

---

# Artikel

## Bestuurslasten en -baten van de Awb in ambtenarenzaken bij het rijk

### 1. Bestuurslasten ten gevolge van de Awb

#### 1.1 De discussie over de bestuurslasten van de Awb

De discussie over de mogelijke lasten die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) teweegbrengt is sedert de inwerkingtreding van de wet in 1994 vinnig geweest. Zo klaagden begin 1996 een aantal burgemeesters van grote gemeenten hun nood over de vertraging en verstarung van de bestuurlijke besluitvorming ten gevolge van de rechtspraak op basis van de Awb.<sup>1</sup> Bestuursrechtelijke specialisten van buiten het openbaar bestuur repliceerden door te wijzen op de baten die de Awb oplevert in de vorm van verankering van fundamentele rechtswaarden en een toename van rechtszekerheid en rechtsbescherming tegen bestuursoptreden.<sup>2</sup> Harde gegevens over de aard en omvang van die bestuurslasten ontbraken echter. Ook de in 1995 en 1996 door verschillende onderzoeksgroepen uitgevoerde onderzoeken ten evaluatie van de Awb leverden weinig gegevens op over de omvang van de bestuurslasten ten gevolge van de Awb. Weliswaar werd er onderzoek uitgevoerd naar de feitelijke omvang van de mogelijke bestuurslasten tengevolge van de Awb, maar het ontbreken van een deugdelijk inzicht in de bestuurslasten vóór de invoering van de Awb, de niet systematische registratie van gegevens over bestuurslasten na de invoering van de Awb, het ontbreken van overeenstemming over het begrip bestuurslasten zelf, alsmede een ontbrekend inzicht tussen bestuurslasten welke wel en niet het gevolg zijn van de Awb, maakten het vooralsnog onmogelijk betrouwbare kwantitatieve uitspraken te doen.<sup>3</sup> Wel leverde de evaluatie een kwalitatief beeld op van de met de introductie van de Awb gemocide bestuurslasten. De verzamelde indrukken uit het onderzoek deden de Awb-evaluatiecommissie Polak in voorlopige zin concluderen dat de introductie van de Awb niet of slechts in beperkte mate tot extra bestuurslasten heeft geleid.<sup>4</sup> Een van de laatste wapenfeiten in de discussie betreft het eind 1997 uitgebrachte rapport van de werkgroep Van Kemenade, 'Bestuur in geding'.<sup>5</sup> In dit rapport worden ingrijpende voorstellen tot wijziging van de Awb gedaan, teneinde 'juridisering', en de negatieve invloed die daarvan uitgaat op de mogelijkheden tot slagvaardig bestuur, terug te dringen. Hiermee keert het rapport zich, samen met een door de VNG aanbesteed onderzoek naar de bestuurslasten ten gevolge van de Awb<sup>6</sup> voor gemeentelijke overheden, tegen de relativerende geluiden die naar voren kwamen in het Awb-evaluatierapport van de commissie Polak.

1 Zie GPh Blockx, Rechtspraak in de knel door het openbaar bestuur, in *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (NTB)*, januari 1997, afl. 1, p. 1 e v, J.B.J.M. ten Berge, De olopemde spanningen tussen openbaar bestuur en rechter, openingsred. VAR-jaarvergadering 10 mei 1996, *Geschriften VAR* 1996, 117, p. 7. Zie ook PW Tops, Opmies van rechters en burgemeesters over 'juridificering', in *NTB* 1997, afl. 1, p. 30 e v.

2 Zie o.a. J.E.M. Polak, de bestuursrechtspraak en de juridisering, in *NJB* 1997, afl. 21, p. 950 e v en B.W.N. de Waard, Rechtsbescherming in bescherming, in *NTB* 1997, afl. 1, p. 6 e v.

3 Zie ook het kabinetsstandpunt Evaluatie Algemene wet bestuursrecht, kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46, p. 10 e v.

4 Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht (zie Polak), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996*, 's-Gravenhage 18 december 1996. Een van de voorbeelden van een beperkte toename van de bestuurslasten betreft de toename van bestuursleden ten gevolge van de - in de Awb - nieuwe hoorplichten (vooral bij WW- en AAW-zaken) en verplichte bezwaar schriftprocedures (waar die eerst nog niet bestonden). Zie Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht (zie Polak), *aw*, p. 13.

5 Rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur, Provinciechefs Noord-Holland, 1997.

6 Zie SGBO, *Gemeenten en de invoering van de Awb*, tweede meting, 's-Gravenhage 1997.

Hoe zit het nu met die bestuurslasten die de Awb al dan niet veroorzaakt? Als een ding duidelijk wordt uit de discussie op dit terrein, is het wel dat die vraag niet in zijn algemeenheid te beantwoorden valt, nog afgezien van de moeilijkheden die er bestaan om een kwantitatief inzicht te krijgen. Welke bestuurslasten zich in welke omvang voordoen hangt sterk af van het beleidsterrein en de overheidsgeleding die met de Awb wordt geconfronteerd. Daarnaast speelt nog het probleem dat naast bestuurslasten, de Awb ook baten van verschillende soorten en maten oplevert. De lasten en de baten zijn daarbij ook niet altijd evenredig verdeeld over de bij de toepassing van de Awb betrokkenen. Hierdoor ontstaat een tamelijk complex netwerk van oorzaak-gevolg-relaties.

### *1.2 Onderzoek naar de bestuurslasten en -baten in personeelsaangelegenheden van het Rijk*

In deze bijdrage besteden we aandacht aan een onderzoek naar de bestuurslasten en -baten van de Awb in personeelsaangelegenheden van het Rijk; een onderzoek dat werd verricht door het Tilburgse Centrum voor procesrecht in samenwerking met het Tilburgse Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies (IVA).<sup>7</sup> Het onderzoek werd in 1997 in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken uitgevoerd, en beoogde inzichtelijk te maken hoe en welke bestuurslasten en -baten tengevolge van de Awb in de onderzochte periode zijn opgetreden. Daarbij is vooral ook gekeken naar de vraag welke gevolgen de introductie van de verplichte bezwaarschriftenprocedure heeft gehad. Lasten en baten zijn er in verschillende soorten en maten. In het onderzoek zijn drie soorten onderscheiden, te weten:

a. de bestuurslasten van puur *financiële aard* (o.a. de kosten die moesten worden gemaakt om primaire besluiten te kunnen nemen, bezwaarschriften af te kunnen doen, etc.);

b. bestuurslasten van *organisatorische aard* (o.a. de lasten gemoeid met het aanpassen van het personeelsbeleid, de druk op de beslissingsruimte van het management, de ontwikkeling van routines en procedures voor bijvoorbeeld de afhandeling van bezwaarschriften, etc.) en

c. de bestuurslasten verbonden met de *kwantitatieve aspecten* van de Awb (bijvoorbeeld de gevolgen van de Awb voor de inhoud en motivering van besluiten, de gevolgen van de Awb voor de gehanteerde termijnen van besluitvorming, de mate van formalisering van het nemen van het primaire besluit, etc.).

Om een indruk van de lasten en baten van de Awb te krijgen is onderzoek verricht naar wetgeving, literatuur en jurisprudentie, en zijn interviews gehouden met personeelsfunctionarissen en managers bij het rijk met verschillende (departementale) herkomst, rechtshulpverleners, ambtenarenrechters, en (andere) ambtenarenrechtelijke deskundigen. Om het beeld te complementeren zijn kwantitatieve analyses uitgevoerd op cijfers over o.a. de omvang en duur van besluitvorming, bezwaarschriftbehandeling en Awb-beroepen in eerste aanleg. Verder is gekeken naar de formatieve effecten van de introductie van de Awb en enkele andere kostenindicatoren. De cijferanalyses zijn gebruikt om het algemene beeld van de opgetreden bestuurslasten en -baten te larderen. In de navolgende paragrafen zullen de in het onderzoek aangetroffen lasten en baten worden besproken; achtereenvolgens in de fase van de primaire besluitvorming (paragraaf 2), de bezwaarschriftprocedure (paragraaf 3) en het beroep op de rechter (paragraaf 4). In paragraaf 5 bespreken we kort enige conclusies die aan de resultaten van het onderzoek kunnen worden verbonden.

## **2. De voorbereiding van ambtenarenrechtelijke besluiten**

Als lasten die optreden bij de voorbereiding van besluiten in ambtenarenzaken ten gevolge van de Awb komen uit het uitgevoerde onderzoek vooral de lasten naar voren die het gevolg zijn van de – in de jurisprudentie tot uitdrukking gekomen – uitbreiding van het besluitbe-

<sup>7</sup> Zie P. Albers, W.J.M. Voetmans, B.W.N. de Waard, *De bestuurslasten en -baten van de Awb in personeelsaangelegenheden van het rijk*, Tilburg 1997.

grip. De omstandigheid dat een aantal reorganisatie(deel)besluiten<sup>8</sup> (en sommige besluiten in het kader van functiewaardering)<sup>9</sup> die voorheen niet appellabel waren, vatbaar zijn geworden voor bezwaar en beroep van individuele ambtenaren, geeft in de praktijk aanleiding tot kritiek. Door deze beroepbaarheid kunnen, zo is de indruk, medezeggenschapsresultaten worden doorkruist door beroepen van individuele ambtenaren. Daarnaast wordt het volgens een aantal van de geïnterviewden door de vele bedenkingen-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden extra bezwaarlijk om reorganisaties door te voeren. In de praktijk werden ook de 'hoorplichten' ex artikel 4:7 en 4:8 Awb in het kader van de voorbereiding van besluiten<sup>10</sup> als onduidelijk en soms verwarrend ervaren. Onduidelijkheid over de vraag of het nodig is een 'zienswijzegesprek' te houden, leidt er in de praktijk nogal eens toe dat onnodig wordt 'gehoord', hetgeen extra kosten met zich brengt. Al dragen de hoorplichten in een aantal gevallen bij aan enige vertraging van het proces van besluitvorming, volgens een aantal geïnterviewden, in het algemeen neemt het voorbereiden van besluiten niet veel meer tijd dan het geval was in de pre-Awb periode.

Overigens dient bij de beoordeling van de Awb-kritische opmerkingen wel bedacht te worden dat door de decentralisatie van het personeelsbeleid en de keuze bij de meeste departementen om het nemen van primaire besluiten en besluiten op bezwaar gedeeltelijk door de directe personeelsmanager bij het rijk af te laten doen, een aantal personen voor het eerst met (voorbereiding van) besluitvorming in ambtenarenzaken werd belast: veel van met name de geïnterviewde managers hadden vóór de invoering van de Awb nog weinig of geen ervaring met het ambtenarenrecht en ambtenarenrechtelijke procedures.

De Awb-regeling ter zake van de motivering van besluiten wordt al met al niet als erg belastend ervaren. Er wordt in het algemeen wat beter en uitgebreider gemotiveerd onder de Awb, volgens de meeste respondenten. Goede motivering draagt volgens hen bij aan het transparanter maken van de besluiten en dat is winst voor de legitimatie van besluiten. De motiveringsplichten passen daarmee goed in het kader van de nieuwe en open managementstijl op de departementen, vindt een aantal van de respondenten. Als verdere baten van de Awb-regeling inzake de voorbereiding van besluiten wordt gewezen op de bijdrage die de Awb aan de kwaliteit van de besluitvorming levert. Beter voorbereide en beter gemotiveerde besluiten hebben vaak een hogere inhoudelijke en juridische kwaliteit.

Een verschijnsel dat, blijkens het onderzoek, na invoering van de Awb-regeling is opgetreden ter zake van de voorbereiding van besluiten is de verschriftelijking van routines en procedures. Meer dan voorheen worden besluiten schriftelijk voorbereid (dossievorming) en is er een neiging om verslagen te maken van gesprekken die de rechtspositie van de ambtenaar raken. Die verschriftelijking wordt over het algemeen niet als negatief ervaren. Het komt goed van pas als er al een uitgewerkt dossier ligt indien er een bezwaarschrift- of beroepsprocedure moet worden doorlopen. Aan de verschriftelijking zijn natuurlijk ook lasten verbonden. Ten eerste zijn er de directe kosten van het vervaardigen van de dossiers. Daarnaast is er de indirecte last van de verminderde flexibiliteit in het berichtenverkeer tussen ambtenaar en personeelsverantwoordelijke/lijnmanager. Informele afspraken en oplossingen worden wat moeilijker.

Tijdens en net na de invoering van de Awb zijn er wat lasten opgetreden die te maken hebben met de invoeringsbegeleiding. Zo zijn er investeringen gepleegd in voorlichtingsmateriaal en opleidingen. Verder worden er voortdurend investeringen verricht op de departementen in voorlichting en advies aangaande de betekenis van de Awb voor personeelsaange-

8. Zie o.a. – als een van de eerste uitspraken op dit vlak – de uitspraak Pres. CRvB 21 december 1994, *JB* 1995, 43, m.nt. E.A.M.S. en de bevestiging van deze uitspraak in een bodemzaak CRvB 19 oktober 1995, *JB* 1995, 310 en CRvB 16 februari 1995, *TAR* 1995, 104.

9. Zie o.a. CRvB 4 juli 1996, *RAmb* 1997, nr. 10 m.nt. Voermans en CRvB 27 februari 1997, *RAmb* 1997, 141, m.nt. Voermans.

10. De term 'hoorplichten' is niet zuiver, maar wordt (ook door ons) kortheidshalve gehanteerd voor de plicht de aanvrager of andere belanghebbende in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen.

---

legenheden en worden er Awb-conforme werkinstructies en modelbrieven vervaardigd. Per saldo gaven de meeste geïnterviewden aan dat bij de Awb-regeling van de voorbereiding van besluiten de baten de lasten overstijgen.

### 3. De Awb-bezwaarschriftprocedure

De verplichte bezwaarschriftprocedure in het ambtenarenrecht heeft nieuwe bestuurslasten veroorzaakt. Dat kan ook niet anders: die verplichting bestond in het ambtenarenrecht niet, in de aan invoering van de Awb voorafgaande periode. Als belangrijkste lasten worden wel genoemd de lasten ten gevolge van de bemensing van de bezwaarschriftencommissie (vooral de centrale bezwaaradviescommissies brengen kosten met zich) en de administratieve bewerking en afhandeling van de bezwaarschriften. Er bestaat wel tamelijk brede waardering voor de Awb-bezwaarschriftprocedure, al wordt er op gewezen dat het bestaan ervan in combinatie met de verplichte bezwaar- en beroepsclausule onder Awb-besluiten (ex art. 3:45 Awb) een aanzuigende werking heeft op bezwaarschriften.

Enkele respondenten die werden betrokken in het onderzoek verklaarden zich apert tegenstander van de verplichte bezwaarschriftenprocedure. Zij zagen in de procedure in een aantal gevallen niet veel meer dan een rituele dans: vooral waar het bezwaren tegen zware besluiten zoals ontslag of (andere) zware disciplinaire maatregelen betreft, zullen partijen toch doorprocederen, om een oordeel van de rechter te krijgen in het conflict. Dergelijke besluiten zijn bovendien vaak al op vrij hoog niveau voorbereid. De kans dat er een verschuiving van standpunten optreedt tijdens de Awb-bezwaarschriftprocedure is in dergelijke zware gevallen minimaal, aldus deze respondenten.

Naast de lasten van personele en directe financiële aard die de bezwaarschriftprocedure meebrengt zijn er indirecte bestuurslasten die vooral spelen wanneer er op departementen centrale bezwaaradviescommissies fungeren. Vertegenwoordigers van gedeconcentreerde diensten die over hun eigen besluiten voor deze centrale bezwaaradviescommissies mochten 'procederen', hebben de neiging in het defensief te gaan. Deze vertegenwoordigers voelen zich nogal eens beoordeeld, en bepleiten hun zaak alsof het al een zaak voor de rechter betrof. Dit is niet bevorderlijk voor de flexibiliteit in de opstelling van de zijde van de gedeconcentreerde dienst. Verder wordt de inhoudelijke intensiteit waarmee de externe bezwaaradviescommissies adviseren als belastend ervaren. De letterlijke tekst van het concept-besluit op bezwaar wordt meestal bijgevoegd. Dit wordt door de voor de beslissing verantwoordelijke personen wel ervaren alsof de inhoudelijke beslissingen geheel worden gedictieerd. Daardoor krijgen gedeconcentreerde diensten vaak het gevoel dat ze geen greep meer op de besluitvorming hebben, hoewel zij wel verantwoordelijk blijven voor de beslissing. Verlies van greep op de behandeling wordt ook als onaangenaam ervaren indien er, zoals vaak het geval is, vertragingen in de behandeling van het bezwaarschrift optreden. Het niet halen van de termijnen en het uitlopen van de bezwaarschriftbehandeling is overigens een probleem. Verder wordt ook hier de individuele beroepbaarheid van reorganisatie(deel)besluiten weer ten tonele gevoerd als grote last die is verbonden met de Awb-bezwaarregeling.

De verhoging van de juridische kwaliteit van de besluitvorming, de uitstralingseffecten van het werk van de bezwaarschriftcommissies in de organisatie, het 'binnenshuis' op kunnen lossen van een conflict en de zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure worden als kennelijke baten van de verplichte Awb bezwaarschriftprocedure aangemerkt. Deze baten worden substantieel geacht. De meeste respondenten zijn enthousiast over het functioneren van de bezwaarschriftenprocedure, met de gemaakte kanttekingen. De baten van de Awb-regeling wegen zwaarder dan de lasten die zijn verbonden aan de bezwaarschriftprocedure. De beoordeling van de bezwaarschriftfase is positiever dan die van het Awb-regime betreffende de voorbereiding van besluiten.

### 4. Het beroep bij de rechter

In feite brengt de Awb-regeling inzake het beroep bij de rechter in ambtenarenzaken nauwelijks nieuwe lasten mee voor de betrokken bestuursorganen. De beroepsprocedure bestond

---

---

ook voor de inwerkingtreding van de Awb, en lijkt ook sterk op de voorheen bestaande regeling. Wat echter wel opmerkelijk is, is dat de verwachte daling in het aantal ambtenarenrechtelijke beroepschriften zich niet lijkt door te zetten, na een korte periode waarin de beroepen inderdaad wat terugliepen. Al heeft de bezwaarschriftprocedure ontgezeglijk zelfwerking ten opzichte van het totale volume van de beroepschriften, een absolute teruggang ten opzichte van de pre-Awb periode was niet meer merkbaar ten tijde van de afsluiting van het onderzoek (1997). Het uitblijven van een teruggang is des te opmerkelijker omdat onder het nieuwe procesrecht van de Awb voor beroepszaken ook het griffierecht substantieel is verhoogd. De aanzuigende werking van de bezwaarschriftprocedure en de attentiefunctie van de mededeling ex artikel 3:45 Awb lijken factoren die debet kunnen zijn aan de omstandigheid dat het aantal ambtenarenberoepen weer ongeveer op het oude volume lijkt te zijn teruggekeerd.

De opzet van het beroep bij de rechter brengt slechts enkele nieuwe lasten voor bestuursorganen mee. Genoemd kunnen worden de proceskostenveroordelingen (die bijna alleen tegen bestuursorganen worden uitgesproken) en de kosten die juridische bijstand voor de overheid met zich brengt. De neiging om de landsadvocaat of een extern adviesbureau in te schakelen is onder de Awb groter geworden. Proceslasten zijn er ook in de vorm van vertegenwoordiging ter zitting.

De termijnen voor het indienen van stukken en verweerschriften worden vaak als kort ervaren door personen die verantwoordelijk zijn voor het verweer. Het is moeilijk – zij het gemakkelijker dan vroeger<sup>11</sup> – om stukken op tijd bij de rechter te krijgen. De dossiervormingsfunctie en betere voorbereiding van zaken tijdens de bezwaarschriftenprocedure worden door de geïnterviewde rechters wel als bijzonder positieve aspecten genoemd. Het instrueren en behandelen van zaken wordt daardoor eenvoudiger. Vooralsnog blijkt echter nog niet dat dit heeft geleid tot een per saldo snellere behandelingsduur in beroep: de totale doorlooptermijnen blijken moeilijk te bekorten.

Vanuit het gezichtspunt van een snelle en effectieve geschilbeslechting wordt veelal in positieve bewoordingen gesproken over de voorlopige voorzieningsprocedure uit de Awb. Deze wordt veel gebruikt, ook om het ontbreken van schorsende werking van bezwaar en beroep in ambtenarenzaken op te vangen. In het algemeen deelt de beroepsprocedure in de waardering die het bezwaar- en beroepsstelsel van de Awb ten deel valt. De baten maken de lasten volgens de geïnterviewden ruimschoots goed.

## 5. Algemene conclusies en mogelijke maatregelen ter voorkoming van onnodige bestuurslasten tengevolge van de Awb

### 5.1 *Het Awb-ambtenarenrecht als kader voor de ambtenarenrechtelijke rechtsverhoudingen?*

Vooralsnog bij diegenen die ook al onder het pre-Awb ambtenarenrecht gewend waren intensief te werken met het ambtenarenrecht, bestond veel waardering voor het nieuwe ambtenarenrecht onder de Awb. In het bijzonder werden de werking van de bezwaarschriftprocedure en aansluiting naar de beroepsprocedure als zeer positief ervaren. Deze laatste groep benadrukt sterk de bestuursbaten van de Awb. Zo wordt er op gewezen dat de Awb de juridische kwaliteit en zorgvuldigheid van de besluitvorming ten goede komt, en de transparantie en de legitimatie van de besluitvorming verhoogt en daardoor voorkomt dat er veel bezwaren worden gemaakt, maar ook beroepen worden ingesteld. De Awb wordt geroemd om de helderheid van het kader dat er in wordt geschetst. De rechtszekerheid is, nu de regeling van de rechtsbescherming grotendeels integraal in de Awb is opgenomen, toegenomen. Deze laatste groep vindt de bestuurslasten die de Awb meebrengt een relatief kleine prijs die moet worden betaald, voor de hoge baten die de Awb oplevert. Wat de personele lasten betreft die de introductie van de Awb heeft meegebracht, wordt opgemerkt dat de meeste van die lasten

---

11. Dank zij betere dossiervorming vooraf en de bezwaarschriftprocedure.

zijn opgevangen door een accentverschuiving binnen bestaande takenpakketten en functies.

Echter, zoals hierboven al aangegeven, bevond zich onder de geïnterviewden ook een – betekenisvolle – minderheid van ‘Awb-kritische’ personen. Voor een belangrijk deel bestond deze groep uit mensen die pas door de introductie van de Awb met de toepassing van ambtenarenrecht te maken hebben gekregen. Respondenten uit deze groep merkten op dat sprake is van formalisering, juridisering en een te groot aantal rechtsbeschermingsmogelijkheden. Die kritiek richt zich ten dele over het hoofd van de Awb heen, tot de juridische vormgeving van de ambtenarenrechtelijke arbeidsverhouding in het algemeen: door enkele respondenten werd expliciet de vraag opgeworpen of anno 1997 nog wel voldoende grondslag bestaat voor een van het gewone arbeidsrecht afwijkend publiekrechtelijk arbeidsrecht zoals het huidige ambtenarenrecht. Behandling van deze – op zichzelf legitieme – vraag viel buiten het bestek van het hier besproken onderzoek.

De ‘Awb-kritische’ groep is geneigd om meer dan anderen oog te hebben voor de bestuurslasten die de Awb meebrengt. De lasten en kosten op het personele vlak (met name voor de bemensing van de bezwaarschriftprocedure) en het organisatorische vlak (invoeringsbegeleiding, advisering, overleg e.d.) wegen vanzelfsprekend zwaar voor personen die tot deze groep gerekend kunnen worden. Het is anderzijds opvallend dat leden van deze groep die fundamentele kritiek op het stelsel oefent wel aangeven dat het stelsel ook baten heeft, gegeven het feit dat het nu eenmaal bestaat en uit dien hoofde voorlopig aanvaard moet worden. Vooral waar het gaat om de bijdrage die het Awb-ambtenarenrecht levert aan de juridische kwaliteit, door de bezwaarschriftprocedure en de beroepsprocedure, is ook deze groep positief gestemd. Als buiten discussie wordt gesteld dat de publiekrechtelijke Awb het gegeven kader is voor de regeling van de ambtenarenrechtelijke rechtsverhouding, wegen ook voor deze groep in het algemeen de baten zwaarder dan de lasten.

### *5.2 Appellabiliteit besluiten van algemene strekking / teveel rechtsbeschermingsmomenten?*

Het verschil in kritische houding ten opzichte van het ambtenarenrecht onder de Awb, tussen personen die wel, en personen die geen ervaring met het pre-Awb-ambtenarenrecht hebben we in het onderzoek als erg opvallend ervaren. Het zou echter te gemakkelijk zijn de gehoorde kritiek af te doen met de conclusie dat deze vooral afkomstig is van personen die weinig ervaring hebben met het ambtenarenrecht en die onder de geïnterviewden bovendien in de minderheid zijn. We zijn in het onderzoek dan ook de belangrijkste bezwaren die ten aanzien van het Awb-ambtenarenrecht werden geuit nog eens thematisch nagegaan.

Het hierboven als eerste genoemde punt van kritiek betrof het probleem van de appellabiliteit van besluiten van algemene strekking. Het aantal rechtsbeschermingsmomenten onder de Awb wordt door de critici als overvloedig ervaren. In het licht van de Awb en de daarop gevestigde jurisprudentie zijn sommige besluiten van algemene strekking niet alleen appellabel, maar wordt het belang van individuele ambtenaren ook zodanig bij die besluiten betrokken geacht, dat zij als belanghebbende worden aangemerkt (reorganisatiebesluiten; besluiten tot waardering van organieke functies). Op zichzelf past dit in de lijn die met de Awb is ingezet: zelfs algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels zouden appellabel moeten worden. In de interviews komt naar voren dat de rechtsbeschermingsmogelijkheden wel worden ervaren als mogelijke bronnen van doorkruising van – al met de nodige waarborgen omklede – besluitvorming. Vanuit de juridische invalshoek gezien is dat geen zuivere aanduiding van de rol die bezwaar en beroep hier hebben te vervullen. Voor wie voorop stelt dat overheidsbesluitvorming zich dient te bewegen binnen de grenzen van hetgeen rechtens aanvaardbaar is – hoe discretionair het karakter van de uitgeoefende bevoegdheden ook moge zijn –, past het beeld van de doorkruising niet: waar zich het bijzondere geval voordoet dat moet worden vastgesteld dat die juridische grenzen zijn overschreden, mag dat niet worden gezien als een situatie waarin de rechter een door de overheid legitiem gekozen pad doorkruist, maar als een situatie waarin de rechter die overheid aangeeft binnen welke grenzen zij haar paden mag kiezen – mede gelet op door die overheid zelf uitgevaardigde regels en besluiten. En ook van een bezwaarschriftcommissie mag verwacht worden

dat deze een veelomvattende besluitvorming niet lichtvaardig onderuit zal halen op basis van een individueel bezwaar. Een en ander neemt niet weg dat als de rechter in een concreet geval een besluit van algemene strekking vernietigt, de praktische gevolgen kunnen zijn dat beslissingen ten aanzien van een groot aantal individuen als dominanten worden meegesleept in de val van de beslissing ten aanzien van de ambtenaar die in beroep kwam.

Bij de beoordeling van de vraag of de ambtenarenrechter te gemakkelijk aanvaardt dat ambtenaren tegen bepaalde beslissingen een beroepsrecht hebben, is het goed ook de tegenvraag aan de orde te stellen: wat gebeurt er, als de ambtenarenrechter géén bescherming zou bieden, in situaties waarin beslissingen vallen die bepalend kunnen zijn voor de rechtspositie van de individuele ambtenaar? De kans bestaat dat betrokkenen dan de civiele rechter zullen willen inschakelen. De geschiedenis van vóór de Awb heeft laten zien dat het dan waarschijnlijk is dat zich de nodige juridische puzzels en discussies zullen voordoen, zelfs als de civiele rechter zich erg terughoudend betoont.<sup>12</sup>

Wat de inrichting van de besluitvormingsprocessen betreft is verder denkbaar dat het doorlichten van de toepasselijke regelingen op mogelijkheden van concentratie van rechtsbeschermingsmomenten winst kan opleveren. Waar dit al in voldoende mate is gebeurd, en personen die de regelingen uitvoeren onduidelijkheden signaleren over de status van bepaalde stappen in het licht van de Awb, lijkt interne voorlichting nodig. Een voorbeeld biedt artikel 6 van de 'Regeling procedure bij reorganisatie'. Het artikel regelt de zogenaamde uniforme bedenkingenprocedure die in het kader van een reorganisatie kan worden gevolgd: een mogelijkheid voor de ambtenaar om zijn bedenkingen kenbaar te maken tegen een voornemen hem al dan niet te plaatsen op een passende functie. Hoe verhoudt deze procedure zich tot het Awb-procedurerecht? De lezer van bedoeld artikel 6 zou kunnen denken dat het voornemen tot al dan niet plaatsen is aan te merken als een besluit in de zin van de Awb (zeker nu de figuur is opgenomen in een algemeen verbindend voorschrift, en aan de figuur rechtsgevolgen zijn verbonden). Dan zouden tegen het voornemen (ook) de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van de Awb openstaan. Wij nemen echter aan dat artikel 6 slechts is bedoeld als concrete vertaling van hetgeen in artikel 4:8 Awb is bepaald. Dan is de bedenkingenprocedure slechts een opstapje naar de eigenlijke plaatsing in een bepaalde functie. 'Bedenkingen kenbaar maken' (artikel 6 van de ministeriele regeling) is dan op te vatten als een vertaling van 'zijn zienswijze kenbaar maken' (artikel 4:8 Awb). Awb-bezwaar en -beroep zijn dan alleen mogelijk tegen de eigenlijke plaatsing, en voorafgaand aan een besluit tot plaatsing hoeft, na toepassing van artikel 6 van de Regeling, artikel 4:8 Awb niet meer toegepast te worden. Meer in het algemeen verdient het, zo hebben we aangegeven, aanbeveling te zoeken naar wegen om – nog beter dan nu het geval is – de normen en instrumenten van de Awb in te zetten in het algehele personeelsbeleid; dat wil zeggen, te zoeken naar synergie tussen managementdoelen en de regels van de Awb (denk aan het verenigen van 'hoorplicht' en het voeren van gesprekken met medewerkers/het motiveren van besluiten en het transparant maken van motieven van beslissingen).

12 Wij wijzen bijvoorbeeld op de uitspraak CRvB 27 juni 1989, *JAR* 1989, 173, m nt BWN de Waard in *TAR* 1990, p 39-40. In die zaak, over de vraag of een *voordracht* tot benoeming als appellabel besluit kon worden aangemerkt, had het Ambtenarenrecht Roermond de ambtenaar ontvangen, met als overweging 'Niet-ontvankelijkverklaring kan naar het oordeel van het gerecht alsdan slechts leiden tot ingrijpen van de civiele rechter middels de Kort Geding-procedure waardoor het "corpus alienum" (vide Centrale Raad van Beroep 13 februari 1986, *RSV* 1986/87) mogelijk wijs een vaste plaats in het ambtenarenrecht verkrijgt'. De Centrale Raad hield echter vast aan de jurisprudentielijn, en achtte het beroep tegen een weigering van een voordracht tot benoeming niet-ontvankelijk. Vgl ook de noot van E.M.H. Hirsch Ballin bij CRvB 13 februari 1986, in *TAR* 1986, p 216-218. Het Du Pied-arrest (HR 4 december 1987, *AB* 1988, 189 m nt FHvdB, *TAR* 1988, 65, m nt M.H. Kobussen in *TAR* 1988, p 535 e.v.) sloot – anders dan sommige commentatoren meenden – bemoeienis van de burgerlijke rechter met ambtenarenzaken niet uit. Vgl BWN de Waard, in *TAR* 1991, p 703-705, en vgl het bekende Changoe-arrest, HR 28 februari 1992, *AB* 1992, 301 m nt FHvdB.

### 5.3 Onduidelijkheid over hoorplichten

Een belangrijk gesignaleerd knelpunt had betrekking op onduidelijkheden over wanneer en hoe 'gehoord' dient te worden in het kader van de artikelen 4:7 en 4:8 Awb. Veel geïnterviewden stelden zich op het standpunt dat op basis van artikel 4:7 in ieder geval gehoord moet worden ingeval een afwijzend besluit jegens de aanvrager wordt voorgenomen. Dat is niet juist. Het cumulatieve karakter van de eisen die in het eerste lid van artikel 4:7 (èn van art. 4:8) zijn opgenomen brengt mee dat 'horen' niet altijd nodig is. Het 'in de gelegenheid stellen zijn zienswijze naar voren te brengen' is alleen vereist als zowel de in die bepaling onder a. opgenomen conditie alsook de onder b. opgenomen conditie zich voordoet. Er moet derhalve sprake van zijn dat de beslissing steunt op gegevens 'die afwijken van de gegevens die door de aanvrager [of belanghebbende] zelf ter zake zijn verstrekt'. In de jurisprudentie is bevestigd dat genoemde bepalingen vooral een verificatiefunctie hebben (dat wil zeggen een functie ten behoeve van het vaststellen van de juiste feiten en omstandigheden), en niet zozeer een rechtsbeschermingsfunctie.<sup>13</sup>

Daar komt bij, dat inmiddels wel vast staat dat zowel de Afdeling bestuursrechtspraak RvS als de Centrale Raad van Beroep een schending van artikel 4:8 Awb in beginsel reparabel achten in de bezwaarschriftfase.<sup>14</sup> In de interviews werd ons meegedeeld dat bij twijfel over de vraag of 'horen' nodig is, nogal eens het zekere voor het onzekere wordt genomen en dan 'toch maar weer wordt gehoord'. Ook uit de bevindingen van de Awb-evaluatiecommissie Polak kwam dit beeld naar voren.<sup>15</sup> De aangeduide jurisprudentiële ontwikkelingen brengen in ieder geval mee dat het uitgangspunt omgedraaid kan worden: wanneer er twijfel bestaat of 'horen' nodig is, kan eventueel het risico genomen worden dat door niet-horen de verplichting van artikel 4:7 of artikel 4:8 wordt geschonden. Met andere woorden: de formele vereisten die voortvloeien uit de artikelen 4:7 en 4:8 lijken mee te vallen,<sup>16</sup> én de onduidelijkheid met betrekking tot hetgeen deze bepalingen eisen wordt gaandeweg steeds kleiner. Toch heeft ook het kabinet op dit punt aanleiding gezien om de 'hoorplichten' van 4:7 Awb nader in studie te nemen en in ieder geval de Awb zo aan te passen dat het mogelijk wordt aan de hoorplicht te voldoen bij een eerdere gelegenheid dan de formele indiening van een aanvraag in de zin van de Awb.<sup>17</sup>

### 5.4 Overbodigheid bezwaarschriftprocedure?

Een ander knelpunt dat blijkt uit het onderzoek is de omstandigheid dat de bezwaarschriftprocedure, althans onder omstandigheden, door een aantal van de geïnterviewden als een overbodige rituele dans wordt gezien. Dit verwijt is niet alleen in de context van het onderhavige ambtenarenrechtelijke onderzoek opgekomen. Ook buiten het ambtenarenrecht is de behoefte aan flexibilisering van het regime rond de bezwaarschriftprocedure geuit. In dit verband kan worden gewezen op het rapport van de Commissie Evaluatie Awb, de commissie Polak.<sup>18</sup> De commissie stelde zich op het standpunt dat het aanbeveling verdient om op korte termijn nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden tot flexibilisering (a.w., p. 55). Het lijkt van belang dat een oplossing wordt gezocht die ook buiten het ambtenarenrecht de nodige verlichting brengt; een oplossing die zo mogelijk ook rekening houdt met de besluitvorming over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie:<sup>19</sup> zou er in de

13. Zie Vz. ABRS 12 augustus 1996, *JB* 1996, 242; zie ook B.W.N. de Waard, Rechtsonzekerheid na de codificatie, in: *NTB-special Amb in stukjes*, *NTB* 1994, p. 29-31.

14. Zie ABRS 18 juli 1996, *RAmb* 1997, 12 en CRvB 19 december 1996, *RAmb* 1997, 84/

15. Zie het kabinetsstandpunt evaluatie Awb, *a.m.*, p. 15.

16. Men denke ook aan de losse vormeisen van artikel 4:9 en aan de uitzonderingen op de 'hoor'plicht, in de artikelen 4:11 en 4:12 Awb.

17. Zie het kabinetsstandpunt evaluatie Awb, *a.m.*, p. 15.

18. Cie. Polak, *a.m.*, par. 6.10, p. 53 e.v., en par. 10.9, p. 85.

19. Vgl. de opmerking van Th.G. Drupsteen tijdens de NJV-vergadering van 1997, over de derde fase, dat zou moeten worden mogelijk gemaakt dat in onderling overleg van de bezwaarschriftprocedure wordt afgezien. Zie het verslag van J.M. Polak, Beroep in herziening, in: *NJB* 1997, p. 1205-1206.

toekomst een mogelijkheid van cassatie komen in het bestuursrecht, dan zal de behoefte om procedurele stappen te kunnen overslaan nog sterker worden gevoeld. Dat geldt temeer in situaties waarin externe bezwaarschriftcommissies optreden van een type en kaliber als de boven beschreven centrale bezwaaradviescommissies. Na een dergelijke zware voorprocedure is begrijpelijk dat het beroep bij de rechtbank als een herhaling van zetten kan worden ervaren. Wij herinneren aan de situatie van vóór 1984, toen ingevolge de Ambtenarenwet 1929 de procedure ten overstaan van een scheidsgerecht meebracht, dat vervolgens rechtstreeks beroep bij de Centrale Raad openstond, in plaats van beroep bij het ambtenarengerecht. Indien niet op andere wijze flexibilisering van het bezwaarschriftregime wordt gerealiseerd verdient een dergelijke oplossing opnieuw overwogen te worden. Een van de te onderzoeken alternatieven is invoering van een mogelijkheid de bezwaarschriftprocedure over te slaan ('prorogatie').

De aanbeveling om te komen tot een of andere vorm van prorogatie bij de bezwaarschriftprocedure hebben wij ook in de slotconclusies van het rapport overgenomen, met de opmerking dat zorgvuldig onderzoek naar verschillende alternatieven nodig is.<sup>20</sup> Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen in dier voege dat het aan de Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht zal verzoeken nader te adviseren over mogelijke invoering van een prorogatiemogelijkheid in de bezwaarschriftfase.<sup>21</sup> Verder heeft het kabinet ook in de problematiek van de cumulatie van rechtsbeschermingsmomenten, zoals die o.a. kan ontstaan bij de bezwaren en beroepen ten aanzien van reorganisatie(deel)besluiten of (deel)besluiten betreffende)functiewaardering, aanleiding gezien om nadere studie en nader advies te vragen van de Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht. Vooral op het terrein van het mogelijk overslaan van de bezwaarfase bij besluiten die nauw samenhangen met besluiten waartegen reeds beroep is ingesteld is het kabinet geïnteresseerd in het advies van de commissie. Veel minder gecharmeerd lijkt het kabinet vooralsnog van het tweezijdig facultatief maken van de bezwaarschriftprocedure, zoals we die ter overweging hebben aanbevolen in ons rapport over de bestuurslasten en -baten. Met tweezijdig facultatief wordt bedoeld op een systeem zoals was voorzien in het voorontwerp Awb van de Commissie Scheltema, uit 1987.<sup>22</sup> Dat systeem komt er op neer, dat zowel degene die een bezwaarschrift zou kunnen indienen als het verwerende bestuursorgaan het in zijn macht heeft te zorgen dat de procedure wordt overgeslagen. Degene die het bezwaarschrift zou kunnen indienen zou die mogelijkheid hebben door eenvoudig in plaats daarvan rechtstreeks beroep bij de rechter in te stellen; het verwerende bestuursorgaan, door binnen drie weken na ontvangst van het bezwaarschrift schriftelijk aan de indiener te berichten dat het bezwaarschrift niet in behandeling zal worden genomen. Het kabinet houdt het er in zijn standpunt ten aanzien van de evaluatie van de Awb op dat de procedurele complicaties van het dubbel facultatieve systeem – zeker in meerpartijengeschillen –, en het mogelijke verlies aan zcefwerking van bezwaarschriftprocedure, deze variant tot een ongewenste optie bestempelen. Er zal dan ook, zo wordt in het kabinetsstandpunt aangekondigd, geen verder onderzoek naar worden gedaan, of advies over worden gevraagd.<sup>23</sup>

### 5.5 *Bezwaarschriftadviescommissies*

Op de meeste onderzochte departementen wordt gewerkt met een of andere variant van een centrale bezwaarschriftadviescommissie. Soms zijn aan die centrale bezwaarschriftad-

20. Omdat een wijziging het skelet van het systeem van rechtsbescherming in de Awb raakt, en een wijziging bij voorkeur voor het hele brede terrein van de Awb adequaat zou moeten zijn. In dat verband moet worden opgemerkt dat een systeem waarbij de aanlegger kan bepalen of een bezwaarprocedure wordt gevolgd of niet, in 'meerpartijensituaties' de complicatie meebrengt dat mogelijk zowel bezwaar wordt gemaakt als beroep ingesteld. Vgl. art. 6.2.9, tweede lid, voorontwerp Awb, voor een oplossing van deze complicatie.

21. Zie het kabinetsstandpunt evaluatie Awb, a.m., p. 22-27.

22. Vgl. de artikelen 6.2.9 en 6.2.10. Ook de Commissie Polak verwijst naar deze oplossing (a.w., p. 53).

23. Zie kabinetsstandpunt evaluatie Awb, a.m., p. 25.

viescommissie zeer veel bevoegdheden gemandateerd – zowel ten aanzien van het soort zaken als ten aanzien van de afhandelingsbevoegdheden. Soms is de bezwaarschriftbehandeling wat decentraler van opzet, hetgeen inhoudt dat de centrale bezwaarschriftadviescommissies alleen over belangrijke 'zware' zaken kan adviseren en dat de overige zaken door de direct verantwoordelijke manager worden afgedaan. De inschakeling van centrale bezwaarschriftadviescommissies heeft evidente voordelen, waaronder de mogelijkheid tot het mobiliseren van grotere deskundigheid, het bedienen van de eenheid in behandeling en de kans tot een 'objectiever', dan wel afstandelijker/onafhankelijker behandeling van een bezwaarschrift. Het hanteren van een centrale bezwaaradviescommissie kent ook nadelen. Deze komen, kort gezegd, neer op groter tijdsbeslag en een sterkere formalisering, juridisering, met als mogelijk gevolg verharding van het geschil. Deze minder gunstige effecten hebben ons er in het rapport toe gebracht aan te bevelen het gebruik van centrale commissies te beperken tot met name de zwaardere zaken, zoals bijvoorbeeld ontslag- en schorsingsbesluiten en besluiten waar het gaat om (andere, zware) sancties.

Een opmerkelijk punt van kritiek ten aanzien van de centrale bezwaaradviescommissies had betrekking op hun houding. Die houding zou te veel lijken op een rechterlijke houding, en te weinig een 'heroverwegingsattitude' zijn. Daarin substantiële veranderingen aan te brengen, leek ons, gelet op de afstandelijke positie van de commissie ten opzichte van de besluitvorming ten aanzien van de ambtenaar, nauwelijks haalbaar. Diezelfde afstandelijke positie is in veel gevallen overigens nu juist een van de belangrijke voordelen (naast het deskundighedsargument), die ongetwijfeld mede aanleiding waren te kiezen voor een constructie waarbij gebruik wordt gemaakt van een dergelijke commissie. Blijkens het onderzoek wordt het door sommige geïnterviewden verder als onaangenaam ervaren dat de externe bezwaarcommissies in hun advisering zover gaan dat zij een complete conceptbeslissing vervaardigen. Dit laat volgens bedoelde geïnterviewden aan het bevoegd gezag weinig ruimte tot het geven van een eigen invulling aan de beslissing. Hoewel dit formeel gesproken meestal niet juist is (gemotiveerd afwijken blijft bijna altijd mogelijk), zal het in de praktijk toch veelal inderdaad zo uitwerken. Ook dit gegeven pleit ervoor dat de externe commissies alleen bij de zwaardere besluiten worden ingezet. Als in die gevallen de adviescommissie overgaat tot het formuleren van een conceptbeslissing op het bezwaar, heeft dat naar ons oordeel belangrijke voordelen, in de sfeer van zorgvuldige afdoening en uniformering van aanpak. Wij menen dat het zo precies mogelijk formuleren van hetgeen beslist zou moeten worden geheel behoort tot hetgeen men van een dergelijke commissie zou mogen verwachten. Wat het tijdsbeslag betreft is gebleken dat beslistermijnen met name ingeval externe commissies worden gebruikt, nogal onder druk staan. Dit is een omstandigheid die ook buiten het ambtenarenrecht wordt gesignaleerd.<sup>24</sup>

## 6. Tot slot

Het onderzoek naar de bestuurslasten en -baten van de Awb in personeelsaangelegenheden werpt in een aantal opzichten een nieuw licht op de door de Awb veroorzaakte lasten en baten. Zo blijkt uit het onderzoek dat niet zozeker de Awb-normen zelf tot een belangrijke toename van bestuurslasten leidt, maar bijvoorbeeld de manier waarop de praktijk zich inricht om met de Awb om te gaan. De problematiek van de centrale bezwaarschriftadviescommissies vormt hiervan een sprekend voorbeeld. Verder is er ook sprake van een zich zettende praktijk die veel eenmalige lasten oplevert: procedures moeten worden ingericht, routines moeten worden gevonden, er moet worden opgeleid in het Awb-recht. Waar deze aanloopproblemen zijn opgelost is het verrassend om te zien dat de normen van de Awb in de ambtenarenrechtelijke praktijk soms zelfs worden gebruikt als instrument om het personeelsmanagement op een hoger plan te trekken. De voorschriften ten aanzien van de voorbereiding en motivering van ambtenarenrechtelijke besluiten worden, zo bleek uit het onderzoek, hier

24. Cie Polak, *a.m.*, p. 50

---

en daar synergisch ingezet om een groter draagvlak voor, en grotere transparantie van, besluiten jegens ambtenaren te bewerkstelligen.

Indien de balans van baten en lasten tengevolge van de Awb uit dit onderzoek wordt opgemaakt, dan geeft per saldo ook het overgrote deel van de respondenten aan dat de baten van de Awb de lasten overstijgen. Toch is er ook wezenlijke kritiek op de Awb, die niet kan worden weggewuifd door bijvoorbeeld te wijzen op gebrek aan ambtenarenrechtelijke kennis en ervaring bij diegenen die die kritiek uiten. Juristen kunnen enthousiast zijn over de kwalitatieve winst door verhoogde zuiverheid van besluitvorming en verhoogde rechtsbescherming en rechtszekerheid: maar als zij de enigen zijn die dit zo zien, is er iets mis. Wij gaan er in ieder geval van uit dat niet van iedere lijnmanager kan worden verwacht dat deze volledig vertrouwd is met de eisen van de Awb en de betreffende jurisprudentie. Anderzijds lijkt het zeker niet praktisch onmogelijk dat de gemiddelde personeelsfunctionaris voldoende kennis en ervaring in huis heeft om zonder grote ongelukken ambtenarenrechtelijke besluitvorming mee voor te bereiden en te kunnen onderkennen wanneer advies en bijstand van gespecialiseerde juristen nodig is. Voor de juristen lijkt een belangrijke taak gelegen in het nemen van initiatieven tot communicatie met en voorlichting aan lijnmanagers en met name personeelsfunctionarissen. Ook secretariaten van externe bezwaaradviescommissies kunnen daaraan bijdragen, bijvoorbeeld door het maken van een jaarverslag of ander periodiek verslag. Communicatie en voorlichting kunnen ongefundeerde Awb-angst wegnemen en de dreigende kloof tussen ingewijden en niet-ingewijden in Awb en ambtenarenrecht helpen overbruggen.

*Dr. W.J.M. Voermans en prof. B.W.N. de Waard*<sup>25</sup>

25. Beide auteurs zijn verbonden aan de vakgroep Staatsrecht en bestuursrecht van de Katholieke Universiteit Brabant.

---

## *Annotaties*

CRvB 26 juni 1997 TAR 1997, 188

### **Non-activiteit Schorsing ordemaatregel e.d.**

*Bevoegdheid tot op non-actief-stelling in verband met onderzoek naar ongewenste intimiteiten. Na afronding onderzoek is nieuwe situatie ontstaan. Grief van niet-horen in de bezwaarfase snijdt geen hout: niet gegeven ter bescherming van rechten, doch ten behoeve van juiste vaststelling feiten en belangen van betrokkenen.*

#### **1. Inleiding**

Een college van burgemeester en wethouders besluit tot schorsing van een gemeente-ambtenaar in verband met het hem aangezegde onvoorwaardelijke strafontslag (artikel 8:15:1, lid 1 onder a van de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling/Uitwerkingsovereenkomst, hierna: CAR/UWO). In verband met die aanzegging wordt tevens op grond van artikel 8:15:2 CAR/UWO besloten tot gehele inhouding van de bezoldiging. De beschikkingen tot schorsing en inhouding zijn gelijktijdig bekend gemaakt. Nagelaten is evenwel de betreffende ambtenaar in de gelegenheid te stellen ter zake van deze beschikkingen zijn zienswijze naar voren te brengen. Ten aanzien van de grief dat deze handelwijze in strijd is met het be-

---