

Stop het strategisch laat indienen van bestuursrechtelijke processtukken

16 Rondvraag leert dat in het bestuursrecht de nare praktijk van het om strategische redenen zo kort mogelijk voor de mondelinge behandeling indienen van processtukken aan een opmars bezig is. Het idee is om het de wederpartij zo lastig mogelijk te maken om nog adequaat te kunnen reageren en zo een procesrechtelijk voordeel te behalen. Ook de rechtspraak heeft trouwens last van deze praktijk omdat de effectieve voorbereiding van een zitting daardoor in de knel kan komen.

Het gaat daarbij vaak om deskundigenrapporten of stukken met complexe juridische argumentaties. In zo'n laat stadium is het voor de wederpartij in veel gevallen niet meer mogelijk om een eigen deskundige een tegenrapport te laten opstellen. Verder is de materie vaak zo complex dat de zitting zich niet goed leent voor het weerspreken van laat ingebrachte stukken. Zowel bestuursorganen als andere partijen bedienen zich van deze praktijk. Daarbij is opvallend dat bestuursorganen verweerschriften – het stuk waarin voor het eerst schriftelijk wordt gereageerd op een beroepschrift – anders dan verzocht door de bestuursrechter ook steeds vaker vlak voor de zitting indienen.

Belangrijke oorzaak hiervan is artikel 8:58 lid 1 Awb op grond waarvan tot tien dagen voor de zitting nadere stukken kunnen worden ingediend. Een mogelijkheid waarop partijen blijkens het tweede lid van deze bepaling uitdrukkelijk moeten worden gewezen. Als correctie hierop geldt het in de jurisprudentie ontwikkelde leerstuk van strijd met de goede procesorde. Maar dit leerstuk is erg casuïstisch. Wat ook niet helpt, als het om bestuursorganen gaat, is de vaste rechtspraak die geen gevolgen verbindt aan te laat ingediende verweerschriften. Dat wil zeggen verweerschriften die niet, zoals artikel 8:42 Awb voorschrijft, ingediend worden binnen vier weken nadat de rechter erom heeft verzocht. De bepaling die op een dergelijke termijnoverschrijding een sanctie mogelijk maakt – artikel 8:31 Awb – acht de bestuursrechter namelijk niet van toepassing (vergelijk recent ECLI:NL:RVS:2022:2931). Gevolg is dat bestuursorganen steeds vaker verweerschriften indienen vlak voor de genoemde tien-dagen-termijn met alle nadelen van dien.

Gelet hierop valt het toe te juichen dat de Afdeling bestuursrechtspraak zich in een zaak over de zogenoemde PAS-melders, die vooral om andere redenen aandacht kreeg, streng opstelde en op basis van de goede procesorde vele laat ingediende stukken buiten beschouwing liet (ECLI:NL:RVS:2024:844). In de treffende woorden van de Afdeling: 'Alhoewel alle bovenstaande stukken zijn ingediend buiten de wettelijke termijn van tien dagen, zijn de nadere stukken zodanig omvangrijk en complex dat de andere partijen daar niet adequaat op kunnen reageren voorafgaand aan de zitting of tijdens de zitting. Daarnaast bevatten de nadere stukken nieuwe gegevens, inzichten en standpunten die op zo een korte termijn niet kunnen worden voorzien van een reactie van partijen. Hierdoor is een zinvolle bespreking van de stukken niet mogelijk. Het toelaten van bovenstaande nadere stukken in de procedu-

re belemmert de voortgang van die procedure, omdat – gelet op de omvang en complexiteit van de stukken – de zitting had moeten worden uitgesteld om de mogelijkheid aan partijen te bieden om te reageren op de stukken. Daarnaast wordt ook de Afdeling belemmerd in de zorgvuldige voorbereiding van een zaak wanneer partijen relatief kort voor de zitting nadere stukken indienen met omvangrijke en/of complexe nieuwe onderzoeken of nieuwe argumenten.'

Deze strengere aanpak op basis van de goede procesorde is een goede eerste stap die navolging verdient door de andere hoogste bestuursrechters, maar daarbij zou het niet moeten blijven. Bestuursrechters zouden ook het indienen van verweerschriften vlak voor de tien-dagen-termijn aan banden moeten leggen. Dit door de sanctieregeling van artikel 8:31 Awb van toepassing te achten op de in artikel 8:42 Awb gestelde termijn voor het indienen van een verweerschrift en wel zo dat een te laat ingediend stuk in beginsel buiten beschouwing wordt gelaten. Maar uiteindelijk is eveneens aanpassing van de besproken Awb-bepalingen nodig. Alleen zo wordt de noodzakelijke rechtszekerheid geboden aan alle partijen, onder meer omdat de goede procesorde een rekbaar begrip is. Dat laatste geldt trouwens in zekere zin ook voor de sanctie als voorzien in artikel 8:31 Awb: bij termijnoverschrijding '(...) kan de bestuursrechter daaruit de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen.'

Gedacht zou daarom kunnen worden aan het aanpassen van de tien-dagen-termijn van artikel 8:58 lid 1 Awb voor nadere stukken in zes weken voor de zitting, waarna de wederpartij tot vier weken voor de zitting de kans krijgt daar weer op te reageren. Een en ander natuurlijk behoudens de goede procesorde op basis waarvan maatwerk kan worden geleverd via het bekorten of verlenen van deze termijnen. Dat partijen ook hier weer grenzen zullen opzoeken, valt niet te vermijden. Maar deze regeling biedt partijen de ruimte hun positie goed voor het voetlicht te brengen en sluit tegelijk goed aan bij de timing van de werkprocessen van de bestuursrechter. Daarnaast zou in de wet tot uitdrukking moeten worden gebracht dat artikel 8:31 Awb ook ziet op termijnen gesteld voor het indienen van verweerschriften. Daarbij zou nagedacht moeten worden of de sanctie op het niet naleven daarvan moet worden aangescherpt c.q. verduidelijkt, namelijk uitsluiting van het betreffende verweerschrift eveneens onder voorbehoud van overwegingen van goede procesorde.

Implementatie van de hiervoor besproken voorstellen draagt bij aan een eerlijker bestuursrecht waarbij het niet past dat partijen elkaar buitenspel proberen te zetten. Om die reden is het te overwegen de voorstellen een plaats te geven in het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb dat tot eind juli 2024 openstaat voor internetconsultatie. Hopelijk inspireert dit Vooraf velen tot een bijdrage daaraan.

Tom Barkhuysen