



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bestuurslasten en baten van de Awb in personeelsaangelegenheden van het rijk

Voermans, W.J.M.

Citation

Voermans, W. J. M. (1997). Bestuurslasten en baten van de Awb in personeelsaangelegenheden van het rijk. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3665>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3665>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

1 De bestuurslasten en -baten van de Algemene wet bestuursrecht in personeelsaangelegenheden van het rijk onderzocht

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

1.1.1 Introductie Algemene wet bestuursrecht

Op 1 januari 1994 werd in Nederland de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ingevoerd. Die nieuwe Awb bracht niet alleen grote gevolgen met zich mee voor de relatie tussen overheid en burgers, ook groepen die in een bijzondere relatie staan tot de overheid, zoals de bij de overheid werkzame ambtenaren, vallen sinds 1994 onder het bereik van deze algemene wet. De Algemene wet bestuursrecht functioneert namelijk - evenals in 'gewone' relaties tussen overheid en burgers - als algemene regeling in ambtenarenzaken. Op enkele uitzonderingen na¹ zijn de algemene bepalingen inzake (de voorbereiding van) besluitvorming, het verrichten van andere handelingen dan besluitvorming en procedures inzake geschilbeslechting ook in ambtenarenzaken van toepassing. Ten opzichte van de eerdere ambtenaarrechtelijke regelingen op het gebied van (de voorbereiding) van de besluitvorming, ambtenaarrechtelijk handelen en geschilbeslechting in ambtenarenzaken, die voornamelijk waren neergelegd in de Ambtenarenwet 1929, heeft de Awb een aantal veranderingen met zich gebracht. Zo betekende de

¹ Zij het met een enkele afwijkende bepaling, zoals bijvoorbeeld artikel 8:1, tweede lid, Awb: 'Met een besluit wordt gelijkgesteld een andere handeling van een bestuursorgaan waarbij een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet als zodanig (...), hun nagelaten betrekkingen of rechtverkrigenden belanghebbenden zijn'.

introduc tie van de Awb dat er in ambtenarenzaken enkele nieuwe normen zijn gaan gelden voor het voorbereiden van ambtenaarrechtelijke besluiten² en een bezwaarschriftprocedure³ in ambtenaarrechtelijke geschillen voortaan verplicht is alvorens beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter in eerste aanleg. Verder werden belangrijke ambtenaarrechtelijke regelingen, zoals de Ambtenarenwet 1929 en het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), aangepast en gemoderniseerd in verband met de introduc tie van de Awb. De Ambtenarenwet 1929 - waarin voorheen ook veel van het formele ambtenarenrecht was ondergebracht - werd zo ingrijpend gewijzigd dat de regeling een nieuwe naam kreeg: de Ambtenarenwet.

Parallel aan de introduc tie van de Algemene wet bestuursrecht veranderde er ook een aantal andere elementen in het stelsel van ambtenaarrechtelijke rechtsbescherming en rechtspleging. Zo introduceerde de Algemene wet bestuursrecht voor het procederen in bestuursrechtelijke zaken nieuw algemeen bestuursprocesrecht, dat ook in ambtenarenzaken geldt. Daarnaast veranderde, als uitvloeisel van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, de inrichting van de ambtenarenrechtspraak. De voorheen bestaande ambtenarengerechten werden geïntegreerd met de arrondissementsrechtbanken, waar ambtenarenzaken voortaan door gespecialiseerde sectoren bestuursrecht worden behandeld. Van de uitspraken van de rechtbanken is - ook in het nieuwe stelsel van ambtenarenrechtspraak - in het algemeen hoger beroep mogelijk bij de Centrale Raad van Beroep.

1.1.2 De bedoelingen met de veranderingen in het ambtenarenrecht

De hierboven aangeduide veranderingen in het ambtenarenrecht beogen - als onderdelen van de herziening van de operaties tot algehele herziening van het algemene bestuursrecht en de rechterlijke organisatie - met name de rechtszekerheid en de rechtseenheid te dienen. De Awb beoogt de kenbaarheid en toegankelijkheid van het bestuursrecht voor de burger te vergroten, door codificatie van grote delen van het jurisprudentiële en ongeschreven bestuursrecht en door systematisering, vereenvoudiging, met, waar nodig, harmonisatie, alsook door het treffen van nieuwe - algemene -

2 Zie hoofdstuk 3 Awb.

3 E.e.a. op grond van artikel 7:1 Awb.

voorzieningen⁴. De veranderingen in het ambtenarenrecht delen deze algemene doelen van de Awb. Daarnaast delen de veranderingen in het ambtenarenrecht ook gedeeltelijk de doelen van de herziening van de rechterlijke organisatie. Met de nieuwe opzet van de ambtenarenrechtspraak - als onderdeel van de herziening van de rechterlijke organisatie - wordt door de wetgever namelijk ook beoogd de kwaliteit en het gehalte van de ambtenarenrechtspraak in stand te houden en waar mogelijk te verbeteren, de cliëntgerichtheid van de rechtspleging te verbeteren en evenwicht te scheppen in de structuur van de rechterlijke organisatie⁵. Zo bezien is het ambtenarenrecht - althans het formele ambtenarenrecht - in 1994 gewijzigd, zonder zelf in het centrum van de discussie te staan met betrekking tot die wijzigingen. Vóór 1994 gold voor burgerlijke en militaire ambtenaren een substantieel specifiek (rechtsbeschermings)regime dat enerzijds zijn rechtvaardiging vond in de bijzondere positie - en daarbij behorende verantwoordelijkheid⁶ - die de ambtenaar in zijn relatie tot de overheid innam en anderzijds in de intrinsieke ongelijkheid van posities in de arbeidsrechtelijke relatie tussen overheid en ambtenaar, die onder meer tot uitdrukking komt in de eenzijdigheid van de aanstelling⁷: na 1994 heeft door het toepasselijk worden van de Awb een accentverschuiving plaatsgevonden. De vanzelfsprekendheid van het bijzondere heeft plaatsgemaakt voor het vooropstellen van het algemene. De wijzigingen die de Awb voor het ambtenarenrecht met zich brengt zijn dientengevolge zowel substantieel op het niveau van de wijzigingen zelf, als substantieel voor het karakter van het ambtenarenrecht, dat veel minder specifiek van aard is geworden. Waar het in dit onderzoek gaat om het onderzoeken van de gevolgen die de introductie van de Algemene wet bestuursrecht heeft voor de personeelsaangelegenheden van het rijk kan deze verandering van het formele ambtenarenrecht als een - tot op heden grotendeels buiten discussie gebleven - belangrijk gevolg van de Awb gelden.

4 Zie voor deze doelen, die ook al aan het Voorontwerp van de Algemene wet bestuursrecht ten grondslag lagen, E.J. Daalder en G.R.J. de Groot (red.), *Parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht, eerste tranche* (PG Awb I), Alphen aan den Rijn 1993, p. 18 e.v.

5 Zie de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel Voltooiing eerste fase rechterlijke organisatie, *Kamerstukken II* 1991/92, 22 495, nr. 3.

6 Zie bijvoorbeeld artikel 125a Ambtenarenwet.

7 Zie o.m. M.J.S. Kortweg-Wiers e.a., *Hoofddijnen van het ambtenarenrecht*, derde druk, Alphen aan den Rijn/'s-Gravenhage 1992, p. 26 e.v.

1.1.3 Gevolgen van de Algemene wet bestuursrecht

De grootscheepse veranderingen door de Awb, en de daarmee samenhangende veranderingen in de opzet van de rechterlijke organisatie - die we hierna niet meer apart zullen noemen - hebben vanzelfsprekend grote gevolgen (gehad) voor de bij het bestuursrecht betrokkenen, te weten de burger, het bestuur en de rechter. Ook de ambtenaarrechtelijke verhouding wordt geraakt door de Awb. Het bleek evenwel van de aanvang af moeilijk de gevolgen die de Awb zou hebben helder in kaart te brengen en te kwantificeren. Een eerste discussie omtrent de gevolgen die de Algemene wet bestuursrecht zou hebben, ontspon zich tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht. Gevraagd naar de mogelijke gevolgen van de Awb onderscheidde de regering tijdens de parlementaire discussie over de Awb drie groepen gevolgen, te weten:

- gevolgen die voortvloeien uit de vereenvoudiging van het bestuursrecht door onder meer het brengen van eenheid in de wetgeving en het codificeren van de rechtspraak (*de algemene effecten*);
- de gevolgen van de keuzes die zijn gemaakt bij het formuleren van nieuwe uniforme regels van algemeen bestuursrecht (*gevolgen van de gemaakte keuzes bij het formuleren van uniforme regels*);
- de gevolgen van de overgang van de oude naar de nieuwe wetgeving (met name de invoeringskosten)⁸.

Ten aanzien van de eerste categorie van gevolgen onder a. hield de regering het erop dat, alhoewel het niet mogelijk bleek tot enigerlei kwantificering van de effecten te komen, de algemene effecten van de Awb per saldo tot een lastenverlichting voor zowel de wetgever, het bestuur, de rechter en de burger zouden leiden. Vooral het feit dat het gecodificeerde bestuursrecht tot een grotere transparantie, verminderde detaillering en - daardoor - betere hanteerbaarheid zou kunnen leiden voedde deze verwachting bij de regering. Minder zeker was de regering over de effecten van de onder b. genoemde nieuwe algemene regels van bestuursrecht die met de Awb zouden worden geïntroduceerd. Met name de lasten die de introductie van de verplichte bezwaarschriftprocedure - die in verschillende adviezen van maatschappelijke instellingen als mogelijke bron van bestuurslasten aan de orde was gesteld⁹ - met zich zouden kunnen brengen vormden voor de regering vooralsnog een blinde vlek. De verwachting was dat ook ten aanzien van de nieuwe regels de baten van de Awb per saldo de

8 PG Awb I, p. 103 e.v.

9 Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, *Adviezen van maatschappelijke instellingen*, tweede voortgangsrapport, 3, 's-Gravenhage 1988.

lasten zouden overstijgen. Een vroege evaluatie van de wet, zo oordeelde de regering, zou kunnen voorzien in meer concrete inzichten over de gevolgen van de wet, terwijl door gerichte invoeringsbegeleiding mogelijk optredende problemen direct zouden kunnen worden aangepakt¹⁰. Voor wat betreft de directe kosten verbonden aan de invoering van de Awb was de regering beter bij machte - zij het op hoofdlijnen - inzicht te verschaffen in de gevolgen van de Awb. In de discussie met de Kamer werden voornamelijk de financiële gevolgen geschetst en besproken¹¹.

Duidelijkheid over en inzicht in de gevolgen en met name de bestuurslasten die de Awb meebrengt werd tijdens de totstandkoming van de Awb eerst verwacht op basis van de evaluatie van de Awb. Een eerste evaluatie van de wet is inmiddels voor wat betreft de periode 1994-1996 uitgevoerd¹². Een van de voorlopige resultaten van deze vroeg uitgevoerde evaluatiestudie is dat de Awb niet of slechts in beperkte mate¹³ tot extra bestuurslasten heeft geleid¹⁴. Die geringe toename lijkt vooral te danken aan de beperkte mate waarin bestuurspraktijken zich - op het terrein van de in de evaluatiestudies onderzochte wetten - hebben gewijzigd¹⁵ en de wijze waarop bestuursorganen hebben geanticipeerd op de inwerkingtreding van de Awb. De commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht tekent hierbij wel aan dat dit inzicht in de bestuurslasten van de Awb voorlopig en onvolledig is: de bestuurslasten ten gevolge van de Awb zijn moeilijk geïsoleerd te meten en te begroten, het tijdstip van de evaluatie liet niet toe een harde conclusie te trekken en gedetailleerd inzicht in de bestuurslasten te krijgen en er is niet op alle terreinen die worden bestreken door de normen van Awb nadrukkelijk gezocht op mogelijk optredende bestuurslasten. Zo is ook de invloed van de Awb op de personeelsaangelegenheden van de overheid, die in dit onderzoek aan de orde komt, buiten het bereik van het evaluatie-onderzoek van de Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht gebleven.

10 Zie *PG Awb I*, p. 109.

11 Zie *PG Awb I*, p. 110-111.

12 Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht (cie. Polak), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996*, 's-Gravenhage 18 december 1996.

13 Een van de voorbeelden van een beperkte toename van de bestuurslasten betreft de toename van bestuurslasten ten gevolge van de - in de Awb - nieuwe hoorplichten (vooral bij WW- en AAW-zaken) en verplichte bezwaarschriftprocedures (waar die eerst nog niet bestonden). Zie Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht (cie. Polak), *a.w.*, p. 13.

14 Zie Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht (cie. Polak), *a.w.*, p. 13.

15 In enkele gevallen worden de verplichtingen die de wet meebrengt niet opgevolgd en worden niet Awb-conforme praktijken zoals die golden voor de inwerkingtreding van de Awb voortgezet. Zie Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht (cie. Polak), *a.w.*, p. 13.

1.2 Discussie over de bestuurslasten en -baten van de Awb

De discussie over de gevolgen die de Awb met zich brengt in de vorm van bestuurslasten is, wellicht in weerwil van de nuchtere voorlopige conclusies die de Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht in haar eindrapportage heeft getrokken, nog steeds zeer levendig. Van verschillende zijden is sinds de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht aandacht gevraagd voor de lasten die uit de nieuwe normen van de wet voortvloeien, met name voor bestuur en rechter. Zo is er kritiek geïnterpreteerd op de - onder de Awb - bijna altijd verplichte bezwaarschriftprocedure, vanwege de bestuurslasten die deze procedure met zich brengt¹⁶. De bestuurslasten ten gevolge van de Awb zijn ook sterk in discussie vanwege de mogelijke 'juridisering' die zij direct en indirect binnen het openbaar bestuur teweeg brengt¹⁷. Begin 1996 klaagden een aantal burgemeesters van grote gemeenten hun nood over de vertraging en verstarring van de besluitvorming die met name de bestuursrechtspraak op basis van de Awb tot gevolg had binnen het openbaar bestuur¹⁸. Op deze klachten kwam een krachtige repliek uit de hoek van bestuursrechtelijke specialisten van buiten het openbaar bestuur die vooral wezen op de baten die de Awb in de vorm van fundamentele rechtswaarden zoals verhoogde rechtsbescherming en toegenomen rechtszekerheid meebrengt. Bovendien werd beargumenteerd bestreden dat de Awb als de oorzaak van de klachten kon worden aangewezen¹⁹.

1.2.1 Bestuurslasten en bestuursbaten voor personeelsafdelingen van de sector rijk

De veranderingen die de Awb voor het ambtenarenrecht en de personeelsaangelegenheden teweeg brengt en vooral de gevolgen daarvan in de vorm van bestuurslasten en -

16 Zie o.a. M.B.W. Biesheuvel, Weg met de bezwaarschriftprocedure, in: *Nederlands Juristenblad*, 1996, p. 930; reacties in *Nederlands Juristenblad* 1996, p. 1111-1114 (Van der Heyden, Alders, Kortmann en naschrift Biesheuvel).

17 Zie de NJB-special 'Juridisering', afl. 21, 1997.

18 Zie G.Ph. Brockx, 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 oplopende spanningen tussen openbaar bestuur en rechter, openingsrede VAR-jaarvergadering 10 mei 1996, *Geschriften VAR* 1996, 117, p. 7. Zie ook P.W. Tops, Opinions van rechters en burgemeesters over 'juridificering', in: *NTB* 1997, afl. 1, p. 30 e.v.

19 Zie als voorbeelden uit de waaier van repliek 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.

baten, vormen de aanleiding voor dit onderzoek. Ook hier leeft de discussie over de lasten en baten die de Awb met zich brengt op het ogenblik sterk. In toenemende mate zijn er bij managers en personeelsfunctionarissen belast met personeelsaangelegenheden bij het rijk de afgelopen tijd vragen ontstaan met betrekking tot de gevolgen van de Awb. Vooral de hier en daar geuite zorg dat de managementruimte door het nieuwe regime inzake personeelsaangelegenheden te zeer zou worden beperkt door de algemene regeling van de Awb vormde voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken (directie Personeelsmanagement) reden om een onderzoek te initiëren dat verder inzicht zou verschaffen in de lasten en baten van de Awb voor personeelsaangelegenheden van het rijk.

1.2.2 Probleemstelling van dit onderzoek

De onderzoeksbehoefte van het Ministerie bleek vooral te bestaan in de behoefte meer te weten over hoe de bestuurslasten ten gevolge van de introductie van de Awb voor personeelsaangelegenheden van het rijk zijn opgebouwd, hoe ze zich naar verwachting in de nabije toekomst zullen ontwikkelen en hoe de bestuurslasten zich verhouden tot de -baten, die de Awb ook onmiskenbaar met zich brengt. Onderzoek naar de verhouding tussen de bestuurslasten en -baten is dan vooral van belang om te zien of het mogelijk is om binnen die verhouding de baten te versterken en de lasten te verminderen. Een en ander leidde tot de volgende, driedelige probleemstelling van het onderzoek:

- . Wat is de aard en de omvang van de extra bestuurslasten en -baten die de Algemene wet bestuursrecht in het algemeen en bij de Awb-voorgeschreven bezwaarschriftprocedure in het bijzonder ter zake van personeelsaangelegenheden met zich heeft gebracht voor managers en personeelsfunctionarissen in de sector rijk?
- . Wat is de te verwachten toekomstige ontwikkeling van de bestuurslasten en -baten?
- . Hoe kunnen de bestuurslasten worden verlaagd en de bestuursbaten worden verhoogd?

1.2.3 Operationalisering van de centrale onderzoeksvraag

Het inzicht in de bestuurslasten en -baten die de Awb met zich brengt is, op het terrein van personeelsaangelegenheden van de sector rijk, nog zeer gering. Zeker

is in ieder geval dát de Awb extra bestuurslasten en ook -baten met zich brengt voor personeelsaangelegenheden die door het vernieuwde ambtenarenrecht worden geregeerd. De Awb-regeling inzake de hoorplicht, de verplichte bezwaarschriftprocedure en het vervallen van de schorsende werking van het hoger beroep in ambtenarenzaken²⁰ leiden onvermijdelijk tot gevolgen in de vorm van bestuurslasten en -baten. Echter, zoals ook in het evaluatierapport van de commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht wordt aangegeven, is het lastig om, zonder een diepte-analyse, op voorhand betrouwbare uitspraken te doen tot welke extra bestuurslasten de Awb in dit geval aanleiding geeft. Die last wordt ten eerste veroorzaakt door het feit dat het begrip bestuurslasten zelf moeilijk te operationaliseren valt, mede omdat over de toerekening van kosten vaak verschil van inzicht bestaat²¹. Verder worden bestuurslasten in de meeste gevallen niet systematisch geregistreerd, is vaak niet duidelijk wat de bestuurslasten waren voor de inwerkingtreding van de Awb en wordt het inzicht in de bestuurslasten verder bemoeilijkt doordat de Awb zelf nog niet overal volledig of correct wordt toegepast. Daarenboven is het causale verband tussen de Awb en optredende bestuurslasten niet altijd gemakkelijk vast te stellen. Zo kan bijvoorbeeld een toename van het aantal Awb-bezwaarschriften in een bepaalde sector te wijten zijn aan de inwerkingtreding van de Awb, maar ook aan andere wetswijzigingen of autonome maatschappelijke ontwikkelingen²² en is verder moeilijk aan te geven of eenmaal gevonden bestuurslasten zich structureel zullen handhaven of juist incidenteel van aard zijn.

1.2.4 Soorten bestuurslasten en bestuursbaten

Wil men zinvolle uitspraken kunnen doen over de aard en omvang van bestuurslasten en bestuursbaten, dan is het van belang dat juiste en vooral eenduidige indicatoren voor bestuurslasten en -baten worden gebruikt. We zullen hierbij vooral in eerste instantie kijken naar de bestuurslasten. De bestuursbaten zijn namelijk vaak beter te onderzoeken als er al een indruk bestaat van de bestuurslasten. Vooral de relatie tussen lasten en baten is vaak zodanig dat de een niet zonder de ander te bestuderen valt. In dit onderzoek worden als bestuursbaten o.a. de vermindering van de bestuurslasten als gevolg van de invoering van de Awb beschouwd. Zo

20 Ingevolge art. 6:16 Awb schorst het bezwaar of beroep tegen een besluit niet de werking van dat besluit, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald.

21 Zie Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht, *a.w.* 1996, p. 32.

22 Zie Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht, *a.w.* 1996, p. 32.

kan bijvoorbeeld de uniformering die met de Awb wordt aangebracht (waardoor het werken met een groot aantal verschillende speciale regelingen niet meer nodig is) gelden als bestuursbaat. Daarnaast worden ook de verbetering van de juridische kwaliteit op verschillende terreinen (inzake het nemen van een primair besluit, de afdoening van een bezwaarschrift en het doorlopen van een beroeps-procedure) als relevante baten van de Awb beschouwd. In eerste aanleg ligt bij het onderzoek - vanwege de verwevenheid van lasten en baten - echter het accent op het verkennen van de bestuurslasten.

Welke bestuurslasten kunnen op welke voet worden onderscheiden en hoe kunnen ze worden vastgesteld of begroot? In dit onderzoek - waarbij de aard en de omvang van de door de Awb veroorzaakte bestuurslasten voor personeelsaangelegenheden centraal staan - is het daarom nuttig om een onderscheid te maken tussen bestuurslasten ten gevolge van de introductie van de Awb, die primair financieel van aard zijn enerzijds, en die bestuurslasten die primair van organisatorische en kwalitatieve aard zijn, zoals bijvoorbeeld de juridische kwaliteit van de besluitvorming, anderzijds.

1.2.4a Bestuurslasten van financiële aard

Bestuurslasten van financiële aard betreffen kosten - uitgedrukt in geld - die gemoeid zijn met het nemen van besluiten en het verrichten van feitelijke handelingen inzake personele aangelegenheden. Deze kosten ontstaan als gevolg van: besluiten en handelingen die door een bestuursorgaan worden uitgevoerd, het doorlopen van bezwaarschriftprocedures, het instellen van een beroep of hoger beroep door een belanghebbende en als gevolg van de uitkomst van een geschil bij de bestuursrechter (proceskostenveroordeling; schadevergoeding). Er kunnen twee typen bestuurslasten van financiële aard worden onderscheiden, te weten de 'puur' financiële bestuurslasten en de bestuurslasten, die het gevolg zijn van extra personele kosten. In het eerste geval gaat het om geld dat betaald dient te worden aan derden (w.o. belanghebbenden; rechterlijke macht); in het tweede geval om geld dat moet worden besteed aan de inzet van extra medewerkers om primaire besluiten te kunnen nemen, bezwaarschriften te kunnen afdoen en beroepsprocedures te kunnen doorlopen. Indicatoren van de 'puur' financiële bestuurslasten zijn:

- a. de uitkomst van een geschil bij de rechter (proceskostenveroordeling; schadevergoeding, intrekking van een besluit, etc.);

- b. het aantal en het soort bezwaren dat door belanghebbenden worden ingediend;
- c. het aantal en het soort beroepen in eerste en tweede aanleg (voorlopige voorzieningen/bodemzaken);
- d. de zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure.

Indicatoren van bestuurslasten als gevolg van extra²³ personele uitgaven zijn:

- a. het aantal juristen, lijnmanagers en personeelsfunctionarissen dat belast is met het nemen van besluiten en het verrichten van handelingen inzake personele aangelegenheden;
- b. de hoeveelheid tijd die personeelsfunctionarissen, juristen en lijnmanagers besteden aan het nemen van een primair besluit, van een beslissing op bezwaar en het voeren van een beroepsprocedure;
- c. opleidingskosten als gevolg van de introductie en de invoering van de Awb.

De keuze van deze indicatoren is gebaseerd op de assumptie dat een toename van het aantal bezwaarschriften en beroepen leidt tot extra inspanningen van de zijde van een bestuursorgaan en hiermee tot een verhoging van de bestuurslasten in financiële zin. Ook de mate waarin extra juristen, lijnmanagers en personeelsfunctionarissen moeten worden ingezet voor het nemen van besluiten en het verrichten van bepaalde handelingen vormt een belangrijke indicator voor de vaststelling van de hoogte van de bestuurslasten. De inzet van extra functionarissen als gevolg van de introductie van de Awb leidt tot een verhoging van de bestuurslasten. De uitkomst van een geschil bij de rechter is eveneens een belangrijke indicator, omdat de verwachting bestaat dat bestuurslasten zullen toenemen wanneer bestuursorganen vaker worden veroordeeld tot betaling van de proceskosten of een schadevergoeding aan een belanghebbende. Ook de zeefwerking is een indicator, waarmee de hoogte van de bestuurslasten in financiële zin kan worden vastgesteld. Indien minder beroepen worden ingesteld en meer zaken via een bezwaarschrift-procedure kunnen worden afgedaan, dan leidt dit tot een verlichting van de werklast bij de rechterlijke macht en waarschijnlijk tot een verhoging van de werklast voor bestuursorganen.

23 De kennis en bekendheid die ambtenaren, en zeker leidinggevenden, moeten hebben van de Awb worden in dit onderzoek niet als 'extra' lasten beschouwd. Vanzelfsprekend vergt het op de hoogte raken van de Awb wel enige inspanningen.

1.2.4b Bestuurslasten van organisatorische aard

Bestuurslasten van organisatorische aard zijn gerelateerd aan de invloed van de Awb op de manier waarop besluiten worden vastgesteld en feitelijke handelingen worden verricht. Het gaat hierbij om de vaststelling van de mate waarin de Awb leidt tot aanpassingen in de wijze waarop het personeelsbeleid binnen de sector rijk wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Indicatoren voor de vaststelling van bestuurslasten van organisatorische aard betreffen onder andere:

- a. de mate waarin de introductie van de Awb heeft geleid tot aanpassingen in het personeelsbeleid binnen de sector rijk;
- b. de mate waarin de beslissingsruimte van het management door de Awb wordt beperkt of verruimd;
- c. de wijze waarop bezwaarschriften door een bestuursorgaan worden behandeld (externe commissie, een persoon die niet bij het bestreden besluit is betrokken geweest, etc.);
- d. de mate waarin de invoering van de Awb heeft geleid tot de creatie van nieuwe functies of de herformulering van bestaande functies bij afdelingen die belast zijn met personele aangelegenheden;
- e. de mate waarin wijzigingen zijn opgetreden in de manier van werken. (Soms wordt door ambtenaren meer werk verricht uit vrees voor juridische onhoudbaarheid van zaken. Er bestaat rechtsonzekerheid over de toepassing van de Awb. Wordt er bijvoorbeeld meer 'gehoord' dan nodig is op basis van art. 4:8 Awb?).

Deze (en andere) indicatoren inzake de bestuurslasten van organisatorische aard geven aan in hoeverre door de invoering van de Awb organisatorische, procedurele en inhoudelijke wijzigingen zijn opgetreden in de manier waarop het personeelsbeleid binnen een bestuursorgaan wordt vormgegeven en uitgevoerd. Uit het onderzoek kan bijvoorbeeld naar voren komen dat de beslissingsruimte van het management door de Awb is afgenomen. In een dergelijke situatie nemen de bestuurslasten in organisatorische zin toe. In het geval van de omgekeerde situatie is sprake van het ontstaan van bestuursbaten.

1.2.4c Bestuurslasten verbonden met de kwalitatieve aspecten van de Awb

Kwalitatieve aspecten van de Awb verbonden met de bestuurslasten (en -baten) hebben betrekking op de invloed van de Awb op de feitelijke inhoud en motive-

ring van primaire besluiten en op de procedures en termijnen die in acht moeten worden genomen. Naast extra lasten kan de invoering van de Awb ertoe leiden dat de kwaliteit van besluiten toeneemt, omdat meer aandacht wordt besteed aan de inhoud en motivering van besluiten. Voorts kan een kwaliteitsverbetering optreden als gevolg van de verruiming van de groep besluiten waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Er is echter sprake van een verslechtering van de kwaliteit van besluitvorming indien de gemiddelde termijnen waarbinnen beschikkingen op aanvraag en besluiten op bezwaar worden genomen toenemen. Hetzelfde geldt in het geval van een toename van de lengte van beroepsprocedures.

Indicatoren voor het vaststellen van de kwalitatieve aspecten van de Awb verbonden met de bestuurslasten (en -baten) zijn:

- a. de gevolgen van de Awb voor de inhoud en motivering van besluiten;
- b. de gemiddelde termijnen waarbinnen beschikkingen op aanvraag en besluiten op bezwaar door een bestuursorgaan worden genomen;
- c. de invloed van de verruiming van de groep besluiten waartegen bezwaar kan worden gemaakt en beroep kan worden ingesteld, op het personeelsbeleid van een bestuursorgaan;
- d. de lengte van beroepsprocedures;
- e. de mate van formalisatie van procedures inzake het nemen van een primair besluit, het afdoen van bezwaarschriften en het doorlopen van beroepsprocedures.

Wanneer de lengte van bezwaar- en beroepsprocedures toenemen, zullen de bestuurslasten van juridische aard eveneens stijgen. Ook wanneer de invoering van de Awb leidt tot een toename van het aantal wijzigingen die in besluiten moeten worden aangebracht of wanneer de verruiming van het besluitbegrip leidt tot extra bezwaar- en beroepszaken, dan kan worden gesproken van een stijging van de bestuurslasten van juridische aard.

1.2.5 Onderzoeksaanpak en kring van geïnterviewde instanties en sleutelpersonen

Omdat de probleemstelling in dit onderzoek de aard en omvang van de door de Awb veroorzaakte bestuurslasten centraal stelt, is het noodzakelijk om zowel kwalitatieve als kwantitatieve analyses uit te voeren op basis van onderzoek dat in dit geval primair is verricht binnen vier departementen, te weten het ministerie

van Justitie (MvJ), het ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZA), het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Bij deze analyses is gebruik gemaakt van de indicatoren die in paragraaf 1.2.4 werden geformuleerd met betrekking tot de bestuurslasten in financiële, organisatorische en kwalitatieve zin.

Voor het in kaart brengen van de *kwantitatieve* ontwikkeling van de bestuurslasten is gebruik gemaakt van cijfermateriaal afkomstig van de onderzochte departementen. Om zoveel mogelijk een vergelijking te kunnen maken tussen de hoogte van de bestuurslasten in de 'pre Awb-periode' en de hoogte van de lasten na invoering van de Awb is - waar mogelijk - getracht cijfers te verzamelen over de jaren 1993 tot en met 1996. Tijdens het onderzoek bleek dat de cijfers over deze jaren niet overal voorhanden waren, of niet centraal - binnen een departement - waren geregistreerd en dat bovendien de cijfers op verschillende wijzen waren geregistreerd. Dit leidde tot complicaties op het vlak van de onderlinge vergelijkbaarheid van de cijfers tussen en zelfs binnen departementen. In hoofdstuk 6 is getracht op basis van de voorradige cijfers waar mogelijk analyses te verrichten en afleidingen te maken.

De kwalitatieve analyse van de bestuurslasten zijn in dit onderzoek gebaseerd op interviews die in de periode mei-juli 1997 werden afgenomen met vertegenwoordigers van de vier betrokken departementen, twee sectoren bestuursrecht van rechtbanken (Arnhem en 's-Gravenhage) en met twee rechtsbijstandverleners (waaronder een advocaat van het kantoor van de landsadvocaat). De rechters en rechtshulpverleners werden vooral geïnterviewd met het doel het beeld dat uit de gesprekken met de departementen naar voren kwam te completeren, maar ook om te zien in hoeverre het werk van de rechterlijke macht en de activiteiten van rechtsbijstandverleners bijdragen aan de hoogte van bestuurslasten. Bij de interviews is gebruik gemaakt van gestandaardiseerde vragenlijsten die als bijlagen bij dit rapport zijn opgenomen. Tijdens de interviews is met name aandacht besteed aan de wijze waarop primaire besluiten worden genomen en feitelijke handelingen worden verricht inzake personele aangelegenheden. Voorts is nagegaan welke invloed de Awb uitoefent op het personeelsbeleid en de wijze waarop bezwaar en beroep worden behandeld. Daarnaast is bekeken welke invloed uitgaat van de rechterlijke macht en de inzet van rechtsbijstandverleners op de hoogte van bestuurslasten van bestuursorganen in het geval dat een bezwaarschrift- of beroepsprocedure wordt doorlopen.

1.2.6 De interviews

In totaal zijn 21 interviews afgenomen, waarbij drie gesprekken per departement zijn gevoerd. Afhankelijk van de organisatorische inrichting van de P-functie binnen een departement, zijn interviews afgenomen met personeelsfunctionarissen, juristen die met name zijn belast met bezwaar en beroep in ambtenarenzaken en lijnmanagers die vaak met personeelsaangelegenheden worden geconfronteerd. De selectie van de te interviewen personen is in nauw overleg met de opdrachtgever geschied. De meeste interviews werden afgenomen in koppels, dat wil zeggen dat tegelijkertijd twee personen met een verschillende functie, in elkaars aanwezigheid werden geïnterviewd. Teneinde de percepties inzake invloed van de rechterlijke macht op de ontwikkeling van de bestuurslasten in beeld te kunnen krijgen zijn, zoals reeds werd aangegeven eveneens gesprekken gevoerd met twee bestuursrechters van de sector bestuursrecht rechtbank Den Haag en Arnhem. Verder zijn ook twee interviews met rechtsbijstandverleners afgenomen, waarvan een met een advocaat van het kantoor van de landsadvocaat.

1.3 De opzet van dit rapport

Om de onderzoeksresultaten optimaal toegankelijk te maken is er voor gekozen bij de bespreking van de verschillende bestuurslasten en -baten de chronologie van het ambtenaarrechtelijke besluitvormingsproces tot uitgangspunt te nemen. Dit betekent dat, na een eerste verkenning van de algemene effecten en lasten die de Awb inzake de personeelsaangelegenheden van het rijk heeft meegebracht in hoofdstuk 2, hoofdstuk 3 is gewijd aan de bestuurslasten en -baten tengevolge van de Awb zoals die optreden tijdens de fase van de voorbereiding van besluiten en of handelingen in ambtenarenzaken. Hoofdstuk 4 is gewijd aan lasten en baten die optreden tijdens de bezwaarschriftfase en hoofdstuk 5 aan optredende lasten en baten gedurende de fase van het bestuursrechtelijke beroep. Binnen de hoofdstukken wordt steeds uitgesplitst naar de belangrijkste bestuurslastenindicatoren, zoals die zijn gebruikt bij het onderzoek, om een zo systematisch mogelijk ingang te verkrijgen. Ieder hoofdstuk wordt besloten met een paragraaf waarin conclusies worden verbonden aan de in het betreffende hoofdstuk besproken analyseresultaten. Verder wordt aan het eind van ieder hoofdstuk getracht de balans van baten en lasten op te maken. De hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn hoofdzakelijk gewijd aan de kwalitatieve analyses van het onderzoeksmateriaal. Hierin worden vooral de resultaten van het onderzoek uit de gehouden interviews

besproken. In hoofdstuk 6 worden de kwantitatieve analyses op het verzamelde cijfermateriaal uitgevoerd. De analyseresultaten worden vervolgens vergeleken met de uitkomsten uit de kwalitatieve analyses. In het laatste hoofdstuk - hoofdstuk 7 - wordt na een overzicht van de algemene conclusies, de algemene vraag behandeld naar de mogelijkheden om de balans tussen baten en lasten ten gunste van de baten te beïnvloeden.

2 Bestuurslasten en -baten ten gevolge van de Awb: algemene aspecten

2.1 Inleiding: bewustwordingsproces ten gevolge van de Awb

Een van de opmerkelijke gevolgen die de introductie van de Algemene wet bestuursrecht lijkt te hebben gehad in zaken betreffende de personeelsaangelegenheden van het rijk is dat er sprake lijkt te zijn van een bewustwordingsproces op het vlak van de betekenis die de Awb heeft ten aanzien van handelen en besluiten jegens ambtenaren. Veel van de respondenten die ook reeds voor de introductie van de Algemene wet bestuursrecht (personeels)managementverantwoordelijkheid hadden, zijn zich eerst na 1994, mede ten gevolge van Awb-invoeringsbegeleidingsmaatregelen, zoals Awb-opleidingen en Awb-voorlichtingsmateriaal, meer in detail bewust geworden van de mogelijkheden en beperkingen die het ambtenarenrecht aanlegt. Voor sommige afdelingen en/of onderdelen van de rijksdienst heeft dit geleid tot een *bewustwordingsschok*, vooral daar waar de introductie van de Awb gepaard is gegaan met een reorganisatie op het vlak van de afhandeling van ambtenarenzaken. Met name de introductie van de verplichte bezwaarschrift-procedure, en de voorzieningen die op de meeste departementen zijn getroffen voor de behandeling van bezwaarschriften heeft vooral veel managers binnen de rijksdienst geconfronteerd met het ambtenarenrecht. Voor de managers lag dit anders dan voor de personeelsfunctionarissen, die meestal al wel gewend waren te werken met het ambtenarenrecht.

Veel (personeels)managers hadden voor de inwerkingtreding van de Awb inhoudelijk weinig met het ambtenarenrecht te maken, omdat kennis op hoofdlijnen van het ambtenarenrecht volstond en verder de meeste zaken, die specialistische kennis van het ambtenarenrecht vergden, grotendeels konden worden overgelaten

aan gespecialiseerde personeelsfunctionarissen of juristen. Voor deze categorie managers bracht de inwerkingtreding van de Awb dubbel nieuws. Ten eerste dienden zij zich, mede onder invloed van de nieuwe opzet van de ambtenaarrechtelijke rechtsbescherming onder de Awb, nog meer aan de bron (dat wil zeggen bij het voorbereiden van hun handelen en besluiten) bezig te gaan houden met het ambtenarenrecht. Ten tweede dienden zij zich, meestal in samenspraak met de personeelsfunctionaris of -dienst en juristen, in te stellen op de nieuwe regels van de Awb en het - daardoor veranderde - ambtenarenrecht. Waar voor ambtenaarrechtelijke specialisten de veranderingen die de Awb aanbrengt in het ambtenarenrecht niet als majeur worden ervaren, daar zijn die wijzigingen wel erg ingrijpend voor diegenen die juist door de Awb voor het eerst diepgaand met het ambtenarenrecht worden geconfronteerd. Uit het onderzoek blijkt ook dat binnen deze groep voor wie de confrontatie met zowel de Awb als het ambtenarenrecht-in-detail betrekkelijk nieuw is, het meeste verzet bestaat tegen de normen die het ambtenarenrecht onder Awb aanlegt aan de ambtenaarrechtelijke rechtsverhouding en de managementruimte ten aanzien van ambtenaren. Wat een aantal respondenten uit deze groep 'nieuwkomers' vooral 'stoort' zijn:

- de soms als overvloedig ervaren rechtsbeschermingsmogelijkheden die de ambtenaar ten dienste staan;
- de soms als te uitgebreid ervaren toetsingsmogelijkheden ten die het Awb-ambtenarenrecht aanlegt ten aanzien van besluiten en handelingen jegens ambtenaren;
- de hieruit voortvloeiende gecompliceerde en gelaagde besluitvorming en de traagheid/stroperigheid van procedures (waarbij vooral de opzet van de bezwaarschriftencommissies in een aantal gevallen als belastend wordt ervaren).

De groep ambtenaarrechtelijke specialisten en juristen, werkzaam binnen de rijksdienst, die in het onderzoek werden betrokken, kenden in het algemeen aanzienlijk minder problemen met de introductie van de Awb. In deze groep worden de bestuurslasten die de Awb met zich brengt vaak anders gepercipieerd. Ten eerste wijst de groep 'ervaren' geïnterviewden er op dat met de inwerkingtreding van de Awb, buiten de introductie van de verplichte bezwaarschriftprocedure, er niet zoveel is veranderd. De bestuurslasten zijn in de ogen van veel 'ervarenen' niet echt substantieel toegenomen vergeleken met de situatie onder het oude ambtenarenrecht, zelfs niet wanneer men daar de nieuwe bezwaarschriftprocedure en de daaruit voortvloeiende bezwaarschriftbehandeling bij rekent. In veel gevallen nemen de bezwaarschriften de plaats in van de vroegere beroepen in eerste aanleg bij de ambtenarengerechten. Al ligt de drempel om bezwaar te maken dan wellicht wat lager dan bij het aantekenen van beroep bij

de rechter: een werkelijk grote toename, of buitengewone aanzuigende werking, ziet de groep personen met ervaring in het oude ambtenarenrecht hier niet in. Wel wijst de groep van ervarenen meer nadrukkelijk dan de 'nieuwkomers' op de bestuursbaten en dan met name de kwalitatieve baten van de introductie van de Awb. In het algemeen vinden de ervarenen het een goede zaak dat inzicht in het belang van de Awb en het ambtenarenrecht zich verbreedt binnen de organisatie. Dat ook anderen dan juristen - bijvoorbeeld de managers en de personeelsfunctionarissen - zich met de Awb en het ambtenarenrecht bezig moeten houden, wordt gezien als winst. Verder beamen deze geïnterviewden dat de Awb er toe bijdraagt dat de kwaliteit van de besluitvorming en handelwijzen jegens ambtenaren in juridische zin wordt vergroot. Daarnaast zien zij ook vaker dan de 'nieuwkomers' mogelijkheden om het nieuwe Awb-ambtenarenrecht flexibel te hanteren en tevens in te zetten als managementinstrument.

2.2 De Awb en de ambtenaarrechtelijke arbeidsverhouding

De interviews die tijdens dit onderzoek werden uitgevoerd nodigden, bij het navragen over de bestuurslasten, uit tot een kritische reflectie over de betekenis van de Awb en het nieuwe ambtenarenrecht bij de geïnterviewden. Een aantal geïnterviewden - in de meeste gevallen personen die tot de 'nieuwkomers' gerekend konden worden - zette kritische vraagtekens bij de manier waarop de arbeidsverhouding tussen overheid en ambtenaar is vormgegeven. Sommigen vonden dat de basis aan de bijzondere wijze van normering van de ambtenaarrechtelijke rechtsverhouding is ontvallen en dat er beter gestreefd zou kunnen worden naar zgn. normalisatie van de ambtenaarrechtelijke rechtsverhouding, waarbij ook deze arbeidsrelatie door de regels van het Burgerlijk Wetboek en het normale publiekrechtelijke regime van contractuele arbeidsrechtelijke rechtsbescherming zou worden geregeerd. Vooral het feit dat de rechtbeschermingsmogelijkheden van de ambtenaar zoveel ruimer zijn dan in de particuliere sector is in een tijd waarbij de verdere rechtspositionele en arbeidsvoorwaardelijke regeling van de ambtenaarrechtelijke en 'gewone' privaatrechtelijke arbeidsrelatie steeds verder naar elkaar toegroeien, niet langer meer te billijken of afdoende te argumenteren, volgens deze groep. Een argument voor het ontvallen van de ratio aan de bijzondere regeling voor het ambtenarenrecht werd door een enkeling binnen deze groep gevonden in de omstandigheid dat de Awb als algemene regeling eigenlijk niet differentieert naar ambtenaren en burgers. De rechtsbeschermingsregeling voor ambtenaren en burgers verschilt nauwelijks al hebben ambtenaren en burgers toch een flink verschillende positie ten opzichte van die

overheid. Het voetstoots toekennen van de algemene rechtsbeschermingsvoorzieningen van de Awb aan ambtenaren ter zake van een grote groep handelingen en besluiten houdt, volgens een enkeling, daarmee in verschillende opzichten te weinig rekening met het karakter en de realiteiten van de ambtenaarrechtelijke arbeidsrelatie. Als voorbeeld werd hierbij door een aantal geïnterviewden verwezen naar de werking van de bezwaar- en beroepsmogelijkheden onder de Awb. Die bezwaar- en beroepsprocedures vertragen ambtenaarrechtelijke besluitvormingsprocedures naar de indruk van een aantal geïnterviewden, iets wat volgens veel van hen vaak niet in het belang van de ambtenaar is. Een veelgenoemd voorbeeld betreft de werking van de bezwaarschriftprocedure bij 'zware' ambtenaarrechtelijke besluiten, zoals ontslag, sanctie- of schorsingsbesluiten. In zulke gevallen is, volgens een aantal geïnterviewden, de huidige ambtenaarrechtelijke rechtsbescherming onnodig bezwarend. Alle betrokkenen, zowel de overheid als de ambtenaar willen in dergelijke gevallen zo snel mogelijk een uiteindelijk oordeel van de rechter: de bezwaarschriftprocedure is dan een onnodig vertragende stap, omdat in die procedure bij zware gevallen toch nauwelijks nieuwe argumenten of andere inzichten naar boven komen, omdat bij dergelijke zware besluiten de besluitvormingsprocedure vaak lang en veelal zorgvuldig is geweest. In dergelijke gevallen is het doorlopen van de bezwaarschriftprocedure voor beide partijen een formaliteit die alleen maar tijd in beslag neemt. Beter ware het indien de Awb in dergelijke gevallen de bezwaarschriftprocedure facultatief zou laten, een mogelijkheid waarvoor ook in het fiscale recht, maar ook op andere terreinen van het bestuursrecht, wel is gepleit¹.

2.3 De reikwijdte van de Awb

Vrij veel kritiek werd - in het verlengde van de opmerkingen die in paragraaf 2.2 al aan de orde kwamen - door een aantal van de geïnterviewden geuit op de reikwijdte van het nieuwe ambtenarenrecht onder de Awb. Als voorbeeld van de als te groot ervaren reikwijdte van de Awb werd vaak verwezen naar de mogelijkheden die ambtenaren kennen om bezwaren of beroepen in te brengen tegen allerhande deelbesluiten in een reorganisatieproces die nog niet zijn geïndividualiseerd jegens een ambtenaar of die nog niet definitief zijn.

Bij deze door de geïnterviewden bedoelde algemene en nog niet definitieve reorganisatiebesluiten gaat het dan om

¹ Zie voor een samenvatting van deze pleidooien J.B.J.M. ten Berge, B.W.N. de Waard, R.J.G.M. Widdershoven e.a., *Ervaringen met de Awb. Het bestuursprocesrecht*, Deventer 1996, p. 27-29.

- a) het *reorganisatieplan*² - waarin onder andere een lijst met op te heffen functies kan voorkomen - ,
- b) het *voornemen tot plaatsing* van een ambtenaar op de *herplaatsingslijst* (= voornemen tot het aanwijzen als herplaatsingskandidaat)³,
- c) het vaststellen van de herplaatsingslijst⁴,
- d) het voornemen tot plaatsing van een herplaatsingskandidaat (in de vorm van het aanbieden van een functie)⁵, of het voornemen tot *niet-plaatsing* van een herplaatsingskandidaat en het - bijgevolg - opstellen van een *personeels-begeleidingsplan*⁶.

Pas na deze vier (of vijf indien men in categorie d twee deelbesluiten leest) reorganisatie(deel)besluiten kunnen er in een reorganisatieproces definitieve geïndividualiseerde besluiten, zoals ontslag- of herplaatsingsbesluiten, ten aanzien van individuele ambtenaren worden genomen. Een deel van de genoemde reorganisatie(deel)besluiten (met name het reorganisatieplan en de daarbij behorende functielijst)⁷ wordt veelal eerst met de in aanmerking komende ondernemingsraden besproken en door deze raden geaccordeerd⁸.

Vóór de inwerkingtreding van de Awb werden beroepen van individuele ambtenaren tegen nog niet geïndividualiseerde of nog niet definitieve reorganisatiebesluiten niet door de ambtenarenrechter ontvangen. De ambtenaar werd, zo was de redenering, immers door dat reorganisatiebesluit nog niet rechtstreeks in zijn

2 Zie art. 4 van de, op basis van artikel 49a ARAR vastgestelde, Regeling procedure bij reorganisatie, vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 26 maart 1996, AD96/U113, *Strct.* 1996, 80.

3 Zie art. 49f ARAR. In een dergelijk geval moet er een individueel personeelsbegeleidingsplan worden gemaakt. Zie art. 5 Regeling procedure bij reorganisatie.

4 Zie art. 49e ARAR.

5 Zie art. 49g ARAR e.v. Op het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt hierbij een speciale regeling, opgesteld op basis van art. 49a ARAR, tweede lid, gehanteerd. Zie o.a. art. 6 Regeling herplaatsingsprocedure, vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 12 juni 1996, PZ96/U600, *Strct.* 1996, 120. De meeste departementen hebben echter nog niet, als het Ministerie van Binnenlandse Zaken, gebruik gemaakt van de bevoegdheid ex art. 49a, tweede lid, ARAR om een regeling op te stellen betreffende - nadere - procedures omtrent reorganisaties en het herplaatsen van ambtenaren. Zie ook P.W. de Nijs, Commentaar bij art. 49a ARAR, in: A.G. van Galen e.a. (red.), *Het burgerlijke ambtenarenrecht*, 's Gravenhage 1993-...

6 Zie art. 49g ARAR e.v. jo. art. 5 Regeling procedure bij reorganisatie.

7 Zie art. 4 Regeling procedure bij reorganisatie.

8 Zie art. 3 Regeling procedure bij reorganisatie.

belang getroffen. Slechts de besluiten die uitvloeisel vormden van een besluit tot reorganisatie, zoals ontslag-, her-, of overplaatsingsbesluiten, werden door de ambtenarenrechter beroepbaar geacht⁹.

Om te voorkomen dat een ambtenaar pas een mogelijkheid zou krijgen zijn bezwaren tegen een definitief en geïndividualiseerd reorganisatiebesluit kenbaar te maken op het moment dat het reorganisatieproces al in een zeer vergevorderd stadium verkeerde, werden er o.a. in ministeriële regelingen - gebaseerd op art. 49a e.v. van het Algemeen Rijksambtenaren Reglement (ARAR) - vanaf 1984 verschillende voorzieningen in het leven geroepen die er toe strekten de ambtenaar de mogelijkheid te geven bedenkingen tegen reorganisatiedeelbesluiten in te brengen. Een aantal van deze voorzieningen zijn in 1996 samengebracht in de *Regeling procedure bij reorganisatie*¹⁰. Artikel 6 van die Regeling procedure bij reorganisatie - die geldt voor alle departementen - geeft een ambtenaar de gelegenheid om - in het kader van de zgn. *uniforme bedenkingenprocedure* - binnen twee weken, nadat hem het *voornemen* is bekendgemaakt om hem al dan niet te plaatsen op een passende functie, zijn bedenkingen kenbaar te maken aan het bevoegd gezag. Deze regeling waarin de uniforme bedenkingenprocedure tegen voornemens tot (her)plaatsing wordt geregeld stamt oorspronkelijk uit de periode waarin de ambtenarenrechter geen beroep tegen reorganisatiedeelbesluiten ontvankelijk achtte.

Inmiddels ontvangt de ambtenarenrechter onder de werking van de Awb echter wel beroepen tegen bepaalde reorganisatie(deel)besluiten¹¹. De Regeling procedure bij reorganisatie lijkt echter nog niet helemaal afgestemd op die nieuwe jurisprudentie, hetgeen niet mag verwonderen nu de wortels van deze regeling stammen uit het tijdperk van voor die jurisprudentie. De bedenkingenprocedure die bedenkingen tegen voornemens tot (her)plaatsing mogelijk maakt loopt parallel aan de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van de Awb. Awb-bezwaar of beroep van een individuele ambtenaar kan hiermee - in beginsel - het proces van de voorbereiding van reorganisatiebesluiten - zoals dat onder andere is geregeld in de Regeling procedure bij reorganisatie - doorkruisen.

9 Zie o.a. CRvB 26 mei 1987, TAR 1987, 167.

10 Zie de Regeling procedure bij reorganisatie, vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 26 maart 1996, AD96/U113, *Strct.* 1996, 80.

11 Zie o.a. de uitspraak Pres. CRvB 21 december 1994, JB 1995, 43, m.nt. F.A.M.S. en de bevestiging van deze uitspraak in een bodemzaak CRvB 19 oktober 1995, JB 1995, 310.

Daarnaast kunnen individuele ambtenaren die - bijvoorbeeld tegen een herplaatsingslijst - Awb-bezwaar¹² aantekenen zich hiermee bevoordelen ten opzichte van hun collegae die geen bezwaar aantekenden. Ook het feit dat ambtenaren zich - op grond van de ambtenaarrechtelijke jurisprudentie op basis van de Awb - kunnen verzetten tegen verschillende deelbesluiten in het reorganisatieproces is veel van de geïnterviewden (en zeker niet alleen de nieuwkomers) een doorn in het oog. De onder de Awb toegenomen mogelijkheden van ambtenaren om zich - op detailniveau - te verzetten tegen nog niet-definitieve en deelbesluiten maakt het moeilijk om efficiënt personeelsbeleid te voeren volgens veel van de respondenten.

Volgens hen werkt de noodzakelijke vermelding van de bezwaar- en beroepsmogelijkheden op grond van artikel 3:45 Awb daarbij uitnodigend. Veel ambtenaren worden juist door de vermelding van de bezwaar- en beroepsmogelijkheden op het idee gebracht om bezwaar aan te tekenen tegen besluiten. Tevens voorkomen ze dusdoende dat het besluit rechtens onaantastbaar wordt. De vermelding heeft volgens een aantal respondenten een onnodig aanzuigende werking en kan leiden tot een verscherping van de verhoudingen. Indien namelijk bezwaar wordt aangetekend dan zal daarvan vaak het gevolg zijn dat een bepaalde verharding van het standpunt optreedt van de zijde van het management, dat probeert zijn beslissing staande te houden.

2.4 Financiële bestuurslasten

Naast de kosten die, net voor de inwerkingtreding van de Awb, aan introductie en de invoeringsbegeleiding zijn gespendeerd zijn er, zo geven de respondenten aan, weinig directe bestuurslasten in de zin van financiële kosten geweest. Waar die kosten zijn opgetreden zijn ze, naar de indruk van de respondenten, veelal latent in die zin dat ze bestaan in het verschuiven in het accent van reeds bestaande functies. Zo wordt op juridische medewerkers meer dan voorheen een beroep gedaan in ambtenarenzaken en wordt aan deze groep vooral meer advies gevraagd. Ervaren ambtenaarrechtelijke specialisten moeten ook meer dan voor de Awb het geval was hun kennis en ervaring overdragen aan medewerkers binnen de eigen organisatie. Die medewerking bestaat dan vaak in het vervaardigen van voorlichtingsmateriaal, handboeken, cursussen, etc. Naast deze stille financiële kosten bestaan er de manifeste financiële bestuurslasten die de intro-

¹² Waar in het vervolg over 'bezwaar' wordt gesproken, wordt daarmee steeds het bezwaar in het kader van de Awb-bezwaarschriftprocedure bedoeld.

ductie van de Awb heeft meegebracht. De manifeste kosten die we aantreffen waren in hoofdzaak drieërlei. Ten eerste zijn er de kosten verbonden aan de opzet en het functioneren van (centrale) bezwaarschriftcommissies. Verder heeft er bij de meeste centrale juridische afdelingen van de onderzochte departementen waar ook personeelsaangelegenheden worden behartigd, of centrale personeelsafdelingen die zich bezig houden met ambtenaarrechtelijke zaken, een beperkte personele uitbreiding plaatsgevonden (zie ook paragraaf 6.5). Een laatste groep - moeilijk begrootbare¹³ - financiële lasten wordt gevormd door de kosten van het procederen zelf. Al waren dit kosten die ook vóór de Awb moesten worden gemaakt, de introductie van de Awb heeft volgens de meeste respondenten er toe geleid dat departementen, afdelingen en (gedeconcentreerde) diensten eerder geneigd zijn zich te laten voorzien van externe juridische bijstand als complexe zaken aan de orde zijn. Hiervoor wordt in sommige gevallen - meestal voor advies - het kantoor van de landsadvocaat ingeschakeld, hetgeen vaak hoge financiële lasten meebrengt. Hiernaast is het procederen in ambtenarenzaken per saldo duurder geworden doordat onder de Awb de (reeds onder het oude ambtenarenrecht bestaande) mogelijkheden tot schadevergoeding en proceskostenveroordeling wat ruimer zijn en zich bijvoorbeeld ook uitstrekken tot de bezwaarschriftfase. In de volgende hoofdstukken zal, op het vlak van de bijzondere thema's voorbereiding besluitvorming, bezwaarschriftprocedure en beroepsprocedure nader op de financiële bestuurslasten worden ingegaan.

2.5 Organisatorische bestuurslasten

Ook de directe organisatorische lasten die de Awb voor de personeelsverantwoordelijke afdelingen en diensten van het rijk meebrengt, lijken bij navraag mee te vallen. Bij de onderzochte departementen werd in de interviews aangegeven dat de introductie van de Awb in de meeste gevallen tot een extra personele inzet op de centrale juridische diensten, belast met ambtenaarrechtelijke zaken, heeft geleid. Meestal zijn er slechts een of enkele extra full-timers aangetrokken om de introductie van de Awb en de betekenis die dat had voor het ambtenarenrecht te begeleiden. Verder is de introductie van de Awb vooral opgevangen - zo blijkt uit de interviews - door een accentverschuiving binnen bestaande functies en takenpakketten. In enkele gevallen is de introductie van de Awb mede aanleiding geweest om afdelingen en diensten belast met de juridische afhandeling van

13 Het probleem bij het berekenen van de omvang van de lasten schuilt er in dit geval in dat de lasten niet systematisch worden geregistreerd.

ambtenaarrechtelijke zaken te reorganiseren. Vooral op het Ministerie van Justitie en het Ministerie van LNV is hiervan, voor wat betreft de organisatie van het kerndepartement in den Haag, sprake geweest. In beide gevallen is het takenpakket van de centrale directies Personeel&Organisatie (P&O) in het kader van grotere departementale reorganisaties veranderd. Bij beide directies is er een Awb-accents op de werkzaamheden komen te liggen: ze houden zich op het ogenblik meer bezig met de behandeling bezwaarschriftprocedures en minder met juridische advisering, hetgeen gezien de veranderde opzet van de Awb - die de bezwaarschriftprocedure als eerste vorm geschilbeslechting verplicht voorop stelt in de procedure - niet zo verwonderlijk is. Bij het Ministerie van LNV en het Ministerie van Justitie is er dus sprake van functieveranderingen en verschuiving van takenpakketten, zij het dat die veranderingen slechts voor een klein gedeelte te wijten zijn aan de introductie van de Awb zelf. De veranderingen vormen onderdeel van grotere reorganisaties binnen de departementen die zich afspeelden ten tijde van de introductie van de Awb. De respondenten uit de kringen van - de Haagse gedeelten - van deze departementen geven aan dat er ten gevolge van de Awb zelf niet al te veel is veranderd in de opzet van de vroegere takenpakketten van de centrale P&O-diensten van vóór de reorganisaties.

Ook de andere onderzochte departementen (Binnenlandse Zaken en VROM) geven - voor het Haagse gedeelte - aan dat er een opschuiving van taakaccent in de richting van de Awb heeft plaatsgevonden. Nieuwe functies zijn er echter nauwelijks gecreëerd en ook de taakomschrijving van de afdelingen is nauwelijks veranderd, op de zorg voor de afhandeling van de Awb-bezwaarschriften in ambtenarenzaken na. Alle vier de Haagse divisies van de onderzochte departementen kennen momenteel een centrale bezwaaradviescommissie (BAC) die ten aanzien van de bezwaarschriftbehandeling in de wat zwaardere gevallen adviseert. De werkzaamheden van deze centrale bezwaarschriftencommissies worden veelal ondersteund door centrale diensten P&O/Juridische Zaken.

Ook de gedeconcentreerde diensten en afdelingen die in het onderzoek werden betrokken, gaven te kennen dat er ten gevolge van de introductie van de Awb in het algemeen weinig in hun takenpakket of functies/functieomschrijvingen is gewijzigd. Ook hier is de introductie van de verplichte bezwaarschriftprocedure het nieuwe element. Nu er echter bij de meeste departementen centrale bezwaaradviescommissies (BAC's) functioneren ten aanzien van 'zware' ambtenaarrechtelijke beslissingen, betekent dit dat de meeste gedeconcentreerde diensten veel van de bezwaarschriftbehandeling niet zelfstandig hoeven te verrichten, maar, op grond van Awb-reglementen, door moeten spelen naar de centrale BAC's in Den Haag. Hiermee vervalt ook - in de meeste gevallen - de behandelingslast voor deze bezwaarschriftbehandeling.

De belangrijkste wijzigingen in de wijze van werken ten gevolge van de introductie van de Awb van personeelverantwoordelijke diensten en afdelingen van het rijk betreffen de introductie van de verplichte bezwaarschriftprocedure in het ambtenarenrecht onder de Awb en het 'horen' op basis van de artikelen 4:7 tot en met 4:12 Awb bij de voorbereiding van besluiten, waarvoor een iets ander regime geldt onder de Awb dan onder het oude ambtenarenrecht van de Ambtenarenwet 1929. Bij alle onderzochte departementen zijn afspraken gemaakt over de behandelwijze van bezwaarschriften. Hierop zal in hoofdstuk 4 van dit rapport, bij de behandeling van de bezwaarschriftprocedure, verder worden ingegaan. Minder gedetailleerde regelingen en afspraken zijn gemaakt over de manier waarop belanghebbenden moeten worden gehoord bij de voorbereiding van besluiten. Er is op dit vlak dan ook wat verschil in de wijze van werken op verschillende departementen en bij de verschillende diensten en afdelingen. In hoofdstuk 3 komen we hierop terug.

De respondenten van de meeste diensten en afdelingen geven aan dat ze verder - dat wil zeggen buiten de wijzigingen ten gevolge van de introductie van de verplichte bezwaarschriftprocedure en de wijzigingen betreffende het Awb-conform horen die meestal in reglementen en/of werkinstructies zijn vastgelegd - door de introductie van de Awb niet echt veel anders zijn gaan werken. De belangrijkste gevolgen die de introductie voor de stijl van werken heeft gehad betreft de iets groter geworden waakzaamheid bij de voorbereiding van besluiten¹⁴. Doordat het onder de Awb - althans volgens een aantal geïnterviewden - eenvoudig is geworden bezwaar- en beroep aan te tekenen tegen ambtenaarrechtelijke besluiten is er sprake van een in een soms strategischer opstelling van de zijde van de personeelsverantwoordelijken bij de overheid. Zo is de besluitvorming wat schriftelijker geworden (er worden iets eerder en meer schriftelijke stukken geproduceerd¹⁵ en er wordt eerder een dossier aangelegd), er wordt in een enkel geval wat uitgebreider gemotiveerd (al gebeurde dat ook al onder het oude ambtenarenrecht vrij uitgebreid naar de indruk van betrokkenen) en er wordt voor gewaakt dat de voorbereidingsformaliteiten die de Awb heeft geïntroduceerd (zoals omtrent het horen; de bezwaar- en beroepsvermelding ex artikel 3:45 Awb; bevoegde ondertekening; en de voorbereidingstermijnen) - goed in

14 Zo is men, zo geven de geïnterviewden aan, in vergelijking met de pre-Awb periode bij het herplaatsingsbeleid wat alerter geworden, zo werd gesteld in een van de interviews, op de mogelijkheid van Awb bezwaar- en beroep.

15 Op enkele departementen wordt gewerkt met in werkinstructies vastgelegde Awb-conforme standaardbrieven.

acht worden genomen. Grote veranderingen in de wijze van werken heeft de Awb op deze punten echter niet gehad, volgens de meeste geïnterviewden.

2.6 Kwalitatieve aspecten verbonden aan de bestuurslasten en -baten

In de vorige paragrafen kwam een aantal als kwalitatief ervaren lasten van het nieuwe ambtenarenrecht onder de Awb naar voren. Als belangrijke lasten van de Awb kunnen volgens de respondenten de bezwaren tengevolge van de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van de Awb gelden. Die bezwaren bestaan voornamelijk in vertragingen in besluitvormingsprocedures ten gevolge van het doorlopen van de verplichte bezwaarschriftprocedure, met name in geval van deelbesluiten, en de mogelijkheid tot doorkruising van medezeggenschap bij reorganisaties door individuele bezwaren van ambtenaren tegen reorganisatiebesluiten. Verder worden de introductie van de plicht tot mededeling van de bezwaar- en beroepsmogelijkheden (ex art. 3:45 Awb), en de formalisering die voortvloeit uit de vaak wat andere opzet van het horen onder Awb wel als bron van bestuurslasten genoemd. Door de introductie van de Awb is de verhouding tussen de personeelsverantwoordelijken en de ambtenaar enigszins geformaliseerd. Die formalisering komt vooral tot uitdrukking in de wat striktere opstelling bij het horen, maar vooral in de houding van de personeelsverantwoordelijken bij het doorlopen van de bezwaarschriftprocedure. Hier en daar is die bezwaarschriftprocedure wat 'ontaard' in een contradictoir partijenproces waarbij de centrale bezwaaradviescommissie die op de meeste departementen is ingesteld, wordt gezien als rechter. Vooral in die gedingen waarbij gedeconcentreerde rijksdiensten betrokken zijn is er sprake van een contradictoire perceptie van de bezwaarschriftprocedure. Die perceptie vindt uitdrukking in de houding waarbij men van de zijde van het bestuursorgaan zelf de procedure bij de bezwaarschriftencommissie wil 'winnen'. Die houding zorgt er voor dat de verhoudingen al in de bezwaarschriftprocedure op scherp kunnen komen te staan. Om er voor te zorgen dat de procedure wordt gewonnen nemen de (veelal gedeconcentreerde) diensten een wat strikter en scherper standpunt in dan ze gedaan zouden hebben indien ze zelf de bezwaren met de betrokken ambtenaar hadden kunnen bespreken, of indien er geen formele bezwaarschriftprocedure geweest zou zijn¹⁶. Personeelsverantwoordelijke afde-

¹⁶ Verder wordt er wel gesproken van een aarzeling om informele contacten over een voorgenomen besluit te hebben ten tijde van de voorbereiding van een besluit.

lingen en diensten van gedeconcentreerde afdelingen en diensten voelen zich ook ter verantwoording geroepen en stellen zich formeler op. Zo gebeurt het nogal eens dat er naast de stukkenwisseling ten behoeve van de bezwaarschriftprocedure substantiële pleitnota's worden gemaakt door het 'verwerende' bestuursorgaan. Verder is er bij de personeelsverantwoordelijke dienst of afdeling vaak sprake van enige zorg dat precedentwerking ontstaat. Eenmaal betrokken in een bezwaarschriftprocedure is een afdeling of dienst, niet snel geneigd om een beslissing terug te draaien of aan te passen. Dit wordt mede veroorzaakt door de mogelijke precedentwerking die van dergelijke beslissingen uit kan gaan. Beslissingen op bezwaar gaan meestal niet ongemerkt voorbij: tijdens de bezwaarschriftprocedure laten veel ambtenaren zich door professionele juristen afkomstig van bijvoorbeeld een van de ambtenarenvakbonden bijstaan. Deze verharding van de zijde van de personeelsverantwoordelijke afdeling of dienst ten gevolge van de bezwaarschriftprocedure werkt wel eens in het nadeel van de betrokken ambtenaar. Niet alleen nemen de mogelijkheden om de zaak te schikken hierdoor af, maar ook nemen de kansen toe dat na een bezwaarschriftprocedure de verhoudingen voor wat langere tijd verstoord raken. Door de 'proces'-opstelling van personeelsverantwoordelijke afdelingen en diensten erodeert ook het verlengde besluitvormingskarakter van de bezwaarschriftprocedure. In een enkel geval heeft deze vorm van formalisering echter ook een positief gevolg. Door de rol van juridische bijstandsverlening komt het vaker voor dat de bestuursorganen in een eerder stadium in overleg treden met de advocaat van een ambtenaar. De onderhandelingsfase schuift dan op naar het moment van het voornemen tot een besluit. In hoofdstuk 4 komen we hier nader op terug.

Ook van de zijde van de ambtenaar is er sprake van een zekere mate van formalisering tijdens de bezwaarschriftprocedure. Vooral tijdens de bezwaarschriftprocedure laten veel ambtenaren zich, zeker in geval van de wat zwaardere onwettige besluiten, bijstaan door professionele juristen, veelal afkomstig van een van de ambtenarenvakbonden. Een gevolg hiervan is dat een conflict vrij snel, zeker als het langs de centrale BAC moet, op 'scherp' komt te staan. Zeker waar er al sprake is van enigszins verstoorde verhoudingen bevordert deze formalisering niet het dichter bijbrengen van oplossingen, maar eerder een verdere verscherping van het conflict.

Een aspect verdient hier echter nog wel nadere behandeling. De vraag is namelijk in hoeverre de aan de orde zijnde klachten over formalisering en de werking van de bezwaarschriftprocedure zelfstandig aan de Awb toe te schrijven zijn. Immers, de Awb verplicht niet tot het instellen van een centrale bezwaarschriftadviescommissie, noch tot een verschriftelijking van de besluitvormingsprocedure of een formalisering van het horen. Veel van de geventileerde klachten over de

bestuurslasten van de Awb lijken vooral *indirect* uit het bestaan van de Awb te volgen. Veel van de lasten lijken veeleer en vooral samen te hangen de manier waarop departementen hun bezwaarschriftprocedure hebben ingericht. De Awb-normen zijn hier wel de aanleiding geweest, maar vormen niet de oorzaak van de lasten zelf.

Bestuursbaten

Naast de bestuurslasten heeft de Awb in de ogen van veel geïnterviewden ook baten met zich mee gebracht. Vooral de toename in de juridische kwaliteit van besluitvorming, de toename van de rechtszekerheid en de toegenomen rechtsbeschermingsmogelijkheden worden door de respondenten als baten genoemd. Deze baten worden met name onderkend door de geïnterviewde rechtshulpverleners en enkele ambtenarenrechtters, maar worden ook onderschreven door de respondenten van personeelsverantwoordelijke diensten en afdelingen. Wat opvalt is dat de voordelen van toegenomen juridische kwaliteit, rechtszekerheid en rechtsbescherming vooral als positief worden ervaren door die respondenten die intensief hebben gewerkt met het oude ambtenarenrecht. De 'nieuwkomers' zijn wat minder snel overtuigd van de zegeningen van het ambtenarenrecht onder de Awb, al onderkennen ze wel dat de toegenomen rechtsbeschermingsmogelijkheden ook als voordelen/baten van de Awb kunnen gelden.

De toegenomen juridische kwaliteit van de besluitvorming en de per saldo vergrote rechtszekerheid blijken vooral uit het feit dat besluiten volgens de respondenten onder de Awb beter worden voorbereid en gemotiveerd. Nagenoeg alle besluiten worden schriftelijk genomen en er wordt nagedacht over de verdere vormgeving van een besluit. Zo wordt er bij de voorbereiding van een besluit of handeling rekening gehouden met de vraag of iets wel de status van een besluit in de zin van de Awb heeft of niet. Er wordt bijvoorbeeld veel gebruik gemaakt van standaardbrieven uit de werkinstructies in die gevallen waarin nadrukkelijk niet bedoeld wordt een besluit in de zin van de Awb te nemen, maar slechts bedoeld wordt een loutere mededeling te doen zonder enig rechtsgevolg. Verder heeft de regeling voor het horen het voordeel dat de besluitvorming in veel gevallen transparant en voorzienbaar is voor de betrokkenen. Een wat meer indirect voordeel dat de introductie aan de Awb met zich heeft gebracht is het voordeel van het verminderde beroep op de bestuursrechter. De instelling van de verplichte bezwaarschriftprocedure onder de Awb heeft er toe geleid dat er - zo lijkt het er althans op dit moment op (zie ook paragraaf 6.2) - een bepaalde zeefwerking is ontstaan voor ambtenaarrechtelijke beroepen. Bagatelzaken bereiken de bestuursrechter vrijwel niet meer en de appelrechter in nog mindere mate; een en ander mede onder invloed van het verhoogde griffierecht. Erg groot

is dit voordeel niet. Er is eerder sprake van een opschuiven van de last van de toevloed van zaken naar de bezwaarschriftprocedure.

2.7 Conclusies en balans

Het opmaken van een balans op basis van deze eerste en algemeen geformuleerde lasten en baten van de Awb is in dit hoofdstuk nog lastig. Een belangrijke conclusie die uit de algemene respons van de geïnterviewden mag worden getrokken is dat, zeker onder diegenen die weinig ervaring hebben met het oude ambtenarenrecht van voor de Awb, het Awb-ambtenarenrecht niet steeds als een effectief en efficiënt instrument wordt gezien ter regulering van de verhouding tussen de overheid als werkgever en de ambtenaar. Vooral in deze laatste groep (maar ook door andere geïnterviewden) wordt geklaagd over de vele bezwaar- en beroepsmogelijkheden die de Awb introduceert. Die ruime bezwaar- en beroepsmogelijkheden hebben volgens deze groep allerlei negatieve effecten voor de ambtenaarrechtelijke arbeidsverhouding. Zo wordt in hun ogen de besluitvorming er door vertraagd, lokt het een formelere opstelling tussen overheid en ambtenaar uit, draagt het risico in zich dat verhoudingen verstoord raken, en bestaat er steeds de mogelijkheid dat individuele ambtenaren met hun bezwaar of beroep medezeggenschapsresultaten doorkruisen. De vraag is echter wel in hoeverre deze geventileerde klachten over de bestuurslasten, uitgezonderd het geval van de mogelijke doorkruising van de medezeggenschap - aan de Awb als zodanig toe te rekenen zijn. Eerder lijkt de organisatie van een gedeeltelijk gecentraliseerde bezwaarschriftprocedure binnen de departementen, als (niet noodzakelijke) reactie op de inwerkingtreding van de Awb, de oorzaak voor veel van de genoemde bestuurslasten. De Awb figureert hierbij eerder als de aanleiding. Een verdere conclusie die kan worden getrokken is dat de introductie van de Awb in het algemeen geen grote gevolgen lijkt te hebben gehad voor de formatie, het takenpakket of de functies binnen personeelsverantwoordelijke afdelingen. Die introductie is veelal opgevangen door een kleine, vaak tijdelijke, uitbreiding van de formatie en verder voornamelijk door accentverschuivingen binnen bestaande taken en functies. Op enkele ministeries zijn er ten tijde van de introductie van de Awb wel grote reorganisaties doorgevoerd binnen de personeelsverantwoordelijke afdelingen en of diensten van deze departementen (c.q. de Haagse gedeelten daarvan). Die reorganisaties maakten echter deel uit van een omvangrijkere reorganisatie. De rol van de Awb hierbinnen is slechts beperkt. De grootste gevolgen die de Awb heeft gehad betreft de wijze van werken. Zo heeft de introductie van de bezwaarschriftprocedure en de andere wijze van

voorbereiden van besluiten (met name het Awb-‘horen’) geleid tot een verandering in de manier van werken. Bij alle onderzochte departementen fungeren momenteel centrale bezwaaradviescommissies (BAC’s) en zijn er afspraken gemaakt over de voorbereiding van besluiten en de bezwaarschriftbehandeling die zijn neergelegd in reglementen en werkinstructies.

Op een aantal vlakken heeft de Awb geleid tot formalisering van procedures en verhoudingen. Die formalisering heeft zich vooral voltrokken rondom de bezwaarschriftprocedure. Die procedure wordt in een aantal gevallen door de bestuursorganen zelf eerder gezien als een contradictoir proces, dan als een verlengde besluitvormingsprocedure waarbij het besluit in zijn geheel heroverwogen kan worden. Ook bij de voorbereiding van besluiten is sprake van een zekere formalisering ten gevolge van de Awb die vooral tot uitdrukking komt in Awb-alertheid, het schriftelijker worden van de voorbereiding en de andere opzet van het horen.

Alle respondenten onderschrijven dat de Awb ook baten kent in de vorm van toegenomen juridische kwaliteit van besluitvorming, rechtszekerheid en verhoogde rechtsbescherming. Voor niet alle respondenten wegen deze baten echter even zwaar. De ambtenaarrechtelijke specialisten (en dan met name de rechtshulpverleners en de geïnterviewde bestuursrechters) vinden in het algemeen dat die toegenomen baten de prijs van de optredende bestuurslasten wel waard zijn. Dat geldt echter niet voor de personeelsverantwoordelijke afdelingen waarbij het algemene beeld is dat de lasten ten gevolge van de Awb, vooral bij de als te ruim ervaren bezwaarmogelijkheden, de baten overschrijden.

3 Bestuurslasten en -baten bij de voorbereiding van besluiten en handelingen

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 kwam al aan de orde dat volgens de meeste respondenten de manier en stijl van werken ten gevolge van de Awb enigszins, zij het niet substantieel veranderd was, waar het betreft de voorbereiding van besluiten onder het nieuwe regime van de Awb. De belangrijkste wijzigingen die onder invloed van de Awb, in vergelijking met het oude ambtenarenrecht, zijn opgetreden, betreffen de verruiming van het besluitbegrip, de verandering van het belanghebbende-begrip, de gewijzigde regeling met betrekking tot het horen, en de wat veranderde inrichting van het motiveren van besluiten. De lasten en baten tengevolge van deze veranderingen op het vlak van de voorbereiding van besluiten komen in dit hoofdstuk aan de orde.

3.2 De Awb en voorbereiding van besluiten

3.2.1 Het besluitbegrip en belanghebbende-begrip van de Awb

Met de inwerkingtreding van de Awb werden voor het ambtenarenrecht ook het belanghebbende-begrip van artikel 1:2 Awb en het besluitbegrip van artikel 1:3 Awb van toepassing. Ten opzichte van het stelsel van de oude Ambtenarenwet 1929 zijn de verschuivingen die de Awb op het vlak van het besluitbegrip en het belanghebbende-begrip in het ambtenarenrecht aanbrengt slechts klein. Artikelen

3 jo. 24 van de Ambtenarenwet 1929¹ trokken de grens van het besluitbegrip bij besluiten en handelingen (of weigeringen daartoe) genomen door administratieve organen ten aanzien van de ambtenaar als zodanig, zijn nagelaten betrekking en rechtverkrijgenden. Bezwaar en beroep tegen dergelijke besluiten of handelingen kwam onder het oude regime van de Ambtenarenwet 1929 de ambtenaar als zodanig, zijn nagelaten betrekking of rechtverkrijgende toe, als hij door het besluit of de handeling (inclusief de weigeringen daartoe) *rechtstreeks in zijn belang* werd getroffen. De regeling van de Awb in de artikelen 1:3 en 1:2 jo. artikel 8:1 Awb bestrijkt een zelfde categorie besluiten en definieert in hoofdlijnen dezelfde soort bezwaar- en beroepswaardige belangen (rechtstreeks belang bij een besluit) als de Ambtenarenwet 1929. Een belangrijk verschil is echter wel dat onder de Awb ook aan andere rechtstreeks belanghebbenden bezwaar- en beroepsmogelijkheden worden toegekend dan aan de ambtenaar c.s. Voorheen kwam een derde slechts in beeld als deze ook zelf *als ambtenaar* rechtstreeks door het besluit of de handeling werd getroffen. Zie verder hierna, par. 3.2.1c. Algemeen verbindende voorschriften zijn, althans op dit moment, in de Awb, net als onder de Ambtenarenwet 1929, van Awb-bezwaar en -beroep uitgesloten (artikel 8:2, mede in verbinding met artikel 7:1 Awb).

Al lijkt de Awb weinig wijzigingen ten opzichte van de Ambtenarenwet 1929 te hebben aangebracht op het terrein van de beroepbaarheid van besluiten, toch heeft de Centrale Raad van Beroep in de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht aanleiding gezien om zijn vaste jurisprudentie op het terrein van de beroepbaarheid van ambtenaarrechtelijke besluiten gedeeltelijk te verlaten. De belangrijkste wijziging van de ambtenaarrechtelijke jurisprudentie ten gevolge van de introductie van de Awb betreft de beroepbaarheid van bepaalde besluiten van algemene strekking, zoals bepaalde (organieke) functiewaarderingsbesluiten² en reorganisatie(deel)besluiten³, een categorie besluiten die onder de oude

1 Artikel 3 van de Ambtenarenwet 1929 luidde: 'Over besluiten, handelingen en weigeringen (om te besluiten of te handelen) ten aanzien van ambtenaren als zodanig, hun nagelaten betrekkingen en rechtverkrijgende door een administratief orgaan genomen, verricht of uitgesproken (...) oordelen in eerste aanleg de Ambtenarengerechten en in hoger beroep de Centrale Raad van Beroep te Utrecht. (...)'.
Artikel 24, eerste lid, Ambtenarenwet 1929 luidde: 'Bevoegd beroep in te stellen is de ambtenaar, nagelaten betrekking of rechtverkrijgende, die door het aangevallen besluit of de aangevallen handeling, rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen (...)'.
2

CRvB 4 juli 1996, *JB* 1996, 176 m.nt. R.J.N. Schlössels, ook opgenomen in *TAR* 1996, 142.

3 Zie o.a. de al eerdergenoemde uitspraak Pres. CRvB 21 december 1994, *JB* 1995, 43, m.nt. F.A.M.S en de bevestiging van deze uitspraak in een bodemzaak CRvB 19 oktober 1995, *JB* 1995, 310.

Ambtenarenwet 1929 ingevolge de jurisprudentie van de ambtenarenrechter juist niet beroepbaar werd geacht⁴. Deze uitbreiding van de beroepbaarheid van besluiten tot bepaalde besluiten van algemene strekking, die voor wat betreft de beroepbaarheid van reorganisatie (deel)besluiten in ieder geval rechtstreeks aan de introductie van de Awb valt toe te schrijven, heeft voor de praktijk van het ambtenarenrecht, zoals ook al in paragraaf 2.2 aan de orde kwam, gevolgen.

3.2.1a Reorganisatiebesluiten

De belangrijkste bezwaren die de respondenten tijdens de interviews tegen de beroepbaarheid van *reorganisatiebesluiten* naar voren brachten, hangen samen met de mogelijkheid van - wat door een aantal geïnterviewden wordt genoemd - de 'doorkruising' van reorganisatieprocessen⁵ die daardoor op kan treden en de daaruit weer voortvloeiende vertragingen.

Indien individuele ambtenaren (ook als derde belanghebbende) bij de ambtenarenrechter - dus buiten de normale reorganisatieprocedure om⁶ - kunnen ageren tegen bijvoorbeeld (her)plaatsingslijsten, of plannen dan kunnen daarmee - volgens een aantal van de geïnterviewden - medezeggenschapsresultaten onderuit worden gehaald. Ook het sturen en stapsgewijs uitwerken van reorganisatieplannen en -processen wordt ten eerste bemoeilijkt wanneer op ieder moment individuele ambtenaren bereikte tussen- of eindresultaten kunnen aantasten. Al doende kan een ambtenaar die ageert tegen een reorganisatie(deel)besluit zichzelf ook op voorsprong plaatsen. Ageren tegen een onderdeel van een herplaatsingslijst door een individuele ambtenaar heeft, omdat de onderdelen van dergelijke reorganisatieplannen nu eenmaal nauw samenhangen, ook betekenis voor anderen binnen de organisaties indien het bezwaar of beroep wordt gehonoreerd. Per saldo ziet het overgrote deel van de geïnterviewden op de personeelsverantwoordelijke afdelingen/diensten van de departementen weinig heil in de beroepbaarheid van reorganisatiedeelbesluiten. Enkel merken op dat er - door de beroep-

⁴ Zie voor een voorbeeld van de pre-Awb jurisprudentielijn ten aanzien van besluiten van algemene strekking CRvB 5 februari 1985, *TAR* 1985, 72.

⁵ Zie hiervoor ook artt. 49a ARAR e.v.

⁶ Zie hiervoor ook de op basis van art. 49a ARAR opgestelde procedureregels en voorschriften inzake reorganisaties vastgesteld bij besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 26 maart 1996, nr. AD96/U 113, *Stcrt.* 1996, 80. Binnen deze procedure is overigens ook voorzien in een mogelijkheid voor individuele ambtenaren bedenkingen - in het kader van de zgn. uniforme bedenkingen procedure - in te brengen.

baarheid van reorganisatiebesluiten - nu maar liefst vijf⁷ momenten, vanaf het moment van het reorganisatieplan⁸ tot aan het individuele besluit, bestaan waarop het mogelijk is om bezwaren tegen reorganisaties in te brengen. Hierdoor kunnen - in de ogen van sommige geïnterviewden - reorganisaties ernstig worden gefrustreerd.

De rechtshulpverleners en bestuursrechters die werden geïnterviewd delen deze bezwaren overigens niet. Zij wijzen er op dat het juist een goede zaak is dat bepaalde reorganisatiedeelbesluiten beroepbaar zijn geworden. Vaak komt een beroep tegen een geïndividualiseerd besluit (bijvoorbeeld een ontslag- of herplaatsingsbesluit) in een reorganisatieproces voor een individuele ambtenaar te laat. De belangrijkste reorganisatiebeslissingen zijn al genomen, en tegen het resultaat, het ontslagbesluit of herplaatsingsbesluit valt verder niet zoveel meer te ondernemen. Verder heeft de derde belanghebbende onder de Awb ook reële kansen om zijn bezwaren tegen reorganisatieplannen kenbaar te maken en naar voor te brengen. Reorganisaties zijn processen waardoor de belangen ambtenaren op een indirecte manier kunnen worden bepaald (denk bijvoorbeeld aan consequenties voor de arbeidsplaats of voor promotiemogelijkheden). Tot nu toe werd aan die categorie de mogelijkheid onthouden om te ageren, al kon de reorganisatie de facto wel beslissend blijken te zijn voor hun rechtspositie.

Enkele geïnterviewden afkomstig uit de kringen van de personeelsverantwoordelijke diensten/afdelingen van departementen onderschrijven de door de rechtshulpverleners en bestuursrechters geschetste voordelen. Zij geven aan dat het belang van de beroepbaarheid van reorganisatiebesluiten, vooral het belang van de derde-belanghebbende, wel opweegt tegen de bezwaren van de mogelijke vertragingen.

7 Tegen sommige van deze reorganisatiedeelsbesluiten staat, zoals in paragraaf 2.3 al aan de orde kwam, op grond van art. 6 Regeling procedure bij reorganisatie een mogelijkheid om via de uniforme bedenkingen procedure bedenkingen in te brengen. Het gaat hier dan met name om het voornemen een ambtenaar al dan niet te plaatsen op een passende functie. Op grond van de Awb bestaat verder, ingevolge de ruimere jurisprudentie op het gebied van de beroepbaarheid van reorganisatiedeelbesluiten (zie o.a. de uitspraken in noot 42 en Pres. Rb. 's-Gravenhage 6 april 1994, JB 1994, 114) mogelijk bezwaar en beroep open tegen, a) onderdelen van het reorganisatieplan (o.a. de opheffing van functies), b) de aanwijzing tot herplaatsingskandidaat, c) het vaststellen van de herplaatsingslijst (zie voor deze laatste categorie o.a. CRvB 16 februari 1995, TAR 1995, 104). Rekent men hier bij de bezwaar- en beroepsmogelijkheden die de Awb toekent tegen de definitieve geïndividualiseerde plaatsings- of ontslagbesluiten als sluitstuk van een reorganisatieproces, dan leidt deze rekensom, inclusief de mogelijkheid om bedenkingen in te brengen, tot vijf momenten waarop één en dezelfde ambtenaar in één reorganisatieproces de mogelijkheid zou hebben om rechtsmiddelen aan te wenden.

8 Zie art. 4 Regeling procedure bij reorganisatie.

Een verder gevolg van de beroepbaarheid van reorganisatie (deel)besluiten is, zo blijkt uit de interviews, dat de voorbereidingsfase bij het zoeken en het vinden van een passende functie bij overwogen (her)plaatsing in het kader van een (her)plaatsingsplan veel omvattender en zorgvuldiger gebeurt dan voor de inwerkingtreding van de Awb en de erop gebaseerde jurisprudentie het geval was. Die zorgvuldiger en omvattender voorbereiding draagt wel verder bij aan de verdere vertraging van reorganisaties.

3.2.1b Functiewaarderingsbesluiten

De beroepbaarheid van functiewaarderingsbesluiten op grond van de ambtenaren-jurisprudentie onder de Awb heeft wat minder nieuwe gevolgen voor de ambtenaren werkzaam bij de departementen. Al voor de inwerkingtreding van de Awb waren er mogelijkheden tot beroep van functiewaarderingsbesluiten voor rijks-ambtenaren doordat tegen functiewaarderings(deel) besluiten bezwaar mogelijk was op basis van een bijzondere *Regeling bezwarenprocedure functiewaardering BBRA 1984*⁹. Deze regeling voorziet in een centrale Commissie advies bezwaren functiewaardering (Cabf) voor de rijksdienst. Ambtenaren op wie het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA 1984) van toepassing is, kunnen op basis van deze regeling bedenkingen inbrengen tegen voorgenomen of vastgestelde functiewaarderingbesluiten. Door deze mogelijkheid - die onder de Awb is behouden - is het ook mogelijk bedenkingen in te brengen tegen besluiten van algemene strekking. Op dit terrein is door de introductie van de Awb aanvankelijk weinig veranderd. In lagere rechtspraak werd namelijk weliswaar aangenomen dat een besluit tot waardering van een organieke functie een appellabel besluit is, maar dat het belang van de individuele ambtenaar daarbij niet rechtstreeks was betrokken¹⁰. Inmiddels heeft de Centrale Raad van Beroep in een aantal uitspraken uitgemaakt, dat het belang van degene die de organieke functie vervult in beginsel wel rechtstreeks is betrokken bij een besluit tot waardering van een organieke functie¹¹.

9 Regeling op basis van het BBRA 1984 vastgesteld bij besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 7 juli 1986, *Stcrt.* 137 laatstelijk gewijzigd bij besluit van 13 juli 1994, *Stcrt.* 142.

10 Zie o.a. Rb. Middelburg 12 juni 1995, *TAR* 1995, 210 en Rb. Assen 29 september 1995, *TAR* 1995, 280.

11 Zie de reeks uitspraken van 4 juli 1996, opgenomen in *TAR* 1996, nrs. 141 tot en met 144. Zie recentelijk nog CRvB 24 april 1997, *TAR* 1997, 134.

Daarnaast is denkbaar dat de functiewaardering van ambtenaar A gevolgen meebrengt voor ambtenaar B. De jurisprudentie van het nieuwe ambtenarenrecht onder de Awb houdt dan in dat ook deze ambtenaar B, voorzover die kan aantonen rechtstreeks door het besluit betreffende A's functiewaardering te zijn getroffen, kan worden ontvangen in zijn beroep¹². Ten tijde van het afnemen van de interviews voor dit onderzoek gaven de respondenten aan met deze situatie nog geen ervaring te hebben opgedaan.

3.2.1c De verruiming van het belanghebbendebegrip

Met de introductie van de Awb is het Awb belanghebbendebegrip van artikel 1:2 Awb van toepassing geworden in het ambtenarenrecht. Dit heeft een verandering ten opzichte van het oude ambtenarenrecht teweeggebracht in die zin dat nu ook de bezwaren en beroepen van andere belanghebbenden dan de ambtenaar (inclusief zijn nagelaten betrekking en rechtverkrijgenden) wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken, kunnen worden ontvangen. Onder het oude ambtenarenrecht was er voor beroepen voor derden belanghebbenden buiten de nagelaten betrekkingen en rechtverkrijgenden van de ambtenaar ingevolge artikel 3 jo. 24 Ambtenarenwet 1929 geen plaats op grond van de ambtenaarrechtelijke jurisprudentie. De verandering die de Awb op dit vlak in het ambtenarenrecht heeft aangebracht is echter vooral cosmetisch van aard. Om de bezwaren van derden belanghebbenden tegen ambtenaarrechtelijke besluiten toch te kunnen ontvangen bezigde de ambtenarenrechter reeds enige tijd constructies waarbij bijvoorbeeld een benoemingsbesluit van de ene ambtenaar werd (en wordt) uitgelegd als de weigering om een andere daarbij rechtstreeks belanghebbende ambtenaar te benoemen¹³. De meeste geïnterviewden geven dan ook aan dat de uitbreiding van de kring van belanghebbenden in de Awb nauwelijks tot merkbare gevolgen leidt voor de praktijk. Tot een toevloed van bezwaren of beroepen heeft het volgens de geïnterviewden in ieder geval niet geleid.

12 Zie (de eerdergenoemde uitspraak) CRvB 4 juli 1996, *RAWB* 1997, nr. 10, m.a. Voermans en *TAR* 1996, 142/143 en CRvB 24 april 1997, *TAR* 1997, 134.

13 Zie o.a. CRvB 24 december 1990, *TAR* 1991, 60.

3.2.1d Kritiek op de reikwijdte van de Awb

In hoofdstuk 2 kwam al aan de orde dat het brede bereik van beroepbare besluiten onder de Awb veel (lijn)managers en personeelsfunctionarissen werkzaam bij de rijksoverheid stoort. De ergernis concentreert zich bij deze groep vooral op de mogelijkheid zelfs tegen - in hun ogen - bagatelbesluiten of handelingen, zoals het besluit tot een kamerwijziging voor een ambtenaar, beroep aan te tekenen en de mogelijkheid om reorganisatiedeelbesluiten in bezwaar en beroep aan te tasten. De gevolgen hiervan zijn volgens een aantal van de geïnterviewden binnen de departementen verstrekkend. Niet alleen wordt daardoor in hun ogen de besluitvorming vertraagd, er ontstaat ook aarzeling om te besluiten. De bezwaar- en beroepsmogelijkheden en de complexe regelingen zorgen er voor dat er bij veel (lijn)managers werkzaam bij de rijksoverheid angst ontstaat om fouten te maken. De gevolgen die hieruit voort kunnen vloeien (in de vorm van niet-besluitvorming) zijn zo mogelijk nog nadeliger en groter dan de vertragingen die optreden.

Over de uitbreiding van de kring van voor beroep vatbare besluiten tot algemeen verbindende voorschriften per 1 januari 1999¹⁴ (e.e.a. ten gevolge van artikel IV-A van onderdeel 6 van de Wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie) hebben de meeste geïnterviewden zich nog niet werkelijk gebogen. Een mening dienaangaande konden zij - los van datgene wat algemeen werd gesteld over de reikwijdte van de Awb - dan ook nog lastig in dit stadium formuleren.

3.2.2 De voorbereiding van besluiten

In hoofdstuk 2 kwam al aan de orde dat op het terrein van de voorbereiding van besluiten de gevolgen van de introductie van de Awb zich hoofdzakelijk lijken te beperken tot het schriftelijker worden van de besluitvormingsprocedure. Meer dan vóór de inwerkingtreding van de Awb het geval was, worden in een vroegtijdig stadium dossiers aangelegd en wordt bij de voorbereiding meer en meer gewerkt met de vorm van schriftelijke stukken. Deze verschriftelijking heeft volgens geïnterviewden wel tot gevolg dat de voorbereiding van besluiten wordt

¹⁴ Overigens zal artikel 8:2 Awb zeer waarschijnlijk niet al per 1 januari 1999 vervallen. Het kabinet heeft zich inmiddels, via een brief van minister Sorgdrager en staatssecretaris Kohnstamm aan de Tweede en Eerste Kamer, d.d. 13 mei 1997, op het standpunt gesteld dat de tijd daar nog niet rijp voor is.

vertraagd. Een aantal respondenten ziet de verschriftelijking van de voorbereidingsfase niet zozeer als een louter gevolg van de introductie van de Awb. De verschriftelijking is ook ontstaan onder invloed van de verandering in de managementcultuur binnen de departementen. In die nieuwe managementcultuur wordt meer waarde gehecht aan de transparantie van besluitvorming ('zeggen waar het op staat'). De verschriftelijking, die onder andere ook tot uitdrukking komt in de uitgebreide motivering van besluiten, past binnen die nieuwe cultuur en in dat opzicht werken de voorschriften van de Awb dus *synergisch* ten opzichte van de veranderde managementstrategieën. De hier aan het woord zijnde respondenten waarderen de verschriftelijking dan ook positief.

Een verder gevolg van de introductie van de Awb is dat er bij de voorbereiding van besluiten meer met - uit werkinstructies afkomstige - Awb-conforme standaardbrieven wordt gewerkt. Een bijzondere vorm van deze brieven vormen de brieven die op verschillende departementen worden gevoegd bij het doen van mededelingen over bijvoorbeeld een voornemen tot inschaling of het loutere voornemen tot een (her)plaatsing¹⁵. Deze brieven zijn zo geredigeerd dat er geen besluit in de zin van de Awb in kan worden gelezen. Een vermelding van de bezwaar- en beroepsmogelijkheid ex artikel 3:45 Awb ontbreekt dan ook in deze brieven.

De verplichting tot het doen van de mededeling ex artikel 3:45 Awb drukt diegenen die besluiten moeten voorbereiden nog op een andere wijze met de neus op de feiten. Bij elke voorgenomen beslissing dient men na te gaan of de uiteindelijke beslissing een Awb-besluit oplevert waartegen bezwaar- en beroep mogelijk is. Volgens de meeste personeelsverantwoordelijke functionarissen die werden geïnterviewd heeft de mededeling van artikel 3:45 Awb wel een aanzui-gende werking. De mededeling zelf lokt het aantekenen van bezwaar tegen besluiten uit. Ten gevolge van de bezwaarclausule wordt nu bezwaar gemaakt tegen besluiten die voor de inwerkingtreding van de Awb niet zouden zijn ingebracht.

De belangrijkste wijzigingen die de Awb meebrengt ten aanzien van de voorbereiding van besluiten hebben echter niet zozeer betrekking op de zorgvuldigheid van de voorbereiding, maar op het horen en de motivering.

15 Deze brieven worden wel de artikel 5, lid 2-brieven genoemd, naar aanleiding van artikel 5 tweede lid, van het BBRA 1984.

3.3 De verplichting tot het horen

De regeling van de artikelen 4:7 en 4:8 Awb betreffende de hoorplicht in het kader van de voorbereiding van een besluit levert in praktijk veel onduidelijkheid op. Zo is er (hier en daar) onduidelijkheid over de gevallen waarin de aanvrager en/of belanghebbenden wel moeten worden gehoord en wanneer niet (met name de afgrenzing naar het horen in het kader van een bezwaarschriftprocedure is niet iedereen duidelijk). In het algemeen ervaart men geen onduidelijkheid met de plicht tot 'horen' ex artikel 4:7 Awb; het 'horen' ingeval het orgaan voornemens is een afwijzend besluit jegens de aanvrager te nemen. Veel minder duidelijk acht men de regeling betreffende het horen van de derde belanghebbende. Wie kunnen als dergelijke belanghebbende gelden en in welke gevallen kan worden verwacht dat een belanghebbende bedenkingen zal hebben in de zin van artikel 4:8 Awb? De als onduidelijk ervaren regeling heeft er in een aantal gevallen toe geleid dat personeelsverantwoordelijke diensten/afdelingen alleen de aanvrager horen in geval ze een afwijzende beschikking overwegen. Het horen van de derde belanghebbende wordt overgelaten aan diegenen die zijn belast met de behandeling van de bezwaarschriftprocedure. In andere gevallen is juist de praktijk ontstaan dat de aanvrager vrijwel altijd wordt gehoord, ook in het geval een positieve beslissing wordt overwogen. Als reactie op de onduidelijkheid van de hoorplicht bij de voorbereiding is men op de bedoelde afdelingen/diensten juist maar liever ruimhartiger bij het horen, om zodoende niet het risico te lopen niet adequaat aan de hoorplicht te voldoen. De onduidelijkheid over de situaties waarin gehoord moet worden wordt nog versterkt door de in artikel 4:11 Awb geregelde situaties waarin het horen bij de voorbereiding van een besluit achterwege zou kunnen blijven. Deze bepaling geeft in de praktijk aanleiding tot veel verwarring, vooral de situaties geregeld onder b. (het geval waarin een belanghebbende reeds eerder in de gelegenheid was gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen) en c. (het geval waarin het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld).

Bij nog meer respondenten is er onduidelijkheid over de *status* van het verplichte horen bij de voorbereiding van een besluit. Is het horen er alleen op gericht (verder) op de hoogte te geraken met de zienswijze van de aanvrager en/of belanghebbende, of moet er hoor- en wederhoor plaatsvinden - zoals bijvoorbeeld artikel 7:6 Awb in de bezwaarfase vergt - indien zowel de aanvrager als een belanghebbende in het kader van de voorbereiding van een besluit bezwaren hebben ingebracht? Moet het horen worden gebruikt om alvast het voorgenomen

besluit aan de betrokkene mee te delen, of is het slechts gericht op informatieverzameling?

Ook het *hoe* van het horen geeft aanleiding tot misverstanden. Indien er een hoorcommissie is (in de zin van art. 7:5 Awb), moet die dan alleen een verslag maken of ook advies uitbrengen aan het bevoegd gezag? Moet, indien een hoorcommissie een dergelijk advies uitbrengt, dat advies worden toegezonden aan de aanvrager/belanghebbende? Wie moeten er aanwezig zijn bij het horen? In het algemeen worden op het ogenblik in de ambtenaarrechtelijke praktijk meestal de lijnmanager en soms de personeelsfunctionaris ingeschakeld bij het horen. In een enkel geval wordt een ad hoc hoorcommissie vastgesteld. Meestal gebeurt dit op initiatief van de lijnmanager, die dan meestal ook weer de p-functionaris inschakelt om zitting te nemen in de commissie. Veel hangt hier ook af van de afspraken die binnen een bepaald departement zijn gemaakt betreffende het horen. Die afspraken zijn veelal vastgelegd in interne circulaire.

Het horen geschiedt niet overal even formeel. Bij sommige afdelingen/diensten bestaat de praktijk waarbij, indien het belang of de zwaarte van een zaak daartoe aanleiding geven, formele hoorzittingen worden georganiseerd bij de voorbereiding van besluiten. Bij andere diensten/afdelingen (waar bijvoorbeeld nauwelijks ontslag-, bevorderings-, verplaatsings- of schorsingsbesluiten aan de orde zijn) wordt meestal informeel gehoord. De problemen die worden ondervonden met het horen zijn ook niet overal hetzelfde. Vooral op die plaatsen waar veel ervaring is opgedaan in de pre-Awb periode met het horen bij de voorbereiding van besluiten¹⁶, heeft men minder moeite om met de Awb-hoorplichten om te gaan, dan op plaatsen waar die ervaring ontbreekt. In bijna alle gevallen wordt van het horen een kort schriftelijk verslag gemaakt.

De overwegende beleving van de hoorplichten van de artikelen 4:7 en 4:8 Awb door de respondenten is niet zozeer dat de verplichtingen zelf bovenmatig belastend zijn, als wel dat de onduidelijkheid belastend is. In het algemeen ziet men op de departementen wel de zin in van het horen voordat wordt besloten, maar in een aantal gevallen is er onduidelijkheid over het wanneer en hoe van het horen. De reactie om bij die onzekerheid dan maar in bijna alle gevallen te horen is vanzelfsprekend wel financieel en organisatorisch belastend voor de betrokken bestuursorganen.

16 Meestal in het kader van her- of verplaatsingsbesluiten. De procedure van de voorbereiding van en het horen bij dergelijke besluiten werd/wordt geregeerd door de in art. 57 ARAR neergelegde procedure. Vooral bij LNV was men al langere tijd gewend hiermee bij beoordelingen, functie waardering en reorganisatieplaatsingen te werken.

3.4 De motivering van besluiten

Op het terrein van de motiveringsplichten van besluiten brengt de Awb in het ambtenarenrecht weinig veranderingen aan. De motiveringsplichten die nu uit de wet voortvloeien, volgden voor de Awb uit de ambtenaarrechtelijke jurisprudentie. Toch geeft een aantal van de respondenten aan dat er onder de Awb anders, vaak uitgebreider en zorgvuldiger, wordt gemotiveerd dan voor de inwerkingtreding van de Awb het geval was. Ook bij beslissingen conform de aanvraag wordt uitgebreider gemotiveerd. Verder geven enkele respondenten aan dat bij de motivering van beslissingen niet meer wordt volstaan met een loutere verwijzing naar wetsartikelen, maar dat inhoudelijk de redenen - ontleend aan de wet - meer dan voorheen worden weergegeven. Waar voor de Awb al uitgebreid werd gemotiveerd, daar gebeurt dit nu soms nog uitgebreider. Die neiging tot uitgebreid motiveren wordt niet alleen ingegeven door het motief dat daarmee bezwaar- en beroepszaken kunnen worden voorkomen, maar ook door een nieuwe stijl van leidinggeven. Een grotere helderheid door motivering in de besluitvorming van lijnmanagers kan leiden tot een grotere legitimatie van hun beslissingen. Op deze manier past de Awb goed bij de nieuwe managementstijl en -cultuur op sommige departementen.

De uitgebreidere en zorgvuldiger motivering worden - waar ze als gevolgen van de Awb worden aangemerkt - door de geïnterviewden als duidelijk positief gevolg van de introductie van Awb ervaren. Naar de indruk van de respondenten wordt de juridische kwaliteit van besluiten door een uitgebreider en zorgvuldiger motivering gediend. Ook de geïnterviewde bestuursrechters en advocaten onderschrijven deze ontwikkeling en schrijven dit toe aan de Awb. Die bijdrage aan de juridische kwaliteit bestaat niet alleen in de kwaliteit van de motivering maar ook in een bijdrage aan de algehele juridische kwaliteit van de besluiten. De verplichtingen tot motiveren op basis van de Awb noodzaken immers tot aandacht voor de juridische aspecten van een voorgenomen besluit. Zorgvuldige motivering leidt naar de vaste overtuiging van de geïnterviewden tot een vermindering van ambtenaarrechtelijke beroepen. Uitgebreider motiveren dan voorheen het geval was legt - vanzelfsprekend - wel een groter beslag op de capaciteit van de organisatie en resulteert daarmee in verhoogde (financiële) bestuurslasten. De meeste geïnterviewden lijken niet van mening te zijn dat de besluitvorming vertraagd wordt door een uitgebreidere en zorgvuldiger motivering van besluiten.

3.5 Financiële, organisatorische en kwalitatieve aspecten betreffende de voorbereiding van besluiten

Naar de indruk van veel van de geïnterviewden duurt het voorbereiden van ambtenaarrechtelijke besluiten onder vigore van de Awb iets langer dan voorheen het geval was. Enkelen onder de geïnterviewden daarentegen zien geen waarneembare veranderingen in de duur van de voorbereiding. Met uitzondering van de problematiek van de reorganisatiebesluiten geven de respondenten te kennen dat er met de normen die de Awb aanlegt voor de voorbereiding van besluiten goed te werken valt. Tot overmatige bestuurslasten leiden de Awb-normen op het terrein van de voorbereiding van besluiten niet. De pijn schuilt eerder in de beroepbaarheid van sommige besluiten dan in de voorschriften die voor de voorbereiding worden aangelegd. De financiële bestuurslasten ten gevolge van de bepalingen van de Awb over de voorbereiding van besluiten bestaan vooral in het wat grotere tijdsbeslag dat wordt gelegd op diegenen die zijn belast met de voorbereiding en motivering van besluiten. Ook zijn er financiële lasten ten gevolge van de verschriftelijking van de voorbereiding en de directe kosten die het horen meebrengt. In het geval hoorcommissies functioneren en hoorzittingen worden belegd nemen de financiële lasten toe door een nog ruimer tijdsbeslag en de kosten die voortvloeien uit vacatiegelden van hoorcommissieleden. Financiële lasten vloeien ook voort uit het oproepen en horen van buitendienst-ambtenaren, die op gedeconcentreerde diensten werken.

Organisatorische bestuurslasten op het vlak van de voorbereiding van besluiten hebben ook te maken met het vergrote tijdsbeslag dat wordt gelegd op de capaciteit van de organisatie. Vooral het maken van schriftelijke stukken, zoals verslagen van het horen, en het aanwezig zijn bij hoorzittingen of bijeenkomsten drukt op de organisatie. De meeste departementen hebben verder, als vorm van introductiebegeleiding, veel werk gestoken in het vervaardigen van voorlichtingsmateriaal en voorlichtingsbijeenkomsten over de betekenis van de Awb voor personeelsaangelegenheden van het rijk. Nog steeds wordt er aan centrale personeelsafdelingen of juridische afdelingen veel om advies gevraagd.

Binnen alle departementen zijn werkinstructies betreffende de Awb (Awb-handboeken e.d.) opgesteld. Daarin zijn ook meestal afspraken vastgelegd over het horen. Het vervaardigen en up-to-date houden van deze instructies kan zeker ook gelden als bestuurslast.

Het grootste probleem en daarmee de grootste bestuurslast betreffende de voorbereiding van besluiten, wordt gevormd door de reikwijdte van het besluitbegrip. Vooral het feit dat besluiten van algemene strekking, zoals reorganisatiebesluiten en (in mindere mate de) functiewaarderingsbesluiten ten gevolge van de jurispru-

dentie van de ambtenarenrechter tegenwoordig beroepbaar zijn, heeft nadelige gevolgen voor de besluitvorming door personeelsverantwoordelijke afdelingen/diensten van het rijk. De eruit voortvloeiende als hoog ervaren bestuurslasten betreffen vooral de mogelijkheden tot het maken van bezwaar. Doordat binnen reorganisatieprocessen in feite vijf (zie noot 46) momenten bestaan om bezwaren in te brengen tegen besluiten die onderdeel uitmaken van het reorganisatieproces, is het erg moeilijk geworden om reorganisatieprocessen efficiënt en binnen een aanvaardbare termijn door te voeren.

Door (hoofdzakelijk) personen van buiten de departementale organisatie wordt aangevoerd dat daarentegen door de beroepbaarheid van reorganisatiedeelbesluiten de kwaliteit van de besluitvorming toeneemt doordat in een eerder stadium het individuele belang van de ambtenaar wordt meegewogen en doordat nu ook de derde belanghebbende zijn bezwaren in kan brengen.

Problemen die aanleiding geven tot bestuurslasten doen zich ook voor met betrekking tot het hanteren van de hoorplichten in het kader van de voorbereiding. De als onduidelijk ervaren regeling van de artikelen 4:7 en 4:8 e.v. van de Awb heeft in een enkel geval tot gevolg dat niet gehoord wordt waar wel gehoord zou moeten worden, maar vaker nog tot gevolg dat gehoord wordt waar niet gehoord zou hoeven te worden op grond van de wet. Het spreekt voor zich dat waar gehoord wordt zonder verplichting en zonder verdere aanleiding, onnodige kosten en energie worden geïnvesteerd.

In het algemeen voelen de personeelsverantwoordelijke functionarissen die werden geïnterviewd zich door de normen van de Awb op het terrein van de voorbereiding van besluiten niet al te zeer beperkt in hun beslissingsruimte. Wel wordt door een aantal van die functionarissen aangetekend dat de normen van de Awb in een aantal gevallen niet doeltreffend zijn ter regulering van de ambtenaarrechtelijke rechtsverhouding en dat de gedetailleerde normen van het ambtenarenrecht soms 'kopschuw' maken, in die zin dat meer tijd dan strikt nodig is aan de besluitvorming wordt gewijd om te voorkomen dat er fouten op detailniveau worden gemaakt. De weg via de centrale juridische afdelingen, om advies te krijgen betreffende detailvragen op het terrein van het ambtenarenrecht, wordt veelal als niet-productieve omweg ervaren.

De voordelen/baten van de bepalingen van de Awb inzake de voorbereiding van besluiten zijn vooral te vinden in de toegenomen juridische kwaliteit van de besluitvorming. Vooral de betere motivering heeft geleid tot een verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming volgens de meeste van de betrokkenen in de interviews. Ook de rechters en rechtsbijstandsverleners onderschrijven deze toename. Verder draagt motivering, maar ook het uitgebreide horen, bij aan de vergroting van de transparantie en (daardoor soms) grotere legitimiteit van de

besluitvorming. Hierdoor passen de normen die de Awb aanlegt bij de voorbereiding van de Awb goed bij de veranderde managementstijlen op de departementen.

3.6 Conclusies en balans

Op het vlak van de veranderingen die de Awb heeft gebracht ten aanzien van de voorbereiding van besluiten valt er in de interviews veel kritiek te beluisteren op de reikwijdte van het besluitbegrip dat door de Awb is geïntroduceerd. Die kritiek heeft vooral betrekking op de op basis van dit Awb-besluitbegrip gevestigde jurisprudentie van de ambtenarenrechter, die bezwaar en beroep mogelijk maakt tegen besluiten die voor inwerkingtreding van de Awb in het ambtenarenrecht nog niet beroepbaar waren. Aan de andere kant wordt door de geïnterviewde rechters en advocaten gewezen op de toegenomen rechtsbescherming die tengevolge van deze jurisprudentiel uitgebreide bezwaar- en beroepsmogelijkheden optreedt. Ook derden belanghebbenden kunnen op grond van deze jurisprudentie voortaan bezwaren inbrengen tegen bijvoorbeeld reorganisatie(deel)besluiten.

De verdere bepalingen inzake het besluit- en belanghebbendebegrip van de Awb, alsmede de bepalingen van de Awb inzake de voorbereiding van besluiten lijken geen onoverkomelijke problemen op te leveren, zij het dat de bepalingen omtrent het horen (artikelen 4:7 en 4:8 Awb) hier en daar tot verwarring aanleiding geven. Uit veiligheidsoverwegingen wordt in een aantal gevallen meer gehoord dan nodig is. Hierdoor wordt de besluitvorming ook onnodig vertraagd.

De bepalingen inzake de motivering van besluiten in de Awb hebben er toe geleid dat er uitgebreider en zorgvuldiger dan dat voor de introductie van de Awb het geval was, wordt gemotiveerd. Al was de motiveringsplicht onder het oude ambtenarenrecht ongeveer gelijklopend, de introductie van de Awb heeft bevorderd dat nog meer werk wordt gemaakt van de motivering van besluiten.

Naar het oordeel van veel van de geïnterviewden treedt er ook een verschriftelijking van de besluitvorming op ten gevolge van de Awb-bepalingen inzake de voorbereiding van besluiten. Ook hier overwegen volgens de meeste geïnterviewden de voordelen, al zijn er natuurlijk bestuurslasten gemoeid met het produceren van meer schriftelijke stukken bij de voorbereiding van besluiten en al is het wat minder gemakkelijk informeel en flexibel te besluiten. Volgens de meeste geïnterviewden heeft het opnemen van de bezwaarclausule bij ieder besluit o.g.v. artikel 3:45 Awb een aanzuigende werking. Op deze manier worden bezwaren die voor de Awb waarschijnlijk niet zouden zijn ingebracht, volgens hen uitgelokt.

4 Bestuurslasten en -baten gedurende en ten gevolge van de bezwaarschriftprocedure

4.1 Inleiding

Met de introductie van de Awb werd door de algemene werking van artikel 7:1 Awb ook in het ambtenarenrecht de bezwaarschriftprocedure ingevoerd. Onder het bestuursprocesrecht van de oude Ambtenarenwet 1929 bestond de verplichting tot een bezwaarschriftprocedure nog niet¹ en kon direct de ambtenarenrechter in eerste aanleg worden geadieerd indien een ambtenaar bezwaren had tegen een besluit of handeling (inclusief de weigering daartoe)². In het huidige stelsel van ambtenaarrechtelijke rechtsbescherming dient een ambtenaar, of een belanghebbende die bezwaren heeft tegen een Awb-besluit, zich met zijn bezwaren eerst met een bezwaarschrift te richten tot het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Dit nieuwe stelsel van ambtenaarrechtelijke rechtsbescherming onder de Awb betekent een aanzienlijke verschuiving ten opzichte van het vroegere stelsel. In dit hoofdstuk worden in aanvulling op de analyses uit de

¹ Wel hanteerde de ambtenarenrechter de 30 dagen jurisprudentie die, kort samengevat inhield, dat termijnoverschrijdingen bij het instellen van beroep op de ambtenarenrechter konden worden gesauveerd indien de ambtenaar in die beroepstermijn wel zijn bezwaren had gemeld bij het gezag dat het besluit had genomen, dan wel de handeling had verricht. Vgl. o.a. CRvB 20 september 1990, TAR 1990, 218.

² Wel kwamen in bijzondere regelingen vormen van administratief beroep of vormen van vergelijkbare bijzondere besliscommissies voor. Vgl. art. 58, zesde lid, en art. 125, eerste lid, aanhef en sub 1, Ambtenarenwet 1929. Vóór de wetswijziging van 1 november 1984 (wet van 26 september 1984, Stb. 461 en 476) bepaalde artikel 3 Ambtenarenwet 1929 dat na een beslissing van krachtstreeks algemeen verbindende regels optredende commissies een mogelijkheid van rechtstreeks beroep bij de Centrale Raad van Beroep bestond, in plaats van beroep bij het Ambtenarengerecht.

vorige hoofdstukken, de belangrijkste ervaringen met de bezwaarschriftprocedure, zoals die uit de interviews naar voren zijn gekomen, besproken. In hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op statistieken van de bezwaarschriftprocedure.

Op een enkel departement, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, is de werking van de Awb-bezwaarschriftprocedure voor personele aangelegenheden voor de jaren 1995-1996 reeds geëvalueerd³. Een aantal van de resultaten van deze evaluatie is in dit onderzoek meegenomen.

4.2 De Awb bezwaarschriftprocedure in het ambtenarenrecht onder de Awb

Hoofdstuk 6 en 7 van de Awb geven algemene respectievelijk bijzondere bepalingen over bezwaar en beroep die - op het vlak van de behandeling van bezwaren in een bezwaarschriftprocedure - op een aantal terreinen ruimte laten voor een eigen invulling door bestuursorganen. Zo kan er voor gekozen worden een uitgebreide bezwaaradviescommissie in te stellen (art. 7:13 Awb) en kan, als geen adviescommissie is ingesteld, er voor worden gekozen het horen niet door het bestuursorgaan zelf te doen plaatsvinden, maar door vertegenwoordigers van dat orgaan (art. 7:5 Awb). De alternatieven die de Awb laat betreffende de organisatie van de bezwaarschriftbehandeling leiden tot verschillende variaties op het thema binnen de onderzochte departementen. Ambtenaarrechtelijke bezwaren zijn op de departementen die in dit onderzoek werden betrokken nagenoeg in alle gevallen gericht tot de minister, nu de minister in de meeste gevallen het bestuursorgaan is dat de ambtenaarrechtelijke besluiten op departementen neemt⁴. De minister is dus - in de zin van artikel 6:4 Awb - vaak het tot de bezwaarschriftbehandeling bevoegde orgaan. Omdat veel departementen werken met gedeconcentreerde diensten en afdelingen, die ook personeelsverantwoordelijkheid voor de in hun diensten werkzame ambtenaren dragen, is de bezwaarschriftbehandeling ten aanzien van ambtenarenzaken in een aantal gevallen en gevaltypen eveneens gedeconcentreerd. Drie van de vier onderzochte departementen kennen vormen van mandatering van de behandelingsbevoegdheid inzake de - eigen - bezwaarschriftbehandeling. In paragraaf 4.2.2 wordt op de betekenis en

3 Vgl. Directie Personeelszaken/Afdeling Juridische Zaken en Overleg, *Evaluatie van de bezwaarschriftprocedure personele aangelegenheden 1995-1996*, 's-Gravenhage 1997.

4 Met uitzondering van bijvoorbeeld die gevallen waarin de regering beslist, zoals in het geval van de besluiten genoemd in art. 7 ARAR. Ook gebeurt het wel dat de minister in de sfeer van de deconcentratie bevoegdheden delegeert aan gedeconcentreerde diensten.

opzet van deze mandaatsvormen bij de bezwaarschriftbehandeling verder ingegaan.

Binnen alle onderzochte departementen fungeert, op het terrein van het ambtenarenrecht, een bezwaaradviescommissie ex artikel 7:13 Awb. Die bezwaaradviescommissies staan meestal onder leiding van een externe voorzitter, die tevens jurist⁵ is. Verder worden wel leden van een of meerdere ambtenarenvakbonden toegevoegd aan de centrale bezwaaradviescommissies⁶.

Bij die departementen waar wordt gewerkt met vormen van mandatering van de bevoegdheid tot bezwaarschriftbehandeling, fungeren bij gemandateerde bezwaarschriftbehandeling ook hoorcommissies ex artikel 7:5 Awb. Deze 7:5 Awb-hoorcommissies beperken zich meestal niet alleen tot het loutere horen, maar brengen ook vaak advies uit aan het bestuursorgaan ten behoeve van het te nemen besluit op bezwaar. De artikel 7:13 Awb-commissie en de 7:5 Awb-commissie lopen hiermee wat door elkaar. Met de samenstelling van deze artikel 7:5 Awb-commissies door gedeconcentreerde diensten en afdelingen wordt creatief omgesprongen. Zo worden leden van de commissie vaak bij collegadiensten van hetzelfde departement ingehuurd, om er voor te zorgen dat een zo groot mogelijke specialisatie binnen de commissie wordt gekoppeld aan een zo onafhankelijk mogelijke opstelling van een buitenlid⁷.

4.2.1 Bijzondere bezwaarschriftprocedures

In paragraaf 3.2.1b werd er al op gewezen dat voor het aantekenen van bezwaren tegen functiewaarderings(deel)besluiten een bijzondere regeling bestaat op basis van de *Regeling bezwarenprocedure functiewaardering BBRA 1984*⁸. Ambtenaren op wie het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA 1984) van toepassing is, kunnen op basis van deze regeling bezwaren inbrengen tegen voorgenomen of vastgestelde functiewaarderingsbesluiten. De

⁵ In een enkel geval is de voorzitter ook bestuursrechter met een ambtenaarrechtelijke specialisatie. In die gevallen is zo'n rechter dan wel meestal afkomstig uit een gerecht dat geen of nauwelijks zaken te verwerken krijgt afkomstig van het betrokken departement.

⁶ Dit is bijvoorbeeld het geval bij de bezwaaradviescommissie van het ministerie van LNV.

⁷ Deze variant wordt vooral gebezigd door de Diensten Gerechtelijke Ondersteuning van twee rechtbanken die in het onderzoek werden betrokken.

⁸ Regeling op basis van het BBRA 1984 vastgesteld bij besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d.7 juli 1986, *Stcrt.* 137 laatstelijk gewijzigd bij besluit van 13 juli 1994, *Stcrt.* 142.

regeling voorziet ook in een centrale Commissie advies bezwaren functiewaardering (Cabf) voor de rijksdienst. Onder de werking van de Awb is deze commissie gehandhaafd. De procedureregels betreffende de behandeling van functiewaarderingsbezwaren zijn Awb-conform. Op grond van de regels van het besluit konden ambtenaren tot voor kort ook bezwaren inbrengen die onder de werking van de Awb niet appellabel werden geacht. De eerder gememoreerde jurisprudentiële appellabiliteit van functiewaarderingsbesluiten heeft ook op dit vlak de zaken rechtgetrokken. Voorlopig zal de Cabf zijn werk op het terrein van de behandeling van bezwaren betreffende functiewaarderingsbesluiten blijven uitvoeren.

Op een zelfde voet als de bezwaarschriftbehandeling bij functiewaarderingsbesluiten geldt ook een bijzondere regeling voor het maken van bezwaren - of bedenkingen - tegen reorganisatie(deel)besluiten. Op basis van artikel 49a ARAR heeft de Minister van Binnenlandse Zaken procedureregels en voorschriften inzake reorganisaties vastgesteld⁹. Binnen deze procedure is voorzien in mogelijkheden voor individuele ambtenaren om in de verschillende stadia van besluitvorming bij reorganisaties bedenkingen - in het kader van de zgn. uniforme bedenkingenprocedure - in te brengen. De regeling, die geen centrale bezwaaradviescommissie zoals bij de functiewaarderingsbesluiten kent, is te begrijpen als een bijzondere regeling ten opzichte van de Awb.

4.2.2 Organisatie van de bezwaarschriftbehandeling

In de inleiding bij deze paragraaf werd er al op gewezen dat de bezwaarschriftbehandeling binnen de vier onderzochte departementen verschillend is georganiseerd. Op ieder van de departementen fungeert een centrale bezwaaradviescommissie personele aangelegenheden (meestal Bacpa genoemd). Deze centrale bezwaaradviescommissies personele aangelegenheden behandelen alle bezwaarschriften voorzover de behandeling van die bezwaarschriften niet is gemandateerd aan gedeconcentreerde personeelsverantwoordelijke afdelingen of diensten. In het geval van het Ministerie van LNV worden alle bezwaren door de centrale bezwaaradviescommissie behandeld en bestaan er geen vormen van mandatering van de behandeling van bezwaarschriften door gedeconcentreerde diensten of afdelingen. Op de drie andere departementen is de bezwaarschriftbehandeling voor bepaalde typen van besluiten wel gedeconcentreerd. Meestal is de verdeling

9 Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 26 maart 1996, nr. AD96/U 113, *Stcrt.* 1996, 80.

zo opgezet dat de centrale - Haagse - bezwaaradviescommissie is belast met de behandeling van bezwaarschriften tegen zware besluiten, zoals (onvrijwillig) ontslag en einde dienstverband, beoordelingen, disciplinaire straffen vanaf een bepaald niveau, her- of overplaatsingen (ook in de zin van art. 49a ARAR), terugvorderingen vanaf een bepaald bedrag, ordemaatregelen zoals schorsing en de ontzegging van de toegang tot de dienstlokalen¹⁰. De lichtere zaken zijn dan meestal overgelaten aan de gedeconcentreerde dienst/afdeling, met daarbij veelal een mogelijkheid van het diensthoofd van een dergelijke afdeling om een 'eigen zaak' toch aan te brengen bij de centrale bezwaaradviescommissie ter behandeling. De mandaatsregelingen van de departementen verschillen gradueel op het vlak van wat als zware en wat als lichte besluiten in personele aangelegenheden geldt.

De discussie over de bezwaren tegen personeelsbesluiten die centraal moeten worden afgedaan en die zaken welke kunnen worden overgelaten aan gedeconcentreerde diensten/afdelingen is overigens nog lang niet ten einde zo blijkt uit de interviews. Zo is er 'Haagse druk' om te komen tot een verdere uniformering bij verschillende geïnterviewde departementen. Het feit dat er verschillen optreden in de manier waarop disciplinaire straffen worden opgelegd en schadevergoedingen worden toegekend leidt volgens enkelen noodzakelijk tot de conclusie dat de behandeling van bezwaren in die zaken uit het mandaat moet worden getild, om zo tot een eenvormige aanpak te komen. Aan de andere kant zijn de gedeconcentreerde diensten niet altijd tevreden met het mandaat. Door de opsplitsing van de verantwoordelijkheid bij bezwaarschriftbehandeling gaat het overzicht en het zicht op de samenhang van de besluitvorming verloren, volgens een aantal van hen.

Een merkwaardig gevolg verbonden met het bestaan van een centrale bezwaaradviescommissie personeelsaangelegenheden (Bacpa) is dat personeelsverantwoordelijken bij gedeconcentreerde diensten of afdelingen de bezwaarschriftfase ervaren alsof het een procedure voor de rechter betrof; als een procedure waarbij zaken gewonnen of verloren kunnen worden bij de Bacpa. Dit heeft gevolgen voor de opstelling van deze personeelsverantwoordelijken tijdens de hoorzitting van de Bacpa. Vertegenwoordigers van gedeconcentreerde afdelingen/diensten gaan er dan soms toe over een sterker/strikter standpunt in te nemen dan ze gedaan zouden hebben indien er geen of een eigen onder hun verantwoordelijkheid ressorterende bezwaarschriftprocedure zou zijn geweest, in andere gevallen worden er volledige pleitnota's en verweerschriften opgesteld naar

¹⁰ Dit voorbeeld is ontleend aan de mandaatsregeling van het Ministerie van Justitie.

aanleiding van het bekend geworden standpunt van de bezwaarde ambtenaar. In de interviews met de gedeconcentreerde diensten blijkt dat een aantal onder hen zich door de Bacpa - al dan niet ten onrechte - bekeken dan wel beoordeeld voelt. De centrale bezwaaradviescommissies werken, zo volgt ook uit geluiden van rechtshulpverleners, sterk vanuit een rechterlijke perceptie. Dit maakt het in zijn algemeenheid wat lastig om het karakter van verlengde besluitvorming die de bezwaarschriftfase hoofdzakelijk tot doel heeft tot zijn recht te laten komen.

4.2.3 Ontwikkelingen in en ervaringen met de bezwaarschriftbehandeling

In de beleving van de Awb-bezwaarschriftprocedure in het ambtenarenrecht waren tijdens de interviews opmerkelijk scherpe verschillen in opvatting te ontdekken. Het grootste gedeelte van de respondenten omarmde de verplichte bezwaarschriftprocedure als een nuttig instrument om de bezwaren die ambtenaren tegen besluiten hebben zo dicht mogelijk aan de bron te kunnen horen en te remediëren. De bezwaarschriftprocedure draagt volgens hen bij aan de kwaliteit van de besluitvorming en tevens aan het verbeteren van de communicatie tussen leidinggevend en ambtenaren. Deze positief gestemde respondenten meenden ook dat de zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure substantieel was. Hiertegenover stond een minderheid van de ronduit negatief gestemden. Zij zagen in de bezwaarschriftprocedure vooral een nutteloze hindernis, die vooral bij de behandeling van zware rechtspositionele of disciplinaire besluiten slechts tot niet te rechtvaardigen vertragingen aanleiding geeft bij de beslechting van het geschil, en verder torenhoge bestuurslasten oplegt aan de bestuursorganen die zich moeten bezighouden met het behandelen van de bezwaren. In deze laatste groep werd vooral het argument naar voor gehaald dat, wanneer er sprake is van een zwaar conflict tussen ambtenaar en overheid (zoals bij ontslag, schadevergoeding of een disciplinaire straf), de bezwaarschriftprocedure veelal toch niets oplevert, maar een rituele dans wordt. Het bestuursorgaan heeft meestal heel uitgebreid de argumenten gewogen alvorens het tot een beslissing komt, dus van die kant is de bereidheid te heroverwegen in het algemeen klein. Aan de andere kant zal de bezwaarde ambtenaar bij dergelijke zware conflicten iedere instantie aangrijpen die hij kan. Van zeefwerking kan in dergelijke gevallen geen sprake zijn. Dit brengt een aantal negatief gestemden ertoe te pleiten voor een stelsel waarbij partijen bij een conflict over een zwaar besluit, zoals ontslag, schadevergoeding of sancties, met wederzijds goedvinden de bezwaarschriftprocedure achter-

wege kunnen laten, om zo snel mogelijk een rechterlijke uitspraak te kunnen krijgen over hun conflict. Het bezwaar dat de derde belanghebbende hiermee op achterstand wordt gezet bij deze vorm van achterwege laten van de bezwaarschriftprocedure speelt in dergelijke gevallen niet snel: vaak zijn er nauwelijks derde-belanghebbenden aan te wijzen. Dit pleidooi voor het met wederzijds goedvinden achterwege laten van de bezwaarschriftprocedure wordt overigens onderschreven door een aantal positief gestemden. De verdeling positief en negatief gestemden verloopt niet keurig via de al eerder genoemde scheidslijn van nieuwkomers en ervaren ambtenaarrechtelijke specialisten, maar ligt wat meer verdeeld. De meeste bezwaren tegen de bezwaarschriftprocedure worden echter wel door 'nieuwkomers' geuit.

4.2.3a Aanzuigende werking bezwaarschriftprocedure

Al in hoofdstuk 3 werd aan de orde gesteld dat volgens veel van de geïnterviewden de vermelding van de bezwaar- en beroepsmogelijkheid onder een besluit een aanzuigende werking heeft ten aanzien van het indienen van bezwaarschriften. De drempel om een bezwaarschrift in te dienen is, volgens hen, heel laag, wellicht te laag. Waar het griffierecht bepaalde bagatelzaken uit de beroepsfase weghoudt, bestaat die drempel niet voor de bezwaarschriftfase. Sommigen vrezen dat er in de toekomst, naast de substantiële zaken, steeds meer bagatelzaken de bezwaarschriftfase zullen binnenstromen. Op dit moment is het moeilijk om aan te geven hoe de instroom gewaardeerd moet worden, omdat een vergelijking met de pre-Awb periode hier nauwelijks kan worden gemaakt. Geïnterviewden geven aan dat zij de instroom van bezwaarschriften substantieel en soms zelfs groot vinden. De geuite verwachting voor de nabije toekomst is dat de instroom van bezwaarschriften nog zal stijgen.

4.2.3b Soorten bezwaarschriften

In de onderzochte periode zijn allerhande bezwaarschriften aan de orde geweest. Naar de indruk van de meeste geïnterviewden is het tot nu toe nog steeds goed mogelijk geweest de stroom van de bezwaarschriften op een goede manier te behandelen, zij het dat de centrale bezwaarschriftencommissie wel eens te kampen hebben met moeilijk te keren 'hausses' in de bezwaarschriften toevloed. Een toevloed van bezwaarschriften heeft zich in de onderzochte periode voorge-

daan ten gevolge van reorganisaties, het gelijktijdig aflopen van de tijdelijke contracten van een aantal ambtenaren in opleiding, ontslagen (o.a. ten gevolge van reorganisaties), her- en verplaatsingen (ook in het kader van reorganisaties), standplaatswijzigingen, toepassing mobiliteitsinstrumenten, aanstellingen, beoordelingen, beoordelingssystemen, salariskwesties, zoals schaaikwesties, en bevorderingen¹¹. Meer in het algemeen vormen besluiten tot ordemaatregelen en disciplinaire maatregelen ook vaak aanleiding tot bezwaarschriftprocedures, al komen ze per saldo niet zo vaak voor. Hetzelfde geldt ook voor terugvorderingen, al is hier op een enkel departement wel een hausse geweest vanwege terugvorderingen wegens te hoge interimziektekosten uitkeringen. Verder komen besluiten inzake studie- en reiskosten en ziekteverzuim nogal eens voor.

4.2.3c Horen in het kader van de bezwaarschriftprocedure

Minder dan het geval is bij de voorbereiding van besluiten, maar meer dan wellicht nodig is, leveren de bepalingen inzake het horen in het kader van de bezwaarschriftprocedure problemen in de vorm van verwarring en onduidelijkheid op. Vooral de bij de gedeconcentreerde bezwaarschriftbehandeling bestaan er vaak onduidelijkheden over het *hoe* van het horen binnen de bezwaarschriftprocedure. Niet altijd is duidelijk of moet worden gehoord, en wat het verschil is met het horen tijdens de voorbereidingsfase. In de praktijk wordt als antwoord op deze onduidelijkheid in een aantal gevallen bij de bezwaarschriftbehandeling dan maar gekozen voor een hoorprocedure die dezelfde is als die tijdens de voorbereidingsfase.

4.2.3d Integrale of marginale toetsing?

Naar de bedoeling van de wetgever - een ook die van de rechter blijkens de jurisprudentie - dient in de bezwaarschriftprocedure het aangevochten besluit volledig te worden heroverwogen. Niet alleen de juridische, maar ook de beleidsmatige overwegingen moeten worden getoetst. Uit de interviews blijkt dat men er in de praktijk van de bezwaarschriftbehandeling in personele aangelegenheden goed van doordrongen is dat het besluit integraal moet worden getoetst. Indien de bezwaarschriftbehandeling echter plaatsvindt voor een centrale

11 Zie ook paragrafen 6.2-6.4 van dit rapport.

bezwaaradviescommissie personele aangelegenheden, dan betekent dit vaak dat de adviescommissie bij zijn toetsing niet op alle aspecten van het besluit de eigen mening of opvatting over de inhoud van het besluit kan laten prevaleren boven de mening of opvatting van diegene die het besluit heeft genomen. Toetsing door bezwaaradviescommissies die wat meer op afstand opereren is daardoor uit de aard der zaak wat marginaler van karakter dan toetsing door de personeelsverantwoordelijke dienst of afdeling zelf die het besluit nam.

Daar staat tegenover, dat een aantal respondenten verklaren dat de centrale bezwaaradviescommissies soms erg ver gaan bij hun advisering. De beslissingen op bezwaar worden vaak min of meer gedictéerd. Ruimte voor afwijken of eigen inbreng van de personeelsverantwoordelijke die het aanvankelijke besluit nam is er nauwelijks. Het advies wordt vaak zo geredigeerd dat het nagenoeg zonder enige tekstuele wijzigingen kan worden overgenomen in een besluit op bezwaar. In nagenoeg alle gevallen wordt het advies gevolgd volgens de respondenten, die als manager binnen een gedeconcentreerde rijksdienst in mandaat een besluit op bezwaar moesten nemen. Dit geeft wel eens een dwangbuiservaring en het idee dat men als personeelsverantwoordelijke afdeling weinig grip heeft op de bezwaarschriftprocedure.

4.2.3e Schorsende werking

Ingevolge artikel 6:16 Awb heeft het indienen van bezwaar of beroep geen schorsende werking ten aanzien van een eenmaal genomen besluit. In de praktijk wordt tegenwoordig dan ook maar zelden een besluit aangehouden omdat er bezwaar of beroep tegen wordt aangetekend. Slechts in een enkel geval waarin onomkeerbare gevolgen dreigen, wordt uitvoering van een besluit tijdens de bezwaar- of beroepsfase aangehouden. Voor het verdere wordt er op vertrouwd dat, indien een spoedeisende voorziening zoals een schorsing van een besluit nodig is, de bezwaarde zijn weg naar de voorlopige voorzieningsprocedure ex artikel 8:81 e.v. Awb zal weten te vinden.

4.2.3f Schikken tijdens de bezwaarschriftprocedure?

De bezwaarschriftprocedure die bedoeld is om te komen tot een integrale heroverweging van het besluit geeft een goed aangrijpingspunt om tot een vergelijk of een schikking te komen met een ambtenaar die bezwaren heeft ingebracht.

Door de geïnterviewden wordt echter aangegeven dat door de formele inrichting van een bezwaarschriftprocedure, en zeker de formele semi-rechterlijke praktijk van de zittingen van de centrale bezwaaradviescommissies personele aangelegenheden, de bereidheid en de mogelijkheid tot schikken of het komen tot een informeel vergelijk afnemen. Dit wordt als een nadeel van de bezwaarschriftprocedure ervaren.

4.2.3g Indieningstermijnen/termijnen behandeling

De respondenten geven aan dat naar hun indruk de termijn voor de indiening van bezwaren die de Awb laat lang genoeg is. Ambtenaren schijnen goed op de hoogte te zijn van die termijnen en dienen, in geval ze de termijn dreigen te overschrijden en ze zich alsnog van juridische bijstand willen voorzien, op ruime schaal pro forma beroepen in.

De termijnen voor de behandeling van de bezwaarschriften en het besluiten op bezwaar die ex artikel 7:10 Awb worden gelaten, worden als te kort ervaren, zeker als de bezwaren worden behandeld door de centrale bezwaaradviescommissies, die meestal slechts een keer per maand zitting houden. In de behandeling van de bezwaarschriften treden dan ook nogal eens vertragingen op. In bijna de meeste gevallen wordt standaard uitgegaan van een verdaging van vier weken. Door gedeconcentreerde personeelsverantwoordelijke diensten worden de vertragingen die men oploopt bij de centrale bezwaaradviescommissies als buitengewoon vervelend ervaren. Als gedeconcentreerde dienst is men namelijk wel zelf volledig verantwoordelijk voor de behandeling van de bezwaarschriften en dus ook voor de optredende vertragingen.

4.2.3h Cumulatie van bezwaren

Al eerder werd er op gewezen dat onder invloed van de ambtenaarrechtelijke jurisprudentie op het terrein van de functiewaarderingsbesluiten en reorganisatie(deel)besluiten een cumulatie van bezwarenprocedures op kan treden. De beroepbaarheid van reorganisatie(deel)besluiten en functiewaarderingsbesluiten brengt in een aantal gevallen met zich dat nadat ambtenaren de kans hebben gehad om in een bedenkingenprocedure bezwaren in te brengen tegen (deel)besluiten, er verderop in het traject ook nog eens bezwaren in het kader van de bezwaarschriftprocedure tegen dergelijke besluiten kunnen worden inge-

bracht. Formeel kan het dan weliswaar andere besluiten betreffen, maar er is slechts één besluitvormingstraject aan de orde. In een reorganisatietraject kan dit leiden tot maar liefst vijf momenten¹² waarop deelsbesluiten ter discussie kunnen worden gesteld. Dit is, zoals al eerder werd gesteld, een bron van groot ongenoegen van personeelsverantwoordelijken bij de departementen.

4.3 Financiële, organisatorische en kwalitatieve bestuurslasten verbonden met de bezwaarschriftprocedure

Uit de hierboven opgesomde ervaringen en problemen met de bezwaarschriftprocedure volgen in beginsel al de belangrijkste bestuurslasten die de verplichte bezwaarschriftprocedure met zich brengt. De bezwaarschriftprocedure in personeelsaangelegenheden veroorzaakt een aantal manifeste financiële lasten die in de meeste gevallen niet bestonden voor de inwerkingtreding van de Awb.

De bezetting van de binnen de departementen fungerende centrale bezwaaradviescommissies en het functioneren van het ondersteunende apparaat van die commissies kosten geld. De voornaamste kosten bestaan hier in vacatiegelden voor de commissieleden en de capaciteit voor het verrichten van de belangrijkste administratieve handelingen zoals het versturen van ontvangstbevestigingen, het voeren van correspondentie over de bezwaarschriftgegevens, het onderzoek van het bezwaarschrift en de behandeling van de bezwaren inclusief het maken van de verslagen van het horen en het concipiëren van de adviezen. Bij veel departementen zijn de directe kosten van de administratieve en inhoudelijke ondersteuning van de bezwaaradviescommissies personele aangelegenheden opgevangen door accentverschuivingen binnen reeds bestaande taken en functies.

Bij de gedeconcentreerde personeelsverantwoordelijke diensten en afdelingen zijn de financiële lasten veelal wat bescheidener. Hier moeten meestal kosten worden gemaakt voor het horen (al dan niet via de art. 7:5 Awb-hoorcommissie). In een enkel geval betekent dat dat uitzendkrachten moeten worden ingehuurd om te assisteren bij het horen en het maken van het verslag. Gedeconcentreerde diensten hebben verder kosten op het vlak van reizen en uren die worden geïnvesteerd in de in Den Haag belegde hoorzittingen van de centrale bezwaaradviescommissies.

Verdere financiële lasten die zijn gemoeid met het functioneren van de bezwaarschriftprocedure betreffen de kosten die wijziging van een besluit met

¹² Zie noot 46.

zich kan brengen (zeker ingeval het bezwaar tegen een zgn. zuiver schadebesluit betreft) en - in een enkel geval - de vergoeding van de proceskosten die tijdens de bezwaarschriftfase door een ambtenaar zijn gemaakt¹³. Ook de als hoog ervaren kosten van de landsadvocaat, die, wanneer kwesties wat complexer liggen, eerder dan voor de Awb het geval was, wordt ingeschakeld, brengen aanzienlijke financiële bestuurslasten met zich mee.

De organisatorische bestuurslasten van de bezwaarschriftprocedure bestaan vooral in de opzet en organisatie van de ambtenaarrechtelijke bezwaarschriftprocedure. Met name waar nog geen ervaring was opgedaan met de ambtenaarrechtelijke bezwaarschriftprocedure is tijd en moeite geïnvesteerd om handleidingen en werkinstructies zoals modelbrieven e.d. te vervaardigen¹⁴. Verder zijn er opleidingen georganiseerd.

Het tijdsbeslag waarover hierboven al werd gesproken, vormt een aparte bron van bestuurslasten. Centrale bezwaaradviescommissies personele aangelegenheden hebben veel moeite om de behandelingstermijnen die de Awb laat te halen. Vertragingen en achterstanden in de behandeling brengen aanzienlijke organisatorische en soms ook financiële lasten¹⁵ met zich mee. Een andere moeilijk te waarderen organisatorische last is de tijd die wordt genomen door de bezwaarschriftprocedure zelf. In geval van bagatelbezwaren, of doublures (denk aan reorganisaties) wordt veel tijd en moeite aangewend; in de ogen van sommigen vergeefs. Verder is de verplichte bezwaarschriftprocedure soms een sta-in-de-weg voor de toegang tot de rechter. Met name in die zware gevallen waar op voorhand duidelijk is dat betrokkenen toch de ambtenarenrechter op zullen zoeken wordt vergeefse moeite geïnvesteerd in de rituele dans van de bezwaarschriftprocedure.

Een organisatorische last, verbonden met de bezwaarschriftprocedure, is verder de bedreiging die het maken van bezwaar kan betekenen voor de werkverhouding. Het doorlopen van een procedure herbergt nu eenmaal het risico dat

13 Voor vergoeding van kosten van voorprocedures is volgens de Centrale Raad van Beroep slechts in zeer uitzonderlijke gevallen aanleiding. Zie CRvB 24 januari 1994, JB 1995, 47 m.nt. ABJH/ELB; RAW 1995, 37 m.a. Widdershoven. De rechtspraak in eerste aanleg volgt de door de Centrale Raad geformuleerde lijn echter niet altijd. Zie Rb. Groningen 30 april 1996, JB 1996, 194 m.nt. FAMS, en Rb. Amsterdam 24 oktober 1996, JB 1997, 93.

14 Zie als voorbeeld de *Handleiding voor de behandeling van bezwaarschriften*, van de hand van de gespreksgroep Wetgevingsaangelegenheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, december 1995 en de van de directie Personeelszaken van datzelfde ministerie afkomstige *Modelbrieven ten behoeve van de bezwarenprocedures voor personele aangelegenheden bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken*, 's-Gravenhage April 1997.

15 Denk bijvoorbeeld aan renteverlies in geval van financiële besluiten.

verhoudingen verstoord raken. Die kans wordt groter als, ten gevolge van de inrichting van de bezwaarschriftprocedure, van de zijde van de personeelsverantwoordelijke dienst een scherpe 'zittingshouding' wordt ingenomen bij de zittingen van de centrale bezwaaradviescommissies.

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat daarnaast substantiële baten zijn verbonden met de bezwaarschriftprocedure. Zo wordt, om de laatst genoemde bestuurslast direct te relativeren, de bezwaarschriftprocedure in de interviews ook wel heilzaam genoemd voor de werkverhoudingen. De problemen worden binnenshuis aangekaart en opgelost en men staat niet direct voor een rechter te procederen. Voor die procedure bij de rechter bestaat namelijk bepaaldelijk vrees bij de meeste personeelsverantwoordelijke diensten en afdelingen. Door de bezwaarschriftprocedure is er een mogelijkheid om binnenshuis 'de lucht te klaren'. Daarnaast neemt de legitimiteit van een besluit toe na een bezwaarschriftbehandeling.

Als verdere baten van de bezwaarschriftprocedure worden genoemd het leereffect en de uitstraling die het werk van een centrale bezwaarschriftencommissie heeft binnen de organisatie. Vooral jongere managers nemen de adviezen van de centrale bezwaaradviescommissies vaak terdege ter harte. Een verder voordeel van de bezwaarschriftprocedure dat wordt genoemd is de bijdrage die de procedure levert aan de juridische kwaliteit van de besluitvorming. De heroverweging geeft aanleiding tot een verder onderzoek naar de feiten en mogelijk tot correctie van juridische fouten, verhoging van de zorgvuldigheid bij de voorbereiding van het besluit (o.a. door het horen), en mogelijk verfijning van de motivering.

Ook in de relatie tot een eventuele beroepsprocedure zijn er baten. Zo heeft de bezwaarschriftprocedure ontegenzeggenlijk zeefwerking. Verder wordt tijdens een bezwaarschriftprocedure een dossier opgebouwd dat later eventueel in een beroepsprocedure goed van pas kan komen bij het onderzoek door de ambtenarenrechter. Het tijdsbeslag in de beroepsprocedure neemt daardoor af. De introductie van de bezwaarschriftprocedure heeft ook als voordeel dat het onder de Awb minder lang duurt voordat een 'derde partij' zich uitspreekt over een conflict tussen een ambtenaar en een leidinggevende. Met de gang naar de ambtenarenrechter is meer tijd gemoeid dan met de bezwaarschriftprocedure.

4.4 Conclusies en balans

De introductie van de bezwaarschriftprocedure in het ambtenarenrecht leidt tot verdeelde reacties. Een overgrote meerderheid is - per saldo - tevreden met werking van de bezwaarschriftprocedure in het ambtenarenrecht en ziet overwe-

gend baten in het functioneren van de bezwaarschriftprocedure. Die baten verbonden met de bezwaarschriftprocedure overstemmen de lasten die eraan verbonden zijn. Hiermee lopen de bevindingen in dit onderzoek in de pas met de positieve bevindingen uit de evaluatie die het Ministerie van Binnenlandse Zaken uitvoerde aangaande de ervaringen met de eigen bezwaarschriftbehandeling in 1995 en 1996¹⁶. In het huidige onderzoek troffen we echter ook een minderheid van verklaarde tegenstanders van de bezwaarschriftprocedure. Zij stelden zich op het standpunt dat de bezwaarschriftprocedure in veel gevallen een rituele dans is, die er voor zorgt dat zaken die vanwege hun aard toch doorgeprocedeerd worden, er nodeloos door worden opgehouden (de onvermijdelijke gang naar de rechter wordt uitgesteld met alle gevolgen van dien). Aan de andere kant heeft de bezwaarschriftprocedure volgens deze groep een aanzuigende werking op bagatelzaken. Om deze redenen wordt door enkele respondenten een pleidooi gehouden voor een facultatieve bezwaarschriftprocedure bij zware besluiten, zoals ontslag en of zware disciplinaire maatregelen. De mogelijkheid hiertoe kan zonder bezwaren worden doorgevoerd omdat het traditionele bezwaar van de mogelijk buiten spel rakende derde belanghebbenden hier nauwelijks een rol speelt.

Het functioneren van de bezwaarschriftprocedure in ambtenarenzaken schijnt inmiddels gemeen- en vertrouwd goed te zijn. Enkele problemen doen zich voor bij het functioneren van centrale bezwaaradviescommissie personele aangelegenheden in zware zaken en gedeconcentreerde afdoening van bezwaarschriften in lichte zaken door de gedeconcentreerde diensten en afdelingen zelf. Gedeconcentreerde diensten vinden het vaak vervelend dat zij weinig greep hebben op de centrale bezwaarschriftafdoening waarvoor zij zelf verantwoordelijk blijven. Vooral als er vertragingen in de behandeling optreden wordt dit als buitengewoon hinderlijk ervaren. Centrale afdoening verscherpt ook vaak hun houding tijdens de hoorzittingen van de bezwaaradviescommissies. Personeelsverantwoordelijke gedeconcentreerde diensten en afdelingen voelen zich daardoor beoordeeld. Ook het feit dat de centrale bezwaaradviescommissies ver gaan bij het inhoudelijk dicteren van de beslissing op bezwaar is een bron van ergernis. Een door alle bij de bezwaarschriftbehandeling onderschreven probleem is dat de termijnen die de Awb voorschrijft niet haalbaar zijn. Standaard moet vier weken worden verdaagd, maar meestal biedt ook dat geen soelaas. In het algemeen lukt het de behandelende commissies en functionarissen naar hun oordeel echter goed om de voorraad aan bezwaarschriften op een behoorlijke manier door te werken.

16 Vgl. Directie Personeelszaken/Afdeling Juridische Zaken en Overleg, *Evaluatie van de bezwaarschriftprocedure personele aangelegenheden 1995-1996*, 's-Gravenhage 1997, met name p. 19.

De lasten die de bezwaarschriftprocedure meebrengt zijn in de ogen van de meeste betrokkenen beperkt, terwijl de baten in de vorm van toegenomen juridische kwaliteit, betere legitimatie van de besluitvorming, zeefwerking ten opzichte van de beroepsprocedures en uitstralings- en leereffecten binnen de eigen organisatie groot worden geacht.

Gevraagd naar de balans tussen de baten en de lasten geeft de overgrote meerderheid van de geïnterviewden aan dat in hun ogen de baten van de in het ambtenarenrecht nieuwe bezwaarschriftprocedure de lasten ruimschoots overschrijden.

5 Bestuurslasten en -baten gedurende en ten gevolge van de beroepsprocedure

5.1 Inleiding

Nog voordat de Awb in werking trad was de organisatie van de ambtenarenrecht-spraak al gewijzigd. Niet langer werden ambtenarenzaken in eerste aanleg door gespecialiseerde Ambtenarengerechten behandeld, maar door de sectoren be-stuursrecht van de rechtbanken. Door de inwerkingtreding van de Awb werd vooral het bestuursprocesrecht van hoofdstuk 8 Awb het nieuwe element in de ambtenaarrechtelijke rechtspleging. Door dit nieuwe bestuursprocesrecht veran-derde de opzet van het ambtenaarrechtelijke geding, in die zin dat de verplichte bezwaarschriftprocedure werd ingevoerd (ook in ambtenarenzaken), er een nieuw stelsel van ontvankelijkheidsvereisten voor ambtenaarrechtelijke beroepen van kracht werd (met name de artikelen 1:2 en 1:3 Awb en de griffiegeldverplichting zijn hierbij van belang) en er nieuwe procedures werden geïntroduceerd (denk met name aan de voorlopige voorzieningsprocedure van de artt. 8:81 e.v. Awb, met kortsluitingsmogelijkheid).

De meeste van deze ervaringen met wijzigingen in de opzet van de ambtenaar-rechtelijke rechtsbescherming ten gevolge van de introductie van de Awb kwa-men in het voorafgaande al aan orde. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de ervaringen die in ambtenarenprocedures met beroepszaken bij de rechtbanken zijn opgedaan.

5.2 De beroepsprocedure

In feite zijn de veranderingen die de Awb in het ambtenarenrecht aanbrengt op het terrein van het beroep in eerste aanleg niet groot als men de situatie vergelijkt met de situatie zoals die bestond voor de inwerkingtreding van de Awb. De belangrijkste hier te bespreken wijzigingen betreffen - naast het reeds besproken veranderde stelsel van ontvankelijkheidsvereisten en de verplichte bezwaarschriftprocedure - de griffiegeldverplichting, de introductie van de voorlopige voorzieningsprocedure en de (wat anders opgezette) mogelijkheden tot schadevergoeding en proceskostenveroordeling op basis van de artikelen 8:73 en 8:75 Awb.

5.2.1 Algemene aspecten van de beroepsprocedure: instroom en zeefwerking

De verwachting was dat door de introductie van de verplichte bezwaarschriftprocedure in het ambtenarenrecht het aantal beroepen af zou nemen. Toch lijkt er op het niveau van het rijk - na een aanvankelijk afname in 1994 - juist weer sprake te zijn van een toename van het aantal ambtenaarrechtelijke beroepen in 1995 (zie hiervoor tabel 5 in paragraaf 6.6.2). De bezwaarschriftprocedure heeft dan wel zeefwerking, maar, volgens een aantal geïnterviewden is er in absolute zin sprake van een vergroot volume instroom van beroepen¹. Al is de vergelijking met de pre-Awb periode lastig vanwege het feit dat er toen nog geen verplichte bezwaarschriftprocedure in ambtenarenzaken bestond, het stelsel van bezwaar en beroep in ambtenarenzaken onder de Awb lijkt wel een aanzuigende werking te hebben. Dit werd ook al in de hoofdstukken 3 en 4 duidelijk. Waar echter de aanzuigende werking van de bezwaarschriftprocedure en de rol die de bezwaarschriftprocedure van artikel 3:45 Awb daarbij speelt in het kader van de voorbereiding van besluiten en in het kader van de bezwaarschriftprocedure door veel geïnterviewden als probleem wordt ervaren, hebben veel van de geïnterviewden veel minder moeite met de aanzuigende werking die het stelsel van bezwaar en beroep in ambtenarenzaken momenteel heeft op ambtenaarrechtelijke beroepen.

Een reden die wel wordt opgegeven voor het weer toenemende aantal beroepen is dat nu - aan het einde van de onderzochte periode 1995-1997 - pas een groot

1 Een bevestiging van deze ontwikkeling, zoals die ook uit tabel 5 van paragraaf 6.6.2 naar voren komt, kan in het beschikbare cijfermateriaal o.a. in de cijfers van het Ministerie van LNV worden gevonden. Zie daarvoor, tabel 1.2 in hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.

aantal zaken die de Awb bezwaarschriftbehandeling hebben doorgaan, als beroep terugkeren.

Alle geïnterviewden geven desgevraagd te kennen dat de bezwaarschriftprocedure zeefwerking naar hun oordeel heeft ten opzichte van het aantal ambtenaarrechtelijke beroepen. Meestal ontbreekt bij de geïnterviewden echter een exact inzicht in de mate van zeefwerking.

5.2.2 Voorlopige voorzieningsprocedure en kortsluiting

De voorlopige voorzieningsprocedure van artikel 8:81 e.v. Awb is in korte tijd betrekkelijk populair geworden. Ook onder de oude Ambtenarenwet 1929 bestond de mogelijkheid tot het vragen van een spoedvoorziening (beslissing bij voorraad ex art. 102 Ambtenarenwet 1929), maar die werd minder vaak gebruikt, volgens de geïnterviewden. Een stellige verklaring voor een dergelijk verschil hebben wij niet. De invloed van het ontbreken van schorsende werking (art. 6:16 Awb) van het ambtenaarrechtelijke beroep kan slechts zeer ten dele een verklaring bieden, want onder de Ambtenarenwet 1929 kende alleen het instellen van hoger beroep schorsende werking (art. 61 jo. 107, eerste lid, AW 1929)². Wellicht speelt hier ook de verruiming van het besluitbegrip en de introductie van het belanghebbendebegrip een rol.

Slechts in uitzonderingsgevallen houden bestuursorganen de werking van besluiten aan omdat daartegen een beroepszaak dient bij de ambtenarenrechter. Personeelsverantwoordelijke respondenten afkomstig van de departementen geven aan dat zo'n aanhouding nooit een automatisme is, maar het resultaat van een aparte en nadrukkelijke beslissing daartoe in overleg genomen. Aanhouding gebeurt wel eens als er door het doorzetten van de werking van een besluit ongewenste onomkeerbare gevolgen dreigen. Dit is wel eens het geval bij zware besluiten zoals ontslag.

Om de werking van een besluit te stuiten, of omwille van een andere voorziening, kan onder de Awb de weg van de voorlopige voorzieningsprocedure worden gevolgd. In de beleving van de geïnterviewde rechters wordt van deze procedure goed gebruik gemaakt. Overigens worden verzoeken om de werking van besluiten op te schorten slechts zelden toegewezen, volgens de geïnterviewden.

² Die schorsende werking betrof dan overigens alleen de werking van de uitspraak in eerste aanleg.

Personeelsverantwoordelijken geven aan nog maar weinig ervaring met de voorlopige voorzieningsprocedure te hebben opgedaan. In ontslagzaken en zaken waarin disciplinaire maatregelen aan de orde zijn worden relatief veel verzoeken tot voorlopige voorziening gedaan. Voorzover de geïnterviewden kunnen overzien, worden de voorlopige voorzieningsprocedure en de gevolgen ervan als bevredigend ervaren. Bijzonder is wel dat de bodemprocedure volgens een aantal geïnterviewden vrijwel altijd wordt doorgezet, betrekkelijk los van de uitkomst van de voorlopige voorzieningsprocedure.

In gedingen waarin tijdens de bezwaarschriftprocedure een verzoek tot voorlopige voorziening wordt ingediend, gebeurt het volgens de geïnterviewden nogal eens, dat de bezwaarschriftbehandeling wordt aangehouden in afwachting van de uitkomst van de voorlopige voorzieningsprocedure.

In toenemende mate maakt de bestuursrechter ook gebruik van de mogelijkheid tot kortsluiting - dat wil zeggen het in een voorlopige voorzieningsprocedure onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak - ex artikel 8:86 Awb. Vooral indien vormfouten zijn gemaakt grijpt de rechter tegenwoordig snel naar dit instrument³. Ook het belang van partijen en de werkdruk van rechters worden als motieven voor kortsluiting genoemd in de interviews.

De manier waarop de rechter toetst is volgens een enkele geïnterviewde te integraal. De rechter meet zich vaak al een oordeel aan over de hele zaak, ook zonder dat er kortgesloten wordt.

5.2.3 Vertegenwoordiging

Afhankelijk van de mandaatsafspraken die zijn gemaakt worden departementen op verschillende wijzen ter zitting vertegenwoordigd. Veelal is het een jurist van een centrale juridische afdeling - belast met ambtenaarrechtelijke zaken en beroepen - die het departement vertegenwoordigt. Dergelijke centrale juridische afdelingen hebben de expertise die nodig is, en hebben tegelijkertijd voldoende afstand om zich een goed oordeel over de zaak te kunnen vormen. Omwille van de inhoudelijke expertise wordt de bij de zaak betrokken personeelsfunctionaris, of zelfs de lijnmanager wel eens meegenomen naar de zitting. Dat maakt het tijdens de zitting veel eenvoudiger om vragen, die de rechter nog mocht hebben, te beantwoorden. In andere gevallen - bijvoorbeeld bij sommige gedeconcentreerde diensten van het Ministerie van Justitie - voorziet het mandaat in de mogelijk-

3 Vgl. ook J.B.J.M. ten Berge, e.a., *a.w* 1996, p. 343 e.v.

heid voor gedeconcentreerde personeelsverantwoordelijke afdelingen en diensten dat de diensten zelf de beroepszaak afhandelen. In dergelijke gevallen wordt voor de vertegenwoordiging gebruik gemaakt van of iemand van een centrale juridische afdeling van het Ministerie van Justitie (op verzoek), of door de lijnmanager of de personeelsfunctionaris, die zich soms bij laten staan door een jurist.

In een aantal gevallen wordt bij complexe zaken een beroep gedaan op de landsadvocaat. Ook worden wel externe adviesbureaus ingeschakeld.

Rechters en rechtshulpverleners zijn niet in alle opzichten tevreden met de vertegenwoordiging van personeelsverantwoordelijke afdelingen/diensten tijdens zittingen. Zo vinden ze het vaak aan onderhandelingsmogelijkheden ontbreken en zouden met name de geïnterviewde rechters liever zien dat er alleen maar juristen werden afgevaardigd. Nu komt het vaak voor dat er standaard personeelsfunctionarissen of lijnmanagers worden meegenomen die niet aan bod komen tijdens de zitting.

Een praktijk die bij de vertegenwoordiging ter zitting ook veel voorkomt is dat personeelsfunctionarissen of lijnchefs zich vrijwillig aanmelden om uit persoonlijke interesse mee ter zitting te gaan.

5.2.4 Griffiegeld

Met de inwerkingtreding van de Awb is de griffiegeldregeling in ambtenarenzaken (voorheen slechts f 7,50 per zaak) gelijkgetrokken met de griffiegeldregeling voor gewone Awb-zaken. Het griffiegeld werd verhoogd om een drempel voor het procederen op te werpen, vooral waar het procederen in bagatelzaken betrof. De geïnterviewden geven aan dat naar hun oordeel de verhoging van het griffiegeld niet werkelijk een drempel heeft opgeleverd voor het aanhangig maken van beroepszaken. De bezwaarschriftprocedure werkt wel als bliksemafleider voor bagatelzaken, maar heeft ook weer tot gevolg dat, doordat er meer bezwaarschriften zijn gekomen, er ook meer beroepszaken aanhangig worden gemaakt. De cijfers betreffende de in 1995 toegenomen ambtenaarrechtelijke beroepen lijken in die richting te wijzen (zie tabel 5 in paragraaf 6.6.2).

5.2.5 Produceren en indienen stukken

Waar in het algemeen in de praktijk veel wordt geklaagd over het traag indienen van stukken door bestuursorganen, en de late termijn waarop verweerschriften

veelal worden ingediend⁴, lijkt die klacht wat minder te gelden voor het ambtenaarrechtelijke procederen in eerste aanleg, althans zoveel blijkt uit de gehouden interviews. Personeelsverantwoordelijke afdelingen en diensten blijken redelijk in staat om op verdedigbare termijn en tamelijk volledig verweerschriften en op de zaak betrekking hebbende stukken in te dienen, tenminste als men dit vergelijkt met de praktijk in andere zaken. Wel wordt in veel zaken standaard uitstel van de indieningstermijn gevraagd. De rechtbanken, die zelf vaak ook moeite hebben om de zaken tijdig afgewerkt te krijgen, verlenen ook zonder veel problemen dat uitstel. Het bijeenbrengen van de stukken vergt nu eenmaal meer tijd dan waarin de Awb voorziet, zo wordt gezegd. De termijnen voor het inzenden van de stukken worden als te krap ervaren door de meeste geïnterviewden. Dat het lukt om relatief op tijd verweerschriften en gegevens in te zenden heeft alles te maken met de bezwaarschriftprocedure: tijdens die fase is meestal een dossier opgebouwd die de instructie van een zaak tijdens de beroepsfase zeer vergemakkelijkt volgens rechters. Het tempo van indienen van de stukken ligt overigens wel lager in gevallen waarin het mandaat van een departement voorschrijft dat centrale juridische afdelingen de beroepszaak behartigen. Van de zijde van de personeelsverantwoordelijke afdelingen en diensten wordt wel wat gemopperd over het tijdstip waarop de rechtbanken nog stukken toelaat tijdens de beroepsprocedure. De rechters lijken heel mild in de hantering van de 10-dagentermijn van artikel 8:58 Awb. Soms worden vertegenwoordigers van departementen heel laat of soms tijdens de zitting geconfronteerd met nieuwe stukken. Vaak is er dan geen tijd meer om tegenverweer te voeren⁵.

5.2.6 Schadevergoeding en veroordeling in de proceskosten

De Algemene wet bestuursrecht kent de mogelijkheid van veroordeling tot schadevergoeding bij gegrondverklaring van het beroep (art. 8:73 Awb). Hiermee werd het gedifferentieerde stelsel van mogelijkheden tot verschillende

4 Zie J.B.J.M. ten Berge e.a., *a.w.* 1996, p. 107 e.v.

5 Zie voor deze indruk ook J.B.J.M. ten Berge, e.a., *a.w.* 1996, p. 162 e.v. Overigens lijkt de rechtspraak - zeker die van de hoogste rechters - inmiddels wel wat strenger. Dat geldt zeker waar hoor en wederhoor in het gedrang zou kunnen komen. Zie o.a. CRvB 8 januari 1997, *RAwb* 1997, 11 m.a. BdeW; CRvB 5 oktober 1995, *TAR* 1995, 260, CRvB 13 december 1994, *AB* 1995, 343 en CBB 22 mei 1996, *RAwb* 1996, 79 m.a. Ten Berge; *AB* 1996, 369 m.nt. J.H. van der Veen. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak lijkt streng als het gaat om de naleving van art. 8:58 Awb. Zie ABRS 21 november 1996, *JB* 1997, 7.

soorten van schadevergoedingen onder de oude Ambtenarenwet 1929 vervangen⁶. Toch brengt de Awb weinig nieuws voor wat betreft de mogelijkheid tot het vorderen en toewijzen van schadevergoedingen in het ambtenarenrecht. Door de geïnterviewden wordt aangegeven dat de ambtenarenrechter nog net als voor de Awb omspringt met de bevoegdheid tot het toekennen van schadevergoedingen. Er is hier dus nauwelijks sprake van toegenomen bestuurslasten ten gevolge van het beroep.

Nieuw in het ambtenarenrecht is de mogelijkheid die de Awb kent om partijen (ook de beroep aantekenende ambtenaar) te veroordelen in de proceskosten (art. 8:75 Awb)⁷. Van deze mogelijkheid wordt ruim gebruik gemaakt, maar dan meestal ten nadele van het verwerende bestuursorgaan. Ambtenaren worden nagenoeg nooit in de proceskosten veroordeeld. Door deze praktijk van proceskostenveroordelingen is het procederen voor de overheid, in de ogen van een aantal van de geïnterviewden, wel kostbaarder geworden.

5.2.7 Termijnen en behandelingsduur

De termijnen voor de indiening van beroep die de Awb gunt, zijn in de praktijk, afgaande op de gegevens uit de interviews, goed hanteerbaar voor zowel ambtenaren als verwerende bestuursorganen. Er wordt wel veel pro forma beroep aangetekend.

Niettegenstaande de opmerkingen die de geïnterviewde rechters maken dat het, dankzij de voorbereidingen in de bezwaarschriftfase, eenvoudiger is geworden om zaken te instrueren en te behandelen, lijkt het er op dat de behandelingsduur van ambtenarenzaken niet terugloopt. Eerder het omgekeerde lijkt het geval, zij het dat er bij rechtbanken grote onderlinge verschillen bestaan in behandelingsduur. Als gemiddelde behandelingsduur wordt een duur van 9-12 maanden genoemd, al halen lang niet alle rechtbanken deze cijfers.

6 Zie o.a. art. 47, 48 en 104 Ambtenarenwet 1929 waarin de ambtenarenrechter verschillende mogelijkheden kende om schadevergoeding toe te kennen afhankelijk van de uitspraakvorm.

7 Vóór de Awb bestond in het ambtenarenrecht geen wettelijke regeling met betrekking tot proceskostenveroordeling. Het arrest Velsen/De Waard (HR 17 november 1989, AB 1990, 81) vormde voor de ambtenarenrechter echter aanleiding om zelf een soort regeling voor proceskostenveroordeling in het leven te roepen, via een tweetal geruchtmakende uitspraken van de Centrale Raad van Beroep: CRvB 17 december 1991, TAR 1992, 38 en 39, m.nt. R.M. van Male, TAR 1992, p. 100 e.v.; AB 1992, 163.

5.3 Financiële, organisatorische en kwalitatieve bestuurslasten en -baten verbonden met de beroepsprocedure

Het geven van een indruk van de extra bestuurslasten in financiële, organisatorische en kwalitatieve zin die op zijn getreden vanwege de introductie van de Awb is moeilijk, omdat de kosten voor beroepszaken ook al gemaakt moesten worden onder het oude ambtenaarrechtelijke regime. Het ziet er naar uit dat per saldo het volume van beroepszaken niet is teruggelopen, zelfs niet nu de bezwaarschriftprocedure als verplicht voorportaal werkt als een zeef ten aanzien van de beroepen. Ook het mogelijke voordeel van de verkorte behandelingsduur van zaken tijdens de beroepsprocedure ten gevolge van de dossiervorming in de bezwaarschriftfase, en de daardoor eenvoudiger worden behandeling van zaken manifesteert zich nog niet.

Financiële lasten die zijn toe te schrijven aan de introductie van de Awb betreffen de lasten die met het behandelen van de bezwaarschriftdossiers zijn gemoeid, de neiging die is ontstaan om meer en eerder de landsadvocaat in te schakelen en de kosten die zijn gemoeid met de proceskostenveroordelingen.

Nieuwe organisatorische lasten brengt de introductie van de Awb niet met zich mee op het terrein van het ambtenaarrechtelijke beroep.

Rechters geven aan dat de juridische kwaliteit van de rechtsbescherming wel vaart bij het stelsel van bezwaar- en beroep zoals dat onder de Awb zijn beslag heeft gekregen in ambtenarenzaken. Door de voorbereiding in de bezwaarschriftfase heeft - volgens de geïnterviewde rechters - de rechter meer gelegenheid tot concentreren op de juridische merites van een zaak. Verder draagt het bestuursprocesrecht van de Awb op verschillende manieren (zoals via het instrument van de kortsluiting) bij aan een efficiënte en effectieve geschilbeslechting.

5.4 Conclusies en balans

De conclusies op het vlak van de effecten die optreden ten gevolge van de opzet van de beroepsprocedure in ambtenarenzaken onder de Awb kunnen betrekkelijk kort zijn. Per saldo bestaat er tevredenheid over die beroepsprocedure die - grotendeels vergelijkbaar van opzet - ook al bestond onder het oude ambtenarenrecht. De beroepsprocedure deelt in de waardering die de bezwaarschriftprocedure ten deel valt. Die bezwaarschriftprocedure wordt overigens vaak ingeroepen om aan te tonen dat daardoor de beroepsprocedure beter functioneert. Op dit ogenblik brengt de nieuwe opzet van beroepsprocedure van de Awb in ambtena-

renzaken echter nog niet geheel de baten die ervan verwacht werden: noch het aantal zaken, noch de behandelingsduur lijken door de nieuwe regeling van de Awb substantieel te worden teruggedrongen.

De wat andere opzet van de ambtenaarrechtelijke beroepsprocedure brengt enkele nieuwe bestuurslasten met zich mee, voornamelijk in financiële zin. Te noemen zijn de grotere kosten gemoeid met de proceskostenveroordelingen en procesverteenwoordiging, waarbij vaker de landsadvocaat (ook voor advies) wordt ingeschakeld. De baten van de beroepsprocedure worden door het nieuwe stelsel van bezwaar- en beroep van de Awb echter vergroot. De juridische kwaliteit van de rechtsbescherming neemt, onder invloed van de instrumenten die het Awb-bestuursprocesrecht biedt tot effectieve en efficiënte geschilbeslechting, volgens een aantal geïnterviewden toe.

6 Enkele kwantitatieve indicaties van bestuurslasten ten gevolge van de Awb

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn een aantal van de belangrijkste kwantitatieve gegevens verzameld betreffende de instroom van bezwaarschriften, de uitkomsten van de bezwaarschriftprocedure, het soort bezwaarschriften dat is ingediend in de onderzochte periode. Verder is gekeken naar de omvang van afdelingen personeelszaken. De analyses in dit hoofdstuk dienen ter illustratie en adstructie van de - gepercipieerde - baten en lasten van de Awb in ambtenarenzaken zoals die uit de interviews naar voor zijn gekomen. Bij het uitvoeren van het onderzoek naar de kwantitatieve gegevens was het niet in alle gevallen mogelijk om over alle indicatoren voor bestuurslasten en bestuursbaten ten gevolge van de Awb over dezelfde cijfers met dezelfde detailgraad te beschikken. De cijfers worden op verschillende departementen nu eenmaal op verschillende wijze geregistreerd zodat een vergelijking niet altijd goed mogelijk is. Onderlinge vergelijking van cijfers werd verder bemoeilijkt door de omstandigheid dat sommige vergelijkingen, bijvoorbeeld met gegevens uit de pre-Awb periode moeilijk te maken zijn omdat de situatie te sterk verschilt. Indien men bijvoorbeeld de instroom van ambtenaarrechtelijke beroepen voor en na de invoering van de Awb wil vergelijken, dan kunnen daaruit geen verantwoorde conclusies worden getrokken, als men de invloed van de nieuwe opzet van de ambtenarenrechtspraak, alsmede de invloed van de verplicht geworden bezwaarschriftprocedure en de effecten van de verhoging van het griffierecht niet kan isoleren.

Dit betekent echter niet dat de analyses uitgevoerd op het cijfermateriaal inconcludent zijn voor dit onderzoek. Ze bevestigen het bestaan en de ontwikkeling van bestuurslasten zoals die naar voren zijn gekomen in de vorige hoofdstukken

en schetsen daarnaast een kader waarbinnen de onderzoeksresultaten uit de vorige hoofdstukken begrepen moeten worden.

6.2 Instroom van bezwaarschriften en beroep

Voorzover een vergelijking tussen de vier bestudeerde departementen mogelijk is, kan uit tabel 6.1 worden afgeleid dat de instroom van bezwaarschriften in de periode 1994-1996 is toegenomen¹. Met name bij de ministeries van Justitie en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij lijkt sprake te zijn van een forse stijging van het aantal ingediende bezwaarschriften. Deze toename van de instroom is consistent met de indruk die de geïnterviewden weergeven over de aanzuigende werking van de bezwaarschriftprocedure (zie paragraaf 4.2.4a van hoofdstuk 4 van dit rapport).

Tabel 6.1: Instroom van bezwaarschriften.

Departement	1993	1994	1995	1996
BiZa	-	-	78 ¹	
Justitie	- ²	92	107	196
LNv	103	57	79	162
VROM	23	60	63	113

1 Het aantal vermelde bezwaarschriften is van het jaar 1995 en 1996 tezamen.

2 Geen gegevens beschikbaar op centraal niveau; tot 1 januari 1994 slechts drie bezwaarschrift procedures, inzake: reorganisatie, beoordeling en functiewaardering.

Justitie kent overigens een gemengd model voor de behandeling van bezwaarschriften:

- bezwaarschriften tegen 'zware zaken' (ontslag, schorsing, beoordeling) worden verplicht voorgelegd aan een centrale adviescommissie, waarna een integrale manager beslissing op bezwaar neemt.

- overige bezwaarschriften worden geheel op decentraal niveau afgedaan.

De vermelde getallen voor 1994 tot en met 1996 betreffen alléén de bezwaarschriften bij de centrale adviescommissie.

De ontwikkeling van een stijgende instroom van bezwaarschriften wordt niet volledig weerspiegeld in een toename van het aantal beroepen bij de bestuurs-rechter. Zo schommelt het aantal beroepszaken waarbij het Ministerie van

1 Een interdepartementale vergelijking valt vanwege twee redenen niet goed te maken. De eerste reden heeft te maken met het feit dat de departementen de cijfers over de zaakontwikkeling op een verschillende wijze hebben verstrekt. Zo zijn van het ministerie van Binnenlandse Zaken alleen geaggregeerde cijfers over de jaren 1995 en 1996 beschikbaar. Het ministerie van Justitie heeft echter cijfers van de jaren 1994 tot en met 1996 beschikbaar gesteld. De ministeries van VROM en LNv hebben daarentegen cijfers over de periode 1993 tot en met 1996 weten te presenteren. De tweede reden is dat, met uitzondering van de ministeries van Binnenlandse Zaken en VROM, slechts beperkt inzicht kan worden verkregen in de ontwikkeling van de formatieplaatsen. Als gevolg hiervan kan dan ook geen vergelijkingsmaatstaf worden gecreëerd, waarbij de zaakontwikkeling per departement kan worden geanalyseerd (bijvoorbeeld: x zaken per 100 fte's).

VROM is betrokken tussen de 5 en de 7 zaken per jaar. Bij het ministerie van LNV liggen deze aantallen hoger. Na een aanvankelijke daling van het aantal in behandeling zijnde beroepszaken in de periode 1994-1995 lijkt in 1996 weer sprake te zijn van een stijging. In dat jaar worden namelijk 51 zaken bij de bestuursrechter in behandeling genomen (zie tabel 6.2).

Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn in de jaren 1995 en 1996 14 beroepszaken aangespannen. Negen zaken daarvan zijn bij de bestuursrechter in behandeling. De overige 5 zaken zijn ingetrokken.

Ook op het terrein van de instroom van beroepszaken lijkt het beeld dat de cijfers geven van de ontwikkelingen consistent met de indrukken die tijdens de interviews zijn weergegeven (zie paragraaf 5.2.1 van hoofdstuk 5).

Tabel 6.2: Instroom van beroepen.

Departement	1993	1994	1995	1996
BiZa	-	-	14 ¹	-
Justitie ²	-	-	-	-
LNV	47	39	29	51
VROM	0	7	5	6

¹ Het aantal vermelde beroepen is van het jaar 1995 en 1996 tezamen.

² Vanwege de deconcentratie van beheersbevoegdheden is er op centraal niveau geen zicht op het aantal beroepszaken tegen de beslissing op bezwaar. Ook niet van zaken waarvan de bezwaarbehandeling op centraal niveau (adviescommissie) heeft plaatsgevonden.

6.3 Soorten bezwaarschriften

Voor wat betreft de aard van de bezwaarschriften geldt dat bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken de meeste bezwaarschriften betrekking hebben op een besluit inzake reorganisatieontslag (in de periode 1995-1996 waren dat 12 bezwaarschriften) en het niet verlengen van een tijdelijke aanstelling (8 bezwaarschriften zijn hiertegen in de periode 1995-1996 ingediend)². Bij het Ministerie van Justitie worden dezelfde soorten bezwaarschriften ingediend. Zo hadden in 1996 42 bezwaarschriften betrekking op het beëindigen van een tijdelijk dienstverband, terwijl het aantal bezwaarschriften tegen een reorganisatiebesluit (inclusief herplaatsing) 23 bedroeg. Naast de bezwaarschriften inzake beëindiging van een tijdelijk dienstverband en reorganisatiebesluiten, worden bij dit departement ook relatief veel bezwaarschriften ingediend naar aanleiding van een beoordeling (in

² Voor een gedetailleerde specificatie verwijzen wij naar de bijlage.

1996 waren dat er 22) of naar aanleiding van een disciplinaire straf c.q. ontslag (19 bezwaarschriften in 1996)³.

Bij het Ministerie van LNV worden de meeste bezwaarschriften ingediend naar aanleiding van een herplaatsing (92 bezwaarschriften in 1993). De grote omvang van dit type bezwaarschrift is overigens bijna volledig toe te schrijven aan de verzelfstandiging van de Dienst Landbouw Voorlichting (86 bezwaarschriften). Daarnaast is in tien gevallen een bezwaarschrift naar aanleiding van een (negatieve) personeelsbeoordeling ingediend en heeft één bezwaarschrift betrekking op een besluit inzake de toepassing van de studiefaciliteitenregeling.

De uitkomsten van een personeelsbeoordeling, gevolgd door besluiten die te maken hebben met een functiewaardering, vormen bij het Ministerie van VROM meestal de aanleiding om een bezwaarschrift in te dienen. Zo zijn in 1996 als gevolg van een personeelsbeoordeling 27 bezwaarschriften ingediend, terwijl 11 bezwaarschriften betrekking hadden op de functiewaardering.

6.4 Uitkomsten van de bezwaarschriftprocedure

Van de Ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en VROM is bekend welke uitkomsten verbonden zijn aan de bezwaarschriftprocedures van de periode 1993-1996. Zo werden in de periode 1993-1996 door de bezwarencommissie van de diensten van het Ministerie van VROM 57 bezwaarschriften gegrond verklaard. Daarnaast heeft in drie gevallen een gedeeltelijke gegrondverklaring van het bezwaarschrift plaatsgevonden. In 40 gevallen kwam de bezwarencommissie echter tot een ongegrondverklaring. Negen bezwaarschriften zijn al dan niet na een schikking in-getrokken⁴.

Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken werden in de periode 1994 en 1995 15 bezwaarschriften geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard. 31 bezwaren zijn ongegrond verklaard, terwijl in 11 gevallen de commissie tot een niet-ontvankelijkheid heeft geoordeeld. 15 bezwaren zijn al dan niet na bemiddeling door de desbetreffende medewerker ingetrokken.

3 Zie ook de bijlage (tabel 5).

4 De uitkomsten van de bezwaarschriftprocedure bij de BAC was voor de jaren 1994, 1995 en 1996 als volgt:

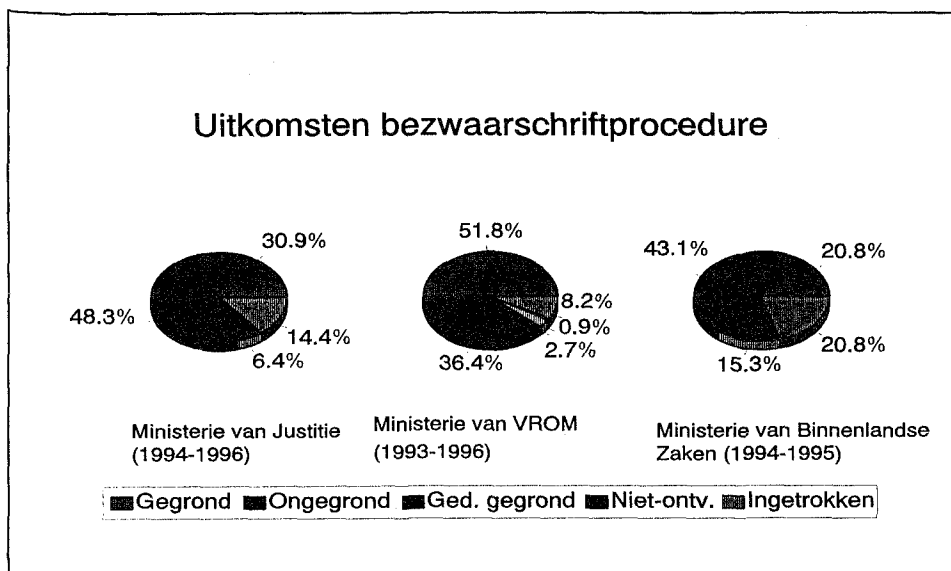
	1994	1995	1996
Gegrond	4	3	2
Ged. Gegrond	5	6	4
Ongegrond	17	5	16
Niet-ontvankelijk		2	3

Bij het Ministerie van Justitie zijn in 1995 52 bezwaarschriften gegrond verklaard, tegen 81 ongegrondverklaringen. In tien gevallen (1995) eindigde bezwaarschriftprocedure in een niet-ontvankelijkheid. 22 zaken zijn in 1995 ingetrokken (zie bijlage: tabellen 1 en 2).

De meeste grondverklaringen van de bezwarencommissie van het Ministerie van Justitie hebben betrekking op bezwaarschriften naar aanleiding van: een reorganisatiebesluit waarbij sprake is van een herplaatsing (11 zaken), het beëindigen van een tijdelijk dienstverband (7 zaken) of een beoordeling (7 zaken). Het soort bezwaarschriften dat in 1995 veel ongegrond is verklaard, betroffen bezwaarschriften inzake het beëindigen van een tijdelijk dienstverband (21 zaken), schorsing/ontzegging toegang (12 zaken) of een disciplinaire straf/ontslag (9 zaken). Zie ook afbeelding 6.4 op pagina 78.

Tabel 6.3: Uitkomsten bezwaarschriftprocedure van de diensten van het Ministerie van VROM (excl. BAC).

Uitkomst bezwaarschriftprocedure	1993-1996
Gegrond	57
Ongegrond	40
Gedeeltelijk gegrond	3
Niet-ontvankelijk	1
Ingetrokken	4
Ingetrokken na schikking	5



Afbeelding 6.4: Uitkomsten bezwaarschriftprocedure.

6.5 Ontwikkeling personele omvang afdelingen personeelszaken

Eén van de indicatoren waarmee een stijging van de bestuurslast zou kunnen worden vastgesteld, betreft de omvang (in fte's) van een afdeling personeelszaken. Stijgt deze in de loop der jaren dan is wellicht sprake van een toename van de bestuurslasten⁵. Wanneer naar de ontwikkeling in de formatieve omvang van de afdelingen personeelszaken van het Ministerie van VROM wordt gekeken, dan valt op dat deze in 1994 ten opzichte van 1993 met circa 20 fte's is toegenomen. De vraag is echter of dit is toe te schrijven aan de introductie van de Awb of dat andere factoren een bijdrage hebben geleverd aan een dergelijke toename (zie bijlage: tabel 4)⁶. In paragraaf 2.4 werd al opgemerkt dat volgens de geïnterviewden de meeste gevolgen van de introductie van de Awb zijn opgevangen door accentverschuivingen binnen taken en functies van bestaande (personeels)afdelingen. Overigens is in 1996 het totaal aantal fte's van medewerkers werkzaam bij de afdelingen PZ van VROM gedaald tot 157,4.

Inzake de formatieve ontwikkelingen bij de afdelingen PZ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken kan worden vermeld dat het aantal formatieplaatsen in 1996 ten opzichte van 1995 met circa 3 fte's is uitgebreid. Ook hierbij kan weer de kanttekening worden geplaatst, dat niet vast staat in hoeverre deze uitbreiding verband houdt met de introductie van de Awb⁷.

5 Een volledig causaal verband is dit overigens niet. Immers ook andere factoren, zoals reorganisaties kunnen naast de invoering van de Awb leiden tot het aantrekken van extra medewerkers voor een afdeling PZ.

6 Uit de uitsplitsing in tabel 4 lijkt af te leiden dat een belangrijk verschil in het aantal fte's is ontstaan doordat bij DGHV in 1993 géén PZ-fte's voorkomen, maar vanaf 1994 wél (en wel 14,5, in de jaren 1994 tot en met 1996).

7 Het Ministerie van Justitie kent ± 120 dienstonderdelen, waarvan het hoofd van dienst als integraal manager verantwoordelijk is voor personeelszaken binnen zijn diensteenheid. Voor wat betreft het aantal fte's juristen die belast zijn met personele aangelegenheden geldt dat dit aantal vanaf 1993 tot en met 1996 ongewijzigd is gebleven (5 fte's juristen).

6.6 Bijlagen bij de kwantitatieve gegevens

6.6.1 Bezwaarschriften en uitkomsten van de bezwaarschrift-procedure

Tabel 1: *Uitkomsten bezwaarschriftprocedure Ministerie van Justitie.*

	Adviezen gegrond			Ongegrond			Niet-ontvankelijk			Ingetrokken			In behandeling		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1995	1996	
Beëindiging tijdelijk dienstverband	2	6	7	11	7	21		1		3	1	7	1	7	
Ongeschiktheidsontslag	7	3	6	6	5	8	2	0	0	3	0	1	3	3	
Overige ontslagzaken	0	0	3	1	4	2	0	0	0	5	1	0	0	3	
Disciplinaire straf/c.q. ontslag	5	3	7	5	9	9	1	0	0	0	1	2	3	1	
Schorsing/ontzegging toegang	0	0	0	0	0	12	0	0	0	0	0	6	0	0	
Reorg. besluiten/her-plaatsing	1	3	11	1	4	5	1	2	3	0	3	3	0	1	
Beoordeling		8	7		1	7			2		3		6	6	
Inschaling/terugvorde-ring	3	4	3	14	4	2	0	1	1	3	2	2	16	5	
Afwijzing sollicitatie	0	0	3	0	0	5	0	0	2	0	0	0	0	2	
Schadevergoeding/fin. tegem.koming	3	1	3	4	1	6	2	1	0	0	0	0	1	1	
Overige zaken	0	0	2	0	0	4	0	0	2	0	0	1	0	2	
	21	28	52	42	35	81	6	5	10	14	11	22	30	31	

Tabel 2: Uitkomsten bezwaarschriftprocedure ministeries van Biza, Justitie en VROM (excl. BAC).

	Ministerie van BiZa (1995-1996)	Ministerie van Justitie (1994-1996)	Ministerie van VROM (1993-1996)
Geground	15	101	57
Gedeeltelijk geground			3
Ongegrond	31	158	40
Niet-ontvankelijk	11	21	1
Ingetrokken	15	47	9

Tabel 3: Overzicht cijfers Ministerie van Binnenlandse Zaken¹.

	1995	1996
Aantal bezwaarschriften	78 ²	
Aantal beroepen	14 ³	
Omvang fte's afd. PZ	20,3	23,1
Totale omvang diensten/DG	1978	1610
Aantal lijnmanagers	149	149

1 In het geval van een blanco cel is sprake van een situatie, waarbij geen cijfers voorhanden waren.

2 Het weergegeven aantal geldt voor de jaren 1995 en 1996.

3 Idem.

Dienst	Bezw.	Beroep
BiZa-II	5	1
CS/CZW	1	
CS/FAZ	3	1
CS/PZ	1	
DGMP	3	1
DGMP/RBB	27	5
DGMP/RPD	2	
DGOB/BFO	2	
DGOB/CAS	8	3
DGOB/GBA	2	
DGOB/IBI	4	1
DGOB/KZ	1	
DGOOV/BRB	2	
DGOOV/NPA	12	
DGOOV/Pol	4	2
Overige (RvSt)	1	
Totaal	78	14

Tabel 4: Overzicht cijfers Ministerie van VROM¹.

	1993	1994	1995	1996
Aantal bezwaarschriften	23	23	29	54
Aantal beroepen	0	7	5	6
Omvang fte's afd. PZ	139,3	160,3	161,6	157,4
Totale omvang diensten	4296,8	4293	4118,6	3816,7
Aantal lijnmanagers	403	383	393	393
Aantal fte's juristen (PZ)	9	10	10	10,5
Centrale sector	1993	1994	1995	1996
Aantal bezwaarschriften	18	17	12	16
Aantal beroepen		7	5	6
Omvang fte's afd. PZ	75,9	82,4	83,7	79,5
Totale omvang dienst	621,8	687	733,6	713,7
Aantal lijnmanagers	120	130	140	140
Aantal fte's juristen (PZ)	6	5	5	5
DGM	1993	1994	1995	1996
Aantal bezwaarschriften			5	5
Aantal beroepen				
Omvang fte's afd. PZ	30,4	30,4	30,4	30,4
Totale omvang dienst	1140	1140	1140	1059
Aantal lijnmanagers	93	93	93	93
Aantal fte's juristen (PZ)	1	1	1	1,5
DGHV	1993	1994	1995	1996
Aantal bezwaarschriften			8	29
Aantal beroepen				
Omvang fte's afd. PZ		14,5	14,5	14,5
Totale omvang dienst	1501	1434	1263	1168
Aantal lijnmanagers	110	80	80	80
Aantal fte's juristen (PZ)	1	3	3	3
RGD	1993	1994	1995	1996
Aantal bezwaarschriften	5	6	4	4
Aantal beroepen				
Omvang fte's afd. PZ	33	33	33	33
Totale omvang dienst	1034	1032	982	876
Aantal lijnmanagers	80	80	80	80
Aantal fte's juristen (PZ)	1	1	1	1

¹ In het geval van een blanco cel is steeds sprake van een situatie, waarbij geen cijfers voorhanden waren.

Tabel 5: Soort bezwaarschriften.

Binnenlandse Zaken		Justitie			LNV		VROM					
Soort bezwaarschrift	1993-1995	Soort bezwaarschrift	1993	1994	1995	Soort bezwaarschrift	1993	Soort bezwaarschrift	1993	1994	1995	1996
Reorganisatie ontslag	12	Beëindiging tijd. dienstverb	16	16	42	Person.becoördeling	10	Wachtgeld	1			1
Beëindiging studie NPA	10	Ongeschiktheidsontslag	17	11	18	Herplaatsing	92	Functionaardering	12	8	6	11
Niet verlengen tijdelijke aanst.	8	Overige ontslagzaken	6	4	8	Studiefac.regeling	1	Sollicitatie				1
(Niet)plaatsing v/gedurende herpl. periode	5	Discipl. straf/c.q. ontslag	12	16	19			Herplaatsing (reorg.)	2			
Disciplinaire maatregelen en strafontslag	4	Schors./ontzeg. toegang	0	0	18			Loopbaan	1	1	3	2
Inschaling	4	Reorg. besluiten/herpl.	2	14	23			Salarisinhouding		2		
Beoordeling	3	Beoordeling		14	22			Niet toeken. periodiek	2	5	2	4
Ontslag o.g.v. art. 99 ARAR	3	Inschaling/terugvordering	19	27	13			Reiskosten			1	
Functioneringstoelage	2	Afwijzing sollicitatie	0	0	12			Functioniebenaming		1		
Interimregeling ziektekosten	2	Schadeverg./fin. tegem.kom.	6	4	10			Functionieverpl.stoel.			4	
Lengte van de herplaatsingstermijn	2	Overige zaken	0	0	11			Ontslag			1	
Ontzegging van de toegang	2							Arb.knelpunttoelage			1	
Reiskostenvergoeding	2							Prop. diensttijd gratificatie			1	
Schadevergoeding	2							Wet identificatieplicht			1	
Studiekostenvergoeding	2							Personeelsbeoordeling				27
VUT	2							Werktijd				1
Wijziging van standplaats	2							Niet verlengen tijd. aanst.			1	
Ziekte	2							Niet omzetten tijd. naar vast dv.			4	2
Buitendienststelling	1							Functionaardering				2
Diensttijdgratificatie	1							Terugbet. consignaties				1
Functionaardering	2											
Gelijke behandeling	1											
Inhouding salaris	1											
Loonsuppletie	1											
Ongeschiktheidsontslag	1											
Overplaatsing	1											
Plaatsing op de herplaatsingslijst	1											
Proceskostenverg. ivm bezw. procedure	1											
Stopzetting WAO-uitkering	1											
Vergoeding kosten kinderopvang	1											
Weigeren toestemming nevenwerkzaamh.	1											

N.B. In het geval van een blanco cel is steeds sprake van een situatie, waarbij geen cijfers voorhanden waren.

6.6.2 In- en uitstroom ambtenaarrechtelijke beroepen bij de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken

Tabel 6: *In- en uitstroom van Ambtenarenwet-zaken binnen de sectoren bestuursrecht (Bron: CBS, Ministerie van Justitie).*

	1991	1992	1993	1994	1995
Instroom	8.148	10.171	8.100	3.876	4.400
Uitstroom	10.455	8.223	8.000	6.533	¹

¹ Geen cijfers beschikbaar.

N.B. Cijfers van de in- en uitstroom van ambtenarenwetzaken bij de Centrale Raad waren op het moment van het uitvoeren van het onderzoek nog niet beschikbaar.

7 Bestuurslasten en -baten van de Awb in personeelsaangelegenheden van het rijk: conclusies & balans

In dit hoofdstuk komen kort de algemene bevindingen, die steeds aan het einde van ieder hoofdstuk zijn weergegeven, in samengevatte vorm aan de orde. Dat gebeurt in de paragrafen 7.1 tot en met 7.4. Die paragrafen hebben het karakter van een weergave van de informatie die de interviews met de verschillende respondenten hebben opgeleverd. Voor de achtergronden van de verschillende conclusies verwijzen we naar de deelhoofdstukken. Dit hoofdstuk sluit af met de algemene conclusies die verbonden mogen worden aan het onderzoek, alsmede een enkele aanbeveling. In die afsluitende paragraaf (par. 7.5) geven wij een beoordeling van de onderzoeksresultaten.

7.1 Algemene aspecten

Als lasten die optreden bij de voorbereiding van besluiten in ambtenarenzaken ten gevolge van de Awb komen uit het onderzoek vooral de lasten naar voren die het gevolg zijn van de - in de jurisprudentie tot uitdrukking gekomen - uitbreiding van het besluitbegrip. De omstandigheid dat reorganisatie(deel)besluiten en, al steekt dat in mindere mate, functiewaarderingsbesluiten vatbaar zijn geworden voor beroep van individuele ambtenaren, geeft aanleiding tot veel kritiek. Door deze individuele beroepbaarheid van dergelijke besluiten kunnen, zoals het geval is bij reorganisaties, medezeggenschapresultaten worden doorkruist door beroepen van individuele ambtenaren. Daarnaast wordt het door de vele bedenkingen-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden extra bezwaarlijk om reorganisaties door te voeren.

7.2 Conclusies bestuurslasten en -baten ten gevolge van de Awb bij de voorbereiding van besluiten

De 'hoorplichten' ex artikel 4:7 en 4:8 Awb in het kader van de voorbereiding van besluiten¹ worden onduidelijk en verwarrend gevonden. Die onduidelijkheid leidt er toe dat vaak onnodig wordt gehoord, hetgeen extra kosten met zich brengt. De hoorplichten dragen wel bij aan enige vertraging van het proces van besluitvorming volgens veel geïnterviewden, maar in het algemeen neemt het voorbereiden van besluiten niet veel meer tijd dan het geval was in de pre-Awb periode, naar de indruk van de meeste respondenten.

De Awb-regeling ter zake van de motivering van besluiten wordt niet als erg onereus 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 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 (dossier-vorming) en is er een neiging om van het horen verslagen te maken. 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 met het vervaardigen van de dossiers gemoeid. Daarnaast is er de indirecte last van de verminderde flexibiliteit in het berichtenverkeer tussen ambtenaar en personeelsverantwoordelijke/lijnmanager. Informele afspraken en oplossingen worden in dit geval wel 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 investe-

¹ De term 'hoorplichten' is, zoals wij eerder in het rapport al aangaven, niet zuiver, maar wordt (ook door ons) korthedshalve gehanteerd voor de plicht de aanvrager of andere belanghebbende in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen.

ringen verricht op de departementen in voorlichting en advies aangaande de betekenis van de Awb voor personeelsaangelegenheden en worden er Awb-conforme werkinstructies en modelbrieven vervaardigd.

Per saldo vinden de geïnterviewden dat bij de Awb-regeling van de voorbereiding van besluiten de baten de lasten overstijgen.

7.3 Conclusies bestuurslasten en -baten ten gevolge van de Awb-bezwaarschriftprocedure

De verplichte bezwaarschriftprocedure in het ambtenarenrecht heeft nieuwe bestuurslasten ten gevolge van de Awb met zich gebracht. Als belangrijkste kunnen daarvan worden wel genoemd de bemensing van de bezwaarschriftencommissie (vooral de centrale bezwaaradviescommissies brengen kosten met zich) en de administratieve bewerking en afhandeling van de bezwaarschriften. Er bestaat 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. Het vermoeden bestaat dat die aanzuigende werking zich verder zal ontwikkelen.

Enkelen in het onderzoek verklaarden zich apert tegenstander van de verplichte bezwaarschriftprocedure. 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 disciplinaire maatregelen betreft zullen partijen toch door procederen in een beroepszaak om zodoende een oordeel van de rechter te krijgen in het conflict. De kans dat er een verschuiving van standpunten optreedt tijdens de Awb-bezwaarschriftprocedure is in dergelijke zware gevallen minimaal.

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 moeten 'procederen', hebben de neiging daardoor in het defensief te gaan. Deze vertegenwoordigers voelen zich nogal eens beoordeeld en bepleiten daarom hun zaak alsof het een rechtszaak betrof. Dit is niet bevorderlijk voor de flexibiliteit in de opstelling van de zijde van de gedeconcentreerde dienst. Verder wordt de mate waarin en de 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 gedictéerd. Gedeconcentreerde diensten blijven echter wel geheel verantwoordelijk voor de beslissing. Daardoor krijgen zij vaak het gevoel dat ze geen greep meer op de besluitvorming hebben. 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 bezwaarschriftencommissies 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 bezwaarschriftprocedure, met de gemaakte kanttekeningen. De baten van de Awb-regeling overschrijden, meer dan het geval is bij de voorschriften betreffende de voorbereiding van besluiten, de lasten die zijn verbonden aan de bezwaarschriftprocedure.

7.4 Conclusies bestuurslasten en -baten ten gevolge van de ambtenaarrechtelijke beroepsprocedure

In feite brengt de Awb-regeling inzake het ambtenaarrechtelijke beroep 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 ambtenaarrechtelijke beroepschriften zich, na een korte periode waarin de beroepen inderdaad wat terugliepen, niet lijkt door te zetten. Al heeft de bezwaarschriftprocedure ontegenzeggelijk zeefwerking ten opzichte van het totale volume van de beroepschriften, een absolute teruggang ten opzichte van de pre-Awb periode is op dit ogenblik niet meer merkbaar. 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 op het oude volume lijkt te zijn teruggekeerd.

De nieuwe opzet van het ambtenaarrechtelijke beroep 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.

Het tijdsbeslag van de beroepsbehandeling blijft een voortdurende last die het ambtenarenberoep oproept. De totale doorlooptermijnen blijken moeilijk te bespoedigen onder de Awb. Verder zijn de termijnen voor het binnenkrijgen van stukken en verweerschriften vaak kort en is het moeilijk - zij het gemakkelijker dan vroeger² - om stukken op tijd bij de rechter te krijgen.

De dossiervormingsfunctie en betere voorbereiding van zaken tijdens de bezwaarschriftprocedure worden door de geïnterviewde rechters wel als bijzonder positieve aspecten genoemd. Het instrueren en behandelen van zaken wordt daardoor veel eenvoudiger. Vooralsnog blijkt echter nog niet dat dit heeft geleid tot een per saldo snellere behandelingsduur in beroep.

Baten kent het nieuwe bestuursprocesrecht van de Awb op het terrein van de beroepschriftbehandeling in eerste aanleg in de zin van instrumenten die een snelle en effectieve geschilbeslechting bevorderen. De voorlopige voorzieningsprocedure uit de Awb wordt bijvoorbeeld 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 waardering die het bezwaar- en beroepsstelsel van de Awb ten deel valt. De baten overschrijden de lasten volgens de geïnterviewden ruimschoots.

7.5 Algemene conclusies en aanbevelingen

Een algemene conclusie die mag worden verbonden aan het uitgevoerde onderzoek is dat met de introductie van het nieuwe ambtenarenrecht onder Awb de ambtenaarrechtelijke rechtsbescherming en regeling van de ambtenaarrechtelijke rechtsverhouding nog geen rustig bezit is geworden. Daarbij speelt een rol, dat

2 Dankzij betere dossiervorming vooraf en de bezwaarschriftprocedure.

door de introductie en werking van de Awb een verbreding van kennis op het terrein van de betekenis en inhoud van het nieuwe ambtenarenrecht ontstaat. Door vooral die personen die eerst door de inwerkingtreding van de Awb intensiever in aanraking zijn gekomen met het ambtenarenrecht wordt het Awb-ambtenarenrecht ervaren als - wat wordt genoemd - een keurslijf dat door juridisering van de verhoudingen bijdraagt aan vertraging in de besluitvorming, formalisering van routines en procedures, nodeloze verschriftelijking, stagnatie van reorganisatieprocessen en verstoring van werkverhoudingen. Vooral de vele bedenkingen-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden vormen, met name voor de bedoelde personen, een steen des aanstoots. Als voorbeelden van de ontoereikendheid van de ambtenaarrechtelijke rechtbeschermingsregelingen worden door degenen die kritiek oefenen op de Awb-regeling ook vaak genoemd: de verplichte bezwaar- en beroepsvermelding onder besluiten en het mogelijke beroep tegen reorganisatie(deel)besluiten door individuele ambtenaren. Met name het feit dat met individuele beroepen tegen reorganisatie(deel)besluiten medezeggenschapsresultaten kunnen worden doorkruist stuit op grote weerstand.

De kritiek dat sprake is van formalisering, juridisering en een te groot aantal rechtsbeschermingsmogelijkheden, richt zich ten dele over het hoofd van de Awb heen, tot de juridische vormgeving van de ambtenaarrechtelijke arbeidsverhouding in het algemeen. Door enkele respondenten is 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. Wij menen dat de discussie over die vraag serieuze aandacht verdient. Echter, bij een adequate behandeling van die vraag spelen zoveel factoren een rol (die zich onder meer uitstrekken tot grondrechtelijke en strafrechtelijke verhoudingen), dat beantwoording wel buiten het bestek van het onderhavige onderzoek moet vallen. Naar ons oordeel kan introductie van de Awb voor het ambtenarenrecht wel een goede gelegenheid vormen om de - oude - discussie over de relatie tussen het ambtenarenrecht en het reguliere arbeidsrecht nieuw leven in te blazen, maar kan niet worden volgehouden dat de Awb zodanige wijzigingen in het ambtenarenrecht heeft gebracht dat de inwerkingtreding van die wet op zichzelf een doorslaggevend argument in die discussie oplevert. In onze verdere conclusies en aanbevelingen gaan wij er daarom van uit, dat het voor het onderhavige onderzoek verantwoord is, de vergelijking te trekken tussen het ambtenarenrecht vóór en na invoering van de Awb: dat lijkt vruchtbaarder dan te trachten te vergelijken tussen de situatie dat een Awb-ambtenarenrecht is ontstaan, met de situatie dat in het geheel geen ambtenarenrecht zou bestaan.

Opgemerkt moet worden, dat een ander vertrekpunt geldt voor een belangrijk deel van de geïnterviewden: namelijk voor degenen die vóór de inwerkingtreding van de Awb weinig ervaring met het ambtenarenrecht hadden. De groep die sterke bezwaren heeft tegen de manier waarop de ambtenaarrechtelijke rechtsbescherming gestalte heeft gekregen onder de Awb, bestaat voor een belangrijk deel uit personen die weinig ambtenarenrechtelijke ervaring hadden. Deze 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 stelsel nu eenmaal bestaat en uit dien hoofde voorlopig aanvaard moet worden, en dat die baten per saldo onder omstandigheden de lasten overschrijden. 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. In dat opzicht overwegen voor deze groep de baten van het ambtenarenrecht de lasten, *aangenomen dat de Awb het gegeven kader is voor de regeling van de ambtenaarrechtelijke rechtsverhouding*. Onder de geïnterviewde personen vormde deze 'Awb-kritische' groep een - betekenisvolle - minderheid.

Aan de andere kant is er, vooral bij diegenen die ook al gewend waren intensief met het pre-Awb ambtenarenrecht te werken, veel waardering voor het nieuwe ambtenarenrecht onder de Awb. Vooral de werking van de bezwaarschriftprocedure en aansluiting naar de beroepsprocedure wordt 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. Door personen die tot deze categorie kunnen worden gerekend wordt zelfs aangegeven dat de Awb, waarin nadruk op horen en motivering wordt gelegd, goed aansluit bij de veranderende managementstijlen op de departementen: de Awb benadrukt het belang van openheid en transparantie van besluitvorming. 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 zijn opgevangen door een accentverschuiving binnen bestaande takenpakketten en functies. Nieuw zijn de kosten die in directe zin gemoeid met het behandelen van de bezwaarschriften. Ingeval centrale bezwaaradviescommissies fungeren, zijn de kosten voor de bezetting van die commissie en de kosten voor het ondersteunende apparaat nieuw.

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, is opvallend. Het zou te gemakkelijk zijn de 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. Wij gaan de belangrijkste bezwaren daarom nog eens na.

Appellabiliteit besluiten van algemene strekking/teveel rechtsbeschermingsmomenten?

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 zijn. 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 - hoe discretionair het karakter van de uitgeoefende bevoegdheden ook moge zijn - zich dient te bewegen binnen de grenzen van hetgeen rechtens aanvaardbaar is, 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 - mede gelet op door die overheid zelf uitgevaardigde regels en besluiten - mag kiezen. En ook van een bezwaarschriftencommissie 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 dominostenen 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 betoont³.

Vooralsnog ziet het er naar uit dat de beroepbaarheid van de genoemde besluiten van algemene strekking als een gegeven moet worden beschouwd. Een gegeven dat dan ook al bij de voorbereiding en het nemen van bedoelde besluiten zou moeten worden ingecalculeerd, door te overwegen of de betreffende besluitvorming nodig is, en zo ja, hoe deze, mede met het oog op te verwachten bezwaren en beroepen, het beste kan worden ingericht. Een goede, tijdige communicatie over het besluitvormingsproces met de ambtenaren wiens functie in de reorganisatie wordt betrokken kan overigens bijdragen aan vermindering van het aantal geschillen.

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 onduidelijkhe-

3 Wij wijzen bijvoorbeeld op de uitspraak CRvB 27 juni 1989, *TAR* 1989, 173, m.nt. B.W.N. 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 Ambtenarengerecht Roermond de ambtenaar ontvangen, met als overweging: 'Niet-ontvankelijkverklaring kan naar het oordeel van het gerecht aldan 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) mogelijksterwijs 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. B.W.N. de Waard, in: *TAR* 1991, p. 703-705, en vgl. het bekende Changoe-arrest, HR 28 februari 1992, *AB* 1992, 301 m.nt. FHvdB.

den 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 (zeker nu de figuur is opgenomen in een algemeen verbindend voorschrift, en aan de figuur rechtsgevolgen zijn verbonden) is aan te merken als een besluit in de zin van de Awb. 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 ministeriële 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 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).

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 belanghebben-

de] 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 rechtsbeschermingsfunctie⁴.

Daar komt bij, dat inmiddels wel vast staat dat zowel de Afdeling bestuursrecht-spraak RvS als de Centrale Raad van Beroep een schending van artikel 4:8 Awb in beginsel reparabel achten in de bezwaarschriftfase⁵. 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 ge-hoord'. De aangeduide jurisprudentiële ontwikkelingen brengen 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 vallen⁶, én de onduidelijkheid met betrekking tot hetgeen deze bepalingen eisen wordt gaandeweg steeds kleiner.

Sterke formalisering en juridisering?

Dat brengt ons tot de opmerking dat invoering van de Awb in de praktijk wel heeft geleid tot een zekere verschriftelijking, formalisering en juridisering, maar dat die verschijnselen maar ten dele als rechtstreeks gevolg van invoering van de Awb kunnen worden aangemerkt. Die opmerking geldt de bestuurslasten, maar ook de aspecten die door de geïnterviewden overwegend als *baten* werden aangemerkt. Zo zijn de tamelijk positieve geluiden over de motiveringseisen die de Awb stelt naar ons oordeel beter te verklaren door te wijzen op een sterker zich bewust zijn van procedurele vereisten, dan door te stellen dat de inhoud van de vereisten als gevolg van de invoering van de Awb zijn aangescherpt. Van dergelijke aanscherping, ten opzichte van voorheen in jurisprudentie ontwikkelde normen, is niet of nauwelijks sprake.

Overbodigheid bezwaarschriftprocedure?

Een ander belangrijk knelpunt is de omstandigheid dat de bezwaarschriftprocedu-re, althans onder omstandigheden, als een overbodige rituele dans wordt gezien.

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

5 Zie ABRS 18 juli 1996, *RAwb* 1997, 12 en CRvB 19 december 1996, *RAwb* 1997, 84.

6 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.

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 Polak⁷. 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 organisatie⁸: zou er in de 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 bezwaarschriftencommissies 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'). In het rapport Ervaringen met de Awb, Het bestuursprocesrecht, is daarover opgemerkt:

'In de literatuur en in gesprekken met enkele personen uit de sfeer van advocatuur en openbaar bestuur wordt wel eens betoogd dat de verplichte bezwaarschriftprocedure, soms inefficiënt is, omdat onder (in abstracto te omschrijven) omstandigheden de kansen op succes buitengewoon laag zijn en in dergelijke gevallen ook andere voordelen van die procedure — zoals het voordeel dat de wederzijdse standpunten kunnen worden verhelderd —

7 Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996, 's-Gravenhage 18 december 1996, par. 6.10, p. 53 e.v., en par. 10.9, p. 85.

8 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.

niet te verwachten zijn. Of van een bezwaarschriftprocedure veel voordeel te verwachten is, hangt onder meer af van de vraag hoe intensief de voorbereiding van het aan het bezwaar voorafgaande besluit is geweest.

Overigens was een mogelijkheid een bezwaarschriftprocedure over te slaan tot voor kort opgenomen in de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen ('prorogatie'; art. 26, derde lid (oud) AWR). De voordelen die onder omstandigheden aan deze mogelijkheid waren verbonden werden erkend⁹, maar in de praktijk werd er weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid van prorogatie¹⁰. Ilsink en Fliers schrijven erover:

'Het is niet ondenkbaar dat de behoefte aan een prorogatieregeling groter zal worden nu de Awb in alle gevallen een bezwaarprocedure verplicht stelt. Te zijner tijd zal daarom worden gezien of er aanleiding bestaat de mogelijkheid van prorogatie in algemene zin in de Awb op te nemen¹¹'.

Het verdient overweging, de wettelijke mogelijkheden om de bezwaarschriftprocedure achterwege te laten enigszins te vergroten¹².

Die aanbeveling nemen wij graag over, met de opmerking dat zorgvuldig onderzoek naar verschillende alternatieven nodig is¹³. Vooralsnog lijkt ons de oplossing dat de bezwaarschriftprocedure *tweezijdig facultatief* wordt gemaakt de meest aantrekkelijke. Met tweezijdig facultatief wordt bedoeld op een systeem zoals was voorzien in het voorontwerp Awb van de Commissie Scheltema, uit

9 Vgl. Meyjes/Van Soest/Van den Berge, *Fiscaal procesrecht*, Deventer, 3e druk 1984, p. 41. Ch.J. Langereis, *Hoofdlijnen van het procesrecht in belastingzaken*, Deventer, 3e druk 1990, p. 78.

10 Aldus J.W. Ilsink en I.M. Fliers, *Fiscaal bestuursprocesrecht*, Deventer, Monografiën Awb, 1995, p. 58.

11 A.w., p. 58/59, onder verwijzing naar *kamerstukken* II 1990/91, 22 061, nr. 3, p. 82.

12 J.B.J.M. ten Berge, B.W.N. de Waard, R.J.G.M. Widdershoven (red.), *Ervaringen met de Awb Het bestuursprocesrecht*, Deventer 1996, p. 27.

13 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 zowel bezwaar wordt gemaakt als beroep ingesteld. Vgl. art. 6.2.9, tweede lid, voorontwerp Awb, voor een oplossing van deze complicatie.

1987¹⁴. 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.

Vanwaar deze voorlopige voorkeur voor een dergelijk dubbelzijdig facultatief systeem? Het lijkt vanuit een oogpunt van doorzichtige regelgeving niet gewenst te trachten een wettelijke opsomming te geven van gevallen waarin de bezwaarschriftprocedure kan worden overgeslagen. Andere denkbare oplossingen, met een meer open karakter, zijn dat alleen de aanlegger of alleen het verwerend bestuursorgaan de keuze zou krijgen om de bezwaarschriftprocedure over te slaan. Ingeval alleen de aanlegger die keuze zou krijgen levert dat vermoedelijk te weinig winst op. Een systeem waarin alleen het bestuursorgaan de keus heeft: bezwaarprocedure of niet, is zeker niet ondenkbaar. Een dergelijk systeem heeft voor de centrale overheid bestaan onder de Wet Arob (art. 11 en 12 Wet Arob)¹⁵. Als men de bezwaarschriftprocedure primair ziet als een kans voor het bestuur om door dat bestuur gemaakte fouten zelf te herstellen, dan is er wel iets voor te zeggen om alleen het bestuursorgaan de kans te geven te bepalen of een bezwaarschriftprocedure wordt gevolgd of niet¹⁶. Foutenherstel en het kunnen leren van gemaakte fouten (signaalfunctie) zijn ook functies die in het boek

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

15 Deze regeling ontmoette belangrijke kritiek. Maar die kritiek leek niet primair gericht op het eenzijdig facultatieve karakter, doch op de vraag waarom voor de centrale overheid een uitzonderingspositie bestond, en op de omstandigheid dat het 'Onze Minister' was, die bevoegd was te bepalen of een beroep als bezwaar behandeld zou worden. Dat wrong met name ingeval van zelfstandige bestuursorganen, die tot de centrale overheid werden gerekend. Zie J.G. Steenbeek, *Wet administratieve overheidsbeschikkingen*, 4e herziene druk, bewerkt door F.A.M. Stroink, 's-Gravenhage 1988, p. 376 e.v., en W. van den Brink en A.J.G. Reinders, artikelgewijs Commentaar op de artikelen 11 en 12 Wet Arob, in de Ten Berge/Stroink-bundel (Samsom H.D. Tjeenk Willink, losbladig).

16 De gedachte dat het bestuur die kans moet hebben ligt ook ten grondslag aan het zogenaamde kenbaarheidsvereiste in de Wet Nationale ombudsman. Uitgangspunt van die regeling is, dat iemand die zich met een klacht tot de ombudsman wil wenden, eerst de instantie waar de klacht betrekking op heeft in kennis stelt (art. 12, tweede lid WNo; als deze in kennisstelling achterwege is gebleven is de ombudsman niet verplicht de klacht in behandeling te nemen (art. 14, aanhef en sub h, WNo).

'Bescherming tegen de overheid' van Ten Berge aan de bezwaarschriftprocedure worden toegekend. Ten Berge noemt daarnaast als functie, dat de bezwaarschriftprocedure kan werken als een 'correctie op in mandaat genomen besluiten'¹⁷. Die laatstgenoemde functie kan met name in overheidsorganisaties waar een vrij grote afstand bestaat tussen mandaathouder en het formeel bevoegde orgaan - zoals op het onderzochte terrein regelmatig het geval is - van belang zijn. Het systeem waar onze voorkeur naar uitgaat (dubbelzijdig facultatief) kent als nadeel dat het bestuursorgaan het (net als de aanlegger) weliswaar in zijn macht heeft dat de bezwaarschriftprocedure wordt *overgeslagen*, maar *niet*, dat de bezwaarschriftprocedure *wordt gevolgd* in gevallen waarin de aanlegger dat niet wenst. Dan ontbreekt derhalve de kans om fouten 'binnenshuis' te herstellen. Wij zien dat echter niet als overwegend nadeel, omdat wij verwachten dat de situatie dat de aanlegger de bezwaarschriftprocedure wenst over te slaan waar het bestuursorgaan dat ongewenst vindt zich in de praktijk niet erg vaak zal voordoen. De belangrijkste principiële reden om een voorlopige voorkeur voor tweezijdigheid in het facultatief karakter uit te spreken is, dat dit een meer evenwichtige oplossing is. Tenslotte kan ook de aanlegger gerechtvaardigde belangen hebben bij een mogelijkheid zich rechtstreeks tot de rechter te wenden. Het zou onevenwichtig zijn als het aan het bestuur is voorbehouden de afweging te maken of het gebruik wil maken van de voordelen van de bezwaarschriftprocedure. Overigens sluit de systematiek van de dubbelzijdig facultatieve bezwaarschriftprocedure aan bij de voor de Awb bestaande 30-dagen jurisprudentie, waarbij het de aanlegger was die een zekere keuze had om hetzij een informele procedure te volgen, hetzij direct de rechter te benaderen.

Modaliteiten binnen de bezwaarschriftprocedure

Vooralsnog is het verplichte karakter van de bezwaarschriftprocedure een gegeven. Zijn er binnen dat bestaande kader goede mogelijkheden om bestuurslasten terug te dringen?

- **Biedt telefonisch horen een aanvaardbare oplossing?**

De commissie Polak heeft aangegeven dat in de praktijk op creatieve wijze zou kunnen worden omgegaan met de hoorplicht in de bezwaarschriftfase, teneinde de bestuurslasten terug te brengen. Met name zou onder omstandigheden telefonisch horen aanvaardbaar zijn (a.w., p. 49). Wij hebben sterke aarzelingen op dit punt, die onder meer gebaseerd zijn op ervaringen met de AROB-jurispruden-

17 J.B.J.M. ten Berge, *Bescherming tegen de overheid*, Deventer, 4e druk 1997, p. 39.

tie. Als het gaat om telefonische uitnodigingen voor een mondelinge behandeling bleken onder 'AROB' dikwijls bewijsproblemen te ontstaan over hetgeen in een telefoongesprek over en weer was gezegd. De opmerkingen van de commissie Polak over telefonisch horen zijn des te opmerkelijker nu de regering daarover in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer opmerkte, naar aanleiding van de vraag of telefonisch horen met betrekking tot belastingbeschikkingen ('is nu gebruikelijk') onder de Awb nog mogelijk zou zijn:

'Telefonisch horen voldoet niet aan de minimum-eisen die in de Awb aan het horen in de bezwaarschriftfase worden gesteld. Het is echter mogelijk dat alvorens een uitnodiging wordt verzonden, telefonisch contact met de indiener van het bezwaarschrift wordt gezocht om een en ander te vragen en verduidelijkt te krijgen. Goed voorstelbaar is, dat de indiener van het bezwaarschrift in dat gesprek laat weten geen behoefte meer te hebben aan het horen, bij voorbeeld omdat eventuele misverstanden uit de weg zijn geruimd.' (PG Awb I, p. 330.)

Het lijkt ons dan ook geen goed idee om vermindering van bestuurslasten met betrekking tot horen in de bezwaarschriftfase te zoeken in telefonisch horen.

- **Rol centrale bezwaarschriftadviescommissies**

De inschakeling van centrale bezwaarschriftadviescommissies als in dit rapport beschreven heeft evidente voordelen. Nadelen zijn ook aan de orde geweest. Deze komen, kort gezegd, neer op groter tijdsbeslag en een sterkere formalisering, jurisdisering, met als mogelijk gevolg verharding van het geschil. Deze minder gunstige effecten leiden tot de aanbeveling dat deze commissies beperkt worden ingeschakeld, met name beperkt tot de zwaardere zaken.

Hierboven is ook kritiek gesignaleerd op de houding van deze commissies: die houding zou teveel lijken op een rechterlijke houding, en te weinig een 'heroverwegingsattitude' zijn. Ons lijkt echter, dat het in de praktijk nauwelijks mogelijk zal blijken daarin substantiële veranderingen aan te brengen, gelet op de afstandelijke positie van de commissie ten opzichte van de besluitvorming ten aanzien van de ambtenaar. Diezelfde afstandelijke positie is in veel gevallen overigens nu juist een van de belangrijke voordelen (naast het deskundigheidsargument), 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 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 niet juist is (gemotiveerd afwijken blijft 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. Maar in die gevallen lijkt ons dat het door de adviescommissie concipiëren van een beslissing op het bezwaar belangrijke voordelen heeft in de sfeer van werkbesparing, uniformering en het onbedoeld uiteenlopen van advies en uiteindelijke beslissing op bezwaar, en overigens ook 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. Ook dit is een omstandigheid die ook buiten het ambtenarenrecht wordt signaleerd. Zo schrijft de commissie Polak:

‘Uit alle onderzoeken blijkt dat de genoemde termijnen zeer regelmatig en in een aantal gevallen substantieel worden overschreden’ (a.w., p. 50).

De commissie erkent dat aan substantiële termijnoverschrijding grote nadelen zijn verbonden. Toch pleit de commissie niet voor wijziging van de wettelijke termijnen. Daarbij heeft een rol gespeeld - naast het ‘redelijke termijn-vereiste’ zoals dat o.a. in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is gecodificeerd - dat de commissie verwacht dat in de praktijk methoden gevonden kunnen worden om de feitelijke beslistermijn te doen afnemen, onder meer door het maken van strikte afspraken, door organisatorische maatregelen en door optimaler gebruik van de verlengingsmogelijkheden van artikel 7:10 Awb. Wij onderschrijven dit standpunt, dat het te vroeg is om wettelijke verlenging van de termijnen te bepleiten. Ambtenarenzaken nemen bovendien niet een zodanig uitzonderlijke positie in, dat een pleidooi om juist voor deze zaken een uitzondering te maken gerechtvaardigd lijkt.

Gewenste graad van juridische deskundigheid

Indien de balans wordt opgemaakt, dan geeft per saldo het overgrote deel van de respondenten aan dat de baten van de Awb de lasten overstijgen.

Maar er is wezenlijke kritiek, die naar ons oordeel niet kan worden weggewuifd door aan te bevelen dat degenen die weinig ambtenaarrechtelijke kennis en ervaring hebben, die kennis en ervaring alsnog zullen moeten opdoen. 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 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 ambtenaarrechtelijke 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. Communi-

catie en voorlichting kunnen ongefundeerde Awb-angst wegnemen en de dreigende kloof tussen ingewijden en niet-ingewijden in Awb en ambtenarenrecht helpen overbruggen.