

Experimenteren met het vooronderzoek

Mr. G.J. Stoepker en mr. F.M.E. Schulmer¹

1. Inleiding

De afgelopen jaren kon het onderzoek ter zitting op veel (wetenschappelijke) belangstelling rekenen. Dat geldt niet in dezelfde mate voor het vooronderzoek.² Met dit preadvies willen wij daarin verandering brengen. Wij zijn namelijk van mening dat het vooronderzoek en de huidige invulling daarvan aan modernisering toe is. In dit preadvies doen wij een voorstel voor een dergelijke alternatieve invulling van het vooronderzoek: het vooronderzoek 2.0.

De lezer zij daarom gewaarschuwd: dit preadvies is in de eerste plaats een pleidooi voor een experiment over de inhoud en inrichting van het vooronderzoek. Daarmee beogen wij een discussie over het bestuursrechtelijke vooronderzoek op gang te brengen met als doel dat vooronderzoek meer relevant te maken.

1.1. Problemen binnen het huidige vooronderzoek

De positie van de rechtzoekende en de wijze waarop hij of zij de bestuursrechtelijke procedure ervaart is de afgelopen jaar meer en meer in de bestuursprocesrechtelijke belangstelling komen te staan.³ Er zijn in het bestuursprocesrecht nieuwe werkprocessen omarmd. Zo is vanaf 1 januari 2012 de Nieuwe zaaksbehandeling (NZB) geïntroduceerd. Daarin staan snelheid, maatwerk en finaliteit centraal en is er aandacht voor het achterliggende geschil tussen partijen.⁴ De bestuursrechter wordt gedurende de procedure geacht tijdig duidelijk te maken hoe de bewijslastverdeling ligt en met partijen te bespreken of, en zo ja hoe zij aan de op hen rustende bewijslast kunnen voldoen. Met andere woorden, de bestuursrechter moet (meer) maatwerk bieden.⁵

Een en ander is ook vastgelegd in de professionele standaarden, zoals die in 2016 en 2018 zijn vastgesteld voor respectievelijk de bestuursrechters bij de rechtbanken en de hoogste

¹ Giel Stoepker en Frank Schulmer zijn beiden werkzaam bij de Centrale Raad van Beroep. Giel Stoepker is ook werkzaam aan Tilburg University. Dit preadvies, waarvan de tekst is afgesloten op 1 november 2020, geeft de opvattingen weer van de auteurs, niet van de rechterlijke instantie waar zij werkzaam zijn. De auteurs danken in het bijzonder de volgende personen voor hun waardevolle opmerkingen en suggesties: Herman Rottier, Tjalling van der Leek, Jan Brand, Jan Jansen, Elise Okhuizen, Ad van der Ham, Oscar Korte, Kees-Willem Bruggeman, Rens Koenraad en Johan Wolswinkel.

² Vgl. Koenraad 2020, p. 21-22.

³ De literatuur hierover is overdadig: recent kan onder anderen worden gewezen op het VAR preadvies van Van den Berge (Van den Berge 2020a, zie daarover ook Peters 2020 en Van den Berge 2020b) en studies van Verburg (Verburg 2019, zie daarover ook Koenraad 2020) en Grootelaar (Grootelaar 2018. Zie ook Grootelaar en Van den Bos 2019). Wie internationale bronnen zoekt kan onder andere terecht bij Tyler 1990, Lind en Tyler 1988 en Thibaut en Walker 1975.

⁴ Zie hierover uitgebreider Marseille 2015b, p. 10 en 88-91.

⁵ Marseille 2015a, p. 2007 (met verwijzing naar Van Ettehoven 2001 en Pach 2001).

bestuursrechters.⁶ Onderdeel van die professionele standaarden is namelijk dat de bestuursrechter zorgt voor een transparante procedure en een behandeling op maat voor elke zaak.⁷

De praktijk⁸ blijkt weerbarstig. De procedure begint meestal met een pro forma beroepschrift, dat later wordt aangevuld met beroepsgronden. Vervolgens worden de op de zaak betrekking hebbende stukken opgevraagd, in eerste aanleg bij het bestuursorgaan en in hoger beroep bij de rechtbank die de uitspraak heeft gedaan waartegen het hoger beroep is gericht. In sommige gevallen wordt spoedig een verweerschrift ingediend, maar in veel gevallen gebeurt dat pas als de zaak op zitting is gepland.⁹ Na ontvangst van de stukken door de bestuursrechter is het procesdossier in beginsel compleet.¹⁰ Dit dossier verdwijnt dan meestal tijdelijk in de kast bij zowel de procespartijen als de bestuursrechter. Pas als de zaak op een zitting wordt gepland, wordt weer actie ondernomen.¹¹ Een juridisch ondersteuner maakt dan een instructie voor de bestuursrechter.¹² Daarna of gelijktijdig bestudeert de bestuursrechter het dossier. In sommige gevallen leidt dit tot een telefoontje of een brief van de juridisch ondersteuner aan partijen met daarin een vraag of mededeling, bijvoorbeeld over ontbrekende stukken. Veelal pas nadat partijen een kennisgeving voor de zitting hebben ontvangen¹³, gaan ook zij weer aan de slag met het dossier. Dit leidt in sommige zaken tot indiening van aanvullende beroepsgronden en/of stukken. Uiteindelijk vindt de behandeling ter zitting plaats.¹⁴

Ondanks de hiervoor genoemde ontwikkelingen binnen het bestuursprocesrecht blijkt uit eerder onderzoek dat:

1. de bestuursrechter voorafgaand aan de zitting weinig gebruik maakt van de hem toekomende onderzoeksbevoegdheid en weinig informatie verstrekt over het verdere verloop van de beroepsprocedure;¹⁵
2. de bestuursrechter niet of nauwelijks onderzoek doet naar het achterliggende geschil en de vraag of er alternatieve manieren zijn om tot een oplossing te komen;¹⁶

⁶ De professionele standaarden zijn te raadplegen via de website van de rechtspraak: www.rechtspraak.nl.

⁷ Professionele standaarden nummer 2.5 (rechtbanken) en 4 (hoogste bestuursrechters).

⁸ De hier geschetste realiteit is mede gebaseerd op eigen ervaringen, opgedaan bij de Centrale Raad van Beroep en de rechtbanken Limburg en Den Haag.

⁹ Of zelfs kort voor de zittingsdatum.

¹⁰ Van Breda e.a. 2020, p. 2037 spreekt van een ‘zittingsrijp’ dossier.

¹¹ Zie over de aanrakingstijd ook Van Ettehoven 2001, p. 28-29.

¹² Dit is een overzichtsdokument dat de rechter helpt bij de voorbereiding van een zaak. Zie verder Holvast 2014, p. 15 en Holvast 2017a, p. 2381-2383.

¹³ Conform art. 8:56 Awb minimaal drie weken voorafgaand aan de zitting.

¹⁴ In deze korte schets van de gang van zaken hebben wij de ‘normale’ gang van zaken weergegeven. Daarin hebben we de, overigens zeer lovenswaardige, initiatieven op het gebied van regievoering buiten beschouwing hebben gelaten. Vgl. Van Breda e.a. 2020, p. 2037-2038.

¹⁵ Van Ettehoven 2001, p. 28, Marseille 2016, p. 53-54, Marseille en Wever 2019, p. 3088-3089. Zie ook de derde evaluatie van de Awb (Barkhuysen 2006) en Jue 2013.

¹⁶ Verkruijsen en Doornbos 2014, p. 68-71, Marseille 2015a, p. 2010 en Verburg 2019, p. 107-108. Zie ook de vorige voetnoot.

3. de bestuursrechter niet of nauwelijks ingaat op de bewijspositie van partijen.¹⁷

De eerste en tweede observatie lijken te volgen uit de omstandigheid dat sommige bestuursrechters terughoudend zijn met het schorsen van het onderzoek ter zitting met het oog op (onderzoek naar) het (achterliggende) geschil. Dat leidt namelijk tot tijdverlies en dat staat weer op gespannen voet met het bereiken en behouden van korte doorlooptijden.¹⁸ Dit komt ook overeen met onze eigen ervaringen: het schorsen van het onderzoek ter zitting leidt vrijwel automatisch tot grote verlenging van de procedure.¹⁹ De oorzaak hiervan is dat de bestuursrechter is gebonden aan een strak zittingsrooster. Bij een aantal rechtscolleges wordt zelfs volledig zittingsgericht gewerkt.²⁰ Dit betekent dat het werkproces en -ritme van de bestuursrechter grotendeels worden bepaald door de geplande zittingen.²¹ De bestuursrechter werkt van zitting naar zitting, waarbij op iedere zitting nieuwe zaken worden gepland.²² Door dit strakke schema heeft de bestuursrechter weinig tijd voor werkzaamheden die tussendoor opkomen, laat staan voor een tweede zitting of comparitie.²³ In dit systeem past ook niet goed dat een zaak een aantal weken na een schorsing ter zitting opnieuw door de bestuursrechter moet worden bestudeerd. Hij of zij zal zich namelijk opnieuw moeten inlezen in de zaak en moeten beoordelen wat met de zaak moet gebeuren. Hiervoor heeft de bestuursrechter weinig tot geen tijd, omdat hij de uitspraken van de vorige zitting aan het schrijven is of de zaken van de volgende zitting aan het voorbereiden is.

De derde observatie kan mogelijk worden verklaard vanuit de opvatting van sommige bestuursrechters dat het in kaart brengen van de bewijsposities tot de eigen verantwoordelijkheid van partijen behoort.²⁴

Als de bestuursrechter in de fase van het vooronderzoek meer onderzoek zou doen naar het achterliggende geschil en de mogelijkheden van alternatieve geschilbeslechting, zou ingaan op de bewijspositie van partijen en meer informatie zou verstrekken over de procedure, zou dit, zo is onze verwachting, leiden tot een betere rechtsbescherming.²⁵ Het bestuursprocesrecht heeft immers voornamelijk tot doel rechtsbescherming te bieden aan rechtzoekenden.²⁶ Het ervaren

¹⁷ Damen 2006, p. 26, Schlössels 2009, par. 2 en 4, Marseille 2015a, p. 2009-2010, Marseille 2016, p. 54 en Marseille e.a. 2018, p. 473. Zie ook de derde evaluatie van de Awb (Barkhuysen 2006). Vgl. ook Schlössels 2015, p. 242-244 en Mallan 2014.

¹⁸ Marseille 2015a, p. 2011-2012.

¹⁹ Vergelijk hiermee de resultaten van het onderzoek naar de toepassing en de gevolgen van de bestuurlijke lus in *Kamerstukken II* 2014/15, 31352, E.

²⁰ Zie hierover ook *Kamerstukken I* 2012/13, 32450, C, p. 5-6.

²¹ Van Os van den Abeelen 2011 en Van Breda e.a. 2020, p. 2037-2038 en 2042.

²² Zie ook de algemene informatie over de financiering van de rechtspraak, te raadplegen op de website van de Rechtspraak via de volgende link: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Financiering-van-de-rechtspraak#aaa0b4b0-e302-4e51-87da-2e147938def54719e962-25ea-4deb-9c98-d005b8ac98ba1>.

²³ Vgl. *Kamerstukken* 2014-15, 31 352, nr. E, p. 57-58.

²⁴ Marseille 2015a, p. 2010.

²⁵ Vgl. Schreuder-Vlasblom 2017, p. 50-52 en Schlössels, Schutgens en Zijlstra 2019, p. 2-5.

²⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, nr. 3, p. 9-12. Zie ook De Poorter en De Graaf 2011, p. 13-41.

van procedurele rechtvaardigheid is een essentieel onderdeel van de rechtsbescherming.²⁷ De hiervoor aangehaalde aspecten doen afbreuk aan door een rechtzoekende ervaren procedurele rechtvaardigheid.²⁸

Het is om die reden dat wij, met het oog op het verbeteren van de ervaren procedurele rechtsvaardigheid, betogen dat er meer aandacht zou moeten zijn voor de hiervoor besproken aspecten. De vooronderzoeksfase is daarvoor geschikt. De bestuursrechter geeft in de meeste gevallen in het vooronderzoek namelijk nauwelijks invulling aan hem toekomende onderzoeksbevoegdheden, terwijl die bevoegdheden er wel zijn.²⁹ Bovendien leidt meer aandacht voor deze aspecten ertoe dat de rechtzoekende meer procedurele rechtvaardigheid ervaart.

Kort gezegd: het vooronderzoek moet meer relevant worden!³⁰ Wij zien in dit verband als oplossing het houden van een comparitie: de vooronderzoekscomparitie.³¹ Tijdens deze vooronderzoekscomparitie worden de hiervoor besproken punten aan de orde gesteld.

Zoals al gezegd, heeft de bestuursrechter hier zelf maar weinig tijd voor.³² Daar komt bij dat als de bestuursrechter hiervoor al tijd zou maken, er een tekort aan rechters is.³³ Het gevolg is dat er minder zaken kunnen worden afgedaan en de doorlooptijden langer worden, wanneer de bestuursrechter belast wordt met het houden van de vooronderzoekscomparitie. Het is volgens ons echter niet uitsluitend de bestuursrechter die een actieve invulling kan geven aan

²⁷ Zie voor meer informatie over het belang van ervaren procedurele rechtvaardigheid in juridische procedures ook Grootelaar 2018.

²⁸ Marseille 2010b, p. 94 en 99-100, Marseille 2015a, p. 2012-2014. Zie ook Boekema 2015 die concludeert dat de mate waarin procedurele rechtvaardigheid wordt ervaren, invloed heeft op de mate waarin een negatieve uitspraak wordt geaccepteerd.

²⁹ Marseille en Wever 2019, p. 3088-3089 en Van Breda e.a. 2020, p. 2037-2038.

³⁰ Vgl. ook Grootelaar en Van den Bos 2019, p. 587, die schrijven dat dat het procedurele rechtvaardigheidsperspectief en de inzichten daarin tot dusver zijn opgedaan, kunnen helpen om de Awb bij de tijd te houden en aansluiting te laten vinden bij de huidige ontwikkelingen in de samenleving.

³¹ Wij gebruiken in dit preadvies de term ‘comparitie’. In het civiele procesrecht wordt deze term bij de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland sinds 1 oktober 2019 niet langer gebruikt (*Stb.* 2019, 241). Wij zijn ons hiervan bewust, maar gebruiken toch de term ‘comparitie’. Onder juristen is namelijk in het algemeen bekend wat daarmee wordt bedoeld. Mocht de vooronderzoekscomparitie worden ingevoerd, dan kan ook een toegankelijker begrip worden gehanteerd, bijvoorbeeld mondelinge behandeling of bespreking.

³² Vgl. Van Breda 2020, p. 2037-2038 en 2042. Hoewel Van Breda e.a. (terecht) voorstellen het ‘zittingsgericht werken’ los te laten, signaleren wij – zoals Van Breda e.a. ook al laten doorschemeren – dat hiervoor te weinig tijd is en er te weinig bestuursrechters zijn. Wij zien een andere oplossing voor hetzelfde doel.

³³ Zie bijvoorbeeld de berichten van Trouw van 4 maart 2017

(<https://www.trouw.nl/nieuws/rechtbanken-vrezen-voor-een-groot-tekort-aan-rechters~b8cb9b00/>), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak van 27 maart 2017 (<https://nvvr.org/nieuws/2017/nvvr-vraagt-aandacht-eerste-kamer-over-tekort-aan-rechters>), de NOS van 6 maart 2020

(<https://nos.nl/artikel/2326024-rechtspraak-loopt-vast-meer-dan-20-000-strafzaken-uitgesteld.html>) en het advocatenblad van 25 juni 2020 (<https://www.advocatenblad.nl/2020/06/25/oud-rechters-teruggeroepen-om-achterstanden-weg-te-werken/>). Dit is trouwens een probleem van alle tijden, zie Van Ettehoven 2001, p. 38

het vooronderzoek. Wij wijzen daarom een andere functionaris aan die kan worden belast met het houden van de vooronderzoekscomparitie.

1.2. Probleemstelling en opbouw van dit preadvies

Centraal in dit preadvies staat het hiervoor kort besproken voorstel voor het invoeren van een vooronderzoekscomparitie, gehouden door een ander dan de bestuursrechter (het vooronderzoek 2.0). De wijze waarop het vooronderzoek 2.0 is ingericht werken we uitgebreider uit in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 nemen we het vooronderzoek 2.0 onder de juridische loep en bezien we hoe zich dat verhoudt tot de bepalingen in de Awb. Op basis van die beschouwing bespreken we in hoofdstuk 4 – aan de hand van concrete voorstellen – op welke wijze de Awb gewijzigd zou moeten worden om het vooronderzoek 2.0 waarheid te laten worden.

1.3. Afbakening

Wij zullen in dit preadvies niet ingaan op de wijze waarop de gerechtsbesturen het vooronderzoek 2.0 praktisch in hun organisatie kunnen of moeten implementeren. Wij spitsen het vooronderzoek 2.0 ook niet toe op één specifiek rechterlijk college of één specifiek deel van het bijzonder bestuursrecht. Onze inzet is het aanzwengelen van een discussie over het algemene vooronderzoek, waarop mogelijk in sommige concrete gevallen meer of minder kan worden afgedongen.

2. Het vooronderzoek 2.0. nader bekeken

Centraal in het vooronderzoek 2.0. staat de vooronderzoekscomparitie³⁴ die wordt gehouden door een ander dan de bestuursrechter. Wij stellen voor dat eerst wordt geëxperimenteerd met een ‘lichte’ variant van de vooronderzoekscomparitie. Als dit experiment succesvol blijkt, geven wij de wetgever in overweging de vooronderzoekscomparitie een formele basis in de Awb te geven en daarmee een ‘zware’ variant in te voeren die de lichte variant vervangt. In dit hoofdstuk beschrijven we beide varianten en geven wij aan waarom dit een oplossing is voor de hiervoor geschetste problematiek.

2.1. Voorstellen voor een lichte en zware variant

2.1.1. Lichte variant³⁵

De vooronderzoekscomparitie is in deze opzet een onderzoeksactiviteit van de bestuursrechter. Deze onderzoekactiviteit wordt (na een eventuele/incidentele voorbespreking met de bestuursrechter) door een ander dan de bestuursrechter, maar wel onder diens verantwoordelijkheid en in zijn opdracht, uitgevoerd. Deze andere functionaris is de griffier, voor wie aldus een belangrijke rol is weggelegd.³⁶ De bestuursrechter blijft echter leidend en eindverantwoordelijk. De griffier neemt geen procesbeslissingen en beoordeelt het geschil niet.

De bestuursrechter is in beginsel verplicht in iedere zaak de griffier opdracht te geven om een vooronderzoekscomparitie te houden. De griffier maakt aantekeningen van wat tijdens de vooronderzoekscomparitie door partijen is gezegd. De vooronderzoekscomparitie bestaat uit een mondeling contact tussen de griffier en partijen. Hierbij doet de griffier onderzoek naar en bespreekt met partijen – kort gezegd – de omvang van het geschil, de bewijsposities en het door partijen gewenste verdere verloop van de procedure. De griffier onderzoekt dus onderwerpen in een drietal categorieën, die we hier noemen ‘inventarisatie’, ‘procedure’ en ‘bewijs’.

De vooronderzoekscomparitie kan plaatsvinden in de vorm van een fysieke bijeenkomst in het gerechtsgebouw, maar ook op afstand met gebruikmaking van alternatieve (digitale) middelen. Aanwezigheid van beide partijen bij de vooronderzoekscomparitie achten wij daarbij van groot belang. Hoewel de griffier de zaak niet beoordeelt, gaat het wel om een inhoudelijke

³⁴ In zijn preadvies uit 2001 sprak van Ettekovén over een met de vooronderzoekscomparitie deels vergelijkbare ‘poortzitting’ (Van Ettekovén 2001, p. 30-34). Zie daarover ook de rede uit 2007 van Van Ettekovén als voorzitter van de VAR (‘Agenda voor de bestuursrechtspraak: het einde van de eenheidsworst’ (VAR-reeks 139), p. 7-15).

³⁵ Inspiratie voor de lichte variant ontleen wij aan het medisch, advocaten- en notaristuchtrecht. Daarin is geregeld dat een vooronderzoeker kan worden opgedragen het vooronderzoek te verrichten. In het medisch tuchtrecht is dat de secretaris en in het advocaten- en notaristuchtrecht is dat de griffier. Zie de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (artikelen 65, derde lid en 66), de Advocatenwet (artikelen 46l, vierde lid, 46m en 46n) en de Wet op het Notarisambt (artikelen 99a, derde en zevende lid).

³⁶ In dit preadvies gebruiken wij de neutrale Awb-term ‘de griffier’. Niet alleen kent de Awb enkel de actoren ‘bestuursrechter’ en ‘griffier’, maar hiermee beogen wij ook het vooronderzoek 2.0 neutraal neer te zetten. De Beroepswet en de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie kennen overigens wel andere actoren, namelijk de (senior) gerechtsauditeurs. Om toch even buiten de omvang van dit preadvies te treden: met de griffier bedoelen wij een zeer ervaren en gekwalificeerde juridisch ondersteuner. Zie verder Koenraad en Stam 2020, aant. 2.3.4.

bespreking van het (juridische) geschil. Het zou niet stroken met de kernbedoeling van het vooronderzoek 2.0 (namelijk het verbeteren van de ervaren procedurele rechtvaardigheid) als de vooronderzoekscomparitie niet zou worden gehouden in elkaars aanwezigheid.³⁷

De griffier maakt aantekeningen van wat tijdens de vooronderzoekscomparitie door partijen is gezegd. Op basis van deze aantekeningen kan de bestuursrechter de noodzakelijke procesbeslissingen nemen. Deze beslissingen worden aan partijen bekend gemaakt.

*2.1.2. Zware variant*³⁸

De vooronderzoekscomparitie is in deze opzet een onderzoeksactiviteit van een nieuw te introduceren functionaris. Wij noemen deze functionaris hierna de ‘vooronderzoeker’.³⁹ De vooronderzoeker is, net als in de lichte variant, in beginsel verplicht in iedere zaak een vooronderzoekscomparitie te verrichten. De vooronderzoeker handelt onder eigen verantwoordelijkheid en beschikt daarom over eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden.⁴⁰ De vorm en de inhoud van de vooronderzoekscomparitie zijn voor het overige identiek aan de lichte variant. De vooronderzoeker maakt aantekeningen van wat tijdens de vooronderzoekscomparitie door partijen is gezegd. De vooronderzoeker kan verder over bepaalde zaken procesbeslissingen nemen. Deze procesbeslissingen zijn bindend voor partijen, maar kunnen door de bestuursrechter die de zaak behandelt op verzoek of ambtshalve worden herroepen. De door de vooronderzoeker genomen procesbeslissingen worden aan partijen schriftelijk bekend gemaakt.

In paragraaf 2.2 en verder bespreken we zowel de lichte als de zware variant uitgebreider.

2.2. Inventarisatie

2.2.1. Lichte variant

De bestuursrechter draagt binnen enkele weken na ontvangst van het (hoger) beroepschrift en na ontvangst van de op de zaak betrekking hebbende stukken de griffier op een

³⁷ Daarbij onderkennen wij aanwezige risico’s, bijvoorbeeld de slagvaardigheid van de vooronderzoekscomparitie en de mogelijkheid dat partijen met het oog op het veiligstellen van hun positie tijdens de vooronderzoekscomparitie een voorschot nemen op het onderzoek ter zitting.

³⁸ Inspiratie voor de zware variant ontlenen wij aan het Oostenrijkse bestuursprocesrecht. In de Oostenrijkse Grondwet, het *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG), is sinds 2014 geregeld dat de Wet op de organisatie van de administratieve gerechten een ‘Rechtspfleger’ in het leven kan roepen. Deze Rechtspfleger kan worden belast met bepaalde rechterlijke taken. Zie artikel 20 en 135a, eerste lid, B-VG. De deelstaat Wenen maakt inmiddels gebruik van deze Rechtspfleger in sociale zekerheidszaken. Zie over de rechtspfleger ook Holvast 2014, p. 9. Ook in het Belgische recht is inspiratie voor de zware variant te vinden in de figuur van de auditeur. De auditoren nemen deel aan het onderzoek van de zaken en kunnen worden belast met het doen van onderzoeksverrichtingen (art. 76 RvS-Wet). Verder lichten zij de staatsraden voor door middel van een schriftelijk verslag. Zie uitgebreider Opdebeek en De Somer 2019, p. 576 en 665-667.

³⁹ Deze term wordt ook gebruikt in de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (artikelen 65, derde lid en 66), de Advocatenwet (artikelen 46l, vierde lid, 46m en 46n) en de Wet op het Notarisambt (artikelen 99a, derde en zevende lid).

⁴⁰ De bestuursrechter die is belast met het doen van een uitspraak in de zaak blijft overigens bevoegd het vooronderzoek over te nemen. Vergelijk ook het Oostenrijkse bestuursprocesrecht (artikel 135, tweede lid, B-VG).

vooronderzoekscomparitie te houden.⁴¹ De griffier nodigt daarop partijen uit voor de ‘vooronderzoekscomparitie’. In de uitnodiging staat de naam van de verantwoordelijke bestuursrechter, maar ook die van de griffier die de vooronderzoekscomparitie leidt.

Tijdens de vooronderzoekscomparitie inventariseert de griffier met partijen hoe zij aankijken tegen de omvang van het geschil. Ook wordt geïnventariseerd of het procesdossier alle relevante op de zaak betrekking hebbende stukken omvat. Het gaat dan om praktische vragen (Is het procesdossier compleet? Wat houdt partijen feitelijk verdeeld en wat zijn de belangen van partijen? Bestaat er de mogelijkheid van een alternatieve afdoening, bijvoorbeeld een schikking?), juridische vragen (Wat is de omvang het geding? Wat zijn de beroepsgronden en zijn die voldoende duidelijk? Kunnen de beroepsgronden nog verder worden toegelicht of onderbouwd? Zijn er nog onbekende samenhangende besluiten?) en vragen daar tussenin (Is het werkelijke geschil tussen partijen groter dan slechts het bestreden besluit? Kunnen er nog andere besluiten bij de procedure worden betrokken voor een effectieve oplossing van dat wat partijen verdeeld houdt?).⁴² De griffier maakt aantekeningen van hetgeen met partijen is besproken.

Deze inventarisatie komt ten goede aan partijen. De zaak (en het conflict tussen partijen) wordt volledig (feitelijk en juridisch) duidelijk, zodat het vervolg van de procedure vloeiender en efficiënter kan verlopen. Het procesdossier is namelijk volledig of wordt na de vooronderzoekscomparitie volledig gemaakt. Verder kan de bestuursrechter aan de hand van de onderzoeksresultaten van de griffier (beter) vaststellen wat de omvang van het geschil is. Bovendien wordt hij niet eerst tijdens het onderzoek ter zitting, na een uitvoerige bestudering van het dossier door een juridische ondersteuner en de bestuursrechter zelf, geconfronteerd met onduidelijke beroepsgronden en standpunten en onbekende achterliggende geschillen. De bestuursrechter wordt zo beter in staat gesteld de behandeling ter zitting af te stemmen op de zaak. Al met al kan de bestuursrechter zich richten op dat waarvoor zijn ambt is ingesteld: beslechten van geschillen.

2.2.2. Zware variant

De vooronderzoeker houdt zonder tussenkomst van de bestuursrechter binnen enkele weken na ontvangst van het (hoger) beroepschrift een vooronderzoekscomparitie. De vooronderzoeker nodigt partijen daarvoor uit en in de uitnodiging staat de naam van de vooronderzoeker. De inhoud van deze taak is voor het overige hetzelfde als bij de lichte variant.

⁴¹ De bestuursrechter geeft in principe in iedere zaak een opdracht zonder het dossier te hebben bestudeerd. Feitelijk zal dit overigens geen ‘beladen’ moment zijn, maar een administratieve koppeling van een dossier aan een bestuursrechter en een griffier. De griffier zal in dit voorstadium het dossier lezen en beoordelen of de zaak al dan niet geschikt is voor een vooronderzoekscomparitie. Zo nodig legt de griffier de zaak voor aan de bestuursrechter die daarover een beslissing neemt, dan wel om de zaak te bespreken.

⁴² Niet alle vragen zullen in elke zaak aan de orde hoeven te komen. Dat vergt een inschatting door de griffier.

2.3. Procedure

2.3.1. Lichte variant

Nadat de griffier de hiervoor in paragraaf 2.2 bedoelde inventarisatie heeft uitgevoerd, kan partijen worden gevraagd wat hun visie is op het verdere verloop van de procedure. In het kort kan hier worden gedacht aan de volgende punten:

- Willen partijen een uitspraak zonder een nadere zitting (art. 8:57 Awb)? Zo ja, dan kan daarvoor tijdens de vooronderzoekscomparitie direct toestemming worden gegeven.
- Willen partijen een nadere schriftelijke ronde?
- Willen partijen dat de bestuursrechter (een) deskundige(n) benoemt of (een) getuige(n) hoort? Zijn ze zich bewust van de gevolgen die dat meebrengt?
- Willen partijen dat een onderzoek ter plaatse wordt gehouden?
- Willen partijen mediation beproeven?⁴³

De griffier maakt van deze wensen en mogelijkheden aantekeningen en wijst partijen erop dat deze wensen en mogelijkheden aan de bestuursrechter zullen worden voorgelegd. Wij benadrukken dat de bestuursrechter niet aan de wensen van partijen is gebonden. Het is aan de bestuursrechter te bepalen hoe de verdere procedure eruit zal zien. De griffier zal partijen daarop moeten wijzen.

Met kennisneming van de wensen en mogelijkheden van partijen kan de bestuursrechter na afloop van de vooronderzoekscomparitie procesbeslissingen nemen. De bestuursrechter kan daarbij beoordelen in hoeverre de wensen en mogelijkheden van partijen bijdragen aan een goede behandeling van het geschil. De bestuursrechter krijgt daarmee de mogelijkheid om de behandeling waar mogelijk toe te snijden op de zaak. Dat draagt bij aan de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid.

2.3.2. Zware variant

De inhoud van de procedure bij de zware variant is gelijk aan de lichte variant. De vooronderzoeker – en niet de bestuursrechter – komt in eerste instantie de bevoegdheid toe procesbeslissingen te nemen die zien op het verdere verloop van de procedure. Daarbij is de vooronderzoeker niet gebonden aan de wensen en mogelijkheden van partijen, maar hij of zij zal daarvan wel kennis kunnen nemen. Concreet kan de vooronderzoeker de volgende procesbeslissingen nemen:

- Wordt de zaak versneld of behandeld als bedoeld in afdeling 8.2.3 Awb?
- Worden partijen verzocht te repliceren en dupliceren?
- Krijgen partijen de gelegenheid (nadere bewijs)stukken over te leggen? Zo ja, binnen welke termijn?
- Wordt de zaak aangehouden in verband met het beproeven van mediation of een schikking?

⁴³ Of met mediation vergelijkbare initiatieven, bijvoorbeeld een GOO-behandeling (Gericht Op Oplossingen, zie daarover <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Centrale-Raad-van-beroep/Nieuws/Paginas/CRvB-start-proef-met-snelle-oplossingsgerichte-rechtspraak-.aspx>).

- Wordt een onderzoek ter plaatse ingesteld?

De vooronderzoeker is niet bevoegd om procesbeslissingen te nemen over het horen van niet-meegebrachte getuigen of het benoemen van een deskundige. Evenmin komt de vooronderzoeker de bevoegdheid toe het onderzoek te sluiten in verband met de verzochte toepassing van artikel 8:57 Awb. Deze beslissingen zijn zodanig met de inhoud en uitkomst van de zaak verbonden dat deze dienen te worden genomen door de bestuursrechter die belast is met het doen van uitspraak in de zaak.

De vooronderzoeker zal zijn of haar bevindingen over de noodzaak getuigen te horen of deskundigen in te schakelen of de toepassing van 8:57 Awb dus moeten delen met de bestuursrechter, die vervolgens, net als in de lichte variant, een procesbeslissing zal nemen.

2.4. Bewijs

2.4.1. Lichte variant

Ten slotte bespreekt de griffier tijdens de vooronderzoekscomparitie de bewijspositie van partijen. De griffier geeft daarover geen oordeel. De griffier kan slechts wijzen op vaste rechtspraak of op wettelijke bepalingen waaruit een bepaalde bewijslastverdeling volgt. Daarbij geldt overigens dat ook los van wat uit deze vaste rechtspraak en wettelijke bepalingen volgt, de bestuursrechter uiteindelijk degene is die bepaalt of het bewijs geleverd is. De griffier zal dit ook aan partijen moeten voorhouden.

Toch kan een bespreking van de bewijslastverdeling partijen veel opleveren. Zij kunnen namelijk kennisnemen van de vaste rechtspraak of wettelijke bepaling(en) en vervolgens (al dan niet met de hulp van een gemachtigde) een conclusie trekken over hun bewijspositie. Partijen kunnen aan de hand daarvan inschatten in hoeverre van hen actie wordt verlangd. Ook als de bewijslastverdeling nog niet duidelijk is, bijvoorbeeld omdat hierover nog onduidelijkheid bestaat in de rechtspraak, kan de griffier dit aan partijen voorhouden.

Als partijen vervolgens van mening zijn dat zij (nog) niet hebben voldaan aan hun bewijslast en alsnog bewijs in het geding willen brengen, maakt de griffier hiervan aantekening. Met partijen kan dan van gedachten worden gewisseld over (korte) termijnen waarbinnen een partij het nader bewijs overlegt en de andere partij daarop reageert. De griffier houdt partijen hierbij wederom voor dat het aan de bestuursrechter is hierover een procesbeslissing te nemen.

Na afloop van de vooronderzoekscomparitie legt de griffier zijn bevindingen voor aan de bestuursrechter. Het lijkt ons voor de hand te liggen dat de bestuursrechter conform de afspraken van partijen een termijn stelt voor het inbrengen van nader bewijs en de reactie daarop. Uiteraard is de bestuursrechter wederom niet gebonden aan deze afspraken van partijen en kan hij ook een andere termijn stellen, bijvoorbeeld als partijen een langere termijn afspreken dan zij redelijkerwijs in de gegeven situatie nodig hebben. De procesbeslissing van de bestuursrechter wordt aan partijen bekend gemaakt.

2.4.2. Zware variant

De inhoud van deze taak is gelijk aan die van de lichte variant met dien verstande dat de bevoegdheid om een procesbeslissing te nemen over de termijn waarbinnen nader bewijs kan

worden ingediend toekomt aan de vooronderzoeker. Deze procesbeslissing wordt aan partijen bekend gemaakt.

2.5. Afzien van de vooronderzoekscomparitie

Het houden van een vooronderzoekscomparitie is in beginsel in beide varianten verplicht voor de bestuursrechter dan wel de vooronderzoeker. Dit verplichtende karakter vloeit voort uit het gegeven dat de vooronderzoekscomparitie bijdraagt aan de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid en daarmee ook aan de hen geboden rechtsbescherming.

Op deze verplichting bestaat een aantal uitzonderingen. Als eerste uitzondering geldt dat in bijzondere gevallen de bestuursrechter of de vooronderzoeker kan afzien van het houden van een vooronderzoekscomparitie. Deze uitzondering doet zich voor wanneer meteen duidelijk is dat de vooronderzoekscomparitie op geen enkele wijze kan bijdragen aan de beoordeling van het geschil.⁴⁴ Hiervan zal niet snel sprake zijn.⁴⁵ De bestuursrechter en vooronderzoeker moeten hiermee – met het oog op het doel van de vooronderzoekscomparitie zoals omschreven in paragraaf 1.2 – terughoudend omgaan.

Als tweede uitzondering geldt dat de vooronderzoekscomparitie niet verplicht is, wanneer de zaak met toepassing van art. 8:54 Awb wordt afgedaan.

Als derde uitzondering kan worden genoemd de situatie waarin partijen⁴⁶ laten weten geen behoefte te hebben aan de vooronderzoekscomparitie. Ook dan hoeven de bestuursrechter en vooronderzoeker deze niet te (laten) houden. Deze uitzondering volgt uit de bedoeling van de vooronderzoekscomparitie: het verbeteren van de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Als alle partijen te kennen geven hiervan geen gebruik te willen maken, gaan wij uit van de veronderstelling dat het alsnog houden van de vooronderzoekscomparitie niet bijdraagt aan het verhogen van de procedurele rechtvaardigheid.

2.6. Vorm van de vooronderzoekscomparitie

De vooronderzoekscomparitie is weliswaar in beginsel verplicht, de vorm waarin deze gestalte kan krijgen, is daarentegen vrij. In de lichte variant bepaalt de bestuursrechter de vorm, terwijl de vorm in de zware variant door de vooronderzoeker wordt bepaald. Naast een fysieke bijeenkomst kan uitdrukkelijk worden gedacht aan telefonisch contact of contact via een beeldverbinding. De keuze van de vorm is afhankelijk van de inhoud van het dossier,

⁴⁴ Bepaalde typen zaken moeten categoriaal kunnen worden uitgesloten in bijvoorbeeld het procesreglement. Zo kunnen wij ons voorstellen dat het vooronderzoek 2.0 geen meerwaarde heeft voor de ‘unieke’ zaken die het CBb behandelt of in vreemdelingenzaken. Wij denken dat het vooronderzoek 2.0 vooral van meerwaarde is in veelvoorkomende ‘bulkzaken’.

⁴⁵ Het is onze ervaring dat in veel zaken uit het procesdossier niet duidelijk volgt wat de exacte feiten zijn, of er een achterliggend geschil is, of er nog meer zaken spelen en of partijen in voldoende mate op de hoogte zijn van hun bewijspositie.

⁴⁶ Hiermee doelen we niet enkel op de partij die beroep heeft ingesteld, maar ook op de verwerende partij en de partij die op grond van artikel 8:26 Awb als derde-belanghebbende aan het geding deelneemt.

organisatorische⁴⁷ en individuele⁴⁸ factoren. Voorwaarde is daarbij dat beide partijen tijdens de vooronderzoekscomparitie ‘aanwezig’ zijn en sprake is van een beveiligde verbinding.

2.7. *Waarom is de vooronderzoekscomparitie een oplossing?*

Het hiervoor beschreven vooronderzoek 2.0. komt tegemoet aan de in hoofdstuk 1 genoemde gebreken (observaties) in de voorprocedure bij de bestuursrechter.⁴⁹ Met de verplichte vooronderzoekscomparitie is de rechtsbescherming van de rechtzoekende gediend. Bovendien kan de bestuursrechter door de bevindingen uit de vooronderzoekscomparitie meer maatwerk bieden. Daarmee is de procedurele rechtvaardigheid gediend en draagt het bij aan de doelstellingen van het bestuursprocesrecht.⁵⁰

Daarnaast leidt het vooronderzoek 2.0. tot een efficiëntere procedure bij de rechterlijke colleges. Een en ander leidt ertoe dat de bestuursrechter meer tijd over heeft voor het leveren van kwalitatief hoge rechtspraak en dat er minder zaken zullen worden aangehouden na een onderzoek ter zitting.

Wij stellen voor bij wijze van experiment eerst de lichte variant in te voeren. Dit experiment moet worden geëvalueerd. In deze evaluatie moet de nadruk liggen op de ervaring van partijen, maar ook op de doorlooptijden en de werkdruk van de bestuursrechter. Wij vermoeden namelijk dat de doorlooptijden korter zullen worden en de werkdruk van de bestuursrechter zal worden verlaagd. Als dit inderdaad uit de evaluatie volgt én daaruit blijkt dat partijen de bestuursrechtelijke procedure beter waarderen, moet volgens ons dat de zware variant worden ingevoerd. Voor de argumenten daarvoor verwijzen wij naar paragraaf 3.4.

Het is wellicht vreemd dat niet de bestuursrechter, maar de griffier (en in de zware variant de vooronderzoeker) een grote feitelijke rol vervult tijdens de vooronderzoekscomparitie. Dat lijkt ongebruikelijk, maar daarbij brengen wij in herinnering dat al in het tijdperk vóór de Awb in de Beroepswet de mogelijkheid bestond het ‘voorbereidend onderzoek’ te laten verrichten door de griffier.⁵¹ Bovendien heeft de wetgever ook onder de Awb geaccepteerd dat de griffier een soortgelijke onderzoeksactiviteit verricht, namelijk het onderzoek ter plaatse.⁵² Los van formele

⁴⁷ Er zijn bijvoorbeeld onvoldoende zittingszalen beschikbaar.

⁴⁸ Gedacht kan worden aan een partij waarbij duidelijk is dat de belanghebbende over (geen) of een zeer laag inkomen beschikt en de kosten van een reis naar het gerechtsgebouw financieel niet of moeilijk kan dragen. Andere voorbeelden zijn partijen die medische beperkingen ervaren of in het buitenland verblijven. Ook is het mogelijk dat een partij liever niet twee keer (namelijk voor zowel voor de vooronderzoekscomparitie als het onderzoek ter zitting) naar het gerechtsgebouw wil komen.

⁴⁹ Vgl. *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, A, p. 37, *Kamerstukken I* 1993/94, 22495, nr. 53a, p. 5 en *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 4, p. 6, waaruit de wens van de wetgever volgt het rechtsgevoel van de justitiabele zoveel als redelijkerwijs mogelijk te dienen.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 10 en 38, *Kamerstukken II* 1992/93, 22495, nr. 6, p. 37-38, *Kamerstukken I* 1993/94, 22495, nr. 53a, p. 5, *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 4, p. 6, *Kamerstukken II* 2014/15, 34059, nr. 3, p. 4 en 28-29 en *Kamerstukken I* 2015/16, 34059, I, p. 25.

⁵¹ Vgl. *Kamerstukken II* 1953/54, 3349, nr. 2, p. 8 (artikel 104 Beroepswet) en *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 109-110. Hierbij moet wel aangetekend worden dat de functie destijds een andere inhoud had. De griffier van (bijvoorbeeld) de CRvB gaf leiding aan de griffie (administratie) en de juridische ondersteuning.

⁵² Art. 8:51 Awb en *Kamerstukken II* 1992/93, 22495, nr. 10, p. 41.

bevoegdheden levert de griffier, voor zover deze ook de juridisch ondersteuner van de bestuursrechter is, ook nu vaak al een grote inhoudelijke bijdrage aan de werkzaamheden van de bestuursrechter.⁵³ In zekere zin is er daarmee sprake van de codificatie van een al bestaande situatie.

Verder hebben wij voor deze grotere rol van de griffier (en in de zware variant de vooronderzoeker) twee valide argumenten. Het eerste argument is dat de taken van de bestuursrechter door de tijd heen zijn uitgebreid. Zoals hiervoor beschreven moet de bestuursrechter tegenwoordig niet alleen het besluit toetsen aan het recht, maar moet hij het geschil ook zoveel mogelijk finaal beslechten en neemt hij ook de rol van mediator⁵⁴ en poortwachter⁵⁵ op zich. Daar komt bij dat de zaken steeds ingewikkelder worden.⁵⁶ Deze ontwikkelingen zorgen voor een aanmerkelijk zwaarder takenpakket van de bestuursrechter dan het geval was bij de invoering van de Awb. Het overdragen door de bestuursrechter van een aantal feitelijke (onderzoeks)taken, kan ervoor zorgen dat de bestuursrechter wordt ontlast. Hierdoor heeft hij meer tijd voor zijn kerntaken en dat leidt (idealiter) tot kwalitatief hoge rechtspraak. Wij zijn verder van mening dat het efficiënter is wanneer de bestuursrechter, die gespecialiseerd is in het juridisch beslechten van een geschil, deze feitelijke onderzoekstaken niet op zich neemt. Ook een minder of anders gekwalificeerde persoon kan deze taken namelijk goed uitvoeren.⁵⁷ Bovendien kan de bestuursrechter door deze onderzoekstaken minder tijd besteden aan zijn specialisatie en hoofdtaak: de juridische beoordeling en finale beslechting van het geschil.⁵⁸ Het is dan ook niet efficiënt dat de meest gespecialiseerde en duurste persoon van de organisatie zich bezighoudt met deze enigszins administratief-organisatorische taken. De vergelijking met de gang van zaken in de medische sector is in dit verband snel gemaakt. Als een patiënt zich tot de huisarts wendt, is het niet de huisarts die de telefoon opneemt en inventariseert wat de zorgvraag van de patiënt is. Dit gebeurt door de doktersassistent. In de medische sector wordt bovendien gebruik gemaakt van de verpleegkundig specialist (of 'nurse practitioner'). Deze (BIG-geregistreerde) functionaris heeft bijvoorbeeld de bevoegdheid zelfstandig spreekuur te houden, bepaalde medische taken uit te voeren, diagnoses te stellen en medicijnen voor te schrijven.⁵⁹

Een tweede argument is dat een deel van deze taken ook op dit moment al achter de schermen wordt uitgevoerd door een juridisch ondersteuner.⁶⁰ Zo is het niet ongebruikelijk dat een juridisch ondersteuner in de voorbereiding van een zaak stukken opvraagt bij partijen of bijvoorbeeld een brief met vragen stuurt in diens voorbereiding van het onderzoek ter zitting. Gelet op het hiervoor genoemde belang van communicatie met partijen tijdens het

⁵³ Holvast 2017a.

⁵⁴ Zie ook Pach 2001, p. 139-142.

⁵⁵ Zie ook Van Ettekoven 2001, p. 31-34.

⁵⁶ Zie het Rapport visitatie gerechten 2018, p. 15 (Goede rechtspraak, sterke rechtstaat), te raadplegen via: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Rapport%20Visitatie%202018.PDF>.

⁵⁷ Holvast 2014, p. 18.

⁵⁸ Doordat de bestuursrechter meer tijd overhoudt, kan hij waarschijnlijk ook meer zaken afdoen. Dit leidt weer tot een verkorting van de doorlooptijden. Ook dat is een voordeel van ons voorstel.

⁵⁹ Zie art. 36 en 36a Wet BIG en de Regeling zelfstandige bevoegdheid verpleegkundig specialisten. Zie ook Holvast 2014, p. 18-19 en Storm 2020.

⁶⁰ Vgl. Van Os van den Abeelen 2011, Praagman en Doornbos 2012, Holvast 2016, Holvast 2017a, Holvast 2017b en Holvast 2018.

(voor)onderzoek is het volgens ons beter als deze taken in de openheid/transparantie en in de aanwezigheid van partijen plaatsvinden. De vooronderzoekscomparitie is hiervoor een ideale gelegenheid en leidt dus tot meer door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid.

3. Het vooronderzoek 2.0 in relatie tot de Awb

In dit hoofdstuk staat voornamelijk de vraag centraal hoe de lichte variant zich verhoudt met de regels in de Awb. Voor de beantwoording van die vraag staan we stil bij de juridische handvatten en belemmeringen die de Awb daarvoor biedt. Hierbij staan we ook stil bij de vraag in hoeverre de Awb moet worden gewijzigd voor de zware variant.

Wij baseren ons daarvoor op de resultaten van een door ons uitgevoerd onderzoek naar de parlementaire geschiedenis van de Awb.⁶¹ Kort gezegd komen wij tot de conclusie dat de Awb voldoende mogelijkheden biedt voor een experiment met de lichte variant, maar pleiten wij er wat betreft de zware variant voor om met het oog op de rechtszekerheid en eenduidigheid een en ander in specifieke bepalingen te regelen.

3.1. Het vertrekpunt van dit hoofdstuk

Het bestuursprocesrecht zoals neergelegd in de Awb heeft als doelstelling een juridisch kader te scheppen waarin de aan het materiële recht ontleende rechten en plichten geldend kunnen worden gemaakt. Het bestuursprocesrecht is gediend met een eenvormige en voorspelbare toepassing. Dat neemt echter niet weg dat het de nodige flexibiliteit moet hebben. Dat geeft de bestuursrechter namelijk de mogelijkheid om, samen met de betrokken procespartijen, de behandeling af te stemmen op aard en zwaarte van de zaak.⁶² Het bestuursprocesrecht is in zoverre ook gericht op het verbeteren van de cliëntgerichtheid van de rechtspleging.⁶³ Het gevoel en de indruk van de rechtzoekende spelen daarbij een rol.⁶⁴ Verder is de effectiviteit van de geboden rechtsbescherming nadrukkelijk op de voorgrond komen te staan⁶⁵ en verlangt de wetgever maatwerk van de bestuursrechter.⁶⁶

De wetgever rekent ook een zodanige inzet van mensen en middelen binnen de rechterlijke organisatie, dat elke zaak kan worden behandeld en beslist op een wijze die is toegesneden op haar aard en zwaarte, tot de doelstelling van het bestuursprocesrecht.⁶⁷ Hiermee bedoelt de wetgever met name het terugdringen van de werklast en werkdruk van de bestuursrechter.⁶⁸

⁶¹ Ter verantwoording van het onderzoek wordt nog het volgende opgemerkt. Wij hebben beoordeeld welke Awb-bepalingen uit hoofdstuk 8 een handvat dan wel een belemmering vormen voor het vooronderzoek 2.0. Vervolgens hebben we gezien of in de parlementaire geschiedenis van de betreffende bepalingen aanknopingspunten voor het vooronderzoek 2.0 (ten goede of ten kwade) zijn te vinden.

⁶² *Kamerstukken II* 1992/93, 22495, nr. 6, p. 37-38 en *Kamerstukken I* 2015/16, 34059, I, p. 25.

⁶³ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 10 en 38 en *Kamerstukken I* 1993/94, 22495, nr. 53a, p. 5.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 4, p. 6 en *Kamerstukken II* 2014/15, 34059, nr. 3, p. 4 en 28-29.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 3, p. 2, *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, nr. 3, p. 10 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, nr. 4, p. 2 en 17.

⁶⁶ *Kamerstukken II* 1992/93, 22495, nr. 6, p. 37-38, *Kamerstukken I* 2012/13, 32450, C, p. 5-6 en *Kamerstukken I* 2015/16, 34059, I, p. 25. Zie verder ook het VAR-preadvies van Van den Berge (Van den Berge 2020a, par. 3).

⁶⁷ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 10.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 21 en 24 en *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, A, p. 10.

Gelet op deze doelstellingen moet het bestuursprocesrecht volgens ons worden gezien als een flexibel instrument dat moet meebewegen met de veranderende maatschappelijke werkelijkheid en tijdgeest. Het kan daardoor een andere invulling krijgen. Bovendien moet het bestuursprocesrecht de bestuursrechter in staat stellen bij iedere zaak maatwerk te bieden. Deze observatie vormt het vertrekpunt voor onze beoordeling van het vooronderzoek 2.0. Hierbij achten wij van groot belang dat het vooronderzoek 2.0 in grote mate bijdraagt aan deze doelstellingen.

3.2. In hoeverre biedt de Awb mogelijkheden voor het vooronderzoek 2.0?

Ter beantwoording van de hiervoor genoemde vraag, splitsen wij het vooronderzoek 2.0 op in een aantal afzonderlijk te bespreken aspecten. Dit zijn:

1. de rol van de griffier en de vooronderzoeker;
2. de vorm van de vooronderzoekscomparitie;
3. de vrijwillige basis voor partijen;
4. de schriftelijke verslaglegging van de vooronderzoekscomparitie; en
5. de onderwerpen die tijdens de vooronderzoekscomparitie kunnen worden besproken.

Bij ieder aspect moet worden beoordeeld of de Awb hiervoor een juridisch handvat biedt. Hieronder bespreken wij per aspect de mogelijke juridische handvatten.

3.2.1. De rol van de griffier en de vooronderzoeker

Lichte variant

In de Awb is geen expliciete bepaling opgenomen waaruit volgt dat de griffier in het kader van het vooronderzoek een vooronderzoekscomparitie kan leiden. De juridische grondslag daarvoor kan volgens ons echter worden gevonden in de algemene bevoegdheid van de bestuursrechter voor het verrichten van het vooronderzoek⁶⁹ en de wettelijke opdracht voor de bestuursrechter om het hem voorgelegde geschil zoveel als mogelijk definitief te beslechten (art. 8:41a Awb), in combinatie met de bestaande mogelijkheden voor de bestuursrechter om gerechtsambtenaren in de functie van griffier opdrachten te geven.⁷⁰ De wetgever heeft namelijk bij de invoering van artikel 8:41a Awb de verwachting uitgesproken dat van de daarin vervatte wettelijke opdracht een verdere stimulans uitgaat naar de bestuursrechter om zoveel mogelijk tot definitieve geschilbeslechting te komen. Het houden van een vooronderzoekscomparitie in een vroeg stadium van de beroepsprocedure biedt hierbij een uitweg.⁷¹ Deze comparitie is een mondeling contact over de belangrijkste twistpunten, de bewijslastverdeling en het verdere verloop van de procedure.⁷²

⁶⁹ Afdeling 8.2.2 Awb.

⁷⁰ Voor de volledigheid zij opgemerkt dat deze opdrachten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de bestuursrechter.

⁷¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32450, nr. 8, p. 57-58. Vgl. *Kamerstukken II* 2010/11, 32450, nr. 7, p. 9, *Kamerstukken II* 2014/15, 34059, nr. 3, p. 1, 4, 5, 24 en 28-29 en *Kamerstukken II* 2014/15, 34059, nr. 6, p. 21.

⁷² *Kamerstukken I* 2012/13, 32450, C, p. 5-6.

De wetgever heeft bij de invoering van hoofdstuk 8 van de Awb in eerste instantie niet toegestaan dat een deel van het vooronderzoek zelfstandig buiten de bestuursrechter om wordt uitgevoerd door de griffier.⁷³ Na heroverweging heeft de wetgever dit standpunt genuanceerd. Weliswaar blijft uitgangspunt dat de bestuursrechter het feitenonderzoek zelf verricht (het blijft de bestuursrechter die op basis van de bevindingen een beslissing neemt), maar het kan uit oogpunt van doelmatige en goede rechtspraak wenselijk zijn dat een door de bestuursrechter aangewezen gerechtsauditeur of griffier bepaalde onderzoekshandelingen verricht. Daarbij dacht de wetgever *vooral* aan een onderzoek ter plaatse.⁷⁴ Volgens ons lijkt de vooronderzoekscomparitie daar veel op. Het is eveneens een onderzoekshandeling, alwaar de griffier onderzoekt wat de omvang van het geschil is, of er een achterliggend geschil is, of het procesdossier compleet is, of partijen bekend zijn met de op elk van hen rustende bewijslast, welke bewijzen partijen hebben, kunnen en willen overleggen en wat de wensen van partijen over het verdere verloop van de procedure zijn. De griffier legt hetgeen met partijen is besproken schriftelijk vast. Het is vervolgens de bestuursrechter die op grond van deze bevindingen (proces)beslissingen neemt over het verdere verloop van de voorprocedure.⁷⁵ Daarmee lijkt de vooronderzoekscomparitie in lijn te zijn met de ontwikkelingen die door de wetgever zijn voorzien.

Ook kan hier een vergelijking worden gemaakt met de situatie waarin de griffier tijdens een zitting vragen stelt aan partijen. Dat gebeurt ook nu ook in sommige zaken. De griffier stelt deze vragen onder de verantwoordelijkheid van de bestuursrechter. Weliswaar is in dat geval de bestuursrechter aanwezig tijdens een zitting, maar blijkbaar staat de Awb daaraan niet in de weg. Met het oog hierop kan verdedigd worden dat de griffier ook tijdens de vooronderzoekscomparitie vragen zou moeten kunnen stellen.

Wat betreft de verhouding tussen de bestuursrechter en de griffier wijzen wij op het volgende. De werkzaamheden van de griffier worden feitelijk verricht, voor zover van belang, door de bij een gerecht werkzame gerechtsambtenaren.⁷⁶ De gerechtsambtenaar die werkzaamheden verricht voor de bestuursrechter, is verplicht te voldoen aan de aanwijzingen die de bestuursrechter hem of haar geeft. Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet RO volgt dat dit werkzaamheden zijn die de gerechtsambtenaar ten behoeve van en ter ondersteuning van die bestuursrechter verricht. De gerechtsambtenaar is in die verhouding ondergeschikt aan de bestuursrechter. Hieruit volgt dat de bestuursrechter verantwoordelijk is en blijft voor de inhoud en de redactie van een uitspraak.⁷⁷

⁷³ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, A, p. 84 en *Kamerstukken II* 1992/93, 22495, nr. 6, p. 51.

⁷⁴ Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 8:51 Awb. Zie *Kamerstukken II* 1992/93, 22495, nr. 10, p. 41. Dit uitgangspunt heeft de wetgever ook niet verlaten na de wijziging van die bepaling. Vgl. *Kamerstukken II* 2013/14, 33771, nr. 8, p. 8.

⁷⁵ Vgl. *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 127-128.

⁷⁶ Artikel 14 lid 3 Wet RO. Zie artikel 1, aanhef en onder d, Wet RO voor de definitie van 'gerechtsambtenaar'. Vgl. ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33771, nr. 8, p. 8.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 1999/2000, 27181, nr. 3, p. 44-45, *Kamerstukken II* 2000/01, 27181, nr. 6, p. 93-94 en *Kamerstukken I* 2001/02, 27181, nr. 55a, p. 29-30. Daarbij moet overigens niet worden onderschat dat de juridische ondersteuning daarop toch vaak invloed kan uitoefenen. Zie daarover Holvast 2017a, Holvast 2017b en Praagman en Doornbos 2012.

De lichte variant laat dit systeem intact. De griffier verricht zoals gezegd op aanwijzing van de bestuursrechter ondersteunende werkzaamheden. Door het karakter van de aanwijzing ontstaat voor de griffier de verplichting daaraan te voldoen en blijft de bestuursrechter eindverantwoordelijk.

Zware variant

De Awb biedt geen grondslag voor de zware variant. De Awb kent namelijk de figuur van vooronderzoeker niet, laat staan dat een andere functionaris dan de bestuursrechter of de griffier eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft in het vooronderzoek. Voor het invoeren van deze variant moet daarom de Awb worden aangepast.⁷⁸

3.2.2. De vorm van de vooronderzoekscomparitie⁷⁹

Een zitting moet openbaar zijn, zodat het rechterlijk optreden inzichtelijk en controleerbaar is.⁸⁰ Deze voorwaarde geldt niet voor de vooronderzoekscomparitie. De vooronderzoekscomparitie is immers geen zitting als bedoeld in artikel 8:56 Awb. De vooronderzoekscomparitie is een onderzoeksactiviteit voorafgaand aan de zitting. De griffier of vooronderzoeker is op dat moment niet bezig met de beslechting van een geschil.⁸¹

De vooronderzoekscomparitie vervangt slechts de onderzoeksactiviteiten die nu ook voorafgaand aan een zitting plaatsvinden en breidt deze verder uit. Zo worden ook nu al de zogenaamde ‘griffierbrieven’ met vragen en/of opmerkingen verzonden door de griffier en eenzijdig telefonisch contact met partijen opgenomen (bijvoorbeeld om ontbrekende stukken op te vragen).⁸² Voor deze onderzoeksactiviteiten geldt op dit moment niet de openbaarheidseis. Wel is duidelijk dat voor beide partijen inzichtelijk en controleerbaar moet zijn welke correspondentie met de partijen wordt gepleegd. Dat wordt met de vooronderzoekscomparitie verder versterkt. De onderzoeksactiviteiten vinden immers plaats in de aanwezigheid van alle partijen. Hierdoor kunnen partijen over en weer op elkaar reageren.

De vooronderzoekscomparitie kan in verschillende vormen plaatshebben. Wij denken aan een bijeenkomst via een afdoende beveiligd digitaal medium of via een afdoende beveiligd meezijdig telefoongesprek (tezamen noemen wij dit een ‘vooronderzoekscomparitie op afstand’). Los van de mogelijkheden van een vooronderzoekscomparitie op afstand bestaat de mogelijkheid om een fysieke bijeenkomst in het betreffende gerechtsgebouw te houden. Het is uiteindelijk aan de bestuursrechter (in de lichte variant) of aan de vooronderzoeker (in de zware variant) per geval te bepalen welke van deze vormen voor de zaak het meest geschikt is.

⁷⁸ Zie ook CCJE 2019, paragraaf 27, waarin naar voren komt dat wanneer een griffier of andere juridisch ondersteuner onafhankelijk van de rechter bepaalde werkzaamheden verricht (zoals het nemen van procesbeslissingen, het benoemen van een deskundige of het horen van partijen) daarvoor een wettelijke basis noodzakelijk is.

⁷⁹ Voor zowel de lichte variant als de zware variant is de vorm hetzelfde. In deze paragraaf is daarom geen onderscheid gemaakt tussen beide varianten.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 139 en *Kamerstukken II* 2014/15, 34059, nr. 6, p. 36.

⁸¹ Vgl. *Kamerstukken II* 1992/93, 22495, nr. 10, p. 28.

⁸² Vgl. *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 4, p. 4.

De vraag die daarbij naar voren komt, is in hoeverre de Awb voor elk van deze vormen handvatten biedt. Aangezien de Awb geen bepalingen kent over de vorm van comparities, durven wij het standpunt in te nemen dat het ook mogelijk moet zijn een vooronderzoekscomparitie op afstand te houden.

Daarnaast kan worden betoogd dat – hoewel hiervoor al duidelijk werd dat de vooronderzoekscomparitie geen zitting betreft – wellicht moet worden aangesloten bij afdeling 8.2.5 van de Awb. Maar ook in die afdeling zijn geen bepalingen te vinden over de vorm waarin zittingen gehouden moeten worden. Duidelijk is wel dat ten tijde van de invoering van hoofdstuk 8 Awb de techniek nog niet zo ver was gevorderd dat zittingen op afstand gehouden konden worden. Het is daarom niet vreemd dat de parlementaire geschiedenis van hoofdstuk 8 van de Awb geen aanknopingspunten biedt voor een zitting op afstand. Blijkbaar heeft de wetgever voor ogen gestaan dat zittingen in fysieke vorm in een gerechtsgebouw worden gehouden.⁸³

Het is de vraag of deze enge interpretatie van het standpunt van de wetgever voor zittingen geen herijking verdient voor wat betreft de vooronderzoekscomparitie.⁸⁴ In een maatschappij en tijdgeest waarin, zoals in het voorjaar van 2020 tijdens de coronapandemie, een groot deel van het leven en communicatie zich digitaal afspeelt, zal ook het bestuursprocesrecht moeten meebewegen. Wordt het niet tijd om het bestuursprocesrecht te ontdoen van het ouderwetse imago en in juridische zin te accepteren dat zittingen ook anders dan in fysieke vorm kunnen plaatsvinden?⁸⁵

Ook hierom betogen wij dat de vooronderzoekscomparitie op afstand moet kunnen plaatsvinden. Daarbij moet overigens niet worden vergeten dat de normen die rondom een fysieke zitting gelden,⁸⁶ belangen beschermen die ook tijdens de vooronderzoekscomparitie beschermd moeten blijven. Anders gezegd: de vooronderzoekscomparitie op afstand moet (naast onder meer de procesregels die gelden rondom de uitnodiging) plaatsvinden via een beveiligd tweezijdig communicatiemiddel, waarbij sprake moet zijn van een deugdelijke verslaglegging (zie daarover ook par. 3.2.4).

⁸³ Steun voor dit standpunt kan ook worden gevonden in de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (*Stb.* 2020, 124). De wetgever zag in verband met de in het voorjaar van 2020 ontstane coronapandemie aanleiding om digitale of telefonische zittingen mogelijk te maken (art. 2, eerste lid). Mocht de wetgever van mening zijn geweest dat de Awb daarvoor al voldoende grondslag bood, dan werd met de Tijdelijke wet water naar de zee gedragen.

⁸⁴ Vgl. Van Breda e.a. 2020, p. 2042-2043. Vanwege de coronapandemie zijn met telefonie, videoverbindingen of andere audiovisuele transmissie bij veel gerechten al ervaringen opgedaan (zie artikel 2 van de Tijdelijke Wet COVID-19) en ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:992, *AB* 2020/164, m.nt. P.R. Rodrigues, *JB* 2020/71, m.nt. G.J. Stoepker, *Gst.* 2020/66, m.nt. R. Stijnen.

⁸⁵ Wij benadrukken het belang van fysiek contact tussen de rechter en partijen op een zitting. Wij betogen niet dat de fysieke zitting moet worden vervangen door een zitting op afstand. De kern van ons betoog is dat in aanvulling op de fysieke zitting partijen er ook voor moeten kunnen kiezen een zitting op afstand te houden.

⁸⁶ Zoals hoor en wederhoor en recht op een eerlijk proces. Wij noemen hier uitdrukkelijk niet de eis van openbaarheid van de zitting. Weliswaar is het openbaarheidsaspect van groot rechtsstatelijk belang voor de zitting, maar het geldt niet voor de vooronderzoekscomparitie. Vgl. *Kamerstukken II* 2019/20, 35434, nr. 3, p. 4-5. Zie hierover verder paragraaf 3.3.1.

3.2.3. De vrijwillige basis voor de indiener van het (hoger) beroep

De in de Awb neergelegde regels rondom het vooronderzoek zijn facultatief. De bestuursrechter kan daarvan gebruikmaken, maar is daartoe niet verplicht. Dat verandert in het vooronderzoek 2.0. De bestuursrechter in de lichte variant en de vooronderzoeker in de zware variant zullen in beginsel een vooronderzoekscomparitie moeten gelasten. Enkel in bijzondere gevallen, de gevallen als bedoeld in art. 8:54 Awb en wanneer partijen aangeven daaraan geen belang te hechten, kan de bestuursrechter of de vooronderzoeker daarvan afzien. Zoals we al eerder schreven⁸⁷ is het bestuursprocesrecht er volgens de wetgever (ook) op gericht om het gevoel en de indruk van partijen in het kader van de rechtspleging te verbeteren.⁸⁸ Dit geldt het meest voor de partij die zich tot de bestuursrechter wendt voor rechtsbescherming.⁸⁹ Dat geldt ook voor een derde-belanghebbende die als partij deelneemt aan het geding (artikel 8:26 Awb) of voor het betrokken bestuursorgaan.⁹⁰ Als partijen daarom aangeven geen heil te zien in een vooronderzoekscomparitie, draagt het vooronderzoek 2.0 aan die doelstelling van het bestuursprocesrecht niet bij en gaan wij uit dat het houden daarvan niet leidt tot een verbetering van de ervaren procedurele rechtvaardigheid. In dat geval kan de bestuursrechter daarvan afzien.⁹¹ Dat betekent dat de bestuursrechter in die gevallen terugvalt op het reguliere vooronderzoeksinstrumentarium.

De huidige Awb kent geen bepaling die een handvat kan bieden voor deze verplichting voor de bestuursrechter, laat staan voor de vooronderzoeker. Deze kan mogelijk worden gevonden in art. 8:41a Awb. Wij durven echter niet zo ver te gaan dat deze verplichting rechtstreeks uit deze bepaling volgt, alleen al omdat het artikel spreekt van ‘zoveel mogelijk’. Dat leidt volgens ons echter niet tot de conclusie dat de lichte variant niet kan worden ingevoerd. De bestuursrechters kunnen namelijk besluiten deze variant in beginsel in te voeren op basis van wat in paragraaf 3.2.1 is geschreven. Zoals al is geconcludeerd in paragraaf 3.2.1 moet echter voor de zware variant de Awb worden aangepast.

3.2.4. De schriftelijke verslaglegging van de vooronderzoekscomparitie

Lichte variant

Uit een oogpunt van transparantie en om voor de bestuursrechter inzichtelijk te maken wat tijdens de vooronderzoekscomparitie is besproken, is noodzakelijk dat hiervan verslaglegging

⁸⁷ Zie paragraaf 3.1.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 4, p. 6 en *Kamerstukken II* 2014/15, 34059, nr. 3, p. 28-29.

⁸⁹ In veruit de meeste gevallen is het bestuursorgaan de verwerende partij en de burger die rechtsbescherming zoekt (rechtzoekende). De ervaren procedurele rechtvaardigheid ziet met name op rechtzoekende. Zoals omschreven in hoofdstuk 1 wordt de vooronderzoekscomparitie voorgesteld ter bevordering van de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Dit betekent dat als de rechtzoekende geen behoefte heeft aan de vooronderzoekscomparitie, hij daarvan kan afzien.

⁹⁰ Bijvoorbeeld in zaken waarin sprake is van meerdere procedures over verschillende besluiten van een belanghebbende met een achterliggend geschil. Het bestuursorgaan kan er baat bij hebben dat in het vooronderzoek de omvang van het geschil duidelijk wordt vastgesteld en/of een verdere juridisering van het geschil wordt voorkomen.

⁹¹ *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 3, p. 13.

plaatsvindt.⁹² Wat betreft het onderzoek ter zitting geldt de regel dat de griffier aantekeningen maakt (art. 8:61, tweede lid, Awb). De griffier maakt echter ook een proces-verbaal van de zitting, wanneer de bestuursrechter naar aanleiding van een verzoek van een partij dat beslist dan wel een hogerberoepsrechter daarom verzoekt (art. 8:61, derde lid, Awb). Het is, mede vanwege de daarmee gepaard gaande werklast, de praktijk dat niet altijd processen-verbaal worden opgemaakt. Veelal wordt volstaan met de aantekeningen van de zitting. Dat is volgens de wetgever meer van deze tijd.⁹³ Aangezien bij een zitting wordt toegestaan dat de griffier (slechts) aantekeningen maakt en die zo nodig aan partijen ter beschikking stelt, betekent dit dat de Awb ook toestaat dat de griffier van de vooronderzoekscomparitie slechts aantekeningen en geen proces-verbaal maakt.⁹⁴

Deze aantekeningen vervullen een belangrijke functie binnen de procedure. De bestuursrechter kan namelijk uit deze aantekeningen afleiden wat de omvang van het geschil is, of er een achterliggend geschil bestaat, de partij op de hoogte is van de bewijslast, de partij binnen een bepaalde termijn nadere bewijsstukken wil overleggen en wat de door partijen gewenste procedure is.⁹⁵ De bestuursrechter neemt indachtig hetgeen partijen tijdens de vooronderzoekscomparitie hebben opgemerkt de noodzakelijke procesbeslissingen. Op die manier bieden de aantekeningen de basis voor de procesbeslissingen van de bestuursrechter. Net als bij het onderzoek ter plaatse door de griffier, maken deze aantekeningen deel uit van het procesdossier (art. 8:51, derde lid, Awb).⁹⁶

Zware variant

De vooronderzoeker krijgt de bevoegdheid om in beperkte mate procesbeslissingen te nemen. Deze bevoegdheden moeten in de Awb worden opgenomen. Zoals hierboven beschreven, vervullen de aantekeningen daarbij een belangrijke functie. Voor de transparantie en ter verduidelijking van de status van deze aantekeningen, lijkt een bepaling in de Awb aangewezen.

3.2.5. De onderwerpen die tijdens de vooronderzoekscomparitie kunnen worden besproken⁹⁷

Tijdens de vooronderzoekscomparitie kan een veelheid aan onderwerpen de revue passeren. Van belang is dat de vooronderzoekscomparitie een zodanige inhoud heeft, dat deze bijdraagt aan de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid. Zoals besproken in hoofdstuk 1 betekent dit dat er in ieder geval duidelijkheid gecreëerd moeten worden over de belangrijkste twistpunten, de bewijslastverdeling en de verdere procedure. De wetgever heeft in het kader van de finale geschilbeslechting gewezen op de mogelijkheid van een mondeling contact met partijen over deze onderwerpen.⁹⁸ Deze verwijzing is voor reden om te concluderen dat de te bespreken onderwerpen van het vooronderzoek 2.0 binnen de Awb passen. Daarnaast is het

⁹² De verslaglegging vervangt immers de hiervoor al genoemde ‘griffiersbrieven’, zie *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 4, p. 4

⁹³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, nr. 3, p. 52 en 61.

⁹⁴ Naast de mogelijkheden die artikel 8:36e Awb biedt.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 3, p. 5-6.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 1992/93, 22495, nr. 10, p. 41.

⁹⁷ Voor zowel de lichte variant als de zware variant zijn de onderwerpen hetzelfde. In deze paragraaf is daarom geen onderscheid gemaakt tussen beide varianten.

⁹⁸ Vgl. *Kamerstukken I* 2012/13, 32450, C, p. 5-6 waarin de wetgever deze onderwerpen ook noemt.

goed denkbaar dat op de vooronderzoekscomparitie ook wordt gesproken over alternatieve oplossingen. Niet alle partijen zijn immers geholpen met een uitspraak.⁹⁹

3.3. *In hoeverre staat de Awb in de weg aan het vooronderzoek 2.0?*

Wij vermoeden dat niet iedere lezer direct enthousiast is geworden van ons voorstel voor het vooronderzoek 2.0. Mogelijk zien die lezers zelfs (juridische) belemmeringen. Wij brengen hier echter in herinnering dat in de lichte variant de vooronderzoekscomparitie geen zitting is, de griffier geen procesbeslissingen neemt en de eindverantwoordelijkheid bij de bestuursrechter blijft. Daarmee zijn volgens ons de meeste belemmeringen ondervangen. Hierna gaan we in op een aantal van die mogelijke belemmeringen in. Daarbij staan we ook stil bij de vraag in hoeverre de Awb moet worden aangepast voor de zware variant.

3.3.1. *Openbaarheid van de vooronderzoekscomparitie*¹⁰⁰

In de Awb is, in lijn met artikel 121 Grondwet, bepaald dat een zitting in beginsel openbaar is (art. 8:62, eerste lid, Awb).¹⁰¹ Met de term ‘terechtzittingen’ wordt in de Grondwet bedoeld de zittingen van de gerechten die tot de rechterlijke macht behoren.¹⁰²

De vooronderzoekscomparitie is geen zitting als bedoeld in afdeling 8.2.5 Awb. Het gaat slechts om een onderzoeksactiviteit van de griffier bestaande uit een mondeling contactmoment met partijen. De vooronderzoekscomparitie vervangt de niet-openbare griffiersbrief of het niet-openbare telefoongesprek met één van de partijen. Tijdens de vooronderzoekscomparitie worden geen procesbeslissingen genomen en er vindt ook geen (voorlopige) beoordeling van het beroep plaats. De openbaarheidseisen die de Awb stelt aan zittingen, staan daarmee niet in de weg aan het houden van een vooronderzoekscomparitie.

Wij denken dat het vooronderzoek 2.0 bijdraagt aan de transparantie en openbaarheid van het vooronderzoek, in elk geval voor partijen. In de huidige praktijk stuurt een onbekende griffier brieven of houdt deze telefoongesprekken. Deze onderzoekshandelingen zijn zoals gezegd niet openbaar.¹⁰³ Met name bij de telefoongesprekken zoals die nu gevoerd (kunnen) worden zijn niet alle partijen op de hoogte van wat er exact is besproken. Bij de vooronderzoekscomparitie zijn alle partijen betrokken en zij weten daardoor wat inhoudelijk is besproken. Daarnaast worden zij in de uitnodiging van de vooronderzoekscomparitie en genomen procesbeslissingen gewezen op de verantwoordelijke bestuursrechter en de naam van de griffier.¹⁰⁴ In zoverre draagt het vooronderzoek 2.0 bij aan de transparantie van het vooronderzoek.

⁹⁹ Zie over de effectiviteit daarvan Marseille 2012, p. 20-22.

¹⁰⁰ Dit aspect ziet niet op degene die de vooronderzoekscomparitie leidt. Vandaar dat geen onderscheid is gemaakt tussen de varianten.

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 139. Het doel van de openbaarheid is onder meer dat het mogelijk is het werk van rechters te controleren, zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34059, nr. 6, p. 36.

¹⁰² *Kamerstukken II* 1979/80, 16162, nrs. 3-4, p. 21.

¹⁰³ Zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 3, p. 5 en *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 4, p. 4 voor kritische opmerkingen van de wetgever over deze praktijk. Zie ook Koenraad en Verbeek 2014, p. 54-70.

¹⁰⁴ Vgl. de noot van Koenraad en Verbeek in *AB* 2020/306, punt 6.

3.3.2. *Wraking*

Lichte variant

Men kan zich afvragen of de griffier moet kunnen worden gewraakt. Wraking is bedoeld als waarborg tegen inbreuken op de onpartijdigheid en tegen de schijn van partijdigheid van de rechter.¹⁰⁵ Het middel van wraking is dan ook gericht tot de rechters die de zaak behandelen (art. 8:15 Awb). Gelet hierop kan een griffier op dit moment niet worden gewraakt.¹⁰⁶ Het gaat er echter om of het ontbreken van een wrakingsregeling voor de griffier een belemmering vormt voor de nieuwe rol en de werkzaamheden die de griffier in deze variant moet uitvoeren. Wij menen van niet. Als de rol van de griffier in de vooronderzoekscomparitie wordt afgezet tegen de hiervoor genoemde ratio van wraking, leidt dit namelijk niet tot de conclusie dat de griffier moet kunnen worden gewraakt. De griffier neemt immers geen (proces)beslissingen, behandelt en beoordeelt niet het (hoger) beroep en de eindverantwoordelijkheid blijft bij de bestuursrechter. Het is en blijft de bestuursrechter die bepaalt hoe het vooronderzoek wordt vormgegeven, die de procesbeslissingen neemt, die het onderzoek ter zitting leidt waar de inhoudelijke behandeling van de zaak plaatsvindt en die de uitspraak doet. Uiteraard kan het voorkomen dat een partij zich onheus bejegend voelt door de desbetreffende griffier tijdens de vooronderzoekscomparitie. Dat kan ook nu het geval zijn bij een telefoongesprek met de griffier of door de toon van een griffiersbrief. Net als nu het geval is, lijkt ons de klachtenregeling¹⁰⁷ hiervoor een voldoende waarborg te bieden.

We onderkennen hierbij evenwel het spanningsveld waarin de griffier zich zal begeven wanneer de bewijspositie van partijen wordt besproken. Een partij kan al snel het gevoel krijgen dat de griffier een oordeel geeft over de bewijspositie. Het is daarom denkbaar dat deze partij in dat geval de griffier zal willen wraken. Wij willen hierbij wijzen op een aantal aspecten van het vooronderzoek 2.0. Allereerst zal de griffier ervoor moeten zorgen (en dus moeten zijn onderlegd en getraind¹⁰⁸) dat hij geen oordeel geeft over de bewijspositie, dan wel een partij daartoe het gevoel geeft. Wij menen dat de griffier niets meer kan doen dan een partij wijzen op de (onduidelijkheid van de) bewijspositie die volgt uit bestaande rechtspraak of de wet. De griffier moet hierover niet in discussie gaan. De griffier kan enkel aangeven dat de desbetreffende bewijspositie al eens aan bod is gekomen in een bepaalde uitspraak, uit de wet volgt of hierover nog veel onduidelijkheid bestaat. Bovendien zal de griffier moeten benadrukken dat het aan de bestuursrechter is, ook los van wat uit de bestaande rechtspraak en wet kan worden afgeleid, om de bewijspositie vast te stellen en het bewijs te waarderen.

Verder willen we nog wijzen op het aspect dat de griffier in het vooronderzoek 2.0 juridisch gezien geen beslissingen kan nemen. Ook nu kan het al voorkomen dat een partij het gevoel krijgt dat een griffier een beslissing neemt. Dit is bijvoorbeeld het geval als de griffier in een telefoongesprek de partij op een juridisch aspect wijst of in een brief naar een uitspraak

¹⁰⁵ *Kamerstukken II 1991/92*, 22495, nr. 3, p. 111-115 en *Kamerstukken II 1998/99*, 26523, nr. 3, p. 9-10.

¹⁰⁶ Zie ABRvS 9 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:779, r.o. 5.

¹⁰⁷ Te raadplegen via de volgende link: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Contact/U heeft-een-klacht>. Zie ook Holvast 2014, p. 25-26.

¹⁰⁸ Wij wijzen in dit kader ook op de omstandigheid dat de griffier als gerechtsambtenaar de eed of belofte heeft afgelegd. Zie ook Holvast 2014, p. 30 en Soeharno 2013.

verwijst. Nog duidelijker komt dit naar voren als de bestuursrechter de griffier opdraagt een onderzoek ter plaatse in te stellen en een partij bij dit onderzoek door de griffier het gevoel krijgt dat deze partijdig is. Het ontbreken van een wrakingsregeling hiervoor heeft, voor zover ons bekend, niet tot problemen geleid. Zoals gezegd kan de partij een klacht indienen, maar de partij kan ook de bestuursrechter wraken onder wiens verantwoordelijkheid de griffier heeft gehandeld. In zoverre verschilt deze situatie niet van de situatie in ons voorstel.

Zware variant

De vooronderzoeker krijgt in deze variant eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Met die bevoegdheden kan de vooronderzoeker direct invloed uitoefenen op de procedure en daarmee ook indirect op de uitkomst van de zaak. Met het oog hierop kan worden betoogd dat een vooronderzoeker moet kunnen worden gewraakt. In dat geval behoeft Afdeling 8.1.4. Awb aanpassing.¹⁰⁹

3.3.3. Bewijslastverdeling en de tien-dagen-termijn

Lichte variant

Verder is het de vraag of het aan de orde stellen van de bewijspositie en het afspreken van termijnen voor het indienen van nader bewijs tijdens de onderzoekscomparitie in strijd is met de Awb.

Wij menen dat het aan de orde stellen van de bewijspositie in het vooronderzoek niet in strijd is met enige bepaling in de Awb. De Awb kent immers geen bepaling die dit verbiedt. Bovendien is het juist de bedoeling van de wetgever dat in een vroeg stadium van de beroepsprocedure tijdens een mondeling contact met partijen de bewijslastverdeling aan de orde komt.¹¹⁰ Zoals uit paragraaf 3.2.1 volgt, biedt de Awb hiervoor zelfs aanknopingspunten (art. 8:41a Awb).

Tijdens de vooronderzoekscomparitie is het mogelijk dat partijen afspraken maken over het indienen van nader bewijs.¹¹¹ De griffier neemt deze afspraak in de verslaglegging op. Het is echter aan de bestuursrechter om te bepalen hoe het vooronderzoek wordt vormgegeven en welke processuele handelingen binnen welke termijn moeten worden verricht.¹¹² Wij

¹⁰⁹ Zie is dit verband ook CCJE 2019, paragraaf 55 en aanbeveling 11. Het is overigens ook denkbaar dat een wrakingsregeling voor de vooronderzoeker niet noodzakelijk is. De vooronderzoeker kan weliswaar invloed uitoefenen op de wijze waarop de procedure verloopt, maar hij is uiteindelijk niet betrokken bij de inhoudelijke beoordeling van het geschil. De invloed van de vooronderzoeker is dus in feite beperkt. Om die reden denken wij dat een wrakingsregeling eigenlijk niet noodzakelijk is en ook in deze variant kan worden volstaan met een klachtenregeling. Om tegemoet te komen aan eventuele bezwaren over de positie van de vooronderzoeker, stellen wij echter voorlopig een aparte wrakingsregeling voor de vooronderzoeker voor.

¹¹⁰ *Kamerstukken I* 2012/13, 32450, C, p. 5-6.

¹¹¹ De griffier wijst een partij bijvoorbeeld op vaste rechtspraak van een hoger beroepsrechter waaruit volgt dat de aanvrager een bepaalde aanspraak aannemelijk moet maken. De partij trekt hieruit de conclusie dat hiervoor bewijs moet worden geleverd en dat dit bewijs nog niet is overgelegd. Deze partij kan dan in overleg met de andere partij afspreken dat binnen een bepaalde termijn alsnog bewijs wordt overgelegd en dat de andere partij daarna een termijn krijgt hierop te reageren. De griffier legt deze afspraak in de aantekeningen vast.

¹¹² *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 127-128.

verwachten dat de bestuursrechter deze afspraak zal volgen en een procesbeslissing neemt conform deze afspraak, tenzij de bestuursrechter aanleiding ziet hiervan af te wijken.¹¹³ Het nemen van een dergelijke procesbeslissing door de bestuursrechter komt er met name op neer dat de bestuursrechter termijnen bepaalt waarbinnen een partij nadere bewijsstukken overlegt en binnen welke termijn de andere partij hierop kan reageren. Uit een onderzoek naar de mening van Nederlanders over de kwaliteit en innovatie van de rechtspraak volgt dat er veel draagvlak is voor het stellen van termijnen en het handhaven van deze termijnen tijdens een procedure.¹¹⁴ Het vooronderzoek 2.0 draagt hieraan bij en dat is ook in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever. Het is volgens de wetgever immers de bedoeling dat de bestuursrechter maatwerk biedt over het verloop van het vooronderzoek en dat hij voor zover nodig termijnen stelt.¹¹⁵

Het is echter de vraag hoe deze afspraken en de daaropvolgende procesbeslissingen zich verhouden tot de tiendagentermijn (art. 8:58, eerste lid, Awb). Stel dat een partij buiten de afgesproken termijn maar wel uiterlijk tien dagen voor de zitting stukken overlegt, mag de bestuursrechter deze stukken dan weigeren? Wij betogen dat de bestuursrechter *kan* beslissen dat deze stukken buiten de beoordeling blijven. Hierbij is van belang dat de bestuursrechter een procesbeslissing heeft genomen en een partij daardoor in beginsel is gebonden aan deze termijn.¹¹⁶ Ook nu is het al mogelijk dat de bestuursrechter een termijn stelt die afwijkt van de tiendagentermijn.¹¹⁷ In zoverre is het vooronderzoek 2.0 niet in strijd met de Awb. De bestuursrechter zal echter gelet op de tiendagentermijn zeer terughoudend *moeten* zijn met het buiten de beoordeling laten van stukken. Net als nu zal de bestuursrechter daarbij moeten beoordelen of sprake is van strijd met de goede procesorde.¹¹⁸ Hierbij kan de bestuursrechter betrekken dat de partij eerder akkoord is gegaan met deze niet gehaalde termijn. Ondanks dat een partij zich niet heeft gehouden aan een eerdere afspraak, vermoeden wij dat hier niet snel sprake van zal zijn. Wij wijzen hierbij nogmaals op de bedoeling van het vooronderzoek 2.0. Doordat op de vooronderzoekscomparitie is stilgestaan bij de bewijspositie van partijen en partijen daarna de gelegenheid hebben gekregen (nader) bewijs in het geding te brengen, heeft dit bijgedragen aan de procedurele rechtvaardigheid. Bovendien vermoeden wij dat in veel gevallen partijen zich aan de afspraken houden, waardoor de bestuursrechter en de andere partij(en) niet vlak voor de zitting worden overvallen door nieuwe stukken.¹¹⁹

¹¹³ Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geval dat door de afspraak het processuele evenwicht tussen partijen zal worden verstoord of het verloop van de procedure zal worden gefrustreerd (bijvoorbeeld de redelijke termijn).

¹¹⁴ *Kamerstukken II* 2014/15, 34059, nr. 6, p. 1.

¹¹⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 34059, nr. 3, p. 1 en 24 in relatie tot *Kamerstukken I* 2015/16, 34059, D, p. 2 en *Kamerstukken I* 2015/16, 34059, I, p. 25.

¹¹⁶ Vgl. *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 127-128.

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, nr. 3, p. 50.

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 137-138 en *Kamerstukken II* 2014/15, 34059, nr. 3, p. 26.

¹¹⁹ Bij veel procespartijen ‘verdwijnt het dossier in de kast’ nadat de zaak aanhangig is gemaakt en de beroepsgronden zijn ingediend. Pas als de zaak op zitting wordt gepland, wordt het dossier weer ‘uit de kast gehaald’. Dan worden eventueel nieuwe stukken en bewijsmiddelen in het geding gebracht. Juist door in het begin van de procedure tijdens de vooronderzoekscomparitie hier aandacht aan te besteden, wordt hierin verandering gebracht. Wij vermoeden dat er daardoor in minder gevallen vlak voor de zitting nog (omvangrijke) stukken in het geding worden gebracht.

Zware variant

De vooronderzoeker kan een procesbeslissing nemen in de vorm van het stellen van een termijn voor het nader indienen van stukken. De Awb biedt hiervoor geen grondslag en in zoverre is sprake van een belemmering voor dit aspect van de zware variant. De Awb zal hierop moeten worden aangepast.

3.3.4. Recht op een zitting¹²⁰

Iedere rechtzoekende heeft in beginsel recht op een zitting bij een rechter. Dit recht volgt niet expliciet uit de Awb, maar uit artikel 6 EVRM en het verdedigingsbeginsel.¹²¹ Dit recht vormt geen enkele belemmering voor het vooronderzoek 2.0. Wij benadrukken dat na de vooronderzoekscomparitie (uiteindelijk) altijd een onderzoek ter zitting zal volgen, tenzij een partij toestemming geeft uitspraak te doen zonder zitting (art. 8:57 Awb). Ook in het vooronderzoek 2.0 heeft de rechtzoekende dit recht en doet daaraan op geen enkele manier af. Als de partijen te kennen geven geen behoefte te hebben aan de vooronderzoekscomparitie, dan geldt de verplichting om deze te houden niet. Deze partij zal dan gelijk op de zitting bij de bestuursrechter komen, tenzij de bestuursrechter een andere procesbeslissing neemt (bijvoorbeeld via art. 8:54 Awb).

3.3.5. Beperkte rol griffier in de Awb¹²²

De Awb kent aan de griffier slechts in beperkte mate taken toe. Het is de vraag of de griffier zonder wettelijke duidelijkheid een rol kan spelen zoals omschreven in de lichte variant. Wij beantwoorden die vraag bevestigend. Het eerste argument daarvoor heeft te maken met de huidige praktijk. Binnen de bestuursrechtelijke rechtscolleges is sprake van een situatie waarin een groot deel van de feitelijke werkzaamheden van de bestuursrechter onder diens verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd door gerechtsambtenaren.¹²³ Dat geldt ook voor het verrichten van onderzoeksactiviteiten in het vooronderzoek. Weliswaar bepaalt de bestuursrechter welke onderzoeksactiviteiten worden verricht, maar het is veelal de gerechtsambtenaar die deze feitelijk uitvoert.¹²⁴ De Awb biedt voor deze praktijk geen directe of indirecte aanknopingspunten. Waarom zou de Awb dan wel in de weg staan aan een griffier die een vooronderzoekscomparitie leidt?

¹²⁰ Dit geldt voor zowel de lichte als de zware variant, zodat in deze paragraaf geen onderscheid is gemaakt.

¹²¹ *Kamerstukken II 2007/08*, 31352, nr. 3, p. 13, *Kamerstukken II 2007/08*, 31352, nr. 6, p. 17-18 en *Kamerstukken II 2008/09*, 31352, nr. 8, p. 28.

¹²² Dit aspect ziet volledig op de lichte variant en speelt geen rol bij de zware variant. De vooronderzoeker zal namelijk eerst in de Awb moeten worden geïntroduceerd.

¹²³ Vgl. Van Os van den Abeelen 2011 en Holvast 2017a.

¹²⁴ Bijvoorbeeld de gerechtsambtenaar constateert in het vooronderzoek dat bepaalde inlichtingen noodzakelijk zijn voor de beoordeling van het (hoger) beroep. De gerechtsambtenaar stelt aan de bestuursrechter voor deze inlichtingen bij een partij in te winnen. De bestuursrechter bestudeert dit voorstel en beslist dat deze inlichtingen inderdaad moeten worden ingewonnen. Vervolgens stelt de gerechtsambtenaar hierover een griffierbrief op en verzendt deze naar de partij.

Het tweede argument is gelegen in de bevoegdheid van de bestuursrechter een griffier op te dragen een onderzoek ter plaatse in te stellen (art. 8:51, eerste lid, Awb).¹²⁵ De rol van de griffier tijdens een dergelijk onderzoek ter plaatse gaat verder dan slechts een administratieve. Sterker nog: de rol die een griffier heeft tijdens een onderzoek ter plaatse is sterk vergelijkbaar met de rol die een griffier heeft tijdens een vooronderzoekscomparitie in de lichte variant. In beide gevallen verricht de griffier een onderzoeksactiviteit. De griffier is daartoe in de meeste gevallen goed uitgerust. In de praktijk komt dat veelal neer op het hebben gevolgd van een rechtenopleiding aan een universiteit in combinatie met behoorlijke werkervaring in het bestuursrecht.¹²⁶ De gerechtsambtenaar die hierbij dus de rol van griffier uitoefent is niet slechts een administratief medewerker.¹²⁷

Tot slot merken wij op dat de omstandigheid dat de griffier slechts zeer beperkt wordt genoemd in de Awb, op zichzelf gezien geen belemmering vormt voor de rol van de griffier zoals omschreven in de lichte variant. Ook de bode heeft een rol in het bestuursprocesrecht, namelijk bij het uitroepen van het onderzoek ter zitting. In de Awb, noch in de Wet RO wordt de bode genoemd, laat staan dat in deze wetten is opgenomen dat de bode taken uitvoert. Het ontbreken hiervan vormt geen belemmering voor de rol die de bode in de procedure heeft. Ook hieruit volgt dat het ontbreken van een wettelijke regeling voor een dergelijke feitelijke rol, geen belemmering hoeft te vormen.

3.4. Conclusie en aanpassing Awb

Wij concluderen dat de vooronderzoekscomparitie van de lichte variant binnen de bepalingen van de Awb past. De grondslag hiervoor kan worden gevonden in de bevoegdheden van de bestuursrechter in het vooronderzoek en in artikel 8:41a Awb. Dit voorstel is, zoals hierboven betoogd, verder in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever en de doelstellingen van het bestuursprocesrecht. Op het eerste gezicht kan een aantal mogelijke belemmeringen worden opgeworpen. Echter, bij nadere bestudering van het vooronderzoek 2.0, deze mogelijke belemmeringen en de huidige praktijk, zijn dit geen juridische beletselen voor een experiment met de lichte variant op dit moment.

Als uit een evaluatie blijkt dat de lichte variant succesvol is, geven wij de wetgever in overweging de vooronderzoekscomparitie in de Awb op te nemen. Van oudsher heeft de griffier namelijk slechts een administratieve functie. In het vooronderzoek 2.0 heeft de griffier ook een naar buiten gerichte juridisch inhoudelijke functie. Die functie past dus niet bij de oorspronkelijke rol van de griffier. Reeds hierom zijn wij van mening dat voor ons voorstel een aparte functionaris moet worden geïntroduceerd: de zware variant.

Daar komt bij dat het optreden en de beslissingen van deze functionaris (directe) gevolgen kunnen hebben voor het verdere verloop van de procedure en daarmee ook (in)direct

¹²⁵ Zie hierover ook de voorganger van artikel 8:51, eerste lid, Awb, namelijk artikel 104 Beroepswet (oud) en *Kamerstukken II* 1992/93, 22495, nr. 10, p. 41.

¹²⁶ Zie hierover ook de functie-eisen in de vacatures voor juridisch medewerker/gerechtsjurist bij de Rechtspraak de volgende link:

https://www.werkenbijderechtspraak.nl/vacatures/?fwp_opleidingsniveau=wo.

¹²⁷ Zie hierover *Kamerstukken II* 2013/14, 33771, nr. 8, p. 8.

voor de inhoudelijke uitkomst van het geschil. Die gevolgen rechtvaardigen een wettelijke regeling voor deze functionaris, met een eigen verantwoordelijkheid en zelfstandige bevoegdheden. Hierdoor is voor partijen duidelijk wat de positie en de bevoegdheden van deze functionaris zijn. Bovendien kan er dan een wrakingsregeling voor deze functionaris in het leven worden geroepen. Daarnaast krijgen de procesbeslissingen van deze functionaris hierdoor een heldere status, waardoor ook duidelijk wordt in hoeverre de bestuursrechter is gebonden aan deze procesbeslissingen. Ten slotte geldt dat deze functionaris feitelijk een aantal taken van de bestuursrechter overneemt. Hierdoor geldt des te meer dat in de Awb wordt geregeld wat de verhouding is tussen deze functionaris en de bestuursrechter.

Verder verdient de vooronderzoekscomparitie op zichzelf gezien ook een plaats in de Awb. Dit heeft enerzijds te maken met het legaliteitsvereiste, namelijk dat een wettelijke basis helderheid over de juridische status verschaft.¹²⁸ Anderzijds wordt met een centrale regeling voorkomen dat ieder rechtcollege een eigen uitvoering geeft aan de vooronderzoekscomparitie. Een wettelijke basis borgt daarom een uniforme regeling. In deze wettelijke regeling kunnen bepalingen worden opgenomen over de verplichting, de vorm, de inhoud en de gevolgen van de vooronderzoekscomparitie.

Met andere woorden, als het vooronderzoek 2.0 (de lichte variant) een succes blijkt, regel dit dan goed in de Awb en voer ook een 'zware' variant in. In hoofdstuk 4 doen wij een voorzet voor een mogelijke regeling voor de zware variant.

¹²⁸ Vergelijk de argumenten van de wetgever bij de invoering van de bestuurlijke lus: *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 3, p. 5, *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 4, p. 4, *Kamerstukken II* 2008/09, 31352, nr. 8, p. 7-8 en *Kamerstukken I* 2008/09, 31352, C, p. 1-2.

4. De zware variant opgenomen in de Awb

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk doen wij een voorstel voor een wettelijke regeling voor de zware variant van het vooronderzoek 2.0. Over de inhoud daarvan hebben we in hoofdstuk 2 en 3 al grotendeels geschreven, zodat we op deze plaats de door ons voorgestelde bepalingen van een korte aanvullende toelichting voorzien.

4.2. Wettelijke regeling in de Awb voor de zware variant

De kern van de zware variant van de vooronderzoek 2.0 dient te worden opgenomen in de Awb. Artikel 8:12 komt daarom als volgt te luiden:

Artikel 8:12 Awb¹²⁹

1. De bestuursrechter kan aan een rechter-commissaris opdragen het vooronderzoek of een gedeelte daarvan te verrichten. Indien de bestuursrechter hiervan geen gebruik maakt, draagt de bestuursrechter de vooronderzoeker op een vooronderzoekscomparitie te houden. De bestuursrechter kan in afwijking hiervan een vooronderzoekscomparitie houden.
2. De vooronderzoeker houdt binnen twee weken na ontvangst van de op de zaak betrekking hebbende stukken als bedoeld in artikel 8:42, eerste lid, dan wel artikel 8:107, tweede lid een vooronderzoekscomparitie.
3. De vooronderzoeker heeft de leiding van de vooronderzoekscomparitie.
4. De vooronderzoeker houdt aantekeningen van het verhandelde tijdens de vooronderzoekscomparitie.
5. De vooronderzoekscomparitie kan plaatsvinden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. Indien de vooronderzoekscomparitie plaatsvindt door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel, dan wordt daarvan een geluidsopname gemaakt.
6. De vooronderzoeker kan de vooronderzoekscomparitie schorsen.
7. Indien bij de schorsing geen tijdstip van de nadere vooronderzoekscomparitie is bepaald, bepaalt de vooronderzoeker dit zo spoedig mogelijk. De griffier doet zo spoedig mogelijk mededeling aan partijen van het tijdstip van de nadere vooronderzoekscomparitie.

¹²⁹ Overigens onderkennen wij dat er ook een andere route bestaat: het benoemen van geschikte gerechtsauditeurs tot rechter-plaatsvervanger in het betreffende gerecht, waarna de gerechtsbesturen intern besluiten dat deze rechter-plaatsvervangers (uitsluitend) in de hoedanigheid van rechter-commissaris (art. 8:12 Awb) belast worden met het houden van vooronderzoekscomparities. Deze route heeft niet onze voorkeur. Niet alleen vinden wij dat procedureregels kenbaar en duidelijk (lees: wettelijk) moeten zijn vastgelegd, ook vinden wij dat deze route gerechtsbesturen te veel ruimte geeft, hiervan af te wijken en eigenhandig procedureregels te bepalen.

8. In de gevallen waarin schorsing van de vooronderzoekscomparitie heeft plaatsgevonden, wordt de zaak op de nadere vooronderzoekscomparitie hervat in de stand waarin zij zich bevond.

9. Tijdens de vooronderzoekscomparitie bespreekt de vooronderzoeker met partijen in ieder geval (de omvang van) het geschil, de gewenste procedure en de bewijspositie van partijen.

10. De vooronderzoeker neemt na de vooronderzoekscomparitie een beslissing over de toepassing van afdeling 8.2.3, artikel 8:43, eerste lid, artikel 8:50, eerste lid, dan wel artikel 8:51, eerste lid, de termijn waarbinnen een partij de gelegenheid krijgt stukken over te leggen of de behandeling van de zaak wordt aangehouden in verband met het beproeven van een minnelijke oplossing. Deze beslissing wordt schriftelijk aan partijen kenbaar gemaakt.

11. De bestuursrechter kan in de gevallen als bedoeld in artikel 8:54 of in bijzondere gevallen afzien van het bepaalde in het eerste lid, tweede volzin.

12. Partijen kunnen totdat het onderzoek is gesloten de bestuursrechter gemotiveerd verzoeken een beslissing als bedoeld in het tiende lid te herroepen.

Toelichting

Dit artikel bevat de kernbepalingen voor de zware variant van de vooronderzoekscomparitie. Met het eerste lid van dit artikel wordt de vooronderzoeker als aparte functionaris in het leven geroepen en vastgesteld dat deze enkel een rol heeft in het vooronderzoek.¹³⁰ Met het oog op de bijzondere en onafhankelijke positie van de vooronderzoeker én de gevolgen die diens handelingen met zich kunnen brengen, is het wenselijk dat de vooronderzoeker een rechterlijk ambtenaar is.

Aangezien de vooronderzoeker de zaak niet inhoudelijk beoordeelt en geen uitspraak doet is deze geen bestuursrechter, maar een rechterlijk ambtenaar die niet met rechtspraak is belast als bedoeld in de Wet RO. In de eerste plaats kan gedacht worden aan de (senior-) gerechtsauditeurs (artikel 1, aanhef en onder b, sub 8°, Wet RO) zoals die werkzaam zijn bij de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.¹³¹

De laatste volzin van het eerste lid regelt dat de bestuursrechter ook zelf de vooronderzoekscomparitie kan houden, bijvoorbeeld in het geval dat hij andere aanhangige zaken van dezelfde partijen in behandeling heeft.

Het tweede lid maakt duidelijk dat de vooronderzoekcomparitie wordt gehouden nadat de op de zaak betrekking hebbende stukken zijn ontvangen, waarmee ook duidelijk is dat de

¹³⁰ Om de vooronderzoeker ook in zaken waarbij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als hoogste bestuursrechter optreedt te introduceren is een wijziging nodig van de Wet op de raad van de State: in artikel 30a, zesde lid, Wet op de Raad van State wordt na <<griffier>> ingevoegd: of de vooronderzoeker.

¹³¹ Een gerechtsauditeur behoort tot de rechterlijke macht en wordt – net als een rechter – benoemt door de Koning. Gesteld kan worden dat een opleiding, waarin ook aandacht is voor zittingsvaardigheden, moet worden gevolgd om als vooronderzoeker te kunnen werken. Hiermee wordt de juridische kwaliteit van de vooronderzoeker geborgd.

beroepsgronden zijn ingediend. De vooronderzoeker moet daarvan immers kennis hebben genomen om de taken ‘inventarisatie’ en ‘bewijspositie’ uit te kunnen voeren.

Aan de vooronderzoekscomparitie kunnen alle partijen (tegelijkertijd) deelnemen, zo volgt uit het vijfde en negende lid. Dit zijn de indiener van het (hoger) beroep, het bestuursorgaan dan wel de verwerende burgerpartij en de derde-belanghebbende die als partij deelneemt aan het geding. Het is van groot belang dat niet alleen de gemachtigde van een partij deelneemt aan de vooronderzoekscomparitie, maar ook de procespartij die het (hoger) beroep heeft ingediend. Veelal zal dat een burgerpartij zijn, maar het is denkbaar dat ook de persoon die het meest inhoudelijk bij de zaak is betrokken geweest in de primaire fase aan de vooronderzoekscomparitie kan deelnemen. Weliswaar zal veelal een gemachtigde juridische bijstand verlenen waarmee in belangrijke mate invloed wordt uitgeoefend op de inhoud en de omvang van het geding, maar de particuliere partij is en blijft de ‘eigenaar van het geschil’. Deze partij weet immers als beste wat hij met de procedure wil bereiken en wat voor hem of haar het (achterliggende) geschil is.

Het vijfde lid regelt ook dat de vooronderzoeker de vorm van de vooronderzoekscomparitie kan bepalen. Een laagdrempelige vorm heeft de voorkeur, waarbij eventueel door de partij kenbaar gemaakte wensen, gelet op de mogelijkheden, zo veel als mogelijk worden gehonoreerd. De vooronderzoekscomparitie heeft immers grotendeels het doel om de procedurele rechtvaardigheid die partijen ervaren te verbeteren. Met het oog op de aanwezigheid van partijen en de tijd die het kost om naar de gerechtsgebouwen te komen, ligt het meest voor de hand om de vooronderzoekscomparitie op afstand te houden met gebruikmaking van alternatieve (digitale) middelen. Uit de formulering van de eerste volzin van het vijfde lid volgt dat dit mogelijk is. Om tegemoet te komen aan de beperkte openbaarheid van de vooronderzoekscomparitie op afstand, wordt een geluidsopname gemaakt zodat ook een derde via de geluidsopname kennis kan nemen van wat tijdens de vooronderzoekscomparitie is gezegd.

Een partij heeft ingevolge het twaalfde lid de mogelijkheid een door de vooronderzoeker conform het tiende lid genomen procesbeslissing bij de bestuursrechter ter discussie te stellen.

Het gaat hierbij om de verhouding tussen de bestuursrechter en de vooronderzoeker. Zoals al eerder gezegd bestaat voor wat betreft de vooronderzoekscomparitie tussen beiden geen gezagsverhouding. De vooronderzoeker verricht op eigen verantwoordelijkheid de hem toekomende wettelijke taken. Het kan echter voorkomen dat een partij het oneens is met een door de vooronderzoeker genomen procesbeslissing. We denken bijvoorbeeld aan de situatie dat de vooronderzoeker de wensen van een partij tijdens de vooronderzoekscomparitie (op basis waarvan een procesbeslissing is genomen) verkeerd heeft begrepen of een partij wegens nieuwe of veranderde omstandigheden terugkomt op een door hem tijdens de vooronderzoekscomparitie uitgesproken wens. In die gevallen kan de partij totdat het onderzoek is gesloten de bestuursrechter gemotiveerd verzoeken de procesbeslissing van de vooronderzoeker te herroepen. De bestuursrechter kan dit verzoek met een nieuwe procesbeslissing honoreren, als hij van oordeel is dat dit bijdraagt aan de behandeling van de zaak, ter finale beslechting van het geschil of in verband met de door de partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid. Met ‘de finale beslechting van het geschil’ wordt ook bedoeld dat de bestuursrechter moet voorkomen dat een partij een zodanige verlenging van termijnen

probeert te bewerkstelligen dat niet langer sprake is van een voortvarende behandeling van de zaak. Hierin zit dus ook een proceseconomisch aspect.

Onze verwachting is niet dat deze situatie zich vlug zal voordoen. Verwacht wordt dat de vooronderzoeker in beginsel aansluiting zoekt bij de wensen van partijen. Mocht toch een gemotiveerd verzoek worden ingediend, dan moet het doel van de vooronderzoekscomparitie niet uit het oog worden verloren. Vandaar dat de bestuursrechter een dergelijk gemotiveerd verzoek al snel zal honoreren.

De bestuursrechter is ook bevoegd ambtshalve de procesbeslissingen van de vooronderzoeker te herroepen. Weliswaar heeft de vooronderzoeker een eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid, maar dat betekent niet dat de bestuursrechter zich altijd zal kunnen verenigen met de door de vooronderzoeker genomen procesbeslissingen. Het kan namelijk voorkomen dat een eerder door de vooronderzoeker genomen procesbeslissing volgens de bestuursrechter aan een juiste afdoening van de zaak in de weg staat. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als zich na de vooronderzoekscomparitie omstandigheden voordoen, waardoor de eerdere procesbeslissing van de vooronderzoeker niet langer gewenst is en partijen dit niet onderkennen. In een dergelijk geval moet de bestuursrechter op deze procesbeslissingen kunnen terugkomen. De bestuursrechter zal echter niet lichtvaardig deze bevoegdheid moeten aanwenden.¹³² Het doel van de vooronderzoekscomparitie is immers de verbetering van de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid. De vooronderzoeker zal daarom proberen aan te sluiten bij de wensen en mogelijkheden van partijen. De vooronderzoekscomparitie zou zinledig worden als de bestuursrechter in veel gevallen in strijd met wat partijen wensen, procesbeslissingen herroept. Daar komt bij dat door de vooronderzoeker genomen procesbeslissingen slechts zien op procedurele aspecten waarvan we verwachten dat die weinig gevolgen hebben voor de wijze waarop de bestuursrechter de zaak zal behandelen.¹³³ Deze zijn immers niet zodanig van aard dat de bestuursrechter bijvoorbeeld geconfronteerd wordt met de plicht tot het benoemen van een deskundige of het oproepen van getuigen dan wel tot het doen van een uitspraak zonder zitting. Die laatste bevoegdheden zijn zo ingrijpend dat deze te allen tijde een beslissing van de bestuursrechter behoeven. Los hiervan behoudt de bestuursrechter de bevoegdheid om na afloop van de vooronderzoekscomparitie aanvullende procesbeslissingen te nemen over de zaken die eerst toekwamen aan de vooronderzoeker.

Aangezien de vooronderzoeker in de zware variant van de vooronderzoekscomparitie eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden toekomt, is het noodzakelijk dat hij of zij deze onafhankelijk en onpartijdig uitvoert. Mocht toch de schijn worden gewekt dat van een onpartijdige of onafhankelijke vooronderzoekscomparitie geen sprake is, dan kan een partij verzoeken om de wraking van de vooronderzoeker. De redenen voor dat verzoek zijn gelijk aan de redenen waarom een bestuursrechter kan worden gewraakt. De vooronderzoeker moet zich

¹³² Zie in dit verband ook Koenraad en Verbeek in *AB* 2020/306, punt 4.

¹³³ Weliswaar raakt de bewijspositie een belangrijk inhoudelijk aspect van het geschil tussen partijen, maar daarop heeft de vooronderzoeker slechts beperkte invloed. De bewijspositie van partijen volgt immers uit de wet of rechtspraak. De vooronderzoeker bepaalt deze dus niet en geeft daartoe ook geen bewijsopdrachten. Daartoe is slechts de bestuursrechter bevoegd. Als de partijen zich laten bijstaan door rechtsbijstandverleners, dan kunnen deze ook al aan de partijen voorhouden wat hun bewijsposities zijn. In zoverre verandert er dus niets door deze handelwijze van de vooronderzoeker.

om dezelfde redenen als op grond waarop zijn wraking kan worden verzocht ook uit eigen beweging kunnen verschonen.

Het is om deze redenen dat in afdeling 8.1.4. Awb de volgende wijzigingen plaatsvinden:

- In artikel 8:15 wordt na <<behandelen>> ingevoegd: en de vooronderzoeker die de vooronderzoekscomparitie houdt als bedoeld in artikel 8:12, eerste lid;
- In artikel 8:16, tweede lid, wordt na <<onderzoek ter zitting>> ingevoegd: of de vooronderzoekscomparitie;
- In artikel 8:16, vierde lid, wordt na <<rechter>> ingevoegd: of vooronderzoeker;
- In artikel 8:16, vijfde lid, wordt na <<verzoek ter zitting>> ingevoegd: of tijdens de vooronderzoekscomparitie en na <<onderzoek ter zitting>> of de vooronderzoekscomparitie;
- In artikel 8:17 wordt na <<rechter>> ingevoegd: of vooronderzoeker;
- In artikel 8:19, eerste lid, wordt na <<behandelen>> ingevoegd: en de vooronderzoeker die de vooronderzoekscomparitie houdt als bedoeld in artikel 8:12, eerste lid;
- In artikel 8:19, tweede lid, wordt na <<onderzoek ter zitting>> ingevoegd: of de vooronderzoekscomparitie;
- In artikel 8:19, derde lid, wordt na <<verzoek ter zitting>> ingevoegd: of tijdens de vooronderzoekscomparitie en na <<onderzoek ter zitting>> of de vooronderzoekscomparitie.

De behandeling van een verzoek om wraking of verschoning van de vooronderzoeker verloopt anders dan de behandeling van een verzoek om wraking van de bestuursrechter. Daarom worden na artikel 8:18 en na artikel 8:20 twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 8:18a

1. Het verzoek om wraking van de vooronderzoeker wordt zo spoedig mogelijk ter zitting behandeld door een enkelvoudige kamer. De bestuursrechter kan bepalen dat het verzoek door een meervoudige kamer wordt behandeld.
2. De verzoeker en de vooronderzoeker wiens wraking is verzocht, worden in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. De bestuursrechter kan ambtshalve of op verzoek van de verzoeker of de vooronderzoeker wiens wraking is verzocht, bepalen dat zij niet in elkaars aanwezigheid zullen worden gehoord.
3. Artikel 8:18, derde lid, vierde lid en vijfde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8:20a

1. Het verzoek om verschoning van de vooronderzoeker wordt zo spoedig mogelijk behandeld door een enkelvoudige kamer.
2. Artikel 8:20, tweede lid en derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Toelichting

De belangrijkste (en enige) wijziging ten opzichte van de ‘reguliere’ wrakingsprocedure en verschoningsprocedure is dat het verzoek wordt behandeld door een enkelvoudige kamer in plaats van een meervoudige. Wij zien daartoe aanleiding, omdat de bevoegdheden van de vooronderzoeker – zoals eerder genoemd – beperkte invloed hebben op de uitkomst van de

procedure. Daar komt bij dat de vooronderzoeker de zaak niet inhoudelijk behandelt. De beperkte rol van deze functionaris rechtvaardigt daarom dat het verzoek in beginsel door een enkelvoudige kamer kan worden behandeld. In de meeste gevallen zal één bestuursrechter voldoende in staat zijn om het verzoek om wraking te beoordelen. In een bijzonder geval kan de bestuursrechter er daarentegen voor kiezen om het verzoek door een meervoudige kamer te laten behandelen.

Daarnaast brengen wij in herinnering dat een procespartij de bestuursrechter kan verzoeken de door de vooronderzoeker genomen procesbeslissingen te herroepen. Daarmee zal in veel gevallen worden voorkomen dat partijen de mogelijkheid te verzoeken om wraking verwarren met een rechtsmiddel tegen een procesbeslissing.

Naast de Awb zal ook de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht aanpassing behoeven. Onder A, onderdeel A1, onder het kopje ‘beroep en hoger beroep’ zal worden ingevoegd: 2. vooronderzoekscomparitie, 0,5 punt.¹³⁴ De nummers 2 t/m 16 wordt gewijzigd in de nummers 3 t/m 17.

¹³⁴ Het gaat er in dit preadvies niet om hoe zwaar de vooronderzoekscomparitie meeweegt, maar meer dat onderkend wordt dat de vooronderzoekscomparitie tijd in beslag neemt en dat deze daarom in de proceskostenvergoeding zijn weerklink moet krijgen.

5. Afsluiting: maak het vooronderzoek meer relevant!

Procespartijen ervaren meer procedurele rechtvaardigheid wanneer in de procedure meer aandacht wordt besteed aan het (achterliggende) geschil en de bewijspositie van partijen en wanneer zij meer worden betrokken bij de voortgang van de procedure. De ervaren procedurele rechtvaardigheid is een essentieel onderdeel van de rechtsbescherming. Het is daarom van groot belang dat daaraan en aan de hiervoor genoemde aspecten meer aandacht wordt besteed in de bestuursrechtelijke procedure. Wij adviseren in dat licht het vooronderzoek 2.0, inclusief een in beginsel verplichte vooronderzoekscomparitie, in te voeren. Tijdens deze vooronderzoekscomparitie worden de hiervoor genoemde punten aan de orde gesteld. Vanwege doelmatigheidsredenen, de beperkte beschikbare tijd van de bestuursrechter en het tekort aan rechters, adviseren wij een andere functionaris de vooronderzoekscomparitie te laten houden. Dat kan ook, gelet op de inhoud en doelstellingen.

Volgens ons zal er eerst geëxperimenteerd moeten worden met de lichte variant van het vooronderzoek 2.0. Als dat experiment succesvol blijkt, geven wij de wetgever in overweging deze lichte variant een formele basis in de wet te geven en daarnaast ook een ‘zware’ variant in te voeren.

In de lichte variant geeft de bestuursrechter de griffier de opdracht een vooronderzoekscomparitie te houden. De vooronderzoekscomparitie is een onderzoeksactiviteit van de bestuursrechter die door de griffier onder de verantwoordelijkheid en in opdracht van (en na eventuele voorbespreking met) de bestuursrechter wordt uitgevoerd. De bestuursrechter blijft leidend en eindverantwoordelijk. De griffier neemt geen procesbeslissingen en beoordeelt het geschil niet. Deze vooronderzoekscomparitie is feitelijk gezien een mondeling contact tussen de griffier en partijen. Hierbij doet de griffier onderzoek naar en bespreekt met partijen – kort gezegd – de omvang van het geschil, de bewijsposities en het door partijen gewenste verdere verloop van de procedure. De vooronderzoekscomparitie kan plaatsvinden in de vorm van een fysieke bijeenkomst in het gerechtsgebouw, maar ook op afstand met gebruikmaking van alternatieve (digitale) middelen. De griffier maakt aantekeningen van wat tijdens de vooronderzoekscomparitie door partijen is gezegd. Op basis van deze aantekeningen kan de bestuursrechter de noodzakelijke procesbeslissingen nemen. Deze beslissingen worden aan partijen bekend gemaakt.

De lichte variant past binnen de huidige bepalingen van de Awb. De grondslag kan worden gevonden in de bestaande bevoegdheden van de bestuursrechter in het vooronderzoek en in artikel 8:41a Awb. Het vooronderzoek 2.0 komt tegemoet aan de bedoeling van de wetgever en de doelstellingen van het bestuursprocesrecht. Op het eerste gezicht kan een aantal mogelijke belemmeringen worden opgeworpen, maar bij nadere bestudering van het vooronderzoek 2.0, deze mogelijke belemmeringen en de huidige praktijk zien wij daarin op dit moment geen juridische beletselen voor een experiment met de lichte variant.

Als uit een evaluatie blijkt dat de lichte variant succesvol is, wordt de wetgever in overweging gegeven de zware variant in de Awb op te nemen. Van oudsher heeft de griffier namelijk slechts een administratieve functie. In ons voorstel krijgt de griffier echter ook een juridisch inhoudelijke functie. Die functie pas dus niet bij de oorspronkelijke rol van de griffier.

Reeds hierom zijn wij van mening dat voor ons voorstel een aparte functionaris moet worden geïntroduceerd: de vooronderzoeker.

In de zware variant is de vooronderzoekscomparitie een onderzoeksactiviteit van de hiervoor genoemde nieuw te introduceren functionaris: de vooronderzoeker. De vooronderzoeker is verder net als in de lichte variant in beginsel verplicht in iedere zaak een vooronderzoekscomparitie te verrichten. De vooronderzoeker handelt onder eigen verantwoordelijkheid en beschikt daarom over eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De vorm en de inhoud van de vooronderzoekscomparitie zijn voor het overige gelijk aan de lichte variant. De vooronderzoeker kan echter in beperkte mate procesbeslissingen nemen. Deze procesbeslissingen zijn bindend voor partijen, maar kunnen door de bestuursrechter die de zaak behandelt worden aangetast.

De mogelijke gevolgen van het optreden en de beslissingen van de vooronderzoeker, de duidelijkheid van diens positie, diens bevoegdheden en status, rechtvaardigen een wettelijke regeling. Gelet daarop geven wij de wetgever in overweging de vooronderzoeker een wettelijke basis in de Awb te geven. Bovendien kan er dan een wrakingsregeling in het leven worden geroepen en bepaald worden hoe de vooronderzoeker zich verhoudt tot de bestuursrechter. Verder verdient de vooronderzoekscomparitie op zichzelf gezien ook een plaats in de Awb. Dit heeft enerzijds te maken met het legaliteitsvereiste, namelijk dat een wettelijke basis helderheid over de juridische status verschaft die ervoor zorgt dat partijen weten wat ze te wachten staat. Anderzijds wordt met een centrale regeling voorkomen dat ieder rechtscollege een eigen uitvoering geeft aan de vooronderzoekscomparitie. In deze wettelijke regeling kunnen bepalingen worden opgenomen over de verplichting, de vorm, de inhoud en de gevolgen van de vooronderzoekscomparitie.

Geraadpleegde literatuur

Barkhuysen 2006

Barkhuysen e.a., Feitenvaststelling in beroep (derde evaluatie Awb), Den Haag: BJu 2006.

Boekema

I.M. Boekema, 'De keuze voor hoger beroep: wat is het effect van procedurele en distributieve rechtvaardigheid?', *NTB* 2015/38, p. 290-297.

Bovend'Eert 2013

P.P.T. Bovend'Eert, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Deventer: Kluwer 2013.

CCJE 2019

Opinion no. 22 on the role of judicial assistants, Consultative Council of European Judges 2019.

Damen 2006

L.J.A. Damen, De bestuursrechter. Van materiële waarheidsvinder naar marginaal toetsende achteroverleuner?, in: N.J.M. Kwakman (red.), *Partijautonomie of materiële waarheid?*, Den Haag: BJu 2006.

De Jong 2015

K.A.W.M. de Jong, *Snel, eenvoudig en onkostbaar: Over continuïteit en verandering in de aard en de inrichting van het bestuursprocesrecht in de periode 1815 tot 2015* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Boom juridisch 2015.

De Poorter en De Graaf 2011

J.C.A. de Poorter en K.J. de Graaf, *Doel en functie van bestuursrechtspraak: een blik op de toekomst*, Den Haag: Raad van State 2011.

Grootelaar en Van den Bos 2016

H.A.M. Grootelaar en K. van den Bos, 'Naar meer ervaren legitimiteit van de Nederlandse rechtspraak' in: R. Ortlep, F. Groothuijse, J. Kiewiet en R. Nehmelman (red.), *De rechter onder vuur*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 275-298.

Grootelaar en Van den Bos 2019

H.A.M. Grootelaar en K. van den Bos, 'De Awb vanuit een procedurele rechtvaardigheidsperspectief: hulpmiddel, hinderpaal of handvat?', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 579-587.

Grootelaar 2018

H.A.M. Grootelaar, *Interacting with Procedural Justice in Courts, Omgaan met procedurele rechtvaardigheid in rechtbanken* (diss. Utrecht), Amsterdam: Off Page 2018.

Hartendorp 2020

R.C. Hartendorp, *Naar m(e)er rechtspraak?* (oratie Leiden), Universiteit Leiden 2020.

Holvast 2014

N.L. Holvast, 'Considering the consequences of increased reliance on judicial assistants: A study on Dutch courts', *International Journal of the Legal Profession* 2014, afl. 1, p. 39-59.

Holvast 2016

N.L. Holvast, 'The power of the judicial assistant/law clerks: looking behind the scene at courts in de United States, Engeland and Wales, and The Netherlands', *International Journal for Court administration* 2016, afl. 7, p. 10-28.

Holvast 2017a

N.L. Holvast, 'Wie neemt daadwerkelijk de beslissingen binnen de rechtbanken?', *NJB* 2017/1798, p. 2379-2385.

Holvast 2017b

N.L. Holvast, *In the shadow of the judge: The involvement of judicial assistants in Dutch district courts*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017.

Holvast 2018

N.L. Holvast, 'De betrokkenheid van juridisch medewerkers in de strafrechtspraak: administratieve ondersteuners of invloedrijke adviseurs?', *TPWS* 2018/39, p. 94-98.

Jue en Van Wees 2010

R.J. Jue en M.E. van Wees, 'Op zoek naar een concept van effectieve bestuursrechtspraak', *Trema* 2010, afl. 1, p. 454-456.

Jue 2013

R.J. Jue, 'Weg uit de ivoren toren', *NJB* 2013/2303, afl. 39.

Koenraad en Verbeek 2014, p. 54-70

L.M. Koenraad en J.L. Verbeek, 'Een brief van de rechter', *JBplus* 2014, p. 54-70.

Koenraad 2018

L.M. Koenraad, 'Experimenteren met bestuursprocesrecht', *Gst.* 2018/88, p. 466-469.

Koenraad 2020

L.M. Koenraad, 'Voor en na de zitting', *NTB* 2020/3, p. 19-24.

Koenraad en Stam 2020

L.M. Koenraad en R.C. Stam, *Module Algemeen Bestuursrecht*, commentaar op art. 1:4 Awb.

Lind en Tyler 1988

E.A. Lind en T.R. Tyler, *The Social Psychology of Procedural Justice*, New York: Springer 1988.

Mallan 2014

A. Mallan, *Lekenbescherming in het bestuursprocesrecht* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014.

Marseille en Nihot 2013

A.T. Marseille en P. Nihot, 'Regie in de rechtspraak: de bestuursrechter', *Rechtstreeks* 2013, afl. 1, p. 38-47.

Marseille en Wever 2019

A.T. Marseille en M. Wever, 'Snelheid, maatwerk en finaliteit in bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank', *NJB* 2019/2552, p. 3080-3090.

Marseille 2010a

A.T. Marseille, *Comparitie en regie in de bestuursrechtspraak*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde RUG 2010.

Marseille 2010b

A.T. Marseille, 'Comparitie en regie als panacee voor het bestuursrechtelijke beroep', *Trema* 2010, afl. 3, p. 92-101.

Marseille 2012

A.T. Marseille, *Voor- en nazorg door de bestuursrechter* (oratie Tilburg), Tilburg University 2012.

Marseille e.a. 2015a

A.T. Marseille, B.W.N. de Waard en P. Laskewitz, 'De Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht in de praktijk', *NJB* 2015/1482, p. 2006-2014.

Marseille e.a. 2015b

A.T. Marseille e.a., *De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015.

Marseille 2016

A.T. Marseille, 'De bestuursrechter moet meer van zijn kennis met partijen delen', *NTB* 2016/7, p. 53-55.

Marseille e.a. 2018

A.T. Marseille, W. Swinkels en H.M. de Jong, 'Professionele standaarden en de praktijk van de zitting bij de bestuursrechter', *NTB* 2018/73, p. 468-476.

Nihot 2010

P.K. Nihot, 'Differentiatie in zaaksbehandeling. De bestuursrechtelijke comparitie', *Trema* 2010, afl. 1, p. 457-459.

Opdebeek en De Somer 2019

I. Opdebeek en S. de Somer, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen* (2^e druk), Antwerpen: Intersentia 2019.

Pach 2001

M.A. Pach, 'Mediation in het bestuursrecht. Het kan, het mag en het werkt', in: B.J. van Etekoven, M.A. Pach en I.C. van der Vlies, *Alternatieven van en voor de bestuursrechter* (VAR-reeks 126), Den Haag: BJu 2001, p. 99-143

Pennarts 1993

H. Pennarts, 'De comparitie in het bestuursrecht', *NTB* 1993, afl. 10, p. 305-310.

Peters 2020

J.A.F. Peters, 'Maatwerk vereist maatwerk', *NTB* 2020/131, p. 294-300.

Praagman en Doornbos 2012

S. Praagman en N. Doornbos, 'De 'vierde macht' binnen de gerechten', *Trema* 2012, afl. 2, p. 42-46.

Scheltema 2019

M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24, p. 246-253.

Schlössels 2009

R.J.N. Schlössels 2009, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in: R.J.N. Schlössels, Y.E. Schuurmans, R.J. Koopman en D.A. Verburg, *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), Den Haag: BJu 2009, p. 11-116.

Schlössels 2015

R.J.N. Schlössels, 'Hoor en wederhoor bij de bestuursrechter', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *Behoorlijk bestuursprocesrecht* (De Waard-bundel), Den Haag: BJu 2015, p. 233-250.

Schlössels, Schutgens en Zijlstra 2019

R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 2. Rechtsbescherming, Overheidsaansprakelijkheid* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Schreuder-Vlasblom 2017

M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Schueler 2006

B.J. Schueler e.a., *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter* (derde evaluatie Awb), Den Haag: BJu 2006.

Soeharno 2013

J.E. Soeharno, *De waarde van de eed* (oratie Amsterdam UvA), Amsterdam: Vossiuspers.

Storm 2020

J.R. Storm, Lexplicatie, commentaar op de Regeling zelfstandige bevoegdheid verpleegkundig specialisten.

Thibaut en Walker 1975

J. Thibaut en L. Walker, *Procedural Justice: A Psychological Analysis*, Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates 1975.

Tyler 1990

T.R. Tyler, *Why People Obey the Law*, New Haven: Yale University Press 1990

Van Breda e.a. 2020

J.H. van Breda, A.M.L. Jansen en M.J.H.M. Verhoeven, 'De coronazaaksbehandeling (CZB)', *NJB* 2020/1809, p. 2037-2043.

Van den Berge 2020a

L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht', in: L. van den Berge, M.F. Vermaat, M. Lurks, N.A. van Renssen en S. van Heulekom-Verhage, *Maatwerk in het bestuursrecht* (VAR-reeks 164), Den Haag: BJu 2020, p. 7-61.

Van den Berge 2020b

L. van den Berge, 'Nawoord', *NTB* 2020/132, p. 301-306.

Van Ettekoven 2001

B.J. van Ettekoven, 'Alternatieven voor de bestuursrechter', in: B.J. van Ettekoven, M.A. Pach en I.C. van der Vlies, *Alternatieven van en voor de bestuursrechter* (VAR-reeks 126), Den Haag: BJu 2001, p. 7-97.

Van Ettekoven en Marseille 2017

B.J. van Ettekoven en A.T. Marseille, 'Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht?', in: L.M. Coenraad, P. Ingelse, B.J. van Ettekoven, A.T. Marseille, J.H. Crijns en R.S.B. Kool, *Afscheid van de klassieke procedure?* (Handelingen NJV 147), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 139-263.

Van Os van den Abeelen 2011

T.J.P. van Os van den Abeelen, 'Het paard en de wagen', *Trema* 2011, afl. 6, p. 227-230.

Verburg 2019

D.A. Verburg, *Bestuursrechtspraak in balans. Bejegening, beslechting en bewijs* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2019.

Verkruisen en Doornbos

Y. Verkruisen en N. Doornbos, 'De rechter als regisseur', *Recht der Werkelijkheid* 2014 (35), afl. 1, p. 59-83.

Parlementaire geschiedenis

Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3.
Kamerstukken II 2014/15, 34059, nr. 6.
Kamerstukken II 2014/15, 34059, nr. 3.
Kamerstukken II 2013/14, 33771, nr. 8.
Kamerstukken II 2010/11, 32450, nr. 8.
Kamerstukken II 2010/11, 32450, nr. 7.
Kamerstukken II 2009/10, 32450, nr. 3.
Kamerstukken II 2008/09, 31352, nr. 8.
Kamerstukken II 2007/08, 31352, nr. 6.
Kamerstukken II 2007/08, 31352, nr. 4.
Kamerstukken II 2007/08, 31352, nr. 3.
Kamerstukken II 2000/01, 27181, nr. 6.
Kamerstukken II 1999/2000, 27181, nr. 3.
Kamerstukken II 1998/99, 26523, nr. 3.
Kamerstukken II 1992/93, 22495, nr. 10.
Kamerstukken II 1992/93, 22495, nr. 6.
Kamerstukken II 1991/92, 22495, nr. 3.
Kamerstukken II 1991/92, 22495, A.
Kamerstukken II 1979/80, 16162, nr. 3.
Kamerstukken II 1979/80, 16162, nr. 4.
Kamerstukken II 1953/54, 3349, nr. 2.

Kamerstukken I 2015/16, 34059, I.
Kamerstukken I 2015/16, 34059, D.
Kamerstukken I 2012/13, 32450, C.
Kamerstukken I 2008/09, 31352, C.
Kamerstukken I 2001/02, 27181, nr. 55a.
Kamerstukken I 1993/94, 22495, nr. 53a.

Kamerstukken 2014-15, 31352, nr. E.