkens in Nood)

HR 28 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1051.

ABRvS 13 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD9966.

ABRvS 16 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK6777.

ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.

ABRvS 11 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1788.

ABRvS 27 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:267

CRvB 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500.

Rb Gelderland 16 september 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:5873.

Rb. Limburg 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159

Rb. Rotterdam 25 februari 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:1894.