

Het evalueren van de Awb: een voortdurend proces

F.C.M.A. Michiels*

I Inleiding

1.1 Algemeen

Tot enkele decennia geleden was het niet gebruikelijk om de werking van wetten te onderzoeken. Dat vinden wij nu onbegrijpelijk. Een wet wordt doorgaans¹ gemaakt om te worden toegepast en nageleefd. Dan wil de wetgever toch graag weten of dit gebeurt en of de wet aldus (in bepaalde mate) voldoet aan hetgeen hij met de wet trachtte te bereiken? Het is dus goed dat wetten tegenwoordig worden geëvalueerd. Die evaluatie-onderzoeken leveren vaak zeer bruikbare gegevens op. Soms bevestigen die de verwachting of veronderstelling van de wetgever, soms niet, hetgeen dan weer tot aanpassing van de wet kan leiden. Interessant is niet alleen welke inhoudelijke gegevens over de toepassing en naleving van een wet evaluatie-onderzoeken opleveren, maar ook het evaluatieproces zelf: wat wordt geëvalueerd, hoe, door wie, aan wie, met welke gevolgen, etc.?² In deze bijdrage staat het proces van het evalueren van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de afgelopen vijftien jaar centraal.

1.2 Vraagstelling en aanpak

De centrale vraag is hoe de Awb de eerste vijftien jaar van haar bestaan is geëvalueerd. Als deelvragen worden daarbij onderscheiden welke onderdelen van de Awb zijn geëvalueerd (§ 2), op welke manier dat is gebeurd (§§ 3 en 4) en welke gevolgen door de wetgever aan de uitgevoerde evaluatieonderzoeken zijn verbonden (§5). Naast een beschrijving vindt een analyse plaats aan de hand van de doelen en de opbrengsten van de evaluatie: in hoeverre is de gekozen wijze van evalueren geschikt om de door de wetgever of anderen geformuleerde doelen van de evaluatie te bereiken en in hoeverre rechtvaardigen de opbrengsten het al dan niet in gewijzigde vorm voortzetten van de evaluatie? In de slotparagraaf zullen enkele voorstellen tot

* Prof. drs. mr. F.C.M.A. Michiels is hoogleraar bestuursrecht, in het bijzonder handhavingsrecht, aan de Universiteit van Tilburg.

1 Er zijn ook symboolwetten, maar het aantal daarvan staat in geen verhouding tot 'gewone' wetten.

2 Zie H.B. Winter, *Evaluatie in het wetgevingsforum* (diss.), Deventer: Kluwer 1996.

aanpassing van het evaluatieproces worden gedaan. Voor alle duidelijkheid merk ik op dat het in deze bijdrage dus niet gaat om de inhoud van de evaluatieonderzoeken en welk licht die werpen op de (toepassing en naleving van de) Awb, maar om enkele belangrijke aspecten van het evalueren van de Awb als activiteit.

1.3 Doelen: wat wil(de) de wetgever met de evaluatie?

Artikel 11:1 Awb³ draagt de ministers van Justitie en BZK op om drie jaar na inwerkingtreding van de wet en vervolgens om de vijf jaar ‘een verslag over de wijze waarop zij is toegepast’ aan de Staten-Generaal te zenden. Lid 2 zondert ‘de voorschriften betreffende beroep bij een administratieve rechter’ daarvan uit, maar op die bepaling die alleen voor de eerste evaluatieronde enige zin had, is en wordt geen acht geslagen. Overigens verbiedt die bepaling evaluatie van bedoelde voorschriften natuurlijk niet. Met het uitvoeren van evaluatieonderzoeken en het naar aanleiding daarvan verslag uitbrengen aan het parlement voldoen de ministers dus aan een wettelijke verplichting. Aanvankelijk was een dergelijke verplichting niet in het wetsvoorstel opgenomen. De VNG opperde dat het nuttig zou zijn een ‘bestuurseffectrapportage’ te laten uitvoeren. Dat idee werd overgenomen: het leek de regering ‘een goede zaak de werking van de Awb geregeld te evalueren. (...) Op die wijze kan op gezette tijden de werking van de wet worden gezien en kan zo nodig worden besloten tot bijstelling daarvan.’⁴ Veel meer is er in de wetgeschiedenis over artikel 11:1 niet te vinden.⁵ Is dit eigenlijk wel een echte evaluatiebepaling? Scheltema vindt van niet: het artikel houdt volgens hem slechts een opdracht in tot het (laten) doen van onderzoek naar de toepassing van de wet.⁶ Nu bevat artikel 11:1 geen ongebruikelijke formulering; zie bijvoorbeeld ook artikel 21.2 lid 1 Wet milieubeheer. Een dergelijke bepaling wordt in het algemeen (in de literatuur, maar ook in de handelingen van de Tweede Kamer) wel degelijk aangeduid als evaluatiebepaling. Het gaat echter niet om de term, maar om wat de wetgever heeft gewild. Cruciaal daarbij is of hij expliciet en exclusief heeft gewild dat de werking van de wet zou worden afgezet tegen de doelen die de wetgever met de wet had. Dat lijkt niet het geval. Er zijn althans geen aanwijzingen voor. Aanwijzing 164 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (voor het opnemen van een evaluatiebepaling) heeft een enigszins andere inhoud: ‘Onze Minister van ... zendt (in overeenstemming met Onze Minister van ...) binnen ... jaar na de inwerkingtreding van deze wet (, en vervolgens telkens na ... jaar,) aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (of nadere omlijning van aspecten of onderdelen van de wet).’ Interessant in dat verband is vooral de toelichting hierbij: ‘Voor onderzoek komen in aanmerking zowel de mate van verwerkelijkheid van de doelstellingen en de neveneffecten als de evenredigheid, subsidiariteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, afstem-

3 Dit is het voormalige art. 9:1; bij NvW is dit artikel aanvankelijk als art. 7.2a ingevoegd, later werd het art. 9:3, vervolgens 9:1 en uiteindelijk dus 11:1.

4 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 221, nr. 6; PG Awb I, p. 110-111 en p. 370-371.

5 In de Tweede Kamer is voornamelijk over de termijn van de eerste evaluatie gesproken en hoe die zich verhiel tot de voorziene datum van inwerkingtreding van de wet.

6 M. Scheltema, *De dynamiek van de Awb*, NTB 2002/6, p. 149-152.

ming op andere regelingen, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.' Naast een confrontatie van de uitvoering van de wet met de bedoeling van de wetgever worden andere opbrengsten van de wet genoemd als mogelijke ijkpunten. Onduidelijk is waarom de Awb-wetgever een andere formulering heeft gekozen, maar zoals gezegd is dit niet de enige keer dat aanwijzing 164 niet is gevolgd.

1.4 Doelen van evaluatieonderzoek (algemeen)

In het algemeen kan een wetsevaluatie bepaald meer doelen hebben dan nagaan of de doelen van de wetgever zijn bereikt. Er zijn tal van vragen over de werking van de wet waarop het antwoord van belang is voor de bestuurlijke en rechtspraak. Nuttig te weten is welke (ook onbedoelde) effecten de wet voor wie heeft (gehad) en wat het tot dan toe heeft gekost om de wet uit te voeren, in termen van inspanning, personeel, materiële middelen en geld. Bij dit alles is de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever niet per se bepalend en zeker niet de enige maatstaf; wel moeten de maatstaven waaraan de opbrengsten van het evaluatieonderzoek worden getoetst tevoren worden verduidelijkt (zie hierna § 3). Hoe dan ook is het voor de wetgever van belang te weten op welke wijze de wet, gelet op de resultaten van de evaluatie, kan worden verbeterd, hetzij om de oorspronkelijke doelen te bereiken, hetzij om bijgestelde of geheel nieuwe doelen te bereiken.

Naar aanleiding van de uitgevoerde evaluaties is al veel geschreven over het evalueren van de Awb, onder andere door Daalder,⁷ Eijlander⁸ en Scheltema.⁹ In het begin kon het nog gaan om de vraag of de Awb wel een goed idee was geweest, maar het antwoord op die vraag was kennelijk zo evident, dat die als zodanig niet in de evaluatie aan bod is gekomen. De vragen in de uitgevoerde onderzoeken en de door de evaluatiecommissies uitgebrachte adviezen betroffen specifieke onderdelen van de Awb. In de beschouwingen van genoemde auteurs en anderen¹⁰ ging het om het evaluatieproces. Daarover gaat ook deze bijdrage.

2 Wat is er geëvalueerd?

De evaluatie van de Awb heeft tot dusver hoofdzakelijk plaatsgevonden in drie grote onderzoeks- en adviesrondes. Alvorens op de inhoud daarvan in te gaan, merk ik op dat er naast deze officiële evaluaties veel onderzoek is verricht dat (mede) een evaluatief karakter had. Er worden continu rechtsgeleerde stukken (handboeken, proefschriften, artikelen, annotaties, etc.) geschreven over alle

7 E.J. Daalder, Voldoende kwaliteit van het bestuursproces: enkele opmerkingen naar aanleiding van het verslag van de Commissie Evaluatie Awb II, *NTB* 2002/6, p. 153-159 en E.J. Daalder, De derde evaluatie van de Awb: komt het einde in zicht?, *NTB* 2007/5, p. 141-146.

8 Philip Eijlander, De Awb-evaluatie geëvalueerd. Hoe is de tweede evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht aangepakt en wat heeft die opgeleverd?, *NTB* 2003/8-9, p. 265-269.

9 M. Scheltema, De dynamiek van de Awb. De resultaten van de tweede evaluatie in perspectief, *NTB* 2002/6, p. 149-152.

10 Zie bijvoorbeeld L.J.A. Damen, De 'huidige behoeften': waar blijven de ervaringen en behoeften van de burger?, *NTB* 2007/5, p. 151-154 en F.C.M.A. Michiels, Het gaat beter met de Awb, maar nog niet goed (genoeg). Enige opmerkingen over het rapport van de Commissie Evaluatie Awb III, *NTB* 2007/5, p. 146-151.

mogelijke onderdelen van de Awb, de toepassing daarvan in de praktijk en de uitleg die aan Awb-bepalingen wordt respectievelijk moet worden gegeven. Die dragen in niet geringe mate bij aan begrip en kennis van de Awb en haar toepassing. Indirect kunnen deze bronnen overigens weer doorwerken in het 'officiële' evaluatie-onderzoek.

Er zijn zoals gezegd drie evaluatierondes uitgevoerd, in 1996, 2001 en 2006. Daarin zijn veel, zij het lang niet alle, onderdelen van de Awb (hierna voorzien van het cijfer van de desbetreffende evaluatieronde) aan bod gekomen: bestuurlijke besluitvorming (I en III) en de besluitvormingsketen (II), subsidies (I en II) en andere financiële beschikkingen (I), beleidsregels (II), mandaat en delegatie (II), de betekenis van het EG-recht voor de Awb (III), (aspecten van) bestuursprocesrecht (I, II en III) en klachtrecht (III). Dit is een verkaveling naar min of meer af te bakenen gedeelten van de Awb. Daarnaast zijn enkele algemene invalshoeken in diverse onderzoeken aan de orde geweest, zij het op uiterst bescheiden wijze, zoals de wijze waarop de burger de Awb ervaart en gebruikt (De besluitvormingsketen en de burger, in II, en Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger, in III) en de handhaving (onderdeel van Besluiten van gemeenten en provincies inzake milieu, ruimtelijke ordening en standplaatsen, in I, en onderdeel van De Europese agenda van de Awb, in III). Niet of in heel beperkte mate (in de zijlijn van een ander onderwerp) onderzocht zijn de kernbegrippen besluit en bestuursorgaan, de terminologie van de Awb, Titel 1.2 (uitvoering EG-besluiten), heel hoofdstuk 2 (verkeer tussen burgers en bestuursorganen, gebruik van de Friese taal, verkeer langs elektronische weg), grote delen van hoofdstuk 3 (zoals de daarin opgenomen beginselen van behoorlijk bestuur, advisering, beslistermijnen, bekendmaking en de nog betrekkelijk nieuwe afdeling 3.5 over samenhangende besluiten). Vanzelfsprekend is ook de vierde tranche nog geen onderwerp van evaluatie geweest. Opvallend is ook dat niet-juridische invalshoeken tot nu toe nauwelijks aan bod zijn gekomen, zoals de rechtseconomische invalshoek. Met name sommige aanbevelingen aan de rechter lopen thans stuk op financiële beperkingen bij de gerechten. Het is dus van belang goed in beeld te krijgen welke effecten het overnemen van inhoudelijk goede voorstellen op de financiën en daardoor indirect op de werkwijze van bestuursorganen en gerechten zouden hebben. Meer aandacht voor geld hoeft niet te leiden tot economisering van het bestuursrecht, maar kan wel de realiteitswaarde van bepaalde aanbevelingen vergroten. Ook Eijlander heeft gewezen op het feit dat de Awb-evaluatie tot dusver een 'beleidsgerichte, juridische wetsevaluatie' was, geen economische of technische evaluatie.¹¹

Het accent heeft tot nu toe al met al gelegen op de rechtsbescherming (inclusief de bezwaarschriftprocedure) en minder op de primaire besluitvorming. Het is de vraag of dat zo'n gelukkige keuze is geweest. Als de evaluatie ertoe moet leiden de uitvoering van de wet te verbeteren, dan moet dat toch beginnen met het primaire proces van besluitvorming en niet met hoe fouten daarin kunnen worden hersteld of wat er tegen bestuurlijke en ambtelijke fouten door de burger kan worden ondernomen.

11 Philip Eijlander, a.w., p. 267.

Inmiddels is kort na afronding van de derde ronde een onderzoek gestart (door de Universiteit van Tilburg) naar ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure. Daarmee is voor een deel tegemoetgekomen aan de terechte klacht uit de literatuur¹² dat er veel te weinig onderzoek is gedaan naar de ervaringen van burgers met de Awb. Voorts zou BZK een evaluatieonderzoek over het extern klachtrecht (Titel 9.2 Awb) uitbesteden. Verder is het de bedoeling dat er eind 2011 een vierde evaluatierapport komt naar het stramien van de eerdere drie. Ten slotte is bij de behandeling van de vierde tranche in de Eerste Kamer toegezegd dat er in 2013 een tussentijdse evaluatie komt van de geldschuldentitel. Zie verder over de toekomstige wijze van evalueren de slotparagraaf.

3 Hoe is er geëvalueerd?

3.1 Evaluatie in rondes

Tot nu toe is na een korte eerste termijn van drie jaar eens in de vijf jaar geëvalueerd. De werkwijze is als volgt. De ministeries van Justitie en BZK stellen onderwerpen vast. Er wordt per onderwerp aan enkele universiteiten (feitelijk: groepen wetenschappers) gevraagd een offerte uit te brengen, waarna de gunning volgt. Daarbij wordt naar het lijkt niet alleen gekeken wie het best welk onderwerp kan 'doen', maar wordt ook een zekere spreiding over de universiteiten nagestreefd. Dat is niet alleen sympathiek in de richting van de geïnteresseerde groepen, maar ook verstandig, omdat enkele groepen anders te veel onderzoek in korte tijd zouden moeten doen, want de looptijd van de onderzoeken in die drie rondes was altijd kort. Bovendien verkeren we in Nederland in de gelukkige omstandigheid dat Awb-evaluatieonderzoeken doorgaans door verschillende universiteiten prima kunnen worden uitgevoerd. De onderzoeksgroepen doen onderzoek, waarbij elke groep wordt begeleid door een begeleidingscommissie, en schrijven rapporten, in boekvorm uitgegeven, die zij indienen bij een evaluatiecommissie.¹³ De evaluatiecommissie vat de bevindingen van de onderzoekers samen, geeft daarop commentaar, neemt sommige aanbevelingen van onderzoekers over, andere niet, adviseert de wetgever om waar nodig de Awb aan te passen en stuurt haar advies, vergezeld van de onderzoeksrapporten, naar de Tweede Kamer. De evaluatiecommissie fungeert dus als tussenschakel, filter en doorgeefluik, maar niet als initiator, coördinator of aanjager. Het resultaat was meer dan 3000 pagina's aan onderzoeksrapporten en drie commissieadviezen van samen ruim 250 pagina's. Zie over de implicaties hiervan voor Awb-wijzigingen § 5.

Het werken met een ronde eens in de vijf jaar, waarbij er na een evaluatieadvies van een commissie eerst een paar jaar niets gebeurt totdat er nagedacht gaat worden over waar de volgende ronde over moet gaan, heeft het nadeel van een relatief korte looptijd van de onderzoeken. Die onderzoeken moeten dan haast wel een beperkte scope hebben en betrekkelijk weinig breedte dan wel diepte vanwege het gebrek aan tijd om een groter onderzoek te doen. Aldus zijn die onderzoeken, met

¹² Zie vooral L.J.A. Damen, a.w.

¹³ Deze breed samengestelde commissies stonden steeds onder leiding van een rechter (met wetenschappelijke ervaring), achtereenvolgens de heren J.M. Polak, P.J. Boukema en J.W. IJssink.

alle waardering voor het vakmanschap van de onderzoekers, binnen de gestelde beperkte kaders tot nu toe ook allemaal afzonderlijke deeltjes van het grote geheel geweest, met weinig dwarsverbanden.¹⁴ Grote vragen, zoals die in welke richting het bestuursprocesrecht zich verder zou moeten en kunnen ontwikkelen, zijn niet gesteld. Dergelijke vragen zijn wel gesteld door het 'particuliere initiatief' van de VAR-commissie rechtsbescherming!¹⁵ Het nadeel van evaluatie in rondes is ook dat er geen longitudinaal onderzoek mogelijk is. Dit alles roept de vraag op wie eigenlijk bepaalt welke elementen worden geëvalueerd en welke onderzoeken daartoe moeten worden verricht. Dat zijn de ministers van Justitie en BZK: zij bepalen de onderzoeksagenda. Op zichzelf is dat in overeenstemming, althans niet in strijd, met artikel 11:1 Awb, dat aan die ministers immers opdraagt verslag te doen en in het midden laat of ze daartoe zelf onderzoek doen, dat door anderen laten doen en wie de onderwerpen daarvan bepaalt.¹⁶ Het is aan hen de vorm te kiezen. Toch ligt het uit een oogpunt van zuiverheid en een objectieve evaluatie niet voor de hand dat een belangrijk onderdeel van de wetgever zelf bepaalt welke delen van de wet moeten worden geëvalueerd (en welke niet).¹⁷ Op de ministeries heeft men ook wel ideeën over wat nuttige onderwerpen zouden zijn, maar nuttig voor wie om welke reden? Zou het wereldbeeld van de op de ministeries werkzame beleidsbepalers niet van invloed zijn op de keuze van de onderwerpen? Hoe is anders te verklaren dat de evaluaties tot dusver zo juridisch en tamelijk eenzijdig op de rechtsbescherming gericht zijn geweest? Het ministerie van VROM heeft lange tijd een externe evaluatiecommissie (Ecw, later ECWM) gehad, die zelf de onderwerpen mocht bepalen ter evaluatie van de Wet milieubeheer.¹⁸ Daarna wilde het ministerie het heft zelf in handen nemen. Waarom is nooit helemaal duidelijk geworden, maar misschien zegt dat genoeg. Er kan echter ook een en ander worden aangevoerd ter verdediging van de bij de Awb gekozen benadering. Ten eerste wordt aldus tijd bespaard aan de commissies, die bestaan uit doorgaans drukbezette personen. Ook valt in de rapporten van de commissies duidelijk te lezen waaróm de onderwerpen die zijn onderzocht door de ministers zijn gekozen. Met die keuze kan men het dan wel of niet eens zijn, maar ten minste wordt duidelijk welke de motieven voor de gemaakte keuzes zijn. De commissies geven overigens hoegenaamd geen commen-

14 Vergelijk het in afzonderlijke onderzoeken onderbrengen van de onderwerpen 'Feitenvaststelling in beroep' en 'Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter', in de derde ronde. In deze deelonderzoeken valt overigens wel op dat de onderzoeksgroepen los van elkaar tot deels vergelijkbare bevindingen zijn gekomen, hetgeen wetenschappelijk gezien niet zonder belang is.

15 Commissie Rechtsbescherming van de VAR Vereniging voor Bestuursrecht, *De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

16 Niemand gaat er serieus van uit dat in elke ronde alle onderdelen van de Awb zouden kunnen worden geëvalueerd.

17 L.J.A. Damen, a.w. Overigens is in de derde ronde wel (o.a. in het *NTB*) een oproep aan 'het veld' gedaan om onderwerpen aan te dragen en zijn enkele van de gesuggereerde onderwerpen inderdaad gekozen, wat overigens niet wil zeggen dat die anders *niet* gekozen zouden zijn.

18 De laatste onafhankelijke Wm-evaluatiecommissie, werkzaam van 2000 tot en met 2003, door mij zelf voorgezeten, inventariseerde in het veld welke onderwerpen daar door de diverse stakeholders belangrijk werden gevonden. Ook het ministerie werd gevraagd onderwerpen te noemen, maar daarvan werd geen gebruikgemaakt. Voorts had de commissie eigen, door de deskundigheid van de leden ingegeven, ideeën omtrent belangrijke te evalueren onderwerpen.

taar op de gemaakte keuzes. De commissie-Boukema gaat nog het verst en spreekt van 'een verdedigbare keuze', maar laat het daarbij.¹⁹

3.2 Het toetsingskader

Met welk doel vinden de evaluaties plaats? Het 'bezien van de werking van de wet', waarvan de regering spreekt, is eigenlijk niet meer dan een omschrijving van het evalueren, maar beantwoordt niet de vraag naar het waarom. De regering zei er wel bij dat dit zo nodig tot aanpassing van de wet zou leiden, maar daarmee zijn we nog niet veel verder, want waaróm zou de wet moeten worden aangepast? Vanwege het niet bereiken van bepaalde doelen misschien, maar welke dan? Het is kortom nodig te expliciteren met welke doelen de evaluatie plaatsvindt. De wetgever heeft dat niet gedaan, maar de ministers, als opdrachtgevers van de evaluaties, ook niet, laat staan de evaluatiecommissies.²⁰ Dan rijst natuurlijk wel de vraag op basis waarvan zij aanbevelingen doen. Dat zal dan wel de opvatting zijn die zo'n commissie heeft over waartoe de Awb dient en hoe de werking ervan in dat licht kan worden verbeterd. De evaluatiecommissies hebben tot nu toe bovendien de neiging pragmatisch te zijn, uit te gaan van de bestaande praktijk (bijvoorbeeld met betrekking tot de financieringssystematiek bij de bestuursrechter) en wars te zijn van veel regelen in de Awb. Waar zij al iets als een maatstaf formuleren, is die vaag. De commissie-Ilsink spreekt over de 'meest gewenste taakopvatting voor de bestuursrechter', gelet (onder meer) op 'de huidige maatschappelijke behoeften', waarbij de oorspronkelijke doelstellingen van de wet niet meer zo relevant zijn. Met welk gezag kun je dat als commissie van 'passanten' doen? Dat de voorzitter en leden ervan intelligente en integere personen zijn, vormt onvoldoende rechtvaardiging om het bepalen van de maatstaven voor beoordeling van de uitvoeringspraktijk en het adviseren over wetswijziging op te baseren. Met welk ander 'recht' dan een eigen opvatting kan een evaluatiecommissie bijvoorbeeld regeling van het verdedigingsbeginsel in de Awb afwijzen, omdat de Awb terughoudend zou moeten zijn met het codificeren van rechtsbeginselen? Eijlander, Daalder en Damen hebben over het ontbreken van een toetsingskader al de staf gebroken en ik hoef dat hier niet allemaal te herhalen; zie hun beschouwingen op dit punt.²¹ Ook Winter stelt dat systematische evaluatie van wetgeving inhoudt 'het ex post beoordelen van de in empirisch onderzoek waargenomen inhoud, uitvoering en effecten van een wet *aan de hand van bepaalde criteria*'.²²

19 Commissie Evaluatie Awb II, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 2.

20 Sommige onderzoeksgroepen hebben voor hun eigen (deel)onderzoek wel een soort toetsingskader gekozen. Dat is op zichzelf nuttig, om hun werkwijze en resultaten beter te kunnen beoordelen, maar dit kan natuurlijk nooit in de plaats komen van een toetsingskader op het ('hogere') niveau van de opdrachtgever en de daaraan adviserende evaluatiecommissie.

21 Zie de reeds vermelde publicaties van Daalder (2002), Eijlander en Damen. Overigens schuift Damen mij (op p. 153) iets in de schoenen wat ik helemaal niet heb gezegd of geschreven: het begrip 'dynamische interpretatie' van de Awb, als een soort verdediging voor het laten vallen van de doelstellingen van de wetgever als toetsingskader, is afkomstig van Scheltema. Zie M. Scheltema, a.w. Misschien komt dat doordat Scheltema Michiel heet?

22 H.B. Winter, Het forummodel en de toekomst van evaluatie van wetgeving, *RegelMaat* 1997/4, p. 133-140 (134).

Daalder heeft voorgesteld als maatstaf een ‘bestuursproces van voldoende kwaliteit’ te nemen.²³ De vraag is dan natuurlijk hoe men de kwaliteit bepaalt en wanneer die voldoende is. Kwaliteit is (volgens het woordenboek van Van Dale) de mate waarin iets geschikt is om voor een bepaald doel gebruikt te worden. Dat iets kan een procedure, een apparaat, een wet, etc. zijn. Ter bepaling van de kwaliteit zal dus eerst het doel moeten worden omschreven. Zouden we daarvoor niet aansluiten bij de uitgangspunten van de rechtsstaat? Weliswaar zullen de meeste elementen daarvan, met name de machtenscheiding, de onafhankelijkheid van de rechter, het legaliteitsbeginsel en de eerbiediging van de grondrechten, bij een evaluatie van de Awb weinig opleveren, maar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsoptreden (inclusief dat van de rechter), als uitwerkingen van het beginsel van de dienende overheid, lijken bruikbaar. Toch komen we daar ook niet veel verder mee, want ook bij die maatstaven moet worden vastgesteld om welke, meer specifieke, doelen het gaat. Is snelheid van besluitvorming of het doen van een rechterlijke uitspraak bijvoorbeeld even belangrijk als de inhoudelijke kwaliteit ervan? Moet de wetgever het bestuursproces zo regelen dan wel de drempels voor een beroep op de rechter zo hoog maken dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat zaken bij de rechter komen of moet hij de procedure bij de rechter zo inrichten dat (veel) zaken snel kunnen worden afgehandeld? Moet de Awb vooral codificerend zijn (zoals oorspronkelijk gedacht) en uitsluitend de harde kern van het algemene bestuursrecht bevatten of moet zij richting geven aan ontwikkelingen binnen het bestuursrecht (waarvoor gezien de discussie over de noodzaak van ingrijpende wijzigingen van het bestuursprocesrecht ook iets valt te zeggen)? Die vragen kunnen niet aan de hand van vage criteria als ‘kwaliteit van het bestuursproces’ of ‘doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsoptreden’ worden beantwoord. Dat geldt ook voor meer concrete vragen als: moet het aantal categorieën gevallen waarin een bezwaarschriftprocedure kan worden overgeslagen worden vergroot en dient de rechter vaker ex nunc te kunnen toetsen? Kortom: we hebben maatstaven nodig die door degene die ze heeft opgesteld, gezaghebbend zijn. Dat is met name van belang wanneer de resultaten van een evaluatie worden gebruikt om beslissingen te nemen over het wijzigen van de Awb. Van gezaghebbende maatstaven is mijns inziens sprake wanneer het maatstaven zijn die hetzij door de wetgever zelf, hetzij door de regering, in overeenstemming met het parlement, zijn geformuleerd. Daarmee verzet ik mij tegen een al te liberale opvatting over hetgeen thans zou zijn gewenst (waarbij niet wordt geëxpliciteerd door wie en waarom) en ga ik een eind mee met Damen, maar niet helemaal. Het hoeft het mijns inziens niet per se de wetgever (bij een wijziging van de Awb) te zijn die de maatstaven formuleert. Dat zou ook door de regering in een nota kunnen gebeuren, mits die wordt gesteund door het parlement (in elk geval een meerderheid van de Tweede Kamer). Overigens zijn er inmiddels wel allerlei wijzigingen van de Awb geweest waaruit men wel iets van vernieuwde of nieuwe doelstellingen (naast de oude) kan afleiden. De wijziging van de Awb door middel van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen en de via de Dienstenwet de Awb ingekomen *lex silencio positivo* bijvoorbeeld zijn aanwijzingen dat de wetgever snelheid van besluitvorming be-

23 Daalder 2002, p. 156-157.

langrijker is gaan vinden. In een regeringsnota dan wel een memorie van toelichting bij een wetsvoorstel tot wijziging van de Awb zouden dus expliciete doelen van de Awb moeten worden geformuleerd die leidend zouden moeten zijn bij volgende evaluaties. De ministeries zouden vervolgens op basis daarvan richting moeten geven aan de taakuitoefening door de evaluatiecommissie.

3.3 Het doen van aanbevelingen

Er is af en toe discussie over de vraag wie aanbevelingen moet doen en aan wie. Mijns inziens is er geen goede reden waarom een onderzoeksgroep geen aanbevelingen zou mogen formuleren; de commissie moet maar bepalen of ze die overneemt of niet. De meeste onderzoeksgroepen doen inderdaad (soms vele) aanbevelingen.²⁴ Van een (morele of andere) verplichting tot het doen van aanbevelingen door onderzoekers is evenmin sprake, tenzij dat als zodanig in de opdracht zou zijn bepaald.²⁵ Uiteindelijk moet de commissie, zoals gezegd, beslissen welke aanbevelingen ze doet, waarbij ze, anders dan onderzoekers die één stukje Awb hebben geëvalueerd, het overzicht over alle resultaten heeft, hetgeen ertoe kan leiden dat een aanbeveling die op het eerste gezicht verstandig lijkt, toch niet wordt overgenomen. De aanbevelingen kunnen behalve aan de wetgever gerust ook aan anderen, zoals 'de rechter', worden gedaan. Omdat het slechts aanbevelingen zijn, zie ik geen enkel probleem in de sfeer van de constitutionele verhoudingen. Wel moet een evaluatiecommissie zich realiseren, dat haar aanbevelingen aan anderen dan haar opdrachtgever (dat is niet eens de wetgever, maar slechts degene die door de wet is opgedragen voor een evaluatie te zorgen) een tamelijk zacht karakter hebben. Die anderen, zoals de rechter, hoeven zich van de aanbevelingen niets aan te trekken. Dat zullen ze echter wél doen als die inhoudelijk sterk gemotiveerd en uitvoerbaar zijn.

Voor een draagkrachtige motivering is verankering in de onderliggende onderzoeksrapporten, ervan uitgaande dat de onderzoeken deugdelijk zijn uitgevoerd, in het algemeen wenselijk, al kan een commissie haar wijsheid natuurlijk ook van elders halen. In het algemeen volgen de commissies echter een eigen lijn en zijn lang niet alle aanbevelingen direct terug te voeren op de rapporten.²⁶ De drie commissies hebben achtereenvolgens 76, 32 en 32 aanbevelingen gedaan. Dat waren er overigens beduidend minder dan de onderzoeksgroepen gezamenlijk hadden

24 Niet deden dat de onderzoekers van het rapport 'Besluiten over ruimtelijke ordening, milieu en standplaatsen' in de eerste ronde, die van 'De burger en de Awb' in de tweede ronde en die van 'Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger' in de derde ronde. Wel kan men soms uit vermelde knelpunten e.d. aanbevelingen, al was het maar voor vervolgonderzoek, afleiden.

25 Zie de onterechte kritiek op dit punt van A.T. Marseille, Als een droom werkelijkheid wordt, *RegelMaat* 1997/1, p. 4-13, de reactie daarop van het Amsterdams/Utrechts/Maastrichtse onderzoeksteam in *RegelMaat* 1997/2, p. 78-79, en J.M. Polak, die de reactie van het onderzoeksteam ondersteunt, tijdens het congres over de eerste Awb-evaluatieronde: J.M. Polak e.a., *Congresbundel Evaluaties Awb*, Den Haag: VUGA 1998, p. 9. Ook P. de Haan, Bespreking Evaluatierapport Awb, *NTB* 1997/3, p. 85-92, verwijt de onderzoekers in kwestie geen aanbevelingen te doen, maar komt, wat daar ook van zij, zelf ook niet verder dan 'indicaties'.

26 Zie ook Eijlander, a.w., p. 269 over de commissie-Boukema.

gedaan.²⁷ Bij de eerste ronde zijn er door de commissie 21 aanbevelingen niet overgenomen, terwijl 19 van de 76 aanbevelingen van de commissie niet op de onderzoeken zijn gebaseerd. Bij de tweede ronde waren in de rapporten ongeveer 90 aanbevelingen door de onderzoekers gedaan (waarvan ongeveer 60 door één onderzoeksgroep), waarvan er slechts 32 door de commissie werden overgenomen. In de derde ronde werden eveneens 32 aanbevelingen door de commissie gedaan, terwijl de onderzoekers er in totaal ruim 60 hadden opgesteld.²⁸ Voor het door de commissie niet overnemen van aanbevelingen van onderzoeksgroepen zou een reden kunnen zijn dat bepaalde door de onderzoekers gesignaleerde problemen niet door de gebruikers in de praktijk aldus worden ervaren, waardoor een wetswijziging slechts een 'schoonheidsvoordeel' zou opleveren. Andersom zou het feit dat iets een in de praktijk ondervonden probleem is voor de commissie juist de aanleiding kunnen vormen, ook zonder daartoe strekkende aanbevelingen van de onderzoekers, een aanbeveling te formuleren. Of iets als probleem wordt ervaren, moet hoe dan ook blijken uit feitelijke gegevens, of die nu afkomstig zijn van de onderzoeksgroepen of uit andere betrouwbare bronnen. Ook moet steeds worden beargumenteerd waarom een aanbeveling niet wordt overgenomen respectievelijk waarom door het uitvoeren van een overgenomen dan wel zelfbedachte aanbeveling de problemen worden opgelost. Bij een door de commissie zelfbedachte aanbeveling kan niet (altijd) worden teruggevallen op de onderzoeksrapporten, dus zullen andere bronnen als onderbouwing moeten dienen; een eigen inzicht los van bedoelde objectieve gegevens is althans wetenschappelijk gezien onvoldoende overtuigend. Het gaat immers niet over juridische opvattingen, van de commissie of wie dan ook, maar over de feitelijke wetstoepassing en in hoeverre *die* aanleiding geeft tot wetswijzigingen of een andere toepassing van de wet.

4 De relatie tussen de onderzoekers en de evaluatiecommissies

In eerste instantie hebben de afzonderlijke groepen onderzoekers elk te maken met hun begeleidingscommissie. Het voert te ver om na te gaan (voor zover nog mogelijk) hoe de 'samenwerking' in de praktijk is verlopen. Wel valt het nodige te zegen over de relatie tot de evaluatiecommissies. Onderzoekers hebben zich soms gestoord aan de wijze waarop deze commissies de onderzoeksresultaten hebben samengevat. Voorts kan grofweg worden geconcludeerd dat de onderzoekers in het algemeen positief reageren als de commissie het met hun aanbevelingen eens

27 Heel soms adviseren de onderzoekers om de Awb niet te wijzigen en wil de commissie dat juist wel; zie *NTB* 2007, p. 164, over de aanbeveling om in Titel 9.1 Awb de mogelijkheid op te nemen om de beslistermijn voor klachten met instemming van de klager te verlengen.

28 Het is soms lastig tellen, want niet in elk rapport staan de aanbevelingen als zodanig en genummerd vermeld.

is en kritisch als dat niet het geval is.²⁹ Het eerste ligt voor de hand; bij het tweede moet worden aangetekend dat de commissie er in die gevallen op zijn minst niet in is geslaagd de onderzoekers te overtuigen. Uit de reacties van de onderzoekers maak ik echter op dat er regelmatig van een slordig omgaan met het onderzoeksmateriaal en een tamelijk eigengereide wijze van omgaan met de aanbevelingen sprake is geweest.

Het is overigens goed dat er (wellicht te laat, maar toch) een soort debat tussen onderzoekers en commissies en ook anderszins de nodige aandacht voor het werk van beiden is geweest. Na de eerste evaluatieronde verschenen er over de onderzoeken en over het advies van de commissie-Polak diverse artikelen in *RegelMaat* 1997/1³⁰ en een artikel van De Haan in het *NTB*.³¹ Ook werd een congres georganiseerd waarvan het verslag in boekvorm verscheen.³² Na de tweede ronde verschenen er, naast hiervoor reeds genoemde artikelen van Daalder en Scheltema, reacties van alle onderzoeksgroepen in *NTB* 2002/6. Ook werd door de VAR een studiemiddag gewijd aan het onderzoek over hoger beroep.³³ Bij de derde ronde vond een bijeenkomst plaats op BZK, met Daalder en mijzelf als sprekers, en verschenen er wederom van alle onderzoeksgroepen schriftelijke reacties, in *NTB* 2007/5. Ook in de bestuursrecht-kroniek in het *NJB* is aan (onderdelen van) de evaluatierondes aandacht besteed.³⁴ De hier en daar ongezouten kritiek op de commissies roept de vraag op of het niet beter zou zijn dat de communicatie tussen de verschillende groepen enerzijds en de commissie anderzijds, in de vorm van een bespreking van een conceptadvies, plaatsvindt vóórdat het advies wordt uitgebracht. Uiteraard kunnen ook dan de opvattingen uiteen blijven lopen, maar dan is er tenminste alles aan gedaan om onbegrip en misverstanden te vermijden.

Volgens Klap en Schueler is het de taak van de evaluatiecommissie 'een brug te slaan tussen wetenschap en politiek. Haar werk is geen wetenschappelijke analyse, maar veeleer een (rechts)politieke reactie op het onderzoek van anderen. De wetenschappelijke discussie moet daarom niet gaan over het rapport van de

-
- 29 Een fraaie uitzondering biedt de reactie van H.E. Bröring, *Beleidsregels revisited*, *NTB* 2002/6, p. 165-166, waarin deze het eerst betreurt dat 'onze dogmatische beschouwingen rond het begrip beleidsregel in verhouding tot andere beleidsvormen door de Commissie min of meer zijn weggeschreven', om vervolgens de vraag of de onderzoekers tevreden zijn met de wijze waarop de commissie-Boukema met hun rapport is omgegaan, te beantwoorden 'met de volzin waarin Groningers hun tevredenheid zo sterk mogelijk tot uitdrukking weten te brengen, 't kon minder!'
- 30 Van J.M. Polak, *De evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht*, p. 1-3; A.T. Marseille, a.w.; C.P.J. Goorden, *De Awb en subsidies*, p. 14-19 en E. Helder, *Bezwaar in de Algemene wet bestuursrecht: door ervaring wijzer?*, p. 20-27.
- 31 P. de Haan, a.w. Dit artikel betreft overigens alleen het rapport inzake besluiten van gemeenten en provincies over ruimtelijke ordening, milieu en standplaatsen.
- 32 J.M. Polak e.a., *Congresbundel Evaluaties Awb*, Den Haag: VUGA 1998.
- 33 C.H. Bangma, *Verslag van de studiemiddag van de Vereniging voor Bestuursrecht (VAR) op 1 maart 2002 te Utrecht*, *NTB* 2002/6, p. 171-174.
- 34 J.E.M. Polak, *Kroniek van het algemeen deel van het bestuursrecht*, *NJB* 1997, nr. 10, p. 428-429, J.E.M. Polak, *Kroniek van het algemeen bestuursrecht*, *NJB* 2002, nr. 10, p. 468-471 en J.E.M. Polak en Y.E. Schuurmans, *Kroniek van het algemeen bestuursrecht*, *NJB* 2007, nr. 13, p. 751-754.

commissie maar over de onderzoeksrapporten zelf.³⁵ Dat de discussie in elk geval ook over die rapporten moet gaan, onderschrijf ik graag: dat zijn immers de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Er is echter alle aanleiding ook vanuit de wetenschap te reageren op wat de commissies vervolgens met die rapporten doen. De adviezen van de commissies zullen namelijk voor regering en parlement de grondslag vormen voor besluiten over het wel of niet aanbrengen van wijzigingen in de wet en voor het bevorderen van wijzigingen in de bestuurs- en rechterlijke praktijk. Dan kun je als wetenschapper maar beter een voet tussen de deur zetten en hoorbaar meepraten dan achteraf mopperen over het feit dat ‘ze’ die duizenden pagina’s aan rapporten niet hebben gelezen.

5 Waartoe hebben de evaluatierondes geleid?

Er zijn sinds de eerste evaluatie tal van uitbreidingen en wijzigingen van de Awb geweest. Het is niet eenvoudig vast te stellen in hoeverre die aanpassingen (mede) direct of indirect het gevolg zijn geweest van de evaluaties. Voor sommige aanpassingen is wel duidelijk dat er *niet* zo’n verband is, namelijk bij onderwerpen waarover de evaluaties eenvoudig niet zijn gegaan, zoals het elektronisch verkeer, het gebruik van de Friese taal of de *lex silencio positivo*. Waar het onderwerpen betreft die wél aan de orde zijn geweest in een of meer evaluatierondes, staat niet bij voorbaat vast dat die wijzigingen ook als gevolg van de evaluatie zijn aangebracht; wellicht bestond toch al het voornemen tot die aanpassingen over te gaan.

De door de commissies gedane aanbevelingen hebben lang niet allemaal betrekking op wijzigingen van de Awb. Sommige betreffen wijzigingen van andere wetten, andere zijn gericht tot andere instanties dan de wetgever, zoals de regering (bijvoorbeeld om nader onderzoek te doen), de rechter of het openbaar bestuur. Van alle 140 door de drie commissies gedane aanbevelingen betreft een minderheid aanbevelingen die strekken tot wetwijziging en daarvan zijn er slechts 25 (respectievelijk 8, 9 en 8) gericht tot de Awb-wetgever. Van die 25 aanbevelingen kon, voor zover ik heb kunnen nagaan, begin 2010 van slechts een zevental worden vastgesteld dat de Awb conform die aanbevelingen luidt.³⁶ Wellicht zullen er de komende jaren nog enkele bijkomen, maar op in totaal meer dan tien zullen we ook dan waarschijnlijk niet uitkomen.

Daalder vindt hetgeen de evaluaties hebben opgeleverd in termen van belangrijke voorstellen tot wijziging Awb teleurstellend en niet opzienbarend, hetgeen gezien het voorgaande wel begrijpelijk is.³⁷ Toch is dat mijns inziens niet de goede en zeker niet de enige maatstaf. Ook een bevestiging dat de wet het (op bepaalde punten) goed ‘doet’, is belangrijk. Dat is wel minder spectaculair als onderzoeksresultaat, maar een onderzoek is niet geslaagder wanneer het leidt tot wetwijzigingen dan wanneer het een vermoeden over een juiste wetstoepassing bevestigt. Ook een onderzoek dat niet leidt tot vernieuwing kan grondig zijn geweest. Het gaat er om

35 A. Klap en B.J. Schueler, Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter, *NTB* 2007/5, p. 164-166.

36 Het gaat om de aanbevelingen 3, 5 en 11 van de commissie-Polak, aanbeveling 7 van de commissie-Boukema en de aanbevelingen 1, 3 en 7 van de commissie-Ilsink.

37 Zie Daalder 2002, p. 153 en Daalder 2007, p. 145.

te weten of de toepassing van de wet aan vooraf gestelde criteria voldoet en of vooraf gestelde doelen worden bereikt. Los daarvan is het zo dat tussen de rondes door ook wordt nagedacht over en onderzoek wordt gedaan naar 'Awb-onderwerpen', al dan niet op verzoek van de Tweede Kamer. Onvermijdelijk komen de commissies dus af en toe met voorstellen die (deels) al in de maak zijn. Waar geruime tijd de vaart uit het Awb-wetgevingsproces leek te zijn, is er nu met de vierde tranche en enkele (aanstaande) wijzigingen (o.a. bestuurlijke lus, *lex silencio positivo*, elektronisch verkeer met de bestuursrechter) weer een revival; zie ook de voorontwerpen inzake schadevergoeding en de aanpassing van het bestuursprocesrecht. Dat de Awb-molens soms echter langzaam malen, wordt niet alleen bewezen door de lange wordingsgeschiedenis van de vierde tranche, maar ook door het feit dat de regering al eind 1998 aangaf te overwegen de bestuurlijke lus in te voeren.³⁸ Er is dus een voortgaand proces van ontwikkeling van de Awb, waarbij de evaluaties een nuttige rol spelen, niet meer, maar ook niet minder. Die evaluaties helpen trouwens niet alleen (tot op zekere hoogte) de Awb steeds weer wat beter te maken dan zij is, maar brengen ook het bestuursrecht in het algemeen en de wetenschap van het bestuursrecht verder. Een bijvangst die het onderzoeken waard is, zou ook nog kunnen zijn de invloed die de evaluaties hebben op de jurisprudentie: in hoeverre is die gewijzigd met name (mede) door de uitkomsten van de evaluatieonderzoeken? Dit betreft allemaal niet de doelstelling van die evaluaties en tot deze bijvangsten zou de evaluatie wat mij betreft ook niet moeten worden uitgebreid, maar het gaat hier wel om opmerkenswaardige en positieve neveneffecten.³⁹

6 Toekomstige evaluatie van de Awb

6.1 Algemeen; een nieuwe aanpak

Moet de evaluatie doorgaan? Gezien het voorgaande zal het de lezer niet verbazen dat ik die vraag volmondig met ja beantwoord, niet alleen omdat een vorm van evaluatie wettelijk verplicht is, maar vooral om ervan te (blijven) leren. Het zou zelfs het overwegen waard zijn de evaluatie uit te breiden met een *ex-ante-variant*. Dit kan door het uitvoeren van experimenten, hetzij door wetgeving die als experimenteerwetgeving, door enkele organen, wordt gebruikt,⁴⁰ hetzij door projecten op vrijwillige basis waarin de toekomstige werkelijkheid wordt gesimuleerd. Overigens zal de Crisis- en herstelwet voor enkele onderwerpen, zoals het relativiteitsvereiste, al een proeftuin worden.

Hoe dan ook zou de wetgever, in de memorie van toelichting bij een wijziging van artikel 11:1 Awb, dan wel de regering, in een door de Kamer geaccordeerde nota, het *toetsingskader moeten expliciteren*. Gezien het voornemen van de ministeries om in 2011 de vierde evaluatieronde te houden, zou daarmee enige spoed moeten worden betracht. Of het toetsingskader (vooral) de oorspronkelijke bedoelingen

38 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 360, nr. 1, p. 39 (Nota Juridisering in het openbaar bestuur).

39 Ook het feit dat universiteiten daardoor interessante onderzoeksopdrachten krijgen, is zo'n neveneffect, maar mag voor de beantwoording van de vraag of we moeten doorgaan met de evaluatie geen enkele rol spelen.

40 Zoals het Transactiebesluit milieudelicten.

van de wetgever betreft of niet, doet in zoverre niet ter zake, dat ook voor andere doeleinden goede argumenten kunnen worden gegeven, maar ze moeten wel gezaghebbend zijn vastgesteld.⁴¹

In volgende evaluaties zouden ook *andere dan juridische invalshoeken* aan bod moeten komen en dienen de juridische onderzoeken methodologisch goed te worden onderbouwd.⁴² Door de inschakeling van andere disciplines wordt een completer en betrouwbaarder beeld verkregen van de diverse aspecten van de toepassing van de Awb en de gevolgen van die toepassing.

Het is misschien om bepaalde redenen praktisch, maar inhoudelijk zeker niet noodzakelijk de evaluatieonderzoeken geconcentreerd in bepaalde periodes, in *rondes* dus, te laten plaatsvinden. Aan die opzet is zelfs het evidente nadeel verbonden dat de onderzoeken vaak een tamelijk korte looptijd hebben. Ik heb daar eerder op gewezen.⁴³ Inmiddels is kort na de derde ronde een onderzoek uitgezet naar ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure. Gezien de grote moeite en tijd die het kost medewerking van alle betrokken instanties en burgers te krijgen, bewijst deze beslissing hoe verstandig het is niet jaren te wachten met het uitzetten van onderzoek tot er weer een ronde aankomt. Zou de opzet met rondes op enig moment worden verlaten, dan zou de evaluatiecommissie natuurlijk ook een langere werktijd krijgen. We komen dan in de richting van een commissie zoals die er voor de Wet milieubeheer was. In dat geval zouden de ministers het ook aan de commissie kunnen overlaten welke onderdelen van de wet op welk moment op hun toepassing worden onderzocht.

In het algemeen verdient het geen aanbeveling om met evalueren van nieuwe onderdelen van de Awb, zoals de vierde tranche, pas na enkele of zelfs vijf jaren te beginnen en dan te gaan terugkijken. Er kan *van meet af aan worden 'gemonitord'*, hetgeen beleidsrelevante informatie kan opleveren, waarna alsnog na een aantal jaren in een voldragen rapport de balans kan worden opgemaakt. Dit brengt langere looptijden van onderzoeken met zich, maar niet per se duurdere onderzoeken: de inspanningen worden niet vergroot, maar meer gespreid in de tijd. Ik zou er daarom voor willen pleiten het evaluatieonderzoek naar de vierde tranche op zijn laatst (liever eerder!) te starten bij het inzetten van de vierde ronde, maar niet te verlangen dat er in die vierde ronde ook een eindrapport over dit onderwerp komt, misschien wel een tussenrapport.

6.2 Welke onderwerpen verdienen een plaats in nieuwe evaluaties?

Bij de keuze van onderwerpen zou niet alleen moeten worden bezien welke delen van de Awb nog niet of slechts in beperkte mate eerder zijn geëvalueerd, maar ook, mede gelet op actuele ontwikkelingen, moeten worden gekeken naar vragen die de hele Awb (en meer dan dat) betreffen, zoals de vergrote vraag in de maatschappij

41 Het blijft ook met een toetsingskader waarin de oorspronkelijke doelstellingen niet zo'n grote rol meer spelen, anders dan Allewijn lijkt te denken, natuurlijk gewoon wel een wetsevaluatie! Zie D. Allewijn, Naar een probleemoplossend systeem van rechtsbescherming, *NTB* 2007/5, p. 154-156.

42 Vergelijk de terechte kritiek van Daalder 2002, p. 154.

43 Michiels, a.w., p. 147.

en bij de politiek naar finaliteit en snelheid van de rechtsbescherming en welke kant we met ons bestuursprocesrecht op moeten. Ik kom dan, suggesties van de diverse evaluatiecommissies en de literatuur mede in aanmerking genomen, tot het volgende, niet als uitputtend bedoelde, lijstje.

- De vier oorspronkelijke doelstellingen van de Awb-wetgever; in hoeverre worden die nog nagestreefd en bereikt?
- Tijdigheid; primair tijdigheid van besluitvorming, inclusief de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen en de *lex silencio positivo*, maar ook de manier waarop de burger en de rechtshulpverlener de ter beschikking staande termijnen gebruiken.
- Ervaringen van de burger; er is een begin gemaakt met dit type onderzoek wat betreft de bezwaarfase, maar na dit begin moeten we verdergaan met de ervaringen van de burger in de primaire fase en de rechterlijke fase.
- Bestuurlijke handhaving (inclusief, maar niet uitsluitend, de vierde tranche).
- De geldschuldenregeling.
- Verkeer langs elektronische weg.
- Werkwijze van de rechter (o.a. regiezittingen; zittingsgericht werken).

Voorts zou het niet zo verkeerd zijn eens de voorgaande drie rondes te evalueren met betrekking tot hetgeen er *door de onderzoekers* is aanbevolen (niet alleen aan de Awb-wetgever, maar alle aanbevelingen), wat daarvan wel respectievelijk niet is overgenomen en in hoeverre dat achteraf gezien terecht was. Bij het uitbrengen van adviezen ten slotte zouden volgende evaluatiecommissies zich bij voorkeur ook moeten buigen over resultaten van ander onderzoek dan het onderzoek dat in de desbetreffende evaluatieronde is uitgezet. Wie wil adviseren over wijzigingen van de Awb, doet er goed aan al het beschikbare onderzoeksmateriaal te benutten en niet alleen het materiaal dat 'toevallig', gelet op de onderwerpskeuze, in een door de ministeries georganiseerde evaluatieronde zit. De onderwerpen die zijn geselecteerd, zullen veelal wel worden 'gedekt' door de onderzoeksgroepen, maar wat let een evaluatiecommissie om over de publicaties die onderwerpen betreffen waaromtrent geen onderzoeken zijn uitgezet haar licht te laten schijnen? Tijdgebrek wellicht, maar daar moet wat aan te doen zijn. Hoe dan ook blijft een voortdurende evaluatie van de Awb, mede omdat er steeds nieuwe onderdelen aan de Awb worden toegevoegd, nuttig en daarom gewenst.