

De Awb-evaluatie geëvalueerd

Eijlander, Ph.

Published in:
Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht

Publication date:
2003

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Eijlander, P. (2003). De Awb-evaluatie geëvalueerd. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, (8-9), 265-269.

General rights

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

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

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De Awb-evaluatie geëvalueerd *Hoe is de tweede evaluatie van de*

Algemene wet bestuursrecht aangepakt en wat heeft die opgeleverd?

Philip Eijlander*

'Identifying and focusing the evaluation question means dealing several basic concerns. What is the purpose of the evaluation? How will the information be used? What will we know after the evaluation that we do not know now? What can we do after the evaluation that we cannot do now for lack of information?' These are not simply rote questions. The answers to these and related questions will determine everything else that happens in a utilization-focused approach to evaluation, (Michael Quinn Patton, Utilization-focused Evaluation, Beverly Hills/London: 1978, p. 81).

1 Inleiding

In het juninummer van 2002 van dit tijdschrift is uitvoerig aandacht besteed aan de tweede evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht.¹ De onderzoeksgroepen die onderdelen van het voorbereidende werk voor de evaluatie hebben verricht werd de mogelijkheid gegund om te reageren op het rapport² van de Commissie Evaluatie Awb II (Commissie Boukema).

Daarnaast gaven Scheltema en Daalder hun visie op de resultaten van de tweede evaluatie van de Awb.

De redactie van NTB heeft mij gevraagd om vanuit een meer algemeen perspectief op het verschijnsel wetsevaluatie in te gaan op de (tweede) evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht. Hoe is deze evaluatie aangepakt en wat zijn de opbrengsten van de wetsevaluatie? Bovendien is de vraag of de Awb-evaluatie past in het gebruikelijke beeld van wetsevaluaties in Nederland.

In het vervolg van deze bijdrage ga ik eerst, in onderdeel 2, in op verschillende soorten wetsevaluatie.

Vervolgens tracht ik de Awb-evaluatie te typeren en plaats ik kanttekeningen bij de gevolgde aanpak (onderdeel 3) en de resultaten (onderdeel 4). Ten slotte

trek ik conclusies en doe ik enkele suggesties voor de aanpak van een komende evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (onderdeel 5).

2 Wetsevaluaties in soorten en maten

De kern van *evalueren* is dat iets op waarde wordt geschat, dat de betekenis van het object van evaluatie wordt getaxeerd en gewaardeerd. Bij wetsevaluatie gaat het derhalve om het op waarde schatten van een wet. We kunnen om te beginnen vaststellen dat evalueren – ook van wetten – aan de orde van de dag is.

Voortdurend geven mensen en organisaties hun oordeel over de betekenis en de waarde van bepaalde zaken, ook over de werking van wetten, zoals maatschappelijke organisaties en burgers, uitvoeringsinstellingen, volksvertegenwoordigers, journalisten en wetenschappers. In de (evaluatie)literatuur is deze permanente, niet-georganiseerde en niet-geprogrammeerde wijze van evalueren wel aangeduid als *informele evaluatie*.³

Aldus beschouwd worden wetten altijd en voortdurend geëvalueerd. De vraag is echter of de evaluatie van een wet⁴ aan dit vrije spel der maatschappelijke krachten kan worden overgelaten.

Er kunnen goede gronden zijn om een wet te onderwerpen aan een *formele evaluatie* met een meer systematische en onafhankelijke aanpak.⁵ Volgens Korsten kenmerken dergelijke formele evaluaties zich door 'een zekere systematiek in de waarneming en het hanteren en expliciteren van maatstaven'.⁶

De vraag kan worden opgeworpen of en zo ja, in welk opzicht een wetsevaluatie zich onderscheidt van een beleidsevaluatie in meer algemene zin. Wetgeving kan immers worden gezien als de (juridische) uitingvorm van een bepaald deel van het overheidsbeleid. Aldus

* Prof. dr. Philip Eijlander is hoogleraar Wetgevingsvraagstukken en directeur van het Schoordijk Instituut van de Universiteit van Tilburg.

1. Zie NTB 2002-6, p. 149-174. Over de Awb-evaluatie gaat onder meer ook de bijdrage van F.R. Vermeer over het bestuurs(proces)recht aan de Katern van *Ars Aequi*, bijlage bij AA (51) 2002-6, p. 4466 e.v.

2. Commissie Evaluatie Awb II, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: 2002. De eerste evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht stond onder regie van de Commissie evaluatie Awb

II/Commissie Polak, die in december 1996 rapporteerde.

3. Zie bijvoorbeeld bij A.F.A. Korsten, 'Wetsevaluatie als onderneming', in: J.H.T.H. Andriessen, J.M.J. Baaijens, E.M.H. Hirsch Ballin & I.Th.M. Snellen (red.), *Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid*, Zwolle: 1987, p. 11 e.v.

4. Ik ga hier uit van de zogenoemde *ex post*-evaluatie: de evaluatie die plaatsvindt na de vaststelling van een wet en na een bepaalde periode van werking van de wet in de praktijk. Gesproken wordt ook wel van *ex ante*-evaluatie. Dan wordt getracht om vooraf, al

voor de inwerkingtreding van een wet, meer zicht te krijgen op de te verwachten effecten van een wet in de praktijk.

5. In de nota Zicht op wetgeving (*Kamerstukken II 1990/91*, 22 008, nr. 1-2) is bepleit om een meer stelselmatig wetsevaluatiebeleid te voeren, inhoudende dat bij het ontwerpen van elke wettelijke regeling rekenschap wordt gegeven van de wijze waarop de evaluatie van de regeling zal plaatsvinden (p. 40). De in Zicht op wetgeving aangekondigde nota over het wetsevaluatiebeleid is er overigens niet gekomen.

6. Korsten, *a.u.*, p. 13.

beschouwd kan wetsevaluatie worden opgevat als een vorm van beleidsevaluatie.⁷ Wat daar ook precies van zij, zeker is wel dat de wet als object van evaluatie bepaalde specifieke kenmerken heeft die – zoals in het vervolg ook zal blijken – van betekenis zijn voor de evaluatie(aanpak). Een wet is immers ook een geheel van geldende rechtsregels die in een democratische procedure zijn vastgesteld. Essentieel is dan om bij een evaluatie te onderzoeken of de geldende regels in de praktijk ook daadwerkelijk en op de bedoelde wijze worden toegepast.

Formele (wets)evaluaties kunnen vanuit verschillende perspectieven worden getypeerd en onderscheiden.⁸ Zo maakt Snellen onderscheid tussen de *juridische*, de *technisch-wetenschappelijke*, de *economische* en de *politieke wetsevaluatie*.⁹

De *juridische* wetsevaluatie beperkt zich in de minimale variant tot de zogenoemde formele gelding van de desbetreffende rechtsregels, waarbij het, volgens Snellen, gaat om de beoordeling van de formulering van bepalingen, de toedeling van bevoegdheden en de keuze van rechtsfiguren en procedures.

In een meer uitgebreide vorm van de juridische wetsevaluatie worden ook uitspraken gedaan over de zogenoemde materiële gelding van de regels: de mate waarin ze worden nageleefd door de rechtsgenoten en – in geval van niet-naleving – worden gehandhaafd door de daartoe aangewezen instanties.

De *technisch-wetenschappelijke* evaluatie richt zich op vragen van doelbereiking en effectiviteit. Een doelbereikingsstudie tracht na te gaan of de doelen die achter de wet schuilen zijn bereikt,¹⁰ ongeacht de vraag waar dat door is veroorzaakt. Een effectiviteitsstudie daarentegen omvat ook een onderzoek naar de wetsuitvoering en tracht een (causaal) verband te leggen tussen de opgetreden gedragsveranderingen enerzijds en het wettelijk instrumentarium anderzijds.

De *economische* wetsevaluatie richt zich vooral op het aspect van de doelmatigheid en tracht de kosten en de baten van de invoering van een bepaalde wettelijke regeling in beeld te brengen en te beoordelen. Daarbij gaat het zowel om de op geld waardeerbare als om de maatschappelijke kosten en baten. Op die wijze kan dan een kosten-batenanalyse en afweging plaatsvinden.

De *politieke* evaluatie ten slotte speelt zich af in de context van de machtsverhoudingen binnen de wetgevende organen. Wat draagt de wet bij aan de stabilisering van bepaalde machtsverhoudingen? Zijn er (electorale) belangen mee gemoeid om een geldende wet ter discussie te stellen en te pleiten voor een alternatieve aanpak? Is er politiek gewin te behalen met het stellen of het ter discussie stellen van de wet? De vraag is hoe een wetsevaluatie en de uitkomsten daarvan zich ver-

houden tot de politieke agenda.

Het doel van een (wets)evaluatie kan zuiver *wetenschappelijk* zijn. De aanleiding voor de evaluatie spruit dan voort uit wetenschappelijke belangstelling en vragen. Veelal hebben we in de praktijk echter te maken met *beleidsgerichte* (wets)evaluaties. Dergelijke evaluaties hebben tot doel om resultaten te genereren die kunnen worden benut voor de verbetering van de wet of de uitvoeringspraktijk. Er is dan in de regel sprake van een opdrachtgever die belang heeft bij de uitkomsten van de evaluatie. Dat neemt niet weg dat de onderzoekers vrij kunnen zijn in hun aanpak.¹¹ Wel zal de opdrachtgever dan veelal een belangrijke zeggenschap hebben in de probleem- en vraagstelling die aan het onderzoek ten grondslag liggen.

Oosting maakt binnen de (ex post-) wetsevaluaties een onderscheid tussen verschillende niveaus binnen de wetsevaluatie: de analyse en de beoordeling van de tekst van de wet, de nadere verkenning van de materiële bepalingen, het onderzoek naar de werking van de wet en de beoordeling en advisering.¹² Op het eerste niveau gaat het om de formele gelding van de wet, de soorten regels, de doelen en instrumenten van de wet en wetstechnische aspecten. Bij de nadere verkenning van de bepalingen – het tweede niveau – wordt een analyse gemaakt van de normrelevante situaties, de normadressaten en de beoogde rechtsgevolgen van de wettelijke bepalingen. Het onderzoek naar de werking van de wet richt zich op de effecten van de wet in de praktijk, als zodanig en als gevolg van de uitvoering van de wet. Het laatste niveau van een wetsevaluatie omvat de beoordeling en advisering op basis van de verkregen resultaten uit het onderzoek naar de geldings- en werkingsaspecten van de wettelijke regeling. Het voorgaande maakt duidelijk dat wetten op uiteenlopende manieren en vanuit diverse perspectieven geëvalueerd kunnen worden. De keuze voor een bepaalde soort wetsevaluatie zal in de praktijk ook gevolgen hebben voor wat er met de uitkomsten van de evaluatie gebeurt.¹³

3 De evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht

Hoe kunnen we de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht typeren? Welke aanpak is gevolgd bij – met name – de tweede evaluatie van de Awb?

Allereerst kan worden opgemerkt dat de Awb-evaluatie geen antwoord geeft op de vraag of de doelstellingen van de wetgever, zoals het bevorderen van de eenheid en het vereenvoudigen van de bestuurswetgeving, zijn bereikt. Scheltema heeft in zijn NTB-bijdrage over de

7. Vergelijk I.Th.M. Snellen, 'Wetsevaluatie tussen recht, beleid en politiek', in: Andriessen e.a. (red.), *a.w.*, p. 49 e.v.

8. Zie daarover ook bij Philip Eijlander & Wim Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag: 2000. Hoofdstuk 14 besteedt aandacht aan soorten wetsevaluaties, motieven voor wets-

evaluatie, wanneer en hoe te evalueren en aandachtspunten bij het verrichten van wets-evaluatief onderzoek.

9. Snellen, *t.a.p.*

10. Zie ook Kortsten, *t.a.p.*

11. Vergelijk Korsten, *a.w.*, p. 14.

12. Zie zijn bijdrage 'De veelzijdigheid van

wetsevaluatie', in: Andriessen e.a. (red.), *a.w.*, p. 36 e.v.

13. Dat is ook de belangrijkste boodschap van het in de kop van dit artikel aangehaalde boek van Patton over 'utilization-focused evaluation'.

tweede evaluatie van de Awb terecht vastgesteld dat de wet ook niet om een dergelijke evaluatie vraagt, maar om een verslag van de wijze waarop de Awb in de praktijk is toegepast.¹⁴ Opvallend is dat de Awb-wetgever¹⁵ hiermee is afgeweken van de modelbepaling van de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 164), die als volgt luidt: 'Onze Minister van ... zendt binnen ... jaar na inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (of nadere omlijning van aspecten of onderdelen van de wet).' De vraag is of bewust is gekozen om het element van de doeltreffendheid van de wet niet op te nemen in de evaluatiebepaling van de Awb en welke overwegingen daaraan mogelijk ten grondslag hebben gelegen.

Wat daar ook precies van zij, duidelijk is wel dat we in casu te maken hebben met een beleidsgerichte wetsevaluatie. De te evalueren onderwerpen¹⁶ zijn immers door de bewindslieden geselecteerd en niet door de Evaluatiecommissie. De Commissie heeft dat ook expliciet vermeld in het verslag. Zelf heeft de Commissie de aandacht gevestigd op onderwerpen die niet bij de evaluatie zijn betrokken, maar die wel een belangrijke rol zouden kunnen gaan spelen in de verdere ontwikkeling van de Awb.¹⁷

Ook de formulering van de probleem- en vraagstellingen van de zes deelonderzoeken zijn (mede)bepaald door de betrokken ministers en hun departementen. Het speelveld voor de wetsevaluatie is daarmee door de opdrachtgevers gemarkeerd, hetgeen uiteraard niet wegneemt dat de onderzoekers vervolgens daarbinnen hun wetenschappelijk verantwoorde werkwijze kunnen bepalen bij de uitwerking van de vragen en bij de beantwoording daarvan.

In termen van Snellen gaat het bij de Awb-evaluatie in overwegende mate om een juridische evaluatie, maar dan wel in de ruime, materiële betekenis. Juist ook de mate en wijze van toepassing en naleving van de regels in de praktijk zijn immers onderzocht. Technisch-wetenschappelijke en economische gezichtspunten komen niet of nauwelijks aan bod; de terugkoppeling naar de doelstellingen van de wet geschiedt niet expliciet en de kosten en de baten van de Awb zijn niet in beeld gebracht. Wel is er een politieke component te onderkennen in de Awb-evaluatie. Door de (beperkte) selectie van te evalueren onderwerpen en de formulering van de probleemstellingen van de onderzoeken hebben de bewindslieden immers de reikwijdte van de

evaluatie bepaald en daarmee impliciet ook een beperking aangebracht in de te voeren politieke discussie over de uitkomsten van de evaluatie.

De onderzoekers en de Evaluatiecommissie hebben vooral gekeken naar de toepassing van de Awb-voorschriften in de praktijk van het openbaar bestuur, het tweede niveau van Oosting. Maar met de formulering van de diverse aanbevelingen aan de wetgever, de regering, het bestuur en de rechter¹⁸ is de Evaluatiecommissie duidelijk verder gegaan. Deze aanbevelingen betreffen ook nadrukkelijk de werkingsaspecten van de wettelijke regeling. Ik noem in dit verband bijvoorbeeld de aanbeveling aan bestuursorganen, in het bijzonder op gemeentelijk niveau, om meer aandacht te besteden aan het neerleggen van beleid in beleidsregels. Een ander voorbeeld van een dergelijke aanbeveling richt zich tot de rechter, die gegevens, bewijsmiddelen en beroepsgronden die in beroep worden aangevoerd, niet buiten beschouwing zou moeten laten op de enkele grond dat zij niet in de bestuurlijke fase zijn ingebracht, tenzij deze betrekking hebben op een onderdeel van het besluit dat in de bestuurlijke fase in het geheel niet is aangevochten.¹⁹

Al met al kan de Awb-evaluatie worden gekarakteriseerd als een beleidsgerichte, juridische wetsevaluatie onder regie van een onafhankelijke commissie en op grond van onderzoek dat is verricht door voor het onderwerp deskundige universitaire onderzoeksgroepen. De beleidstheorie en de vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan de Awb zijn niet ter discussie gesteld. De evaluatie heeft zich gericht op de toepassing en de werking van de Awb in de praktijk en de mogelijkheden om daar eventueel verbetering in te brengen.

4 De uitkomsten: wat heeft de Awb-evaluatie opgeleverd?

De vraag naar de opbrengsten van de Awb-evaluatie kan vanuit verschillende perspectieven worden beantwoord. Allereerst is uiteraard vermeldenswaard dat de onderzoeken die ten grondslag liggen aan de bevindingen en de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie het nodige materiaal hebben opgeleverd over de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht in de praktijk. En dat is zonder meer winst. De zes onderzoeksrapporten bevatten diverse bevindingen over de Awb-praktijk die nog niet (in brede kring) bekend waren of bevestigen vermoedens over ervaren knelpunten in de

14. Scheltema, *a.w.*, p. 149. Patton spreekt in dit verband van 'Goal-free Evaluation', *a.w.*, p. 109 e.v. In termen van Winter gaat het om een effectenbenadering en niet om een doelbereikingsbenadering, H.B. Winter, *Evaluatie in het wetgevingsforum* (diss. Groningen), Deventer: 1996.

15. Art. 11:1 lid 1 Awb luidt: 'Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken zenden binnen drie jaren na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens om de vijf jaren aan de Staten-Generaal een verslag over

de wijze waarop zij is toegepast'.

16. Het ging om de volgende zes onderwerpen: de ketenbenadering in de Awb, de burger en de Awb, hoger beroep, beleidsregels, subsidies en mandaat en delegatie. Elk van deze onderwerpen is door een afzonderlijke onderzoeksinstelling onderzocht en uitgesproken in een onderzoeksrapport.

17. Zie het verslag van de Commissie Evaluatie Awb II, p. 4-8. De Commissie noemt de volgende onderwerpen: de betekenis van het Europese recht voor de Awb, zuiver schade-

besluit, hoger beroep tegen uitspraken omtrent verzoeken om voorlopige voorziening, bestuurlijke handhaving, beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels en fiscaal procesrecht.

18. Zie p. 60 e.v. van het verslag van de Evaluatiecommissie.

19. Zie daarover ook de Amsterdamse oratie van Ben Schueler, *Het zand in de machine. Over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming*, Deventer: 2003, p. 4 en p. 26.

praktijk. Ik noem daarvan enkele voorbeelden.

In het onderzoek naar de ketenbenadering in de Awb wordt vastgesteld dat bestuursorganen klachten van belanghebbenden over illegale situaties met het verzoek daartegen op te treden vaak ten onrechte niet aanmerken als een aanvraag tot het nemen van een handhavingsbeschikking. In plaats daarvan wordt het verzoek als een klacht behandeld.²⁰

In het hoger-beroeponderzoek wordt een substantieel verschil gesignaleerd in de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep en die van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Centrale Raad stelt de zogenoemde herkansingsfunctie van het hoger beroep voorop en is tamelijk ruimhartig in het toelaten van nieuwe gronden en argumenten in hoger beroep. De Afdeling bestuursrechtspraak daarentegen is restrictiever; vooral voor geheel nieuwe gronden dient een bijzondere rechtvaardiging te worden gegeven.²¹ Het deelonderzoek over subsidies laat zien dat zowel op rijksniveau als op gemeentelijk niveau vrijwel alle subsidies op grond van een wettelijk voorschrift worden verstrekt, maar tegelijkertijd blijkt dat de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt daarin veelal betrekkelijk globaal zijn omschreven. Er wordt in de praktijk vaak met (te) ruime delegatiebepalingen gewerkt.²²

De beleidsregelonderzoekers constateren dat het gebruik van beleidsregels in de zin van de Awb in het algemeen gering is; het zijn in de praktijk vooral de zelfstandige bestuursorganen die wel veel beleidsregels vaststellen. Klaarblijkelijk wordt het vermeende motiveringsvoordeel voor bestuursorganen bij het beschikken in geval van geldende beleidsregels niet ervaren.²³ In het onderzoek naar de praktijk van mandaat en delegatie ten slotte wordt geconcludeerd dat aan veel in de praktijk gehanteerde mandaatbesluiten nog wel het één en ander te verbeteren valt, met name op het vlak van terminologie en duidelijkheid.²⁴

Overigens moet bij de onderzochte onderwerpen uit de zogenoemde derde tranche van de Awb, die op 1 januari 1998 in werking is getreden, worden aangetekend dat de ervaringen ten tijde van het onderzoek nog maar kort en beperkt waren.²⁵ Er was ook nog maar weinig jurisprudentie voorhanden over de subsidietitel, beleidsregels en de bepalingen over delegatie en mandaat. Voor deze onderwerpen kwam de tweede Awb-evaluatie in feite te vroeg.

Wat gebeurt er nu verder met de verworven kennis en inzichten in de praktijk? Levert het ook werkelijk iets op aan verbetering van de wetgeving, het bestuur of de rechtspraak? We kunnen de opbrengsten van wetsevaluaties uiteraard afmeten aan de wijzigingen die naar

aanleiding van dergelijk onderzoek worden aangebracht in de onderzochte wetten. Wetsevaluatie wordt dan beschouwd als een middel om de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren.²⁶ Daalder volgt deze zienswijze in zijn NTB-bijdrage over de Awb-evaluatie. Hij signaleert, met een licht gevoel van teleurstelling, dat de Evaluatiecommissie slechts een beperkt aantal wetswijzigingen voorstelt. Bovendien acht Daalder het feit dat de Eerste evaluatiewet Awb pas vijf jaar na het verschijnen van het rapport van de eerste Evaluatiecommissie Awb in het Staatsblad is verschenen, duiden op een gebrek aan blijk van urgentie van de wetgevende organen.²⁷

Ik meen dat het niet juist zou zijn om de opbrengst van wetsevaluaties uitsluitend af te meten aan de eventueel daaropvolgende wetswijzigingen. De resultaten van wetsevaluatief onderzoek kunnen niet alleen ten goede komen aan de kwaliteit van de wetgeving, maar zeker ook aan de kwaliteit van de wetstoepassing door het bestuur en de rechter. Dit geldt wel in het bijzonder voor onderzoek dat zich niet primair richt op de doelbereiking van een wet, maar op de wijze waarop de wet in de praktijk wordt toegepast. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie zich niet alleen tot de wetgever richten, maar ook tot het bestuur en de rechter als wetstoepassers. Dit gegeven is zeker niet specifiek voor de Awb-wetsevaluatie. Het past goed in het algemene beeld van de benutting van de resultaten van wetsevaluaties in Nederland. Wetenschappelijk onderzoek op dat vlak laat zien dat de bevindingen van wetsevaluatief onderzoek regelmatig leiden tot het oplossen of voorkomen van problemen in de uitvoeringspraktijk, terwijl de bestaande doelstellingen van de wet worden gehandhaafd. Ingrijpende bijstellingen van de bestaande wetgeving komen daarentegen maar weinig voor.²⁸ Dat is ook niet zo verwonderlijk als wij bedenken hoeveel tijd in de regel gemoeid is met het doorlopen van de verschillende fasen in de wetsprocedure. Wetswijzigingen nemen veelal veel tijd.

Uit het Overzicht wetsvoorstellen, voorontwerpen e.d. in verband met de Algemene wet bestuursrecht (*Kamerstukken I 2001/02*, 26 523, nr. 72b) dat de Minister van Justitie vorig jaar naar de volksvertegenwoordiging stuurde, kan worden opgemaakt dat er een Tweede evaluatiewet Awb in (ambtelijke) voorbereiding is met (onder meer) wijzigingen naar aanleiding van de tweede evaluatie van de Awb.

Of en in hoeverre bestuursorganen en rechters gevolg zullen geven aan de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie moet worden afgewacht. Het zou goed zijn om in het kader van de volgende evaluatie te onderzoeken wat er gebeurd is met deze aanbevelingen.

20. Rapport Evaluatiecommissie, p. 11 en 12.

21. Rapport Evaluatiecommissie, p. 26 e.v.

22. Rapport Evaluatiecommissie, p. 36 en 37.

23. Rapport Evaluatiecommissie, p. 42 en 45.

24. Rapport Evaluatiecommissie, p. 50.

25. Dat geldt wel in het bijzonder voor de subsidietitel van de Awb; het gebruik van het

overgangsrecht van dit onderdeel maakt dat over de werking van deze bepalingen pas later betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan.

26. Dat was ook het gezichtspunt van de nota Zicht op wetgeving over de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving (zie hier-

voor in noot 6).

27. Daalder, *a.w.*, p. 153.

28. Zie H.B. Winter, M. Scheltema & M. Herweijer, *Evaluatie van wetgeving. Terugblik en perspectief*, Deventer: 1990, p. 222 en 223.

5 Conclusies

Welke conclusies kunnen uit het voorgaande worden getrokken?

De evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht heeft zich, conform de opdracht van de wetgever, gericht op de *toepassing* van de wet in de praktijk. De uitgangspunten en de vooronderstellingen die aan de Algemene wet bestuursrecht ten grondslag liggen zijn niet of nauwelijks ter discussie gesteld en de juistheid daarvan is in het kader van de evaluatie niet onderzocht. Er heeft ook geen (expliciet) onderzoek plaatsgevonden naar de vraag of de doelstellingen van de Algemene wet bestuursrecht in de praktijk daadwerkelijk zijn of worden gerealiseerd. Niet is onderzocht of met de invoering van de Awb de bestuurswetgeving inderdaad uniform en eenvoudiger is geworden. Ook is niet nagegaan of de rechtszekerheid werkelijk is gediend met de gecodificeerde Awb-bepalingen, die (deels) in de plaats zijn getreden van jurisprudentierecht. Nu is het ook niet zo eenvoudig om op dergelijke omvangrijke en complexe vragen een antwoord te geven. Dat geldt temeer waar de doelstellingen van een wet vaag en algemeen zijn omschreven en niet of maar zeer beperkt zijn geoperationaliseerd en gekwantificeerd. Een zogenoemde 'Goal-free Evaluation' is dan beter uitvoerbaar. Wat opvalt aan het rapport van de Evaluatiecommissie is dat het ruimhartig is met het doen van aanbevelingen in de richting van zowel de wetgever, het bestuur als de rechter. De vraag is echter waar deze aanbevelingen precies op zijn gebaseerd. Ze zijn – zoals uit het voorgaande kan worden afgeleid – niet terug te voeren tot het beter (kunnen) realiseren van de doelstellingen van de Algemene wet bestuursrecht. Ze zijn ook maar gedeeltelijk ontleend aan de conclusies en aanbevelingen uit de onderliggende onderzoeksrapporten. De Evaluatiecommissie heeft lang niet alle conclusies en aanbevelingen uit die rapporten overgenomen, maar heeft een eigen lijn gekozen bij het formuleren van aanbevelingen.²⁹

Op zichzelf zou deze lijn van de Commissie nog wel te billijken zijn, mits het gehanteerde toetsingskader expliciet wordt gemaakt en ook voldoende verantwoord en overtuigend is. En dat is niet het geval. Ook Daalder heeft gewezen op het ontbreken van een dergelijk toetsingskader.³⁰

Zijn de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie ingegeven door het belang van de rechtsbescherming van de burger? Of heeft juist het verhogen van de doelmatigheid van de rechtspleging de doorslag gegeven? Of liggen er nog andere belangen en uitgangspunten ten grondslag aan de aanbevelingen van de Commissie? Het rapport geeft daarover geen uitsluitsel en dat is zonder twijfel een gemis.

De beide evaluaties van de Algemene wet bestuursrecht hebben ons het nodige geleerd over de toepassing van de Awb in de bestuurs- en rechtspraktijk. Dat is nuttig en dat werk zal wat mij betreft ook moeten worden voortgezet. Daarvoor staat het wettelijk vereiste van een periodieke (vijfjaarlijkse) evaluatie over de wetstoepassing ook garant. Zeker over de onderwerpen uit de derde tranche van de Awb (subsidies, beleidsregels, delegatie en mandaat) valt bij de volgende voorziene evaluatie ongetwijfeld al veel meer te zeggen. Op dat moment mag werkelijk iets worden verwacht aan praktijkervaringen en mogelijke knelpunten bij de toepassing. Intussen is het ook van belang dat op wat meer fundamentele wijze wordt gekeken naar de betekenis en de effecten (beoogd en niet -beoogd) van de Algemene wet bestuursrecht. Talrijke onderwerpen kunnen in dat verband aan bod komen. De Evaluatiecommissie heeft er al diverse genoemd (zie noot 16). Maar er zijn er ongetwijfeld nog verscheidene aan toe te voegen. Bij een dergelijke meer fundamentele evaluatie van de Awb zou mijns inziens ook een wat andere, minder gouvernementele aanpak gevolgd moeten worden. De te evalueren onderwerpen en de probleem- en vraagstellingen zouden niet door de voor de Awb verantwoordelijke ministers en hun ambtenaren gekozen en geformuleerd moeten worden, maar zouden kunnen worden geselecteerd uit voorstellen die, daartoe gevraagd, zijn gedaan door de diverse partijen die in de praktijk betrokken zijn bij of kennis hebben van de Awb, zoals bestuursorganen (centraal en decentraal), rechterlijke colleges, advocaten, maatschappelijke organisaties en wetenschappers. De selectie van de te evalueren onderwerpen zou op basis van kenbare criteria kunnen plaatsvinden door een onafhankelijke evaluatiecommissie.

Vervolgens zou uiteraard onderzoek uitgezet moeten worden. Het accent zou daarbij kunnen liggen op het verzamelen van feitenmateriaal over de te evalueren onderzoeksobjecten en de beoordeling van dat materiaal. Het is vervolgens weer aan de Evaluatiecommissie om op grond van een vastgesteld toetsingskader conclusies te trekken en waar nodig en mogelijk aanbevelingen te doen op basis van hetgeen de onderzoekers hebben gerapporteerd. Deze aanbevelingen zouden zich moeten richten tot de wetgevende organen, dus behalve tot de verantwoordelijke bewindslieden ook tot de leden van de Staten-Generaal. Aldus kan dan de noodzakelijke politieke beoordeling van de aanbevelingen plaatsvinden, al dan niet uitmondend in – ingrijpende of minder ingrijpende – aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht.

Een dergelijke wijze van evalueren in combinatie met de periodieke rapporten over de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht in de praktijk biedt naar mijn overtuiging de meeste garantie voor een Awb die aan de eisen van de tijd blijft voldoen.

29. Dat de Commissie maar ten dele de aanbevelingen van de onderzoeksgroepen volgt blijkt ook uit de bijdragen van de verschillende onderzoekers aan het themanummer van

NTB, waarin op diverse plekken 'gemopperd' wordt over het niet overnemen van bepaalde conclusies en aanbevelingen door de Evaluatiecommissie en over het innemen van eigen

standpunten door de Commissie Boukema. 30. Daalder, *a.w.*, p. 155-157.