

INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK

Rapport heroverwegingswerkgroep recente
conflictoplekkende regelgeving

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1989

DEELRAPPORT NR. 1



I Inleiding

1. Opdracht aan de werkgroep

In de Miljoenennota 1988 (p.215/216) is het volgende over recente conflictopwekkende regelgeving geschreven.

"In de afgelopen jaren zijn de kosten van de individuele rechtsbedeling sterk gestegen. De indruk bestaat dat omvang en aard van de materiële regelgeving een belangrijke verklarende factor vormen voor de toeloop naar de rechter. Vooral een aantal specifieke recente regelingen lijkt een conflictopwekkend karakter te hebben. Op grond van cijfermatige gegevens kunnen twee complexen van regelgeving worden aangewezen die thans een substantieel deel van de werklast van de betrokken rechterlijke instanties bepalen.

Dit betreft regelingen ter zake van inkomensderving (WAO, werkloosheidsregelingen, ziekwet, ABW, wetten tot verlening van een eenmalige uitkering met het oog op de koopkrachtontwikkeling) en enige onderdelen van de belastingwetgeving (uitsluitingsbepalingen in de WIR, alleenstaande toeslag en buitengewone lasten van de IB, en de onroerend goedbelasting). Deze twee complexen van regelgeving staan centraal in het uit te voeren onderzoek. De in te stellen werkgroep kan besluiten ook andere regelingen op de genoemde terreinen in het onderzoek te betrekken. De ministers van Justitie, Financiën en Onderwijs en Wetenschappen zullen, nadat de werkgroep met haar werkzaamheden is begonnen, nader beslissen of de Wet op de Studiefinanciering in het onderzoek zal worden betrokken.

Het onderzoek dient zich te richten op een analyse van de hoogte van de verschillende uitvoeringskosten en naar aanleiding daarvan zonodig op aanpassing van de conflictopwekkende onderdelen van deze regelingen teneinde de daarmee gemoeide uitvoeringskosten te verlagen, uiteraard zonder dat dit leidt tot een verhoging van de betrokken programmakosten die de besparing op de uitvoeringskosten zou overtreffen. Tot de uitvoeringskosten behoren behalve de kosten van rechtshulp en rechtspraak ook de overige uitvoeringskosten, waarvan de omvang dikwijls (mede) bepaald wordt door dezelfde gebreken in de materiële regelgeving.

Het onderzoek zal in de eerste plaats inzicht moeten verschaffen in het aantal en de aard van de beroepsprocedures die een regeling teweegbrengt en welke concrete wettelijke bepalingen daarbij in het geding zijn.

Het onderzoek dient te resulteren in concrete beleidsvarianten met betrekking tot normen (bijvoorbeeld uitsluitingsgronden, hardheidsclausules, uitzonderingbepalingen), beperking van het aantal beschikkingen per regeling en beperking van het aantal criteria dat de beschikingsbevoegde autoriteit bij zijn beslissingen hanteert. Gezien de oriëntatie op de uitvoeringspraktijk zullen functionarissen die bij deze praktijk betrokken zijn, worden uitgenodigd in de werkgroep zitting te nemen.

Voor het voorzitterschap van de werkgroep zal een externe deskundige worden aangezocht".

Tot zover de Miljoenennota 1988. De werkgroep heeft deze passage aldus verstaan, dat zij voorstellen van aanpassing van de bestaande regelgeving ten aanzien van de aangeduide gebieden zal moeten doen die er toe kunnen leiden dat de "toeloop tot de rechter" zal afnemen en die zo mogelijk leiden tot kostenverlaging en in geen geval tot zodanige kostenverschuivingen dat de kosten per saldo zouden toenemen. De samenstelling van de werkgroep wordt in bijlage 1 vermeld.

2. Gevolgde werkwijze

De opdracht van de werkgroep heeft betrekking op twee clusters van wetgeving:

- a. de wetten betreffende de sociale verzekering en de sociale voorziening;
- b. de belastingwetten.

De werkgroep kreeg geen opdracht tot onderzoek naar de voorwaardelijk genoemde Wet op de Studiefinanciering.

De werkgroep heeft de aanwijzing van de gebieden van regelgeving overigens niet letterlijk genomen. Een deel daarvan was vóór de instelling reeds verouderd, zoals de vermelding van de wetten tot het verlenen van een eenmalige uitkering. Een ander deel was door andere regelgeving achterhaald, zoals de regeling van de buitengewone lasten in de IB. De onder a en b genoemde clusters hebben gemeen dat het in hoofdzaak gaat om financiële aanspraken of verplichtingen die individueel worden

bepaald. Zij leiden in absolute zin tot veel conflicten. De werkgroep heeft het onderzoek beperkt tot de administratieve regelgeving en de daaruit voortvloeiende administratieve geschillen. Het gaat niet om regels van civiel recht, zoals b.v. de in sommige administratieve wetten opgenomen "nietigheid van rechtswege". Het gaat ook niet om strafbepalingen, maar wel weer om administratieve sancties.

Teneinde te voldoen aan haar opdracht heeft de werkgroep zich het volgende ten doel gesteld:

- a. een analyse te maken van de hoogte van de uitvoeringskosten, verbonden aan de behandeling van bezwaren en beroepen;
- b. op de grondslag van de bevindingen bij de analyse voorstellen te doen die kunnen leiden tot een aanmerkelijke vermindering van het aantal bij de administratieve rechter aanhangig gemaakte geschillen en in het verlengde daarvan tot verlaging van de uitvoeringskosten.

De werkgroep heeft voor beide clusters van wetgeving een subwerkgroep ingesteld. Evenals in de werkgroep zelf zijn ook daarin deskundigen buiten de departementale kringen opgenomen (zie voor de samenstelling bijlage 1). De werkgroep is hen voor hun inzet zeer erkentelijk.

De werkgroep heeft de werkzaamheden van de subwerkgroepen van nabij gevolgd, hetgeen werd vergemakkelijkt doordat in elke subwerkgroep leden van de werkgroep zitting namen. De voorzitter en de secretaris van de werkgroep fungeerden mede in de subwerkgroepen. De rapporten van de subwerkgroepen zijn hierbij gevoegd (bijlagen 2 en 3).

De werkgroep heeft zich vooral aan beschouwingen van meer algemene aard gezet, waarbij de bevindingen van de subwerkgroepen de richting hebben bepaald. Na de aldus tot stand gekomen algemene beschouwingen volgen de conclusies, waartoe de werkgroep is gekomen. In die conclusies zijn de kanttekeningen bij en oordelen over de rapporten van de subwerkgroepen verwerkt. In hoofdzaak stemt de werkgroep daarmee in. Het rapport eindigt met een verantwoording. Daarin zijn de materiële kosten anno 1988 vermeld en is aangegeven in welke zin op middellange termijn wijzigingen daarin zijn te verwachten. Aan het rapport is nog een samenvatting van de aanbevelingen toegevoegd (bijlage 4).

De werkgroep heeft reeds in een betrekkelijk vroeg stadium haar standpunt ten aanzien van de wenselijkheid van invoering van de bezwaarschriftprocedure naar het model van het ontwerp-Algemene wet bestuursrecht (Awb) vastgesteld. Zij bracht daarover op 19 oktober 1988 een interimrapport uit (bijlage 5).

II Beschouwingen van algemene aard

3. Uitvoeringskosten

a. Materieel

Als uitvoeringskosten worden aangemerkt:

- kosten bezwaarschriftbehandeling;
- kosten rechtspraak;
- kosten rechtshulp;
- kosten uitvoerende instanties vanwege beroepsprocedures.

Bij deze opsomming past aanstonds een kanttekening. In de Miljoenennota 1988 gaat het met name om "de toeloop naar de rechter". Er zijn enkele redenen om de bezwaarfase in het onderzoek te betrekken:

- Indien een wet de mogelijkheid tot het indienen van bezwaar openstelt, geeft de burger die van die mogelijkheid gebruik maakt, daarmee een geformaliseerd signaal van zijn onvrede met het genomen besluit. De kosten van behandeling van deze bezwaren kunnen dan in het algemeen gerekend worden tot de verderop in de Miljoenennota (blz. 216) genoemde "overige uitvoeringskosten, waarvan de omvang dikwijls (mede) bepaald wordt door dezelfde gebreken in de materiële regelgeving". In sommige gevallen is de bezwaarschriftprocedure een laatste fase van de primaire besluitvorming. Die typering past bijv. bij de meeste bezwaarschriften in geval van belastingheffing of bij wege van voldoening of afdracht op aangifte (omzetbelasting). Indien de belasting te laat wordt afgedragen, is de indiening van een bezwaarschrift vereist om de belastingschuld tot normaal terug te brengen. De kosten van behandeling van dit type bezwaarschriften zijn niet meegeteld.
- Voor zover een bezwaarschriftprocedure met gespecificeerde eisen van zorgvuldigheid is ingevoerd, blijkt daarvan een belangrijke zeefwerking uit te gaan. Een groot deel van degenen die een beslissing op bezwaarschrift krijgen, ziet af van "toeloop naar de rechter". Enige schattingen van de omvang van de zeefwerking zijn te vinden in het heroverwegingsrapport over beroepsprocedures, deelrapport nr. 51, 1983); zie ook hierna par. 4

De werkgroep tekent verder aan dat het ontwerp-Awb met onder meer een algemene regeling van de bezwaarschriftprocedure onlangs is ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De bezwaarschriftprocedure zal op termijn een wezenlijk bestanddeel van uitvoering van administratieve wetten zijn. Deze wijziging in de wetgeving heeft de berekening van de kosten overigens niet beïnvloed.

b. Immaterieel

Een hoge werkbelasting van de gerechten legt ook indirecte lasten op de samenleving. Daarover valt het volgende op te merken:

- a. een toenemende last kan bij het huidige takenpakket van de administratieve gerechten - de raden van beroep, de Centrale Raad van Beroep, de belastingkamers van de gerechtshoven en daarmee te vergelijken colleges - niet door een evenredige vergroting van de personeelsbezetting worden opgevangen;
- b. een vergroting van het takenpakket leidt daardoor tot toenemende achterstand; het "beheer" van achterstanden brengt op zichzelf weer werk met zich mee;
- c. achterstand kweekt frustratie bij de justitiabelen - lange duur van onzekerheid - maar heeft ook ongewenste neveneffecten, b.v. omdat werknemers hangende een rechterlijke beslissing, zelfs indien zij hersteld zijn van ziekte, moeilijk weer aan het werk kunnen gaan;
- d. achterstand frustreert de werking van de uitvoerende organen.

De opmerking ad a vraagt enige toelichting. Nederland heeft, in verhouding tot omliggende landen, een gering aantal rechters. Het ligt dan ook voor de hand om ter voorkoming van een hoge werkvoorraad (achterstand) het aantal rechters uit te breiden. Deze remedie is in het recente verleden stelselmatig toegepast. De Minister van Justitie vermeldde in zijn antwoord in eerste termijn van de behandeling op 3 november 1988 van zijn begroting voor 1989 een groei van de personele begroting voor de rechterlijke macht tussen 1983 en 1989 met 1345 formatieplaatsen (26%). In die periode daalden, volgens de Minister, de per saldo aantallen ingekomen zaken, maar daalden nog meer de aantallen zaken die gemiddeld per rechter werden afgedaan. De werkvoorraden waren daardoor gestegen. De opmerkingen van de Minister betreffen meer in het bijzonder de civiele en de strafrechtspraak. De werkgroep acht het verantwoord er een algemene strekking aan te geven. Het staat derhalve

geenszins bij voorbaat vast dat uitbreiding van het aantal rechters zal leiden tot kortere duur van de behandeling van zaken.

Dat behoeft niet te verbazen, immers met uitbreiding op aanmerkelijke schaal van de rechterlijke colleges gaat een aantal gevolgen gepaard:

- het aantal kamers van de gerechten neemt toe; dat vraagt meer onderling overleg of leidt tot verschillen in uitspraken;
- de jurisprudentie wordt in toenemende mate gedifferentieerd; het bestuderen daarvan vergt meer tijd.
- voor de uitbreiding komen de hogere gerechten eerst aan bod; zij kunnen kiezen uit ervaren rechters in lagere colleges;
- de lagere colleges verliezen relatief veel ervaren krachten, die door een hoger aantal minder ervarenen worden vervangen; ervarenen werken meer trefzeker en dus sneller dan de niet-ervarenen;
- de kwaliteitsnormen bij de selectie van nieuwe krachten dalen.

De werkgroep meent dan ook dat het een goede zaak is "zuinig op de rechterlijke macht te zijn". Zij concludeert daarbij dat de kosten van een grote toeloop naar de rechter niet alleen uit de begrotingscijfers mogen worden afgeleid. De bevindingen van de werkgroep onderstrepen de waarde van Aanwijzing nr. 117 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, luidende : "Overeenkomstig het gestelde in de brief van de Minister van Justitie van 12 augustus 1982 (nr.407/682) aan alle ministers dient in de toelichting bij een nieuwe regeling, indien die naar verwachting een invloed van betekenis zal hebben op de werkbelasting van het justitie-apparaat, een prognose te dien aanzien te worden opgenomen".

4. Relevante kwantitatieve gegevens ontbreken

Justitiële gegevens zijn onmisbaar om een eerste indruk te krijgen van de mate van "toeloop" tot de administratieve rechters (bij het onderzoek van de werkgroep gaat het om de raden van beroep voor de sociale verzekering en de Centrale Raad van beroep, de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State en de belastingkamers van de gerechtshoven en van de Hoge Raad).

Uit de rapporten van de subwerkgroepen blijkt dat de thans beschikbare justitiële gegevens weinig meer bieden dan een aanduiding van de aantallen beroepen per wet. Sommige met uitvoering belaste diensten verschaffen in hun (jaar)verslagen aanvullende gegevens. In de meeste gevallen

zijn ook deze globaal. Gedetailleerde gegevens vindt men sporadisch. Zij zijn b.v. wel te vinden in de jaarverslagen van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

De globale gegevens over de aantallen beroepen per wet hebben het onderzoek van de subwerkgroepen in zoverre bepaald dat wetten waarover weinig beroepen zijn geregistreerd, buiten het onderzoek zijn gelaten. Om die reden heeft de subwerkgroep sociale verzekeringen geen onderzoek ingesteld naar bijv. de AOW en de arbeidsongeschiktheidsregelingen in de overheidssfeer. De subwerkgroep belastingen betrok om die reden de Wet op de loonbelasting en de Wet op de vennootschapsbelasting niet in haar onderzoek.

"Toeloop tot de rechter" kan een indicatie zijn voor conflict-opwekkendheid. Van een causaal verband behoeft echter geen sprake te zijn. Conflictopwekkende regelingen kunnen zo soepel worden toegepast dat voor bezwaren of beroepen nauwelijks aanleiding wordt gegeven. De werkgroep gaat in de volgende paragraaf hier verder op in.

Indien uit de justitiële gegevens bleek van een aanmerkelijke omvang van de toeloop tot de rechter, hebben de subwerkgroepen getracht in de werking van het betrokken regelcomplex door te dringen. Toen stuitte zij echter op het gebrek aan relevante kwantitatieve gegevens. Vooral gegevens over de aanleiding tot het indienen van bezwaren (in belastingzaken bijv. het aanbrengen van correcties op de aangifte) en over de aard van de bezwaren en beroepen zijn onmisbaar om na te gaan of en, zo ja, met welke nadere regelgeving de toeloop tot de rechter kan worden verminderd.

De subwerkgroepen hebben bij hun onderzoek buiten beschouwing gelaten de vraag of op de weg naar de rechter nieuwe drempels, zoals het verhogen van griffierechten, zouden moeten worden opgeworpen. Dit onderzoek is immers in het verband van de heroverwegingsoperatie reeds ingesteld. Zie het deelrapport nr. 51 (Beroepsprocedures).

Eén uitzondering is gemaakt. Zoals uit het vorenstaande (par. 3a) blijkt, heeft de werkgroep en hebben de subwerkgroepen wel aandacht besteed aan de bezwaarschriftprocedure. Dat daarvan op het gebied van de sociale verzekering een forse zeefwerking kan uitgaan, blijkt bijv. uit de jaarverslagen van het ABP. Minder dan 20% van het aantal bezwaarden blijkt in beroep te komen. Toen de subwerkgroepen wilden onderzoeken op welke gronden bezwaren worden ingediend en beroepen worden ingesteld, bleek dat ook op dit punt slechts over lapidaire gegevens kon worden

beschikt.

De werkgroep heeft er kennis van genomen dat voor de direkte belastingen een registratie is ingevoerd, waaruit gegevens kunnen worden geput over de aanleiding tot het indienen van bezwaren:

- de betrokkene vraagt herziening van de aanslag, omdat hij zijn aangifte wil corrigeren,
- de inspecteur heeft een correctie aangebracht die bezwaar opriep;
- de inspecteur blijkt een fout te hebben gemaakt;
- de inspecteur heeft de aanslag ambtshalve vastgesteld.

Aan de hand van dergelijke gegevens kan nagegaan worden of en met welke nadere aanwijzingen terzake van de bestuurspraktijk bezwaren kunnen worden voorkomen. De werkgroep beveelt aan om een overeenkomstige registratie voor het gehele gebied van de belastingen in te voeren. Niet in alle gevallen is er een relatie te vinden tussen de wijze van bestuurlijke uitvoering en de mate van toeloop tot de organen die op bezwaar beslissen en tot de rechter. In die relatie zal bovendien slechts voor een deel een verklaring zijn te vinden. Om de ontwikkeling in de toeloop kritisch te volgen zal het in elk geval nodig zijn mede gegevens te verzamelen over de aard van de bezwaren. De subwerkgroepen hebben uit verschillende bronnen gegevens bij elkaar geharkt. De werkgroep beveelt dringend aan een systematische registratie op te bouwen. Hier ligt een taak zowel voor de met uitvoering belaste diensten - deze betreft vooral de bezwaarfase - als voor het Ministerie van Justitie (beroepsfase).

Deze aanbeveling steunt op de bevindingen bij het onderzoek van de in de opdracht van de werkgroep vermelde clusters van regelgeving, maar zij is niet tot die terreinen beperkt. Het is de werkgroep b.v. opgevallen, dat in het Jaarverslag 1988 van de Raad van State wel is opgemerkt dat het aantal ingekomen zaken in 1988 onverwacht met 25% is gestegen, maar dat niet wordt ingegaan op de aard van de beroepen.

5. Conflictopwekkendheid

De werkgroep verstaat daar onder: "de mate waarin de inhoud en de structuur van de regelgeving noden tot het voeren van procedures tegen door de met uitvoering belaste instanties genomen beschikkingen".

In de opdracht van de werkgroep is het "conflictopwekkende" karakter van regelgeving een mogelijke oorzaak van de toeloop naar de rechter

genoemd. Zoals hiervoor is opgemerkt (par. 4) kan toeloop naar de rechter een indicatie zijn voor de mate van "conflictoplekkendheid". Het komt evenwel voor dat een regeling slechts betrekkelijk zelden bezwaren en beroepen genereert, terwijl toch mocht worden verwacht dat er veelvuldig conflicten zouden rijzen. Regelgeving kan, naar inhoud en structuur, conflictoplekkend zijn, b.v. omdat zij voor de betrokkenen nadelige gevolgen verbindt aan het verkeren in een niet scherp en helder omschreven maatschappelijke situatie. Er zullen ook in dat geval geen conflicten rijzen, indien bij de uitvoering niet wordt nagegaan of zulk een situatie zich voordoet buiten de gevallen waarin de betrokkenen daarvan spontaan melding maken. Het kan ook voorkomen dat uitvoerende organen de vrijheid hebben uit verschillende mogelijkheden te kiezen en bij die keuze stelselmatig bepaalde, voor de "cliënten" minder gunstige, mogelijkheden buiten beschouwing laten. Wetten moeten uitvoerbaar zijn. Dat is als regel ook het geval. Toch komt het voor dat de wetgever de middelen en mogelijkheden van de uitvoerende instanties zozeer overschat dat de wal het schip keert. Een voorbeeld: bij het onderzoek naar de werking van de ABW bleek, dat zeer weinig bezwaren en beroepen betrekking hebben op de toepassing van de "woningdelersregeling". Toch is deze regeling naar haar inhoud conflictoplekkend. De subwerkgroep sociale verzekeringen werpt in dat verband de vraag op of de regeling gehandhaafd dient te worden. De werkgroep trekt de conclusie dat het aanbeveling verdient de regeling te laten vervallen.

6. Regelgeving

Onder regelgeving in enge zin verstaat de werkgroep: algemeen verbindende voorschriften, d.i. het samenstel van de wet (in formele zin), algemene maatregelen van bestuur en (ministeriële) verordeningen. Zij zijn algemeen verbindend in die zin dat zij zowel de burger als het bestuur binden. De rechter beoordeelt - uitzonderlijke gevallen daargelaten - de innerlijke waarde van de voorschriften niet (om misverstand te voorkomen: de rechter toetst alle regelgeving aan ieder verbindende bepalingen van verdragen. Hij toetst lagere regelgeving aan de Grondwet in formele zin en, met een zekere mate van terughoudendheid, aan "algemene rechtsbeginselen"). De werkgroep wil niet nalaten het gevaar van het laten varen van terughoudendheid te signaleren. "Algemene rechtsbeginselen" hebben lang niet altijd een op concrete situaties

toepasselijke normatieve duiding. De grens van het verbod om de innerlijke waarde te beoordelen kan bij een niet-terughoudende benadering licht worden overschreden. Indien de rechter in zijn uitspraken het "aftasten van de grens" aanmoedigt, nodigt hij uit tot conflicten. De algemeen verbindende voorschriften laten in meer of mindere mate - maar steeds in enige mate - beleids- en/of beoordelingsvrijheid aan de met uitvoering belaste organen. Voor zover het samenstel van algemeen verbindende voorschriften beleidsvrijheid overlaat, dient de ruimte tot die beleidsvrijheid zo mogelijk te worden opgevuld met beleidsregels (zie hierover het standaardwerk van J.H. van Kreveld, *Beleidsregels in het recht*, Deventer 1983 en A.M. Donner, *Nederlands bestuursrecht* 1, 1986, 127-134).

Beleidsregels behoren kenbaar te zijn; zij zijn "richtlijnen" voor de beschikkingen die het uitvoerend orgaan als regel zal nemen; de burger kan zich er op beroepen dat dienovereenkomstig wordt beschikt. Het verbod tot het beoordelen van de innerlijke waarde is niet op beleidsregels van toepassing. Als regel toetst de rechter "marginaal", maar hij onderzoekt wel telkens wanneer dit naar voren wordt gebracht, of het uitvoerend orgaan had moeten onderzoeken of er aanleiding was van de beleidsregel af te wijken. Het hangt af van de opzet van de regelgeving in enge zin hoe groot de ruimte is die door beleidsregels zal worden ingevuld. Sommige subsidiestelsels b.v. steunen slechts op een post in een begrotingswet. De rest is beleidsregel.

Uitvoering omvat meer. Naast beleidsvrijheid bestaat beoordelingsvrijheid. Deze omvat o.m. de interpretatie van de algemeen verbindende voorschriften. Het berust op een misverstand te veronderstellen dat alleen de rechter interpreteert. Wat onder "goed koopmansgebruik" in de zin van belastingwetten dient te worden verstaan, dient eerst en vooral de belastingadministratie te bepalen. Dit geldt voor "vage normen" in het algemeen. De rechter toetst de interpretatie van de administratie. Als regel zal zijn oordeel prevaleren. Naarmate het te beoordelen complex technisch meer ingewikkeld is, zal hij evenwel meer geneigd zijn zijn onderzoek te beperken tot de vraag of "de procedurevoorschriften in acht zijn genomen, of de motivering afdoende is, of de feiten juist zijn weergegeven en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling danwel misbruik van bevoegdheid" (arr. Hof van Just. E.G., 17 november 1987, gev. zaken 142 en 156/84, S.E.W. 1989, 259,

rechtsov. 62). Hieraan verbindt de werkgroep de gevolgtrekking dat in aangelegenheden waarin beschikkingen moeten rusten op de resultaten van onderzoek door technisch-deskundigen, waartoe in dit verband ook medisch-deskundigen mogen worden gerekend, in de regelgeving dient te worden vastgelegd dat belanghebbenden in elk geval in de bezwaarfase een "second opinion" kunnen krijgen. Als daarvoor tevens een zorgvuldige procedure wordt voorgeschreven, kan de rechter terughoudend zijn.

Het bestuur beschikt. Het is gebonden aan algemeen verbindende voorschriften, aan de eigen beleidsregels en aan de jurisprudentie. Binnen die grenzen blijft een zekere vrijheid van beleid en van beoordeling, die van regelgeving tot regelgeving verschilt. Ook de wijze waarop de procedures zijn vastgesteld, vertonen variaties. De procedures kunnen tot in details in een algemeen verbindend voorschrift zijn geregeld. Dit geldt b.v. voor het strafprocesrecht (legaliteitsbeginsel; art. 1 W.v.Sv.). De procedure kan ook globaal zijn geregeld (bezwaarschriftprocedure in belastingzaken). Zij kan zelfs in het geheel niet zijn geregeld (de grondwettelijk voorgeschreven Algemene wet bestuursrecht zal aan die variant een einde maken, er is daarna voor alle gevallen een globale regeling). Algemeen verbindende voorschriften worden aangevuld met beleidsregels en bestuurspraktijk. Deze twee zijn in het onderzoek van de werkgroep mede betrokken. Een bijzondere situatie doet zich voor bij de toepassing van administratieve sancties, in het bijzonder bij die welke van repressieve aard zijn, zoals de administratieve boete in belastingzaken en de inhouding van een deel van de uitkering bij bepaalde voorschriften (nieuwe werkloosheidswet). De rechter dient, bij beroep, de beschikking volledig te toetsen (arresten van het Hof voor de rechten van de mens in de zaken Oztürk en Lutz; NJ. 1988, nrs. 937 en 938). De administratieve rechter pleegt de sanctie te toetsen aan het sanctiebeleid dat het bestuur voert. Indien dit beleid in duidelijke, helder omlinjende regels is vastgelegd, zal de rechter geneigd zijn zich daarbij aan te sluiten. Op deze grondslag kunnen conflicten worden voorkomen.

Samenvattende: onder regelgeving verstaat de werkgroep:

- de algemeen verbindende voorschriften;
- de beleids- en beoordelingsregels van de met uitvoering belaste organen;

- de niet in algemeen verbindende voorschriften opgenomen procedurevoorschriften en de toepassing daarvan.

7. Rechterlijk beleid

Ook de rechter voert beleid. Een sprekend voorbeeld daarvan: de normen voor het toekennen van bijdragen tot alimentatie. De belastingrecht-spraak laat voorts vele voorbeelden zien, waarbij in algemene termen een uitspraak - b.v. over aftrekbare kosten - wordt gedaan, die algemene werking heeft. Meestal wordt het beleid echter achteraf bekend door analyse van de rechtspraak.

Soms maakt de rechter vooraf bekend dat hij in komende gevallen met een voorheen gevolgd oordeel zal breken (behoort de directeur van de eenmans-b.v. tot de kring van sociaal-verzekerden?). De vraag mag gesteld worden of de aarzeling van de rechters om beleid te formuleren in overeenstemming is met de groeiende invloed die van rechterlijke uitspraken op de samenleving uitgaat. In elk geval staat vast dat begin-selen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid hoge eisen stellen aan de rechters, die er immers voor moeten zorgen dat hun uitspraken met elkaar sporen. Onderlinge afstemming van uitgangspunten die geen dwangbuis zijn voor beslissen per casus, lijkt welhaast onmisbaar. Het is er, helaas, nog ver van dat rechters stelselmatig overleggen over vast te stellen uitgangspunten. Kennelijk staat een overaccentuering van het "onafhankelijk zijn" hieraan in de weg.

Binnen de grenzen die de wet stelt, is de rechter vrij te oordelen en te beslissen. Aan die vrijheid mag niet worden getornd. De wet zou de gronden voor rechterlijke toetsing scherper kunnen stellen. De werkgroep meent evenwel dat die weg niet moet worden betreden. Haar overwegingen sluiten aan bij de grondslagen van het Europees Verdrag over de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

In art. 6 daarvan wordt een ruime toegang tot de rechter gegarandeerd. De nationale wetgever dient die garantie te eerbiedigen. Dit mag er evenwel niet toe leiden dat de wetgever zijn verantwoordelijkheid en die van de uitvoerende organen voor de juiste toepassing van de wet naar de rechter verschuift. De wetgever zal er juist voor moeten zorgen dat procedures voor de uitvoering zo duidelijk mogelijk zijn. In het rechterlijk beleid kunnen aanwijzingen worden gevonden voor de vraag of de administratieve procedures toereikend zijn. Wordt b.v. vastgesteld dat de rechter voor het beoordelen van besluiten steunende op medisch-

deskundige adviezen in beroepszaken veelvuldig een tweede medisch-deskundig advies inwint, dan dient ook om die reden de vraag te rijzen of het inwinnen van een dergelijk advies moet worden voorzien in de procedure van administratieve besluitvorming. In deze zin dient ook het rechterlijk beleid in het onderzoek naar conflictopwekkende regelgeving te worden betrokken.

8. Aanleiding tot geschillen

"Een stabiele samenleving geeft weinig werk voor rechters en advocaten. Ook als de structuur van de samenleving zich heel snel wijzigt, zoals ten tijde van oorlog en revolutie, is er weinig werk voor juristen. Juist als de structuur van de samenleving zich niet snel wijzigt, maar wel binnen die structuur veel wijzigingen plaatsvinden van de relatieve posities, vallen voldoende juridische conflictstof en problemen te verwachten". Met deze zinnen sluit prof.mr.dr. C.J.M. Schuyt paragraaf 2 af van zijn bijdrage "De veranderende plaats van de Hoge Raad in de samenleving" in de bundel, verschenen bij het 150-jarig bestaan van de Hoge Raad der Nederlanden af (p. 317). In die paragraaf schetst de auteur vijf ontwikkelingen in de maatschappelijke verhoudingen die het decor vormen van "het recht in beweging". De beweging die men in de rechtspraak van de Hoge Raad kan waarnemen, was de direkte aanleiding tot de studie van Schuyt. Zijn analyse van de ontwikkelingen in de maatschappelijke verhoudingen heeft echter ook voor het onderzoek van de werkgroep grote betekenis.

Hij schetst de volgende ontwikkelingen:

- welvaartsstijgingen en massa-consumptie, die een "aantal gedrags- en mentaliteitsveranderingen" mogelijk hebben gemaakt;
- pluralistische gelijkheid; zich emanciperende groepen kwamen op voor hun rechten op eigen levensstijl. Niet bij voorbaat mochten de claims van de ene groep wel en die van de andere groep niet erkend worden. "Recentelijk zijn het weer nieuwere groepen als ouderen, arbeidsongeschikten, bijstandsgerechtigden en werklozen, die maatschappelijke aandacht vragen en deze aandacht liefst verzilverd zien in rechten";
- minder en meer maatschappelijke ongelijkheid. "Democratisering van de maatschappelijke verhoudingen leidt zodoende niet tot minder conflicten, zoals vaak wordt beweerd en gehoopt, maar tot meer. Een

flink deel van deze conflicten uitte zich via het recht of de rechtspraak";

- constante uitbreiding van wetenschappelijke en technische kennis, met de vraag naar beheersing door de wet;
- sociaal-culturele ontbinding en nieuwe bindingen.

Het gaat hier om veranderingen in de maatschappelijke verhoudingen, die men in vele landen kan waarnemen. Zij hebben mede het recht in beroering gebracht. In de eerste plaats is op telkens weer andere terreinen en met toenemende nadruk een beroep op de wetgever gedaan om de veranderingen te volgen en zelfs om komende ontwikkelingen vóór te zijn. Tezelfdertijd wordt op de rechter een beroep gedaan om aan het bestaande recht een nieuwe inhoud te geven. Wetgever en rechter zijn met veel inspanning bezig op al die verlangens te reageren. Hun mogelijkheden zijn beperkt, zowel in menskracht als in creatief vermogen. Daar komt voor de wetgever nog bij dat hij vaak stuit op het ontbreken van die mate van consensus die voor het totstandkomen van nieuwe wetten onmisbaar is. Komt het wel tot wetgeving, dan valt anderzijds te constateren dat die wetgeving bezwaren oproept: Zij is in te sterke mate "sturend", te detaillistisch ("incrementalistisch") of - ander verwijt - bevat te veel "zachte" of "vage" normen.

Van de rechter wordt meer "heil" verwacht. Zijn "constitutionele rol" beperkt hem evenwel in de mogelijkheid nieuw recht te scheppen. Hij kan echter niet ongevoelig blijven voor de verwachting die naar hem uitgaat. Hij hoort de roep wel, maar kan soms niet (vgl. overwegingen 3.3.-3.6 in het arrest van de HR van 14 april 1989 over de Harmonisatiewet, AB 1989, 207). Het betoon van gevoeligheid versterkt niettemin de toeloop tot de rechter.

Schuyt maakt melding van de "law explosion" in de U.S.A. en van de vrees daarvoor, ook in Nederland (blz. 319-322). Loopt het in ons land zo'n vaart? De toeloop tot de rechter is in de afgelopen twee decennia sterk toegenomen. De korte statistische overzichten die Prof. M.H. Franken in zijn bijdrage tot het themanummer van R.M. Themis, febr. 1989, heeft opgenomen, spreken voor zich. Het aantal zaken dat thans bij de gerechten aanhangig wordt gemaakt, is een veelvoud van het aantal in 1971 aanhangig gemaakte zaken. Uit de Notitie "Naar een nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie", die de Minister van Justitie onlangs openbaar maakte blijkt voorts dat, ondanks alle genomen maa-

gelen op het gebied van personeel en materieel, met name de gerechtshoven met toenemende achterstanden kampen.

Op de gebieden van wetgeving die in het onderzoek van de werkgroep zijn betrokken, kan niet van een explosie van "proceslust" worden gesproken. In de rapporten van beide subwerkgroepen komt tot uitdrukking dat in relatie tot de beschikkingen die tot bezwaren of beroepen aanleiding kunnen geven, de feitelijke aantallen bezwaren en beroepen eerder dalen dan toenemen. Evenwel, het aantal malen dat een uitkering of voorziening wordt gevraagd, neemt toe. Op belastinggebied is er een toename van de aantallen aanslagen. Het gevolg is dat de absolute aantallen bezwaren en beroepen zijn toegenomen. Het zijn deze absolute aantallen, die het goed functioneren van de gerechten in de weg staan.

9. Conflictopwekkendheid moet tot op zekere hoogte worden aanvaard

Indien de wet aanspraak op uitkering toekent aan mensen die in een bepaalde situatie verkeren, zijn daarmee problemen van grensbepaling gegeven. De criteria zijn soms niet scherp te formuleren. Dit is zeker het geval indien recht op uitkering wordt toegekend aan personen die als gevolg van "ziekte of gebrek" in moeilijkheden zijn gekomen. De werkgroep verwijst naar de uiteenzetting in de toelichting op een ontwerp-besluit ter uitvoering van art. 57 AAW, dat als bijlage bij het rapport van de subwerkgroep sociale verzekeringen is gevoegd. In het rapport van de subwerkgroep belastingen is gewezen op het moeilijk te begrenzen begrip "ondernemer". Juist het hanteren van dat begrip is conflictopwekkend omdat hij die zich ondernemer kan noemen, onder omstandigheden, de (extra) zelfstandigenaftrek kan verkrijgen.

Een andere oorzaak van niet te vermijden conflictopwekkendheid is dat de aanspraak op een uitkering of de verplichting om een belasting of heffing te betalen, afhankelijk is van de aangifte van de betrokkenen. Het behoort tot de taak van de met uitvoering belaste organen de juistheid van de aangiften te verifiëren en, zo nodig, te corrigeren. Het aanbrengen van correcties leidt vaak tot conflicten.

Ook regelingen die meer dan een "beslismoment" bevatten, zijn reeds daardoor conflictopwekkend. Dat is bijv. het geval met personen die wegens ziekte of gebreken hun werk niet kunnen verrichten. Zolang die toestand nog geen 52 weken heeft geduurd, wordt in veel gevallen een uitkering ziektewet verstrekt. Na 52 weken treedt de arbeidsongeschikts-

regeling in werking en moet een nieuwe beslissing worden genomen. Uit het rapport van de subwerkgroep sociale verzekeringen blijkt dat integratie van de regelingen op overwegende bezwaren stuit.

10. Dient conflictopwekkendheid te worden voorkomen?

De werkgroep is onder meer geconfronteerd met de opvatting dat het indienen van bezwaren en beroepen als een teken van "mondigheid" van de burger kan worden beschouwd. Uitvoeringsorganen die te maken hebben met vage normen en over ruime beoordelingsvrijheid beschikken, kunnen, aldus het gehoorde betoog, gemakkelijk fouten maken. Het is goed dat zij zo nodig van buiten af - door de rechter - kunnen worden gecorrigeerd. Bij deze gedachtengang sluit de mening van een aantal leden van de subwerkgroep belastingen aan dat de beoordeling van bezwaar- en beroepschriften niet moet worden beperkt door de in de bezwaarschriftregeling van de ontwerp-Awb neergelegde eis dat het bezwaar wordt gemotiveerd, en het beroep niet treedt buiten de grenzen van het in de bezwaarfase behandelde. Deze leden duchtten anderzijds dat het stellen van zulk een eis zou leiden tot meer bezwaarschriften, omdat betrokkenen eerder dan thans professionele hulp zouden inroepen. De werkgroep heeft voor deze overwegingen wel begrip, maar wijst op effecten die massale aantallen bezwaren en beroepen meebrengen:

Het volgende vraagt de aandacht:

- langere procedures waardoor de psychische belasting die het voeren van een procedure voor de daaraan niet gewende burger nu eenmaal meebrengt, zwaarder wordt;
- inefficiency van het bestuur; bezwaren moeten op korte termijn worden afgedaan; de behandeling vraagt prioriteit en leidt daardoor af van het afdoen van primaire aanvragen;
- het risico van slordig werken: laten we maar afwachten of men "piept";
- het scheppen van onzekerheid voor de justitiabelen: "als je doorzet, krijg je wel meer" (of kun je méér kosten aftrekken) weten goedwillende vrienden te vertellen;
- verschuiving van verantwoordelijkheden van
 - a) de regelgevers naar de uitvoerders en
 - b) van de uitvoerders naar de rechter;

- een te grote rechterlijke macht, die door haar logheid aan werkracht en bekwaamheid inboet.

11. Criteria voor conflictopwekkendheid

Indien de wetgever het wenselijk oordeelt procedures in bezwaar en beroep zoveel mogelijk te vermijden, is het geraden dat hij rekenschap aflegt over de mate van conflictopwekkendheid van voorgenomen regelgeving. Daarbij dient zowel op de (basis)wet als op de voorgenomen wijze van uitvoering acht te worden geslagen. Per regelcomplex zal een prognose van de mate van conflictopwekkendheid moeten worden gemaakt. Een voor elke wettelijke regeling passende lijst van criteria is niet vast te stellen. Wel kunnen enkele criteria worden genoemd die bij het maken van een prognose gehanteerd kunnen worden.

Conflictopwekkend zijn regelingen:

- volgens welke het verkrijgen van uitkeringen of andere voordelen (b.v. een ontheffing) afhankelijk is van individueel bepaalde omstandigheden als het hebben van ziekte of gebreken of het zijn van ondernemer;
- waarin de betrokkene met een reeks van (elkaar al dan niet opvolgende) beschikkingen wordt geconfronteerd;
- waarin het uitvoeringsorgaan een ruime mate van discretionaire bevoegdheid is gelaten zodat een groot deel van de regelgeving in beleidsregels wordt neergelegd;
- waarin voor het bepalen van de hoogte van een uitkering of van de aard van het voordeel vage normen zijn gesteld (b.v. komt in aanmerking voor "de meest adequate voorziening");
- waarin het verkrijgen van een uitkering of een voordeel danwel de verplichting een belasting of heffing te betalen bepaald wordt door een groot aantal persoonlijke omstandigheden waarvan moet blijken uit door het bestuur te verifiëren gegevens die de betrokkene verstrekt;
- waarin de besluitvorming omtrent het toekennen van uitkeringen of andere voordelen plaatsvindt nadat andere dan met de besluitvorming belaste functionarissen een de betrokkene bekend gemaakt extern advies hebben uitgebracht;
- waarbij gunstige "voorlopige" besluiten worden genomen met voorshot", gevolgd door minder gunstige (AAW, nWW);

- welke tot het opleggen van administratieve sancties bevoegd maken, waarbij het binnen ruime grenzen aan de bestuurlijke organen is overgelaten de aard en omvang van de sanctie te bepalen. (nWW)

In het rapport van de subwerkgroep belastingen zijn drie elementen van conflictopwekkendheid in het bijzonder genoemd, t.w.:

- het verbinden van financieel belang aan bijzondere, niet strikt te omschrijven omstandigheden;
- het overmatig sturen van ontwikkelingen op vele uiteenlopende en betrekkelijk smalle sectoren van het maatschappelijk leven door middel van het fiscale instrument;
- onduidelijkheid in de afbakening van doelgroepen.

De werkgroep heeft hiervoor gewezen op de grote bezwaren van het verhogen van de belasting op de rechter. Een blijvende aandacht voor het vermijden van conflictopwekkendheid acht zij geboden. Zij beveelt dan ook aan de hier genoemde criteria te verwerken in de bij de ICHW in overweging zijnde nieuwe "Aanwijzingen inzake wetgeving". Voorts beveelt zij aan om een systematische gegevensregistratie op te bouwen, waaruit aanwijzingen kunnen worden geput over de omvang en de aard van de bezwaren en beroepen.

12. Mogelijkheden tot beperking van conflictopwekking

Een recept is niet te geven. Wel kunnen, zoals in het vorenstaande is gedaan, voorbeelden worden aangedragen. In het algemeen beveelt de werkgroep aan dat er bij het vaststellen van een administratieve wet vanuit wordt gegaan dat de bestuurlijke diensten die verantwoordelijk zijn voor het totstandkomen en uitvoeren van verdere regelgeving, er voor dienen te zorgen dat bij conflicten:

- de omvang en de aard van uitkeringen en andere voordelen zo duidelijk mogelijk in algemeen verbindende voorschriften worden bepaald; codificatie kan bijdragen tot het voorkomen van conflicten;
- het aantal beslismomenten tot het minimum wordt beperkt;
- gedifferentieerde, het bestuur bindende, tarieven voor de hoogte van administratieve sancties worden vastgesteld;
- een belanghebbende, die een deskundigenadvies bestrijdt, in de regel aanspraak op een "second opinion" in de bestuurlijke sfeer wordt gegeven;

- bij verificatie geen correctie plaatsvindt als onderdeel van de voor bezwaar vatbare beschikking dan nadat de betrokkene de gelegenheid kreeg nadere informatie te verstrekken;
- het in een bezwarenprocedure betrokken feitencomplex duidelijk wordt vastgesteld;

13. Conclusies en kanttekeningen bij de rapporten van de subwerkgroepen

De werkgroep kreeg een opdracht, die haar op een tot dusver nauwelijks ontgonnen terrein bracht. Haar onderzoek heeft veel langer geduurd dan gebruikelijk wordt toegestaan aan werkgroepen ingesteld in het kader van de heroverwegingsoperatie. Van het gebruikelijke is ook in zoverre afgeweken dat niet is gezocht naar variabele oplossingen. De subwerkgroepen en de werkgroep zochten van het begin af naar het maximaal bereikbare.

Onontgonnen is het terrein in zoverre niet dat in de literatuur herhaaldelijk is opgemerkt dat het stellen van vage normen en het toekennen van een ruime mate van discretionaire bevoegdheid er wel toe moet leiden dat in veel gevallen een beroep op de rechter wordt gedaan. De werkgroep volstaat met verwijzing naar de dereguleringsrapporten. Ook de recente studies over wetsevaluatie¹ bevatten hierover veel beschouwingen. De werkgroep heeft voor een andere aanpak van de haar voorgelegde problematiek gekozen.

De twee subwerkgroepen hebben er naar gestreefd per afgebakend regelcomplex vast te stellen hoeveel bezwaren en beroepen (voor de meeste sociale verzekeringswetten: alleen beroepen) worden ingediend. Vervolgens is getracht na te gaan welk deel van het complex veel of weinig bezwaren en beroepen genereert. Op grond van het inzicht en de ervaring van deskundigen is zoveel mogelijk onderzocht welke causale verbanden tussen de aard van de onderdelen van de regelgeving en de bestuurspraktijk invloed op de kwantiteit van bezwaren en beroepen kunnen hebben.

¹ Vgl. H.B. Winter, M. Scheltema en M. Oosting, Evaluatie van wetgeving, tussenrapport van een onderzoek gericht op de ontwikkeling van een beleid voor het evalueren van regelgeving, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde Groningen, jan. 1988. Het rapport bevat o.m. de resultaten van een enquête naar enkele projecten van evaluatie van wetgeving. Grootschalige onderzoeken zijn ingesteld naar de werking van de WUB (rapport 1979), de WOB (1983), de WABM (1983) en de Wet Ketenaansprakelijkheid (1986).

De werkgroep meent dat het loont om andere regelcomplexen op overeenkomstige wijze te onderzoeken. Het is daartoe vereist aanstonds de gegevens te registreren, waarmee zulke onderzoeken moeten beginnen. De subwerkgroepen hebben nu te veel tijd aan het verzamelen van gegevens moeten besteden. Voorts is het van belang dat de te onderzoeken regelgeving niet op vele punten in beweging is. De beweging op het gebied van de belastingregelgeving - door de wetsvoorstellen op grondslag van het rapport van de Commissie-Oort - leidt wel tot een aantal ingrijpende wijzigingen, maar deze zijn weer niet van dien aard dat algemene aspecten van de regelgeving bij het onderzoek buiten beschouwing moesten blijven. De subwerkgroep is, waar het om onderdelen gaat, in haar onderzoek meer belemmerd door het ontbreken van relevante feitelijke gegevens over de aard van de beroepen en bezwaren dan door het feit dat zij niet kan beoordelen welke de gevolgen van de wetswijziging zullen zijn.

De werkgroep vat de resultaten van het onderzoek van de subwerkgroepen en van haar onderzoek in een aantal conclusies samen. Die samenvatting bevat waarnodig kanttekeningen bij de rapportage van de subwerkgroepen. De rapporten dienen overigens op zich zelf te worden gelezen. De eerste algemene conclusie kan luiden dat in relatie tot de aantallen beschikkingen en ook tot de aantallen voor de betrokkenen niet gunstige beschikkingen, de aantallen bezwaren en beroepen beperkt van omvang zijn. Op de onderzochte gebieden is niet gebleken van een verontrustende tendens tot procederen. Er zijn geen aanwijzingen dat het in het algemeen op andere gebieden anders is gesteld. Wel valt uit justitiële gegevens af te leiden dat recent mogelijke uitzonderingen op de regel zijn te constateren bij de regeling omtrent de superheffing op melk (in 1984 en 1985 kwamen 8000 beroepen binnen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven) en onderdelen van de vreemdelingenwetgeving (hierboven is al verwezen naar de explosieve stijging van het aantal Arob-beroepen in 1988).

De tweede algemene conclusie is dat toeneming van het aantal bezwaren en beroepen te verwachten is als gevolg van het toenemen van het aantal administratieve beschikkingen. Het toenemen van de absolute aantallen is een bedreiging voor het goed functioneren van de gerechten. Hieruit vloeien voort de aanbevelingen dat:

- continu het verloop van de aantallen beroepen en bezwaren terzake van de onderscheiden onderdelen van de regelgeving in beschouwing wordt genomen;
- de daarvoor nodige registratie wordt opgezet en bijgehouden;
- die registratie zo wordt ingericht dat wanneer grote aantallen in het geding zijn, kan worden onderzocht welke materiële regelgeving en bestuurlijke procedures aanleiding geven tot bezwaren en beroepen, en op welke gronden bezwaar en beroep wordt ingesteld.

De derde conclusie is dat van herziening van de regelgeving slechts in beperkte mate vermindering van de aantallen bezwaren en beroepen kan worden verwacht. Deze conclusie heeft een minder algemene strekking dan de voorgaande. Per regelgebied kan men voor verschillende keuzes komen te staan. Op grondslag van de voorstellen van de commissie-Oort is wat de directe belastingen betreft gestreefd naar het ecarteren van evidente conflictopwekkende bestanddelen van de regelgeving. In het rapport van de subwerkgroep belastingen zijn de wijzigingen in de regelgeving vermeld. Daarbij is ook de schatting vermeld van de effecten op de aantallen beroepen. Volgens die schatting zijn in totaal 3000 beroepszaken minder te verwachten. Het grootste deel daarvan (2500) betreft de beroepen inzake premieheffing. Gevolg van de wetswijziging is namelijk dat geen afzonderlijke aanslag premieheffing meer wordt opgelegd. Het effect van alle andere wijzigingen tesamen is dat naar verwachting niet meer dan 500 beroepszaken worden uitgespaard. Daarbij dient nog bedacht te worden dat de schatting ingediende beroepen betreft. Daarvan pleegt 60% te worden ingetrokken. De verwachting is dat de werklast van de rechter derhalve over de gehele linie met 1200 en, buiten de premieheffing, met 200 zaken zal worden verlaagd.

Het komt betrekkelijk zelden voor dat de wetgever het verantwoord acht een onderdeel van de regelgeving in haar geheel te laten vervallen. Bij de premieheffing is daarvan trouwens geen sprake. Hier heeft de wetgever twee bestanddelen van de regelgeving op één punt (de aanslag) samengesmolten. Het verdient daarom aanbeveling bij onderzoek naar mogelijkheden tot vermindering van conflictopwekkende werking van regelgeving na te gaan of vergelijkbare samensmelting op bepaalde punten mogelijk is, zodat niet twee (of meer) beschikkingen behoeven te worden genomen, maar met één kan worden volstaan. De werkgroep wijst er op dat bij de organisatie van de milieuwetgeving het streven is gericht op het samen-

brenge van alle beslissingen in één beschikking.

Op het gebied van de sociale verzekeringen heeft de subwerkgroep veel aandacht gegeven aan de mogelijkheid om de regelgeving in de ziektewet en in de AAW/WAO op één punt - de overgang van het ene naar het andere stelsel - te laten samenvloeien. De materie bleek te weerbarstig om een aanvaardbare oplossing te vinden. De subwerkgroep heeft ook een meer radicale aanpak van het complex van regelgeving op het stuk van arbeidsongeschiktheid en werkloosheid in ogenschouw genomen. Zij heeft geconstateerd dat rond 80% van alle uitkeringen op het wettelijk gestelde minimumniveau ligt. Zou het maatschappelijk aanvaardbaar zijn de verstreking over de gehele linie van een algemeen basisinkomen tot stand te brengen, dan zouden aanmerkelijk minder onderzoeken nodig zijn, aanmerkelijk minder beschikkingen worden gevraagd en, mitsdien, minder conflicten rijzen. De subwerkgroep heeft evenwel uit de discussies over het mogelijke invoeren van een basisinkomen (WRR-rapport Waarborgen voor sociale zekerheid 1985) begrepen dat consensus daarover niet, ook niet op termijn, bereikbaar is. Tegenover de rationele overwegingen die voor invoering kunnen pleiten, staan zwaarwegende ideële bezwaren. De subwerkgroep heeft deze mogelijkheid ook daarom niet in haar aanbevelingen opgenomen omdat het geenszins zeker is dat de kosten niet verre de voordelen voor de rechtspraak te boven zouden gaan. De werkgroep verenigt zich hiermee.

De subwerkgroep heeft in het bijzonder aandacht gegeven aan een ander deel van de regelgeving, namelijk die betreffende de voorzieningen. Deze is over een aantal wetten verbrokkeld. Naast art. 57 AAW zijn er regelingen voor burgerlijke ambtenaren, defensiepersoneel, spoorwegambtenaren, terwijl voorts voorzieningen worden verstrekt op grond van de Ziekenfondswet, de AWBZ, en van regelingen ressorterende onder de departementen van O&W, VROM en WVC. De subwerkgroep beveelt aan de daaruit voortvloeiende afbakeningsproblematiek met een meer strikte regeling aan te pakken. De werkgroep neemt deze aanbeveling over. Zij wijst er op dat een herziening van de bestaande afbakening toch reeds aan de orde komt als gevolg van de invoering van premieheffing van personen, ouder dan 65 jaar, waardoor het handhaven van de leeftijdsgrens in art. 57 AAW discutabel wordt. Voorts moeten de gevolgen van een nieuwe regeling van de ziektekosten op basis van de voorstellen van de Commissie-Dekker in aanmerking worden genomen. De subwerkgroep heeft zich niet aangesloten bij het voorstel van de Gehandicaptenraad om een Algemene Voorzieningenwet tot stand te brengen.

Art. 57 AAW zal moeten worden herzien. Thans worden in algemene zin aanspraken toegekend (lid 2), welke vervolgens beperkt worden (lid 3). De subwerkgroep acht het wenselijk dat de strekking van de regeling wordt verduidelijkt dat niet meer wordt gesproken over "bevoegdheid" tot het verstrekken van voorzieningen - aan het gebruik van deze uitdrukking lag een inmiddels verouderde rechtsopvatting ten grondslag - maar over aanspraken "die in bepaalde omstandigheden" bestaan, en dat het - eveneens door die rechtsopvattingen geschraagde - zevende lid wordt geschrapt.

De werkgroep stemt ook met deze aanbeveling in. De voorgestelde wijziging van de regelgeving kan er toe leiden dat:

- de uitvoerende diensten minder vaak met afbakeningsproblemen worden geconfronteerd;
- de justitiabelen beter kunnen worden verwezen naar de bevoegde instantie;
- minder vaak te hoge verwachtingen worden gewekt.

De werkgroep heeft er zich overigens rekenschap aan gegeven dat niet valt te zeggen of een meer heldere afbakening tot beduidend minder beroepen zal leiden. Enige nadruk legt de werkgroep op de aanbeveling om de "redelijkheidstoetsing" van art.57 AAW, die trouwens ook elders in de wetgeving voorkomt, te schrappen. Aangezien de rechter in het algemeen toetst aan de beginselen van behoorlijke bestuur en deze in de jurisprudentie zijn uitgewerkt, kan de vraag rijzen of de in de wet opgenomen "redelijkheidstoets" een ruimere strekking heeft. De rechter toonde zich terughoudend. De tekst van de wet kan echter anders doen verwachten. De werkgroep beveelt aan de wet in overeenstemming te brengen met de rechtspraak.

De subwerkgroep heeft geconstateerd dat de regelgeving over de materieel te verstrekken voorzieningen op veel punten een "open" karakter heeft. Het lag in de lijn van haar opdracht te onderzoeken of deze niet door een "gesloten" systeem kan worden vervangen. Zulk een systeem verschaft duidelijkheid en zal dus tot minder conflicten leiden. De discussie over een "open" en "gesloten" systeem wordt in de kring van deskundigen reeds geruime tijd gevoerd. De subwerkgroep heeft er naar gestreefd proefondervindelijk vast te stellen in hoeverre geslotenheid reëel bereikbaar is. In haar kring is een besluit ontworpen, dat model kan staan voor andere nog te maken besluiten. Enige mate van geslotenheid met name over de aard van de te verstrekken voorziening is wel bereik-

baar. Toch zal het systeem in sterke mate "open" moeten blijven, omdat de billijkheid niet toelaat aan de individuele beoordeling van persoonlijke omstandigheden afbreuk te doen. De belangrijkste winst is de codificatie van hoofdlijnen van het uitvoeringsbeleid. De aanvragers krijgen meer inzicht in de mogelijkheden die de uitvoerende instanties zijn gegeven. De werkgroep biedt bij haar rapport het ontwerp-besluit gaarne aan. Zij beschouwt het met de subwerkgroep als een model. Zij beveelt aan om toekomstige regelingen over de verstrekking van andere voorzieningen met dit besluit te verenigen. Naar haar oordeel dient te worden voorkomen dat de toekomst een reeks besluiten voor kleinere deelgebieden brengt. Het gevaar van discrepanties zou daardoor te groot worden. Ook zou afbreuk worden gedaan aan de waarde van codificatie.

De werkgroep is er zich van bewust dat de aanbevelingen op het stuk van de materiële regelgeving niet zullen leiden tot een beduidende vermindering van de aantallen bezwaren en beroepen. Er is evenwel geen reden om dit deel van het onderzoek als minder geslaagd aan te merken. De positieve uitkomsten zijn:

- a. Onderzoek naar conflictopwekkende elementen van materiële regelgeving moet concreet zijn; onderdelen die veel bezwaren en beroepen blijken te genereren, moeten op hun specifieke merites worden geanalyseerd en geëvalueerd.
- b. De vraag of open door meer gesloten regelgeving kan worden vervangen, kan alleen door het beproeven van een "model" worden vastgesteld.
- c. Codificatie van beleidsregels valt aan te bevelen.

De vierde conclusie die uit het onderzoek kan worden getrokken, is dat herziening van bestuursprocedures en nieuwe regelgeving daaromtrent meer mogelijkheden biedt voor het verminderen van de aantallen bezwaren en beroepen. In hoeverre dit het geval is, hangt af van de betrokken regelingen.

Een herziening van algemene aard was, toen de werkgroep met haar onderzoek begon, reeds in voorbereiding, namelijk de invoering van een algemene bezwaarschriftprocedure in het gehele bestuursrecht. De werkgroep had, zoals in de inleiding reeds werd opgemerkt, al in een vroeg stadium bevonden dat de invoering van een bezwaarschriftregeling naar het model van de voorstellen van de Commissie-Scheltema op de gebieden, die zij onderzocht, aan te bevelen is. Het ging bij het verder onderzoek vooral om de vraag wat terzake verder dient te gebeuren.

De subwerkgroep sociale verzekeringen beveelt aan om daarnaast, althans voor de AAW/WAO en de ziektewet, een speciale medische bezwaarschrift-procedure in te voeren. Zij verwacht daarvan een aanmerkelijke vermindering van het aantal beroepen. Bij het rapport is een ontwerp van wet tot wijziging van de AAW gevoegd. De subwerkgroep achtte het noodzakelijk te onderzoeken of haar aanbeveling in een aanvaardbare wetstekst kan worden verwerkt. De subwerkgroep meent hierin te zijn geslaagd. De werkgroep deelt dit oordeel. Men kan nog twisten over de vraag of de in het ontwerp voorziene registratie van medisch-deskundigen door de Sociale Verzekeringsraad dient te geschieden danwel dient te worden opgedragen aan de Federatie van Bedrijfsverenigingen. Omdat grote distantie ten aanzien van de uitvoering is geboden, stemt de werkgroep ook op dit punt in met het ontworpen wetsvoorstel.

De subwerkgroep belastingen beveelt in de eerste plaats aan om de bezwaarschriftprocedure ook in te voeren voor navorderingsaanslagen en de in verband daarmee op te leggen boeten, omdat daarmee het aantal beroepszaken ter zake zal kunnen worden teruggebracht. De subwerkgroep beveelt voorts aan in de Algemene wet inzake rijksbelastingen vast te leggen dat de inspecteur alvorens op de aangifte een correctie aan te brengen, dat voornemen ter kennis van de betrokkene brengt en hem in de gelegenheid stelt binnen een bepaalde tijd op de mededeling te reageren. De subwerkgroep verwacht dat deze procedure tot minder bezwaarschriften zal leiden en, indien wel een bezwaarschrift wordt ingediend, tot een verbetering van de behandeling daarvan. Een regeling als voorgesteld, sluit aan bij de interne instructies, vervat in de Beleidskaderbrieven van de laatste jaren. Omdat de bestuurspraktijk geleidelijk op de nieuwe regeling moet worden ingesteld, stelt de subwerkgroep voor de wettelijke regeling niet voor 1992/1993 in te voeren.

Het derde voorstel wordt niet door alle leden van de subwerkgroep gesteund. Het gaat daarbij om de in de Awb in te voeren regel dat de bezwaren gemotiveerd moeten zijn, en dat het beroep (slechts) betrekking heeft op de beslissing op het bezwaarschrift. Het standpunt van de minderheid kwam eerder in paragraaf 10 reeds ter sprake.

De werkgroep verenigt zich met de unanieme voorstellen van subwerkgroep. Over het derde voorstel bestaat ook in de werkgroep geen eenstemmigheid. Eén lid onderschrijft de bezwaren die in de subwerkgroep naar voren zijn gebracht.

14. Verantwoording

In par. 2 heeft de werkgroep samengevat wat zij zich om aan haar opdracht te voldoen ten doel heeft gesteld, namelijk:

- een analyse te maken van de hoogte van de uitvoeringskosten, verbonden aan de behandeling van bezwaren en beroepen;
- op grondslag van de bevindingen bij de analyse voorstellen te doen die kunnen leiden tot een aanmerkelijke vermindering van het aantal bij de administratieve rechter aanhangig gemaakte geschillen en in het verlengde daarvan verlaging van de uitvoeringskosten.

In hoeverre heeft de werkgroep aan haar opdracht voldaan? De subwerkgroepen hebben zo goed mogelijk gegevens bijeengebracht over de aantallen bezwaren en beroepen. Zij hebben deze gegevens voor zover mogelijk geanalyseerd, maar zijn daarbij wel op veel hiaten in de beschikbare kennis gestuit. Een algemene aanbeveling over het opzetten en bijhouden van registraties is aan deze bevinding verbonden.

De uitvoeringskosten verbonden aan de behandeling van bezwaren en beroepen waren in 1988:

I. Belastingzaken

1. Kosten rechtspraak

a. rechtspraak belastingkamers hoven en Hoge Raad ²	9 mln
b. kosten rechtshulp id.	1 mln
c. kosten belastingdienst in verband met beroepen (vorming dossier; verzoekschrift enz.) ³	25 mln
subtotaal	35 mln

2. kosten behandeling bezwaarschriften	158 mln
Totaal	193 mln

² 122 formatieplaatsen à f 75000,= (incl. materiële component).

³ Elke zaak vraagt 1-14 dagen van een inspecteur (f 615,= per dag). Geschat gemiddelde 3 dagen. Afgerond f 2000,= per ingediende beroepszaak. Dit geldt voor de zaken die ter zitting komen. De kosten van zaken die worden ingetrokken voor de zitting zijn begrepen in het bedrag kosten behandeling bezwaarschriften. Deze zijn niet uitgesplitst.

II Sociale verzekeringen

1.	Kosten rechtspraak	
	a. Raden van beroep en Centrale Raad ⁴	35 mln
	b. Rechtshulp	9 mln
	c. Kosten bedrijfsver. in verband met beroep ⁵	67 mln
	subtotaal	111 mln
2.	Kosten bezwaarschriften niet van toepassing	-
	Totaal	111 mln

Voor de komende jaren zijn de volgende wijzigingen voorzien.

Belastingen

- | | | |
|----|--|-------------|
| 1. | Rechtspraak | |
| a. | Effecten wetswijziging op basis voorstellen Commissie-Oort: | |
| | Ingekomen beroepszaken bij hoven nemen af met 3000. Vermindering werkbelasting gerechtshoven 1200 zaken. | |
| | Effecten kosten rechtspraak ⁶ | p.m. |
| | Effecten rechtshulp | p.m. |
| | Effecten kosten belastingdienst in verband met beroepen ⁷ | 20 manjaren |
| b. | Effecten invoering bezwaarschriftprocedure overeenkomstig Algemene wet bestuursrecht: | |
| | Kosten rechtspraak ⁸ | p.m. |

⁴ Bekend zijn de kosten raden van beroep/ambtenarengerechten en Centrale Raad: f 43 mln. Daarvan mogen kosten ambtenaren- en pensioenzaken niet worden meegeteld. Deze zijn op f 8 mln geschat.

⁵ De prijs per ingediende beroepszaak bij het GAK is f 1940,=. Daarvan is uitgegaan.

⁶ De vermindering betreft grotendeels beroepen inzake premieheffing. Op zich zelf wordt deze niet afgeschaft.

⁷ Rapport subwerkgroep belastingen.

⁸ De invoering van de Awb heeft directe gevolgen voor de navorderingsaanslagen (rond 20% aantal beroepen). Het aantal beroepen tegen die aanslagen zal teruglopen. Dat beïnvloedt kosten gerechtshoven en kosten belastingdienst in verband met beroepen.

2. Bezwaarschriften⁹

p.m.

Sociale verzekeringen en -voorzieningen

1. Rechtspraak

a. Effecten gewijzigde regeling rechtsbescherming ABW.

Kosten raden van van beroep en Centrale Raad circa 6000 beroepszaken in eerste aanleg en circa 1000 in hoger beroep	p.m.
Kosten rechtshulp	p.m.
Kosten gemeenten in verband met beroepen	p.m.
Kosten beroepszaken GS	-
Kosten beroepszaken Afdeling voor de Geschillen van bestuur en Afdeling rechtspraak Raad van State	-

b. Invoering bezwaarschriftprocedure volgens Awb:

Kosten raden van beroep en Centrale Raad verminderen door zeefwerking	p.m.
Kosten rechtshulp ¹⁰	p.m.
Kosten bedrijfsverenigingen in verband met beroep dalen	p.m.
Daartegenover komen te staan de kosten van de bezwaarschriftbehandeling ¹¹	p.m.

Tot zover het overzicht van de majeure wetswijzigingen, die hun effecten hebben op de meerjarenramingen op basis van de begroting 1989. Alleen de effecten van de wijziging van de belastingwetten per 1-1-1990 zijn wat de belastingdienst betreft, reeds in de meerjarenramingen verwerkt. De werkgroep heeft voor het overige volstaan met kwalitatieve aanduidingen, omdat het hier gaat om wijzigingen die de subwerkgroepen wel in hun overwegingen hebben betrokken, maar die in geheel ander verband

⁹ Uitbreiding navorderingsaanslagen; zie noot 7. Voorts kosten intensivering behandeling.

¹⁰ Tegenover minder rechtshulp in beroepszaken komen mogelijk kosten rechtshulp in de bezwaarfase te staan.

¹¹ Elke schatting zou speculatief zijn. De wijze waarop de bezwaarschriftprocedure wordt ingericht, moet nog bepaald worden.

zijn geïnitieerd.

Op één onderdeel wil de werkgroep de bijzondere aandacht vestigen. Zowel uit een oogpunt van kostenbeheersing, maar niet minder in het belang van een goede rechtspraak beveelt zij aan de wijziging van de regeling van de rechtsbescherming in de ABW, die de last van de raden van beroep met circa 6000 beroepen zal verzwaren synchroon te laten lopen met de invoering van de bezwaarschriftprocedure, die een aanzienlijke vermindering van het aantal beroepen in sociale verzekeringszaken zal meebrengen.

Het eerste onderdeel van deze paragraaf had betrekking op de analyse van de uitvoeringskosten op basis van de bestaande wetgeving en de daarin te verwachten wijzigingen. In dit onderdeel komt aan de orde de verantwoording inzake de doelstelling: op grondslag van de bevindingen bij de analyse voorstellen te doen die kunnen leiden tot een aanmerkelijke vermindering van het aantal bij de administratieve rechten aanhangig gemaakte geschillen en in het verlengde daarvan verlaging van de uitvoeringskosten (besparingen worden met +, budgettair-neutraal met 0 en kostenverhoging met - aangeduid).

Over de belastingwetgeving heeft de subwerkgroep twee aanbevelingen gedaan, die de kosten kunnen beïnvloeden:

1. Rechtspraak

- door meer effectieve inzet van de ondersteunende sector kunnen 20 à 30% meer zaken worden afgedaan¹² +

2. Bezwaarschriften

- over een correctie zal vooraf met de belastingplichtige contact worden opgenomen¹³ 0

¹² De kosten rechtspraak kunnen worden beïnvloed; voor de overige kosten valt geen effect te verwachten.

¹³ Het aantal bezwaarschriften IB zal verminderen. Daar staat verhoging van de kosten van aanslagregeling tegenover. Indien niet ingevoerd voor 1992/1993 kunnen de kosten elkaar in balans houden.

Over de wetgeving inzake de sociale verzekeringen zijn voorstellen ontwikkeld die kunnen leiden tot verbetering van de regelgeving (sociale voorzieningen; administratieve sancties). De positieve effecten die kunnen worden verwacht, zullen op langere termijn blijken.

Dan zullen zij echter moeilijk te traceren zijn, omdat de effecten van invoering van de bezwaarschriftprocedure er overheen gaan.

Invoering van de voorgestelde medische bezwarenprocedure acht de werkgroep een belangrijke aanvulling van de algemene bezwaarschriftprocedure.

Door de combinatie van de beide procedures zal het aantal beroepen inzake de AAW/WAO en ziektewet aanmerkelijk kunnen verminderen. Deze zaken vormen het merendeel van de beroepen inzake sociale verzekeringen.

1. Rechtspraak

raden van beroep en Centrale Raad ¹⁴	+
rechtshulp ¹⁴	+
kosten bedrijfsverenigingen i.v.m. beroepen ¹⁴	+

2. Bezwaarschriften

bedrijfsverenigingen ¹⁵	-
medische diensten ¹⁵	-

Ook ten aanzien van de eigen voorstellen moet de werkgroep derhalve met aantekeningen van kwalitatieve aard volstaan. Zij kunnen als volgt worden samengevat:

- a. de toeloop naar de rechter zal verminderen; de kosten aan de rechtspraak verbonden, kunnen afnemen;
- b. daartegenover komen de kosten te staan van de invoering van een procedure van medische bezwaren, aansluitende op de invoering van de (algemene) bezwaarschriftprocedure.

De voornaamste winst zal immaterieel zijn: de rechterlijke organen kunnen beter en sneller werken.

¹⁴ Deze posten lopen samen met de hiervoor genoemde post effecten invoering bezwaarschriftprocedure. Het ligt voor de hand dat de beide bezwaarschriftregelingen tegelijkertijd worden ingevoerd, althans voor AAW/WAO en ziektewet. Het gezamenlijk effect is geschat op een vermindering van de huidige beroepszaken met 60 à 80%.

¹⁵ Hetgeen in noot 10 is opgemerkt is m.m. van toepassing. Het aantal te behandelen bezwaren zal indien de invoering van de bezwaarschriftprocedure geen aanzuigende werking heeft, even groot zijn als het aantal bij de raden van beroep in gekomen beroepen. Wat de kosten van de bedrijfsverenigingen betreft wordt verwezen naar noot 11. De kosten medische diensten komen daar bij.

Bijlage 1

1. Samenstelling werkgroep "conflictoplekkende regelgeving"

Voorzitter (extern)	: dr. A. Mulder
Secretaris (Fin)	: drs. C.J. Ruppert Inspectie der Rijksfinanciën
Lid (Just)	: mr. J.J. Wiarda Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht
Lid (AZ)	: mr.drs. R.K. Visser Kabinet van de Minister-President
Lid (SZW)	: A.A.M. van Amelsfoort (tot 1 juli 1988) Hoofddirectie Sociale Verzekeringen
Lid (SZW)	: mr. W. Meijerink (vanaf 1 juli 1988) Hoofddirectie Sociale Verzekeringen
Lid (Fin)	: drs. P. Hofstra Inspectie der Rijksfinanciën
Lid (Fin)	: mr. H. Neppérus Directie Algemene Fiscale Politiek
Lid (extern)	: prof.mr. W.M. Levelt-Overmars Vrije Universiteit
Externe deskundige	: mr. J.M. Polak Raad van State

2. Samenstelling subwerkgroep "Belastingen"

Voorzitter : dr. A. Mulder
(extern)

Secretaris : drs. C.J. Ruppert
(Fin) Inspectie der Rijksfinanciën

Adj. secretaris : mr. E.J.A.H. Rouwenhorst
(Fin) Directie Algemene Fiscale Politiek

Lid : mr. J.J. Wiarda
(Just) Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht

Lid : drs. G.L.M. Sanders
(Fin) Directie Breda Belastingdienst

Lid : drs. P. Hofstra
(Fin) Inspectie der Rijksfinanciën

Lid : mr. H. Neppérus
(Fin) Directie Algemene Fiscale Politiek

Lid : mr. A.A.M. van der Toorn
(Fin) Organisatie van de Belastingdienst

Lid : mr. J.B.H. Rüben
(extern) Gerechtshof Arnhem

Lid : mr. S. Stoffer
(extern) Hoge Raad

3. Samenstelling subwerkgroep "Sociale verzekeringen"

Voorzitter (extern)	: dr. A. Mulder
Secretaris (Fin)	: drs. C.J. Ruppert Inspectie der Rijksfinanciën
Adj. Secretaris (Just)	: mr. M.P. van Harte HDORR
Lid (Just)	: mr. J.J. Wiarda Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht
Lid (SZW)	: A.A.M. van Amelsfoort (tot 1 juli 1988) Hoofddirectie Sociale Verzekeringen
Lid (SZW)	: mr. W. Meijerink (vanaf 1 juli 1988) Hoofddirectie Sociale Verzekeringen
Lid (SZW)	: mr. M.W.J. Menken (vanaf 1 juli 1988) Hoofddirectie Bijstand en Voorzieningen
Lid (Just)	: dr. G.J. Veerman WODC
Lid (extern)	: mr. C.R.J.A.M. Brent GAK Amsterdam
Lid (extern)	: mr. drs. G.S.A. Dijkstra Vg. Bestuurskunde R.U. Leiden
Lid (extern)	: mr. D. Allewijn Raad van Beroep 's-Gravenhage
Lid (extern)	: mr. A.F.M. Brenninkmeijer Centrale Raad van Beroep

Opzet rapport subwerkgroep sociale verzekeringen

1. Inleiding
 - . opdracht aan de werkgroep, waarvan afgeleid de opdracht aan de subwerkgroep
 - . werkwijze, incl. raadpleging instanties
 - . rapportindeling in hoofdstukken
2. Kwantitatieve gegevens
 - . aanvragen, afwijzende beschikkingen, beroepen
 - . relatie aanvragen - beroepen
 - . relatie soort voorziening - aantal beroepen
 - . gronden van beroepen
 - . analyse van gegevens
 - . bronnen GAK, GMD, WODC-rapport en overige
3. Analyse Art 57 AAW en van overige genoemde sociale verzekeringswetten
 - . mede op basis van gegevens hoofdst. 2
 - . per regelingsgebied
 - . uitmondend in twee uitgewerkte voorstellen
 - . overzicht knelpunten en aanbeveling
4. Financiële gevolgen van de twee uitgewerkte voorstellen.
 - Bijlagen: - WODC-rapport
 - ABW-notitie
 - De twee uitgewerkte voorstellen

Rapport subwerkgroep sociale verzekeringen

Hfdst. I

Inleiding

De opdracht tot onderzoek van de werkgroep, waarvan die van de subwerkgroep is afgeleid, staat omschreven in de Miljoennota 1988 en luidt in hoofdzaak als volgt:

"Het onderzoek dient zich te richten op een analyse van de hoogte van de verschillende uitvoeringskosten en naar aanleiding daarvan zonedig op aanpassing van conflictopwekkende onderdelen van deze regelingen teneinde de daarmee gemoeide uitvoeringskosten te verlagen.

Tot de uitvoeringskosten behoren behalve de kosten van rechtshulp en rechtspraak ook de overige uitvoeringskosten. Het onderzoek zal in de eerste plaats inzicht moeten verschaffen in het aantal en de aard van de beroepsprocedures die een regeling teweegbrengt en welke concrete wettelijke bepalingen daarbij in het geding zijn."

De werkgroep heeft gekozen voor een methode van onderzoek die gericht is op bepaalde regelingsgebieden, die blijkens de justitiële statistieken veel beroepen genereren. De werkgroep analyseert de desbetreffende kwantitatieve gegevens en spoort conflictorzaken op waarna hij op basis van die analyse aanbevelingen doet om te komen tot een aanmerkelijke vermindering van het aantal bij de administratieve rechter aanhangig gemaakte geschillen.

De werkgroep heeft geconstateerd dat rond 50% van alle bij de raden van beroep ingestelde beroepen betrekking hebben op besluiten van bedrijfsverenigingen genomen ter uitvoering van de AAW, waarvan een derde betreffende art. 57. In verband hiermee heeft de werkgroep besloten tot het instellen van deze subwerkgroep waarvoor zij primair de volgende taak heeft vastgesteld.

- Een analyse van de beroepen tegen besluiten op grond van artikel 57 AAW,
- Een onderzoek, eventueel met inschakeling van het WODC, van de gronden waarop veelvuldig beroepen worden ingesteld.
- Een analyse maken van de uitvoeringskosten,
- Het doen van voorstellen tot nadere regelgeving, die tot vermindering van beroepen kunnen leiden,
- Rapporteren aan de werkgroep.

Artikel 57 AAW regelt in hoofdzaak de aanspraak op twee goed te onderscheiden voorzieningen, t.w.:

- werkvoorzieningen (behoud, herstel of bevordering van arbeidsongeschiktheid)
- voorzieningen ter verbetering van de levensomstandigheden.

Veruit de meeste beroepen hebben betrekking op de laatstgenoemde categorie. Slechts 3 à 4 % van het aantal gevraagde voorzieningen betreft uitsluitend het verrichten van arbeid. Het ligt daarom voor de hand dat de aandacht van de subwerkgroep zich in eerste instantie zowel op de structuur van art. 57 AAW als op eerdergenoemde leefverbeteringsvoorzieningen heeft gericht.

Nadat de subwerkgroep aan het onderzoek op dit beperkte gebied de bruikbaarheid van de gevolgde aanpak had kunnen toetsen is de taakstelling van de subwerkgroep uitgebreid met de opdracht een soortgelijk onderzoek in te stellen met betrekking tot

- a. de uitkeringen AAW en WAO
- b. de Ziektewet
- c. de ABW en
- d. de NWW

Hoofdstuk 2 vermeldt de in dit verband relevante beschikbare kwantitatieve gegevens. Tevens worden de resultaten van een WODC-onderzoek naar het ontstaan van een beroep vermeld.

Daarop volgt een analyse van knelpunten gevolgd door verbeteringsvoorstellen ten aanzien van de respectieve regelingen in hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 4 bevat een beschouwing over de financiële gevolgen van twee verbeteringsvoorstellen, t.w. de invoering van een medische bezwaarschriftprocedure en een codificatie van

beleidsregels met betrekking tot het verstrekken van leefvoorzieningen, waarbij als voorbeeld is uitgewerkt een regeling van vervoersvoorzieningen buitenshuis.

Afzonderlijke notities als een samenvatting van een WODC-onderzoek over art. 57 AAW-procedures, een notitie over conflicten ten aanzien van de ABW, alsmede de tekst van de twee uitgewerkte voorstellen zijn als bijlage van dit rapport bijgevoegd.

In de fase van de knelpunteninventarisatie heeft de subwerkgroep oriënterende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het ABP en de GMD-Amsterdam. In latere instantie zijn concept-voorstellen met de GMD-Amsterdam besproken.

Hfst. II

Kwantitatieve gegevens

Voor wat betreft het aantal beroepen in absolute zin neemt de AAW volgens onderstaande, op CBS gegevens gebaseerde, tabel een prominente plaats onder de sociale verzekeringswetten in.

90 % van de bij de raden van beroep ingediende en afgedane beroepen inzake sociale verzekeringen betreft de volgende wetten:

- Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
- Ziektewet
- Werkloosheidswet
- Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering
- Wet Werkloosheidsvoorziening

Tabel 1: Raden van beroep (Bron CBS)

	AAW	ZW	WW	WAO	WWV	overig	Totaal
	1987	1987	1987	1987	1987	1987	1987

Ingediend in de							
loop van het jaar	15.956	4.662	2.874	1.528	806	3.3324	29.150
Totaal afgedaan	14.383	4.597	3.784	1.633	930	3.063	28.390

Ook voor de Centrale Raad van Beroep geldt dat 90% van de ingediende en afgedane hoger beroepszaken inzake sociale verzekeringen uit bovengenoemde wetten voortvloeit.

Tabel 2: Centrale Raad van Beroep (Bron CBS)

	AAW	ZW	WW	WAO	WWV	overig	Totaal
	1987	1987	1987	1987	1987	1987	1987

Ingediend in de							
loop van het jaar	2.330	569	772	238	150	759	4.818
Totaal afgedaan	2.182	440	1.335	409	197	400	4.963

Gegevens over AAW-voorzieningen

Volgens GAK-/GMD-gegevens zijn in 1986 28.464 AAW-voorzienings-adviezen in afwijzende zin afgegeven, die in vrijwel evenveel gevallen tot afwijzende BV-beschikkingen hebben geleid. Indien een BV afwijkt van het GMD-advies, is melding aan de SVR voorgeschreven.

Naar schatting is er in 1986 sprake van ongeveer 4000 beroepszaken in eerste aanleg voor wat betreft de AAW-voorzieningen. Dus in 14% van de afwijzende BV-beschikkingen werd in beroep bij de raden van beroep gegaan.

Ongeveer 20% van de aanvragen AAW-voorzieningen heeft tot een afwijzing geleid.

In ronde cijfers verhouden de aanvragen, afwijzingen en beroepen inzake AAW-voorzieningen in het jaar 1986 zich aldus.

	aanvragen	afwijzingen	beroepen
57 AAW	128.000	28.000	4.000

In het volgende aan het GMD-jaarverslag 1986 ontleende schema wordt weergegeven op welke AAW-voorzieningen de GMD-adviezen in afwijzende zin betrekking hebben in 1986.

Het totaal van ruim 34.000 afwijzingen dient met ongeveer 6000 afwijzingen van VROM-voorzieningen te worden verminderd om aan het totaal afwijzingen van AAW-voorzieningaanvragen te komen.

Tabel 3 Ontwikkelingen van het aantal voorzieningsadviezen
in afwijzende zin per hoofdgroep van voorzieningen

Voorziening hoofdgroep	adviezen in afwijzende zin			in % van totaal aantal adviezen		
	1986	1984	1982	1986	1984	1982
Voorzieningen voor:						
- het verrichten van arbeid	592	485	615	24,0	27,8	34,6
- verplaatsen buiten	14.104	16.100	16.746	24,0	33,9	33,9
- verplaatsen binnen	301	374	351	3,9	6,3	7,0
- wonen - AAW	2.318	1.686	1.457	28,1	26,4	23,4
- VROM	5.912	5.791	5.495	11,7	15,0	16,4
- algemene dagelijkse levensverrichtingen	1.843	1.394	1.265	20,1	19,4	21,2
- het huishouden	310	1.436	1.461	5,8	30,0	19,1
- communicatie	2.359	2.031	2.112	38,7	38,7	46,0
- ontwikkeling en ontspanning	305	234	221	37,8	38,9	43,6
- genees- en heel- kunde	6.322	7.580	4.959	21,8	31,4	22,5
Totaal	34.376	37.101	34.682	19,3	26,1	25,4

De subwerkgroep heeft veel energie gestoken in het verzamelen van voor zijn onderzoek relevante gegevens. Daarbij zijn ook gegevensbestanden van de GMD, het GAK, het ministerie van Defensie, het ministerie van VROM, het ABP en de CRvB geanalyseerd en waar nodig is nadere informatie opgevraagd. Tal van gegevens over de uitvoering van sociale verzekeringswetten (leeftijd aanvragers, aard van de handicap, relatie tussen aantal adviezen en soort aangevraagde voorzieningen etc.) zijn voorhanden, doch toereikende gegevens over bezwaren en beroepen zijn vaak niet volledig of niet aanwezig.

Het ontbreken van relevante gegevens over voorzieningen en beroepen was aanleiding het WODC van het ministerie van Justitie de onderzoeksoopdracht te geven feitelijke gegevens over de beroepen bij de raden van beroep en meer in het bijzonder over de werkelijke grief van mensen, die in beroep gaan, te verzamelen.

Het volgende overzicht vermeldt de beroepsgronden met bijbehorend percentage van de gevallen waarin men zich op de desbetreffende grond heeft beroepen. Deze gegevens zijn ontleend aan het eerdergenoemde WODC-onderzoek.

Tabel 4 Gronden van het beroep van de klager

Grond	Aantal	Percentage*
	-----	-----
wel medische noodzaak	178	60,1
wel handicap	3	1
wel noodzakelijk voor de verbetering der leefomstandigheden	112	37,9
wel bevordering arbeids- geschiktheid	12	4
voorziening voldoet niet (meer)	23	7,8
voorziening niet bij een andere instantie te verkrijgen	13	4,4
noodzaak bestond voor het vijfenzestigste jaar	6	2
voorziening niet algemeen gebruikelijk	23	7,8
inkomen niet te hoog	18	6,1
betuttelend behandeld	2	0,7
te weinig gehoord	16	5,4
onbegrijpelijk	19	6,4
onredelijk	33	11,1
strijd met jurisprudentie	2	0,7
strijd met gelijkheidsbeginsel	5	1,7
gebrekkige motivering	10	3,3
anders	71	24
geen gronden	6	2

*Percentage berekend over het totaal aantal klaagschriften

Resultaten WODC-onderzoek - een samenvatting

Factoren die het ontstaan van een beroep beïnvloeden

Mensen gaan in beroep omdat ze een voorziening vragen die ze niet krijgen; 14% van de afwijzende BV-beschikkingen leidt tot een procedure. De navolgende vier redenen worden hier vermeld.

1. Voor wat betreft de aard van de voorziening wordt het meest geprocedeerd over een "vervoersvoorziening buiten".
2. Uit het onderzoek blijkt niet dat in relatie tot de aantallen aanvragen en afwijzingen bij bepaalde voorzieningen meer beroepen worden ingesteld dan bij andere.
3. Over de uitvoeringspraktijk wordt wel geklaagd, maar het is geen zelfstandige grond voor het beroep.
4. De aard van de bepaling speelt een rol. Beslissingen worden gegrond op algemene formuleringen. Het meest wordt afgewezen wegens de afwezigheid van een medische noodzaak.

De meeste klagers voeren bij de afwijzing van een vervoersvoorziening aan dat er wel sprake is van een medische noodzaak.

Conclusies

1. Veranderingen in de uitvoeringspraktijk kunnen tot een geringe vermindering van het aantal procedures leiden, bijvoorbeeld meer overleg tussen aanvrager en BV.
2. Enige steun is te vinden voor het vermoeden dat vage, open, algemene bepalingen voor procedures zorgen. Striktere normbepaling en duidelijke criteria kunnen leiden tot een reductie in aantal procedures. Hierbij zij het volgende aangetekend.
 - a. In art. 57 AAW-procedures is meestal het medisch oordeel, dat een complexe feitelijke situatie betreft, omstreden. Het zal niet eenvoudig zijn hiervoor eenduidige regels te maken.

- b. Duidelijke regels beperken de beslissingsruimte van de uitvoeringsorganen en daarmee ook de mogelijke cliënt-gerichte aanpak, hetgeen tot een toename van het aantal procedures kan leiden.
- 3. Een groot aantal conflicten betreft het medisch oordeel. Het verdient aanbeveling medische zaken buiten de beroeps-procedure te houden door invoering van een herzieningspro-cedure door de BV waarbij een tweede medisch oordeel wordt meegewogen.

Hfst. III

Analyse van art. 57 AAW, de AAW en enige andere sociale
verzekeringswetten

A. Inleiding

De subwerkgroep heeft enige in het eerste hoofdstuk genoemde regelingen op conflictopwekkendheid onderzocht. Hierbij is de door de werkgroep geformuleerde definitie van conflictopwekkendheid gehanteerd:

"de mate waarin de inhoud en de structuur van de regelgeving noodt tot het voeren van procedures tegen door de met uitvoering belaste instanties genomen beschikkingen".

Dit onderzoek heeft per regeling in de volgende bevindingen geresulteerd.

B Artikel 57 AAW

b.1. Kenmerken van de regeling

De wet

De wetgever heeft destijds beoogd voor de bestaande WAO-praktijk inzake het verstrekken van voorzieningen een brede basis te leggen. Art. 57 omvat de brede kring van verzekerden ingevolge de AAW. Voor personen die op grond van andere wetten zijn verzekerd is een overeenkomende bepaling in de bijzondere wet opgenomen; o.m. art. P 9 van de Algemene burgerlijke pensioenwet.

De wet onderscheidt twee bestemmingen: die tot behoud, herstel of ter bevordering van de arbeidsongeschiktheid (werkvoorzieningen lid 1) en die, welke strekken tot verbetering van de levensomstandigheden (leefvoorzieningen, lid 2)

Ook op grond van andere wetten en regelingen kunnen voorzieningen tot verbetering van de levensomstandigheden worden verstrekt. Als de AAW in 1975 tot stand komt, is er van een sluitend geheel geen sprake; ook is er geen duidelijke afbakening. In de Memorie van Toelichting op het ontwerp van wet

wordt uitgesproken, dat de volksverzekering AAW niet permanent het sluitstuk dient te vormen voor de problemen waarvoor op andere wijze geen oplossing is gevonden. Om, waar mogelijk, een afbakening tot stand te brengen is in art. 57, lid 3, imperatief voorgeschreven dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regelen worden gesteld ter beperking van het bepaalde in de vorige leden.

Dit systeem is niet fraai: de bevoegdheid van de bedrijfsverenigingen om voorzieningen van welke aard en omvang ook te verstrekken gaat gepaard met de verplichting om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur beperkingen te stellen van welke aard dan ook.

In de leden 1 en 2 is aan de bedrijfsvereniging een "bevoegdheid" verleend. Uit de geschiedenis van de WAO, waaraan ook art. 57 is ontleend, blijkt dat de wetgever hiermee tot uitdrukking heeft willen brengen dat sprake is van een discretionaire bevoegdheid, zulks in tegenstelling tot het "recht" op een uitkering. De aard en de omvang van de uitkering worden nauwkeurig bij of krachtens de wet bepaald. De uitvoeringsorganen hebben niets te kiezen. Een nauwkeurige bepaling van de aard en omvang van de voorziening is evenwel niet mogelijk. Daarom wordt van "bevoegdheid" gesproken. In het zevende lid is bepaald dat de rechter, ingeval van beroep, de uit hoofde van de bevoegdheid door de bedrijfsvereniging genomen beschikking op de "redelijkheid" kan toetsen. Aangezien de rechter in het algemeen toetst aan de beginselen van behoorlijk bestuur en deze in de jurisprudentie zijn uitgewerkt, kan de vraag rijzen of de in de AAW opgenomen bijzondere regelingen een ruimere strekking heeft. De rechter toonde zich terughoudend. De tekst van de wet kan echter anders doen verwachten. De subwerkgroep beveelt aan de bepaling te schrappen.

Het voorzieningen KB (Besluit van 14 aug. 1976, Stb. 434)

De artikelen 2 en 3 hebben betrekking op de kring van verzekerden.

In de artikelen 4 en 5 van het voorzieningen-KB wordt de afbakening t.o.v. ander beleidsterreinen geregeld.

1. indien deze niet behoren tot de op grond van art. 8 ZFW of art. 6 AWBZ geregelde verstrekkingen.

2. indien deze niet behoren tot verstrekkingen waarvoor een regeling is getroffen onder verantwoordelijkheid van de minister van VROM, van WVC of van O&W.

De regel voor de gezondheidszorg is - globaal gezegd - dat de bedrijfsverenigingen van haar bevoegdheden ingevolge art. 57 AAW geen gebruik maken, tenzij dit speciaal is voorzien. Voor de andere terreinen geldt dat de bedrijfsverenigingen wel een voorziening treffen, tenzij terzake een regeling - in het bijzonder ook gericht op gehandicapten - onder de verantwoordelijkheid van de betrokken minister is getroffen.

Artikel 6 geeft regels over het begrip "op het individu gericht algemeen gebruikelijke (voorzieningen)" en over de in verband met deze regeling geldende inkomensgrens.

Artikel 7 geeft een opsomming van aandachtsgebieden waarop als voorwaarde voor toekenning de aangevraagde voorziening betrekking dient te hebben (vervoer buitenshuis, wonen, communicatie e.a.).

b.2. Knelpuntenanalyse

De regeling is complex en op veel punten onduidelijk. Met name de afbakening ten opzichte van andere regelingen laat veel vragen open. De algemeen verbindende voorschriften hebben vele "open einden", die met beleid(sregels) moeten worden opgevuld. De betrokkenen zijn daardoor in sterke mate afhankelijk van de voorlichting, die uitvoerende functionarissen geven. Daar komt bij dat een advies van de GMD is voorgescreven, dat voor de verstrekking van de voorziening veelal van beslissende betekenis is.

b.3. Verbeteringsvoorstellen

Een Algemene Wet Voorzieningen?

De meest verstrekkende aanpak van de gesignaleerde problematiek zou zijn een Algemene Wet Voorzieningen waarin art. 57

AAW wordt geïncorporeerd. De Gehandicaptenraad streeft al jaren naar verbeteringen in de huidige praktijk van verstrekking van voorzieningen aan gehandicapte mensen in Nederland. In zijn rapport van mei 1988 doet de raad het voorstel alle regelingen met betrekking tot het verstrekken van voorzieningen te integreren in één wettelijk raam, de Algemene Wet Voorzieningen (AWV). In die wet zou geopteerd moeten worden voor een gesloten stelsel.

De AAW verzekert, aldus de raad, tegen risico's van het verlies van een reële verdien capaciteit. In de paragraaf over voorzieningen is het verlies van de capaciteit om sociaal te functioneren aan de orde. Het gaat vooral om voorzieningen welke strekken tot verbetering van levensomstandigheden (art. 57, lid 2). Het overhevelen van de voorzieningen uit de AAW naar de AWV zou het voordeel hebben dat de AAW een heldere doelstelling krijgt.

Het samengaan van de twee doelstellingen van de huidige wet heeft ongerijmdheden ten gevolge.

De verzekering tegen het risico van verlies van reële verdien capaciteit is, met een kleine uitzondering, alleen geldend voor degene die tevoren aan het arbeidsproces deelnamen; de verzekering voor het ontvangen van voorzieningen geldt voor ieder; het samengaan met de verzekering tegen het risico van reële verdien capaciteit heeft echter ten gevolge dat zij niet geldt voor personen van 65 jaar en ouder.

Deze ongerijmdheden zouden verdwijnen, indien de paragraaf over voorzieningen uit de AAW zou worden gelicht.

Tot zover vertoont het voorstel van de Gehandicaptenraad aantrekkelijke kanten; de doelstelling van de AAW zou worden verhelderd en de ongerijmdheden uit de huidige complexe doelstelling zouden verdwijnen.

Er kleven ook bezwaren aan het voorstel. Het voorstel is naar de opvatting aan de subwerkgroep nog te weinig uitgewerkt. Welke ruimte er overblijft voor overheidsdiensten om in het eigen zorggebied de gevolgen van een handicap te compenseren en welke de budgettaire gevolgen van het voorstel zijn, daarover doet de Raad geen duidelijke uitspraken.

Maar bovenal is er het bezwaar dat niet valt te verwachten dat de voorgestelde regeling minder conflictopwekkend zal zijn. De Raad bepleit een systeem dat enerzijds de aanspraken zoveel mogelijk formeel regelt en vastlegt, en anderzijds de uitvoerder de ruimte geeft in het individuele geval flexibel een oplossing op maat te zoeken (blz. 10). Als de regel is dat de uitvoering "op maat" moet geschieden is de kans groot dat de voorzieningverstrekken instantie en de aanvrager in veel gevallen van mening verschillen over de juistheid van de maat. De voorgestelde regeling moet dan ook wel conflictopwekkend werken.

De conclusie die de subwerkgroep naar aanleiding van het voorstel trekt is dat, binnen het geldend wetsbestel:

- de doelstelling van artikel 57 AAW moet worden verduidelijkt
- de aanspraken zoveel mogelijk formeel moeten worden geregeld en worden vastgelegd

Art. 57 ware te herzien in die zin, dat de wet verzekert tegen de kosten van voorzieningen ingevolge invaliditeit, voorzover deze voorzieningen niet vallen onder een bepaald gebied van overheidszorg. Bij AMvB kan - in overleg met de betrokken minister - bepaald worden voor welke gebieden van overheidszorg de terzake bestaande regelingen geacht worden te voorzien in de nodige voorzieningen. Een herziening in deze zin leidt tevens tot herziening van het KB van 14 augustus 1976, Stb. 434. De afbakening zal duidelijk moeten zijn en overlap-gebieden zoveel mogelijk moeten uitsluiten.

De wet dient tevens aangepast te worden aan de geldende rechtsopvattingen over "recht" en "bevoegdheid".

De verzekerde heeft "aanspraak" op een voorziening of hij heeft dit niet. Indien de bedrijfsvereniging beschikt over een ruime beleidsmarge dient dit uit de tekst van de regeling te blijken.

Tenslotte kan artikel 57, zevende lid worden geschrapt.

Open of gesloten systeem van voorzieningen

In 1986 heeft de Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht (SCOSZ) een rapport gepubliceerd over een open of gesloten systeem van een AAW-, ZFW- en AWBZ-voorzieningenpakket.

In het hoofdstuk over het AAW-voorzieningenpakket worden voor de keuze van een meer gesloten systeem in het bijzonder de volgende argumenten gebruikt.

- Volgens het huidige systeem bepaalt de BV de inhoud van het verstrekkingenpakket van de AAW; de verantwoordelijkheid voor de inhoud van een pakket met zoveel belanghebbenden hoort bij de wetgever te liggen.

* De hiervoor aangevoerde redenen betreffen ook de artikelen 23 van de AAW, 32 WAO en 45 ZW.

- Omdat beslissen over aanvragen vooral een toepassing van beleidsregels is, bestaat er een grote mate van rechtsonzekerheid; pas als er jurisprudentie is, liggen de regels min of meer vast.
- Bij een eenduidige verstrekkingenregeling is uniformiteit in de uitvoering meer gewaarborgd.

De subwerkgroep is van oordeel, dat een gesloten systeem tot minder conflicten zal leiden. Een volledig gesloten systeem, waarin het "recht" op de voorziening uit de wet kan worden afgeleid, is echter niet bereikbaar. De subwerkgroep zoekt de oplossing daarom in codificatie en modificatie waar nodig teneinde een stricte afbakening tot stand te brengen. Er bestaan evenwel ook voor het realiseren van een dergelijk systeem beperkingen.

Voor codificatie is nodig dat de ideeën over een bepaalde adequate voorziening zijn uitgekristalliseerd. Bij het nemen van beslissingen, die van tijd tot tijd verschillen, zullen de ontwikkelingen ter zake moeten worden gevolgd.

Ook kan het zijn dat technische innovaties een impuls zijn voor andere en nieuwe voorzieningaanspraken.

Een open element in een meer gesloten voorzieningensysteem zal altijd blijven de vaststelling van de medische noodzaak, waarop een aanvraag is gebaseerd. Op deze kwestie lijkt de subwerkgroep invoering van de medische bezwarenprocedure het meest adequate antwoord. Toepassing van deze procedure zal er toe leiden dat de medische vraag in een zo vroeg mogelijke fase van de procedure zal kunnen worden opgehelderd. De medische bezwarenprocedure is het onderwerp van een van twee hoofdvoorstellen van de subwerkgroep waarop later in dit rapport wordt teruggekomen.

De subwerkgroep ziet mogelijkheden om een meer gesloten systeem te bevorderen door bijvoorbeeld:

- het voorzieningenpakket vast te leggen voorzover zeker is dat de aard en omvang van de voorziening voldoende kan worden vastgesteld.
- in principe waar verschillende voorzieningen voorhanden zijn, in een regeling aan te geven welke voorziening als eerste als adequaat wordt beschouwd en over de volgende van de overige in aanmerking komende voorzieningen een regeling te treffen.
- een tot duidelijke uitzonderingen beperkte hardheidsclausule als échapatoire.

De subwerkgroep heeft onderzocht in hoeverre deze opvatting in de vorm van een algemeen verbindend voorschrift kan worden uitgewerkt. Hij heeft hiertoe een ontwerp-besluit met betrekking tot een bepaalde voorziening opgesteld. Dit besluit beoogt de bestaande praktijk te codificeren en derhalve duidelijkheid aan justitiabelen te verschaffen. Enige modificatie is daarbij onmisbaar.

Bedoeld besluit kan na instemming en invoering de functie krijgen van model voor soortgelijke regelingen voor overige voorzieningencategorieën. Hierna wordt op dit voorstel teruggekomen.

C. De Ziektewet

c.1. Kenmerken van de regeling

De Ziektewet verzekert de werknemer tegen geldelijke gevolgen van ongeschiktheid voor zijn of haar arbeid wegens ziekte. De wet wordt uitgevoerd door bedrijfsverenigingen. Beroep tegen beschikkingen staat open bij de raden van beroepen de Centrale Raad van Beroep. Indien een bestreden beslissing betrekking heeft op een geschil van geneeskundige aard omtrent het al dan niet (voort) bestaan van de ongeschiktheid tot werken, geldt er een verkorte beroepstermijn van 14 dagen. (ZW art. 74).

Op genoemde geschillen van geneeskundige aard is de vaste deskundigen procedure (Beroepswet 135) van toepassing.

In deze geschillen staat geen hoger beroep van een beslissing van de raad van beroep open.

c.2. Knelpunten

De vaste deskundigenprocedure heeft de strekking dat na de beslissing van de bedrijfsvereniging een specialistische herkeuring onder rechterlijk toezicht plaatsvindt. In beginsel is de uitkomst hiervan beslissend voor de afloop van de zaak. De opzet van de procedure hield in dat hierna niet meer over medische aspecten van de zaak kon worden geprocedeerd. De voorzittersbeschikking was einduitspraak.

Sinds het arrest-Feldbrugge van 28 mei 1986 van het Europees Hof van de Rechten van de mens wordt de beperking van de verzetsgronden niet meer toegepast, zodat voor de voltallige Raad van Beroep ook over medische aspecten kan worden verder geprocedeerd.

In de loop der tijd heeft de jurisprudentie van de CRvB een aantal uitzonderingen op het appèlverbod van ZW art. 75, tweede lid toegelaten. De opvatting van de CRvB impliceert een marginale toetsing van de uitspraken van de raden van beroep ondanks het bestaan van het appèlverbod. Conflictueus is de lengte van de procedureperiode. De opzet van de vaste

deskundigenprocedure was om snel een definitieve beslissing te hebben over de vraag of van een werknemer al dan niet werkhervatting kan worden gevegd.

In 1984 heeft de zogeheten "Werkgroep inzake het feitelijk functioneren van de vaste deskundigenprocedure" vastgesteld dat de procedure een periode van 14 tot 19 weken vergt. Vertraging in deze is toe te schrijven aan de tijd die verstrijkt tussen de ontvangst van de keuringsopdracht en het verschijnen van belanghebbende op het spreekuur van de deskundige, alsmede aan de tijd tussen het onderzoek en het opstellen van het rapport.

ZW-geschillen gaan in veruit de meeste gevallen over toepassing van art. 19, dus over de vraag of betrokkene op de betreffende datum geschikt of ongeschikt was tot het verrichten van zijn of haar arbeid wegens ziekte. De formulering van art. 19 werkt, zo is de indruk, conflicten niet nodeloos in de hand. Het gaat in de ZW nu eenmaal om medische geschiktheid voor het eigen werk en dat staat in art. 19 redelijk helder omschreven. Dat toch in relatief veel gevallen beroepen worden ingesteld, ligt voor de hand. Vaak denken mensen nu eenmaal anders over hun geschiktheid om het werk te hervatten dan de controlerend geneeskundige.

Wat met betrekking tot de medische herbeoordeling in het kader van artikel 57 AAW is overwogen, geldt ook hier. Het ontbreken van een voorprocedure in de vorm van een tweede deskundigenonderzoek in de fase van de bestuurlijke beslissing werkt het instellen van beroep in de hand.

c.3. Voorstel

De subwerkgroep verwacht ook voor de ZW veel heil van invoering van een medische bezwarenprocedure en tegelijkertijd afschaffing van de vaste deskundigenprocedure in de Beroepswet. In een vroege fase van behandeling van klachten wordt aldus de belangrijkste kwestie (de medische) voor een tweede maal beoordeeld. Hierdoor zal voor de rechter de noodzaak komen te ontvallen zelf een opdracht tot medisch onderzoek te geven.

Invoering van deze procedure zal enerzijds in de bestuurlijke fase duidelijkheid over de kern van het geschil verschaffen, anderzijds het beroep op de beroepsrechter doen verminderen (zeefwerking). Het voorstel met betrekking tot de medische bezwarenprocedure wordt in het volgende hoofdstuk toegelicht.

D. De overgang van ZW naar WAO/AAW

d.1. Beschrijving van de overgangssituatie

De inkomensvervangende uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid zijn geregeld in een drietal wetten: de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet. De eerste twee zijn werknemersverzekeringen, de laatste is een volksverzekering.

Criterium voor de Ziektewet is of een werknemer al dan niet in staat is om het eigen werk bij de eigen wetgever te verrichten. Gedurende de arbeidsongeschiktheidsperiode bestaat recht op een ZW-uitkering van 70% van het dagloon. De maximumduur van deze uitkering is 1 jaar.

Aansluitend kan recht bestaan op een AOW-/AAW-uitkering. Deze uitkering kent een wachtperiode van 52 weken. Criterium voor het recht op uitkering is hier de mate van arbeidsongeschiktheid: de mate waarin de verdiencapaciteit van de betrokkene is afgenomen. De arbeidsongeschiktheid wordt hier in meer algemene zin bepaald en niet als bij de ZW direct gerelateerd aan het eigen werk.

De beslissing over de mate van arbeidsongeschiktheid wordt genomen door de bedrijfsvereniging op basis van een verplicht GMD-advies. In beginsel wordt zodra de arbeidsongeschiktheid meer dan 5 maanden heeft geduurd een "einde wachttijd"-advies gevraagd (de zogenaamde zesde-maands melding). Het lukt echter in nogal wat gevallen niet het inhoudelijke GMD-advies voor einde van het wachtjaar uit te brengen. Tijdens gesprekken met de GMD-directie bleek overigens dat het aantal vermindert. Dan vindt de overgang van ZW naar WAO plaats op basis van een niet inhoudelijk 80-100 % advies.

Zo spoedig mogelijk daarna volgt een schattingsadvies om hetzij de uitkering op een a.o.-percentage van 80-100% te continueren, hetzij het percentage te herzien, hetzij de uitkering te beëindigen.

Bij de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid spelen verzekeringsgeneeskundige en arbeidskundige factoren een rol. De verzekeringsgeneeskundige stelt op een groot aantal aspecten de mate, waarin belanghebbende beperkt is, bepaalde handelingen te verrichten vast, op basis waarvan de arbeidsdeskundige beoordeelt welke functies met de resterende mogelijkheden nog kunnen worden uitgeoefend en als passend zijn aan te merken.

Uiteraard is het mogelijk dat na een eenmaal genomen beslissing de mate van a.o. van de betrokkene wijzigt. Zonodig wordt dan een herzieningsbeslissing genomen.

Het is van belang er op te wijzen dat het a.o.-criterium bij de stelselherziening is gewijzigd. Anders dan voorheen wordt niet langer het werkloos zijn in de a.o.-uitkering verdisconteerd. Wie bijvoorbeeld 50% arbeidsongeschikt is en voor wat betreft zijn resterende verdien capaciteit geen passend werk kan vinden kreeg onder het vorige regime toch een uitkering naar een a.o.-percentage van 80-100%, omdat er doorgaans van werd uitgegaan dat de werkloosheid het gevolg is van de arbeidsongeschiktheid. Met dit systeem is bij de stelselherziening gebroken. In het gegeven voorbeeld ontvangt de betrokkene thans zowel een (niet volledige) WAO-/AAW- als een (niet volledige) WW-uitkering.

Volledigheidshalve zij er op gewezen dat het nieuwe a.o.-begrip alleen geldt voor nieuwe gevallen en voor uitkeringsgerechtigden die op 31 december 1986 jonger dan 35 jaar waren.

d.2. Knelpunten

Bij de (overgang van ZW naar) WAO/AAW signaleert de subwerkgroep de volgende feiten die aanleiding zijn tot conflicten.

- a. In beiden wetten worden verschillende a.o.-criteria gehanteerd. De overgang van de ZW-fase naar de WAO-/AAW-fase roept conflicten op, terwijl ook de begeleiding en beoordeling van de ene afdeling naar de andere afdeling van de medische dienst van de bedrijfsvereniging naar de GMD wordt overgedragen.
- b. De toekenning van een "voorlopige" AAW-/WAO-uitkering die wordt gevolgd door een lagere afschatting.
- c. Afschatting in verband met beeindiging van de verdiscontering van de werkloosheid in de a.o.-uitkering.
- d. De zachte criteria aan de hand waarvan het arbeidsongeschiktheidsbegrip van de AAW/WAO wordt bepaald.
Het onderzoek door een andere arts zal, is bij menigeen de verwachting, wellicht tot een andere conclusie leiden.
Een dergelijke speculatie maakt het voeren van een beroepsprocedure aantrekkelijk.

d.3. Denkbare wijzigingen

De subwerkgroep heeft een aantal denkbare wijzigingen van de bestaande regeling in beschouwing genomen.

a. Invoering basisloon

De subwerkgroep heeft uitvoerig stil gestaan bij het volgende.

Uit de jaarverslagen van de GMD en andere beschikbare gegevens valt af te leiden dat rond 80% van de uitkeringen op het niveau van het minimuminkomen ligt of door middel van toeslagen daartoe wordt opgetrokken. Om te bepalen onder welk wettelijk regime de uitkering moet worden verstrekt, moet een gedifferentieerde administratie worden gevoerd, vindt veel controle plaats en moet over vele beroepen worden beslist. Invoering van een algemeen basisinkomen zou veel rompslomp kunnen voorkomen.

De subwerkgroep heeft evenwel geconstateerd dat tegenover deze aan de rationaliteit ontleende argumenten andere, meer ideële overwegingen staan. Zo is betoogd dat het invoeren van een basisloon de tendens kan versterken dat onze samenleving verdeeld wordt in twee groepen: degenen die meedoen en degenen die niet meedoen.

De subwerkgroep moet dan ook constateren dat consensus over de realisering van zulks een ingrijpende verandering niet op afzienbare termijn te bereiken is. De subwerkgroep heeft tenslotte overwogen dat de financiële gevolgen van zulk een verandering ongewis zijn.

- b. Flexibele overgang van ZW-verzekering naar de WAO-/AAW-verzekering. De gefixeerde termijn van 52 weken leidt er toe, dat in een aantal gevallen het onderzoek naar de mate van arbeidsongeschiktheid nog niet is afgerond, wanneer de WAO-/AAW-verzekering in werking treedt. Om dat te voorkomen zou gedacht kunnen worden aan een stelsel waarin de ZW-verzekering doorloopt tot de a.o.-bepaling (inclusief begeleiding) is afgerond. Het middel blijkt echter erger dan de kwaal. Immers de arbeidsrechtelijke inpassing van de ZW-uitkering is anders dan de WAO-/AAW-uitkering. Vertraging van de WAO-uitkering kan daarom voor betrokkene van belang zijn. Het instellen van beroepen kan daarvoor worden gebruikt.

- c. Objectivering van het arbeidsongeschiktheids criterium. In andere landen, zoals Canada en de Bondsrepubliek, zijn meer geobjectiveerde criteria in zwang. De subwerkgroep heeft geen aanwijzingen dat dergelijke modellen bevredigend werken. Er blijken toch weer uitzonderingen te zijn, zodat ongewisheid blijft. Denkbaar is dat het uitvaardigen van keuringsvoorschriften voor medici bijdraagt tot onderhavige objectivering.

d.4. Verbeteringsvoorstel

De subwerkgroep heeft uiteindelijk gekozen voor een procedurele oplossing, nl. de al eerder genoemde medische bezwarenprocedure.

De subwerkgroep verwijst overigens naar het algemeen deel van de toelichting op het desbetreffende uitgewerkte voorstel (zie bijlage 2).

E. Algemene Bijstandswet (ABW)

Conflicten in het kader van de ABW zijn onderzocht door mr.drs. G.S.A. Dijkstra, universitair docent verbonden aan de RUL, tevens lid van de subwerkgroep. De heer Dijkstra was reeds in een ander verband met een onderzoek naar de bezwaren en beroepen ingevolge de ABW bezig.

De resultaten van zijn onderzoek als lid van de subwerkgroep zijn neergelegd in een notitie, die als bijlage bij dit rapport is bijgevoegd. Deze paragraaf bevat de hoofdpunten van genoemde notitie.

e.1. Kenmerken van de regeling

De ABW en de daarop gebaseerde regelgeving (zoals de rijks-groepsregelingen) hebben zowel betrekking op aanvragen om bijstand in het algemeen levensonderhoud als om bijstand in bijzondere kosten en leenbijstand. Na een beschikking door B & W (veelal op aanvraag) bestaat de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen. Vervolgens kan men in beroep bij GS en uiteindelijk bij de Afdeling Geschillen van de Raad van State (voorheen de Kroon).

Ook bestaan er mogelijkheden om tegen de uitvoering of tegen het uitblijven van een beschikking te procederen. Voor bepaalde groepen vreemdelingen staat ingevolge artikel 84 ABW direct beroep op de Raad van State open.

In kwantitatieve zin betekent dit in ronde getallen dat in 1986 600.000 aanvragen hebben geleid tot 100.000 afwijzende beschikkingen, 20.000 bezwaarschriften, 6000 GS-beroepen en 1000 Kroonberoepen, aldus gespecificeerd.

Tabel: -aanvragen bij gemeenten ex art. 22 ABW,
 -bezwaarschriften bij gemeenten ex art. 34 ABW,
 -beroepsprocedures bij provincies ex art. 41 en 45 ABW en art. 7 AROB,
 -beroepsprocedures bij de Kroon ex art. 43 en 84 ABW,
 gedurende de jaren 1982-1986.

jaar	formeel-juridisch kader					
	aanvragen bij gemeenten	beschikkingen in toekennende zin	beschikkingen bezwaarschriften bij B en W	beroepsprocedures bij GS	beroepsprocedures bij de Kroon	beroepsprocedures bij de Kroon
1982	516.520	415.941	19.446	5.615	497	
1983	602.592	492.508	20.029	5.854	642	
1984	647.091	536.569	22.310	6.091	619	
1985	642.266	531.915	26.238	6.263	784	
1986	593.049	491.170	22.332	5.648	1.028	

Alvorens in het kader van dit conflictenonderzoek enige aspecten van de huidige bijstandsregeling te bespreken, is het van belang enige aandacht te schenken aan verandering in de regelgeving die van invloed kan zijn op het aantal procedures. De notitie vermeldt een drietal op stapel staande veranderingen.

Op deze plaats wordt er een uitgelicht, de herinrichting van de ABW. De gemeenten, is het voorstel, krijgen met name t.a.v. de bijzondere kosten en leenbijstand grotere beoordelingsruimte. Op het gebied van de bijzondere kosten en leenbijstand moeten gemeenten voortaan zelf 100% van de kosten dragen. Bij bijstand in algemeen levensonderhoud moeten gemeenten voortaan 20% bijdragen (was 10%). Hier staat tegenover dat de bijdragen uit het gemeentefonds worden vergroot.

e.2. Knelpunten

De regelgeving van de ABW is, uit haar aard, conflictopwekkend. Het gaat er immers om, dat mensen die niet in staat zijn om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien de ontbrekende middelen te verschaffen. Wat daartoe

nodig is, hangt af van individuele omstandigheden. In de nadere regelgeving zijn voor categorieën van individuen algemene normen vastgesteld, zoals in het Bijstandsbesluit landelijke normering. In veel van die normen worden echter - onvermijdelijk - vage criteria gehanteerd; criteria waarmee de uitvoerende instanties verschillende kanten op kunnen. Onderdelen van regelgeving, die er thans reeds als conflict-opwekkend uitspringen, zijn die betreffende:

- het voorzien in de bijzondere kosten;
- de aftrek wegens het delen van een woning;
- de vaststelling van een "economische eenheid".

De subwerkgroep heeft er kennis van genomen, dat het Kabinet voornemens is de landelijke normering van de bijzondere kosten te laten vervallen.

De gemeenten zullen een hogere bijdrage uit het gemeentefonds ontvangen. Daaruit zullen zij in de kosten van het verschaffen van bijzondere bijstand moeten voorzien.

De subwerkgroep beveelt aan om bij de uitwerking van de plannen mede rekening te houden met het effect dat van het gedeeltelijk loslaten van een centrale normering kan uitgaan. Er kunnen meer bezwaren en beroepen komen, zodat een deel van de last naar de rechterlijke macht wordt verschoven. Bij de evaluatie van de thans in een aantal gemeenten uitgevoerde experimenten dient ook op dit aspect te worden gelet.

De problematiek van de "economische eenheid" acht de subwerkgroep onontkoombaar, zolang het bestaan van een gezinsverband mede bepalend is voor het verstrekken van bijstand.

Tenslotte valt op dat er zich tussen sociale diensten enorm grote verschillen voordoen in de mate waarin er bezwaren en beroepen ontstaan (gerelateerd aan de omvang van het cliëntenbestand). Het is aannemelijk dat de uitvoeringspraktijk grote invloed uitoefent op het ontstaan van conflicten.

e.3. Verbeteringsvoorstellen

Evaluatie van de omvang van het gebruik van rechtsbescherming zal, zowel met betrekking tot regelgeving als uitvoering, kunnen leiden tot verbeteringsvoorstellen die het aantal conflicten mogelijkterwjs terugdringen. Het aanscherpen van de wettelijke normstelling kan tot meer duidelijkheid, grotere rechtszekerheid en daardoor tot een vermindering van het aantal beroep leiden. Bij het herformuleren van normen ware aansluiting te zoeken bij de regelgeving uit aanverwante beleidsterreinen. Bij de aanstaande herinrichting van de ABW dient naar het oordeel van de subwerkgroep rekening gehouden te worden met het effect op het aantal bezwaren en beroepen.

Ook sociale diensten zelf kunnen een bijdrage leveren tot het terugdringen van het aantal conflicten, onder andere door tijdige afhandeling van aanvragen en beschikkingen, het terugkoppelen van de uitspraken van beroepsorganen en de eigen beschikkingen op bezwaarschrift en (preventieve) toetsing van beschikkingen door een centrale afdeling.

F. De nieuwe Werkloosheidswet (nWW)

f.1. Kenmerken van de regeling

Op 1 januari 1987 is de werkloosheidswet ingrijpend gewijzigd. Reeds in dat jaar heeft de Federatie van Bedrijfsverenigingen een aantal knelpunten in de regelgeving ter kennis van de Sociale Verzekeringsraad gebracht. Begin dit jaar heeft de raad advies uitgebracht met voorstellen tot wijziging van de wet.

Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep terzake nog niet tot ontwikkeling is gekomen.

Voor de GAK-BV's verloopt het aantal procedures in de afgelopen jaren als volgt:

1980	2094	1985	2647
1981	2225	1986	2519
1982	2848	1987	1656 (nWW 243)
1983	3495	1988	1486 (nWW 1028)
1984	2939		

De onderverdeling van nWW-zaken naar beroepsgrond is volgens de GAK-gegevens de volgende:

	<u>1987</u>	<u>1988</u>
Betaling uitkering/voorschot	8	23
Recht op uitkering/voorschot	51	144
Uitkeringsduur	7	33
Betalingsonmacht werkgever	8	68
Kring der verzekerden	8	28
Weigering uitkering	135	554
Dagloon	11	97
Terugvordering	4	50
Internationaal	1	4
Voorzieningen	-	31
Diversen	11	41
IWS	5	12

De grootste categorie beroepszaken betreft dus weigering van de uitkering. Daarbij gaat het met name om het weigeren van of korten op een uitkering bij wege van sanctie.

f.2. Knelpunten

De Federatie van Bedrijfsverenigingen en de SVR hebben een reeks van hiaten in de wet gesignaleerd. Voorts is er ook in zoverre onzekerheid dat jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep nog niet tot ontwikkeling is gekomen. De subwerkgroep heeft er mede om die redenen van afgezien een analyse te maken van de knelpunten in de regelgeving. De belangrijkste reden is dat de gegevens over de ingestelde beroepen tot dusverre geen aanknopingspunt voor een dergelijke analyse opleveren.

Het overgrote deel van de beroepen betreft de beschikkingen waarbij een sanctie wordt opgelegd. De gronden waarop een sanctie kan worden opgelegd zijn in de wet bepaald. Daarbij is beslissend of de overtreding aan de betrokkene kan worden verweten. Objectieve maatstaven om de verwijtbaarheid te bepalen zijn er niet. Toch blijken hierover in vergelijkbare gevallen (de administratieve boete in het belastingrecht en de prijs- en quota-regelingen ingevolge het EGKS-verdrag) weinig geschillen voor te komen.

De beroepen betreffen veelal de hoogte van de sanctie. Op dat punt geeft de wet aan de bedrijfsverenigingen een grote speelruimte. Wel is bepaald, dat de SVR nadere regels kan vaststellen. De SVR heeft van die bevoegdheid geen gebruik gemaakt. Wel heeft de Federatie van Bedrijfsverenigingen richtlijnen voor het beleid opgesteld.

f.3. Voorstellen

Bij de huidige stand van zaken kan de subwerkgroep alleen het sanctiestelsel in nadere beschouwing nemen. Bestuurlijke organen die repressieve sancties toepassen, bevinden zich in een delicate situatie. Zij werken onder de schijn "rechter in eigen zaak" te zijn. Dat omstreden feit is conflictopwekkend. De conflictopwekkendheid wordt nog versterkt door het volgende. Het toepassen van repressieve sancties - anders dan in een gesloten tuchtrechtelijke kring - wordt door het Hof voor de rechten van de mens aangemerkt als een "criminal charge". Volgens de arresten in de zaken Oztürk (arr. van 21 februari 1984; zie N.J. 1988, 937) en Lutz (arr. van 25 augustus 1987; zie NJ 1988, 938) mogen bestuurlijke organen wel sancties opleggen, mits volledig beroep op de rechter verzekerd is.

De rechter is mitsdien aan richtlijnen, die de uitvoerende organen voor zich zelf hebben ontworpen, niet gebonden. Hij moet echter wel met beleid te werk gaan. In de sancties die hij vaststelt, moet een lijn te vinden zijn. Omdat hij niet, anders dan de bedrijfsverenigingen, alle zaken kan overzien, ligt het voor de hand dat hij de richtlijnen van de uitvoerende organen als uitgangspunten voor zijn beleid neemt.

Om de schijn van "rechter in eigen zaak" minder nadruk te geven of meer distantie te scheppen heeft de wetgever voorzien in de mogelijkheid van een besluit van de SVR. Het verdient overigens aanbeveling het vaststellen van het besluit aan een AMvB te delegeren.

De rechter kan dan, deze distantie in zijn overwegingen betreffende, met meer overtuiging die regeling tot uitgangspunten van zijn sanctietoemettingsbeleid maken. Uiteraard dienen de vastgestelde regels zo duidelijk mogelijk te zijn. Voorts zal ook op dit gebied van een zorgvuldige bezwaarschriftprocedure een belangrijke zeefwerking uit kunnen gaan.

G. Resumé

Het onderzoek van de subwerkgroep naar conflictopwekkende factoren heeft ten aanzien van een selecte groep van sociale verzekeringswetten een reeks van suggesties tot conflictvermindering opgeleverd. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in het schema, waarmee dit hoofdstuk wordt afgesloten.

Twee uitgangspunten staan bij deze aanbevelingen centraal. De eerste gedachte is dat indien datgene waarop belanghebbenden aanspraak kunnen maken duidelijk omschreven is veel procedures voorkomen zullen worden.

Het tweede uitgangspunt heeft betrekking op het vaststellen van de medische noodzaak om in aanmerking te komen voor een uitkering of een voorziening. Het is essentieel dat de medische kwestie in een zo vroeg mogelijke fase van de klachtprocedure desgewenst voor een tweede keer wordt beoordeeld. Niet alleen hebben betrokkenen belang bij een tweede beoordeling in de bestuurlijke fase, ook zal door introductie van de voorprocedure het aantal beroepszaken naar verwachting aanmerkelijk dalen.

De subwerkgroep heeft besloten deze twee uitgangspunten uit te werken en doet daarom twee concrete voorstellen, die in uitgewerkte vorm als bijlagen bij dit rapport zijn gevoegd. Voorgesteld wordt ten eerste het totstandbrengen van een besluit vervoersvoorzieningen in de leefsfier als instrument.

Voor het realiseren van een zo gesloten mogelijk systeem van gehandicaptenvoorzieningen. Dit besluit kan als voorbeeld dienen voor het totstand brengen van soortgelijke besluiten voor andere voorzieningscategoriën. Bovendien wordt voorgesteld de AAW te wijzigen door invoering van een medische bezwarenprocedure, in verband waarmee een wetsontwerp met toelichting wordt gepresenteerd.

Overzicht van knelpunten en aanbevelingen per regelingsgebied

Onderwerp	Knelpunt	Aanbeveling
AO-regelingen	Voor een second opinion moet beroep worden aangetekend	.medisch bezwarenprocedure invoeren.
AAW Art. 57 1e en 2e lid	ruime formulering wekt grote verwachtingen (notie uit de praktijk)	."Kan"-bepaling vervangen door aanspraak-artikel.
" 7e lid	redelijkheidstoetsing rechter wekt grote verwachtingen	.hieraan aandacht te besteden bij event-herredigeren van art. 57 AAW. .art. 57, 7e lid schrappen.
Voorzieningen-KB 1976	regelgeving is complex,	.bij herinrichten van art. 57 + uitvoeringsvoorschriften doorzichtigheid systeem tot uitgangspunt nemen. .streven naar een geïntegreerde regeling van leefvoorzieningen
	gebiedsafbakening is vaag en niet sluitend.	.te onderzoeken of afbakening niet kan worden verbeterd.
	geen limitatieve opsomming van voorzieningen en daarbij zachte, onduidelijke criteria	.voorzover mogelijk een betere definiëring van het voorzieningenpakket en daarbij duidelijke criteria formuleren
	beleidsregels geven meer aanleiding tot procedures dan alg.verbindend voorschriften	.voorzover mogelijk beleidsregels door voorschriften vervangen

Onderwerp	Knelpunt	Aanbeveling
Ziektewet	te lange procedureperiode	.verbetering medische keuring c.q. door striktere keuringsvoorschriften voor artsen en andere voorstellen Werkgr. feitelijk functioneren vaste desk. procedure (1984)
	de vraag over medische geschiktheid is in huidig stelsel door het ontbreken van een voorprocedure waarin het terzake tot een herkeuring kan komen onvoldoende afgehandeld	.invoering medische bezwarenprocedure

De overgang van ZW naar WAO/AAW	-in respectieve wetten verschillend a.o.-criterium; ook verschillend begeleidings-/beoordelingsregime per wet -afschatting problemen -a.o.-begrip bevat zachte criteria -i.g.v. afwijzende BV-beschikking wordt bij ontbreken van een bestuurlijke heroverweging thans snel naar de rechter gestapt	-a.o.-criterium meer objectiveren door .keuringsvoorschriften voor artsen -begeleiding en beoordeling i.v.m. ZW en WAO/AAW in handen van zelfde instantie -invoering voorprocedures, rechter toetst op zorgvuldigheid

ABW	-in toekomst vergroting beoordelingsruimte gemeenten	.Bij nieuwe wet rekening houden met effect invoering voorstellen
	-groot aantal vage normen in de regelgeving	.waar mogelijk normstelling aanscherpen
	-sociale diensten met een relatief groot aantal bezwaren en beroepen	.betere terugkoppeling, tijdige afhandeling aanvragen en beschikkingen, interne toetsing van beschikkingen.

nWW	-het sanctie-beleid	.meer distantie door besluit van SVR
-----	---------------------	--------------------------------------

Hfdst. IV

Financiële gevolgen van de twee uitgewerkte voorstellen

De subwerkgroep doet in dit rapport twee concrete voorstellen die nader zijn uitgewerkt en als bijlagen zijn bijgevoegd.

Het gaat hier om:

- a. Het concept-Besluit auto- en taxivoorzieningen in de leef-sfeer en
- b. De concept-Wet tot wijziging van de AAW ter invoering van de medische bezwarenprocedure.

Ad a (Besluit vervoersvoorzieningen)

Codificatie van het gevoerde beleid ten aanzien van vervoersvoorzieningen in de leefsfeer leidt tot het vastleggen van het voorzieningenpakket en heeft het voordeel dat er bij justitiabelen meer duidelijkheid over eventuele aanspraken zal bestaan.

De grootst mogelijke meerderheid van de subwerkgroep gaat uit van de in brede kring bestaande opvatting dat codificatie leidt tot conflictvermindering. Het effect in de onderhavige materie is echter zelfs bij benadering niet vast te stellen. Uitspraken over de omvang zullen derhalve achterwege blijven.

Ad b (medische bezwarenprocedure)

Invoering van een voorprocedure in de bestuurlijke sfeer heeft ongetwijfeld ten gevolge dat het beroep van justitiabelen op de beroepsrechter zal afnemen. Klagers zullen immers in mindere mate geneigd zijn "door te procederen", indien, zoals dit bij de medische bezwarenprocedure het geval zal zijn, de medische noodzaak opnieuw is onderzocht en beoordeeld en de klager nogmaals is gehoord.

De medische kwestie zal voor velen alsdan als afgedaan worden beschouwd, waarna een procedure bij de Raad van beroep achterwege zal blijven.

Introductie van een specifieke medische bezwarenprocedure zal op het terrein van de AAW, WAO en de ZW een belangrijke bijdrage leveren tot de werking van de algemene bezwaarschriftprocedure op die gebieden. Van de invoering van beide procedures mag een aanzienlijke zeefwerking worden verwacht, namelijk rond de 60 à 80%. In hoeverre van de invoering van de bezwaarschriftprocedure een aanzuigende werking uitgaat, valt niet te voorspellen.

Op jaarbasis is op de genoemde terreinen (in 1986) sprake van een twintigduizendtal beroepen. Aangenomen kan daarom worden dat op jaarbasis de invoering van de voorgestelde procedure een vermindering van 12.000 tot 16.000 beroepzaken tot gevolg zal hebben.

Ten aanzien van de voorbereiding en afhandeling van zaken in een raad van beroep zijn zowel rechtspraakkosten als kosten van de uitvoeringsorganen gemoeid. Vermindering van het aantal beroepszaken zal op beide gebieden dus besparingen opleveren. Uitvoeringsorganen zullen tegelijkertijd met extra uitgaven worden geconfronteerd. Het inschakelen van een tweede medisch deskundige in verband met de voorprocedure brengt structurele kosten met zich.

Bijlage 2a

1

mr.drs. G.S.A. Dijkstra
juni 1989

Conflicten in het kader van de Algemene Bijstandswet

1. In de 1^{ste} notitie tracht ik een globaal beeld te schetsen van de mogelijkheden om het aantal bijstandsgeschillen terug te dringen. Ik zal eerst inzicht geven in de aantallen aanhangig gemaakte procedures (2), om daarna aan de inhoudelijke geschilpunten aandacht te besteden (3). De mogelijkheden om het aantal procedures te beperken zal ik in 4 bespreken; waarna ik onder 5 afsluit met de conclusie.

In de onderstaande beschrijving baseer mij vooral op gegevens die mij door het Ministerie van Justitie en door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn verstrekt (onder 2), op een gesprek dat ik heb gevoerd met enkele juristen van de Raad van State, op een beknopte door mij gemaakte analyse van een aantal uitspraken van de Afdeling Geschillen (vooral onder 3) en op de gegevens die ik in mijn eigen dissertatie-onderzoek heb vergaard.

Bij het nadenken over veranderingen met betrekking tot de ABW, moet rekening worden gehouden met reeds op stapel staande veranderingen. De belangrijkste wil ik kort bespreken.

In de eerste plaats bestaat het vaste voornemen om de afhandeling van bijstandsgeschillen over te hevelen naar de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep. De bezwaarschriftenprocedure blijft bij B&W. De voorzitter van de Raad van Beroep krijgt de mogelijkheid desgevraagd voorlopige voorzieningen te treffen. In de tweede helft van 1989 zal het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend. Totdat deze wijzigingen in werking treden komen de bijstandsgeschillen in hoogste aanleg voor de Afdeling Geschillen van de Raad van State (voorheen voor de Kroon). Het is goed deze voorgenomen verandering voor ogen te houden, want aangenomen mag worden dat de Raden van Beroep in ieder geval hetzelfde aantal beroepen te verwerken zullen krijgen als nu de Gedeputeerde Staten. Bij eerdere besprekingen is in de werkgroep door de voorzitter de verwachting uitgesproken dat het aantal geschillen door deze verandering zelfs sterk zal toenemen vanwege het feit dat GS meer mogelijkheden hebben druk uit te oefenen op gemeenten dan een rechterlijke instantie.

Bij de beroepen op de Afdeling Geschillen valt op dat een relatief groot aantal betrekking heeft op vreemdelingen. Vreemdelingen voor wie nu niet bij verdrag of bij AMvB de gewone rechtsgang geldt hebben niet de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen en (daarna) een beroep bij GS aanhangig te maken. Wanneer zij zich niet kunnen verenigen met de beslissing van B&W dienen zij zich rechtstreeks te vervoegen bij de RvS (ex artikel 84 ABW). De zeefwerking die van de bezwaarschriftenprocedure en van het beroep op GS uitgaat, ontbreekt hier. Er is een wetsont-

werp aanhangig waarin vreemdelingen die op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet gerechtigd zijn om in Nederland te verblijven, alsmede degenen die blijkens gegevens van de Minister van Justitie of van het hoofd van de plaatselijke politie niet kunnen worden uitgezet, dezelfde rechtsbeschermingsvoorzieningen krijgen als iedere andere burger. Voor de overige vreemdelingen blijft het rechtstreeks beroep op de Raad van State gehandhaafd. Het voorstel is op 23 februari 1988 bij de Tweede Kamer ingediend. Dit zal ten gevolg hebben dat het aantal procedures bij de RvS afneemt, waar een toeneming van het aantal bezwaarschriften en beroepen op GS tegenover zal staan.

Een laatste op stapel staande wetswijziging waar ik melding van maak is de zogenaamde herinrichting van de Algemene Bijstandswet. Voorgesteld wordt om de wetgeving te vereenvoudigen en om opnieuw inhoud te geven aan de verantwoordelijkheid van gemeenten. Op een aantal onderdelen krijgen de gemeenten grotere beoordelingsruimte en wordt parallel daaraan de wijze van financiering veranderd. In plaats van nu 10% moeten -volgens de voorstellen- gemeenten voortaan 20% bijdragen aan de kosten van de bijstandsverlening. Op het gebied van de bijzondere en leenbijstand moeten gemeenten voortaan zelfs 100 % van de kosten dragen. Hier staat tegenover dat de bijdragen uit het gemeentefonds worden vergroot. Belangrijke veranderingen ten opzichte van de huidige situatie zijn: intrekking van de Beschikking inzake nadere regelen met betrekking tot de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, vergroting van de beoordelingsruimte voor B&W inzake de bepaling van de vorm van de bijstand (om niet, lening of borgtocht), vermindering en vereenvoudiging van de draagkrachtbepalingen aangaande bijstand voor bijzondere bestaanskosten en vermindering en vereenvoudiging op een groot aantal punten van het Bln. Het voert te ver hier uitgebreid op in te gaan, verwezen zij naar de adviesaanvraag aan de SER. Vanuit de optiek van de Heroverweging Recente Conflictgenererende Regelgeving kan evenwel een belangrijke kanttekening worden geplaatst bij de voorgenomen herinrichting ¹. Waarschijnlijk is dat de vergroting van de beoordelingsruimte van gemeenten het aantal conflicten bij de rechter vergroot. De regering stelt voor regelmatig tot een bestuurlijk overleg te komen met de gemeenten over de uitvoering van de bijstandswet. Wanneer de voorgenomen herinrichting doorgevoerd wordt, valt het in ieder geval aan te bevelen in dit overleg ook de omvang van het beroep op de rechter aan de orde te stellen. Nog beter is om bij de herinrichting zelf aandacht te besteden aan de mate waarin de voorgestelde wijzigingen aanleiding geven tot conflicten.

¹ De herinrichting is gedeeltelijk een uitvloeisel van de Heroverweging Bijzondere Bijstand, waar een van de beleidsalternatieven het decentraliseren van de bijzondere bijstand is. Oorspronkelijk zou daarbij een bedrag van 25 miljoen moeten worden bezuinigd, maar dit voornemen is nu van de baan.

2. Cijfermatig overzicht

Voordat ik de aantallen weergeef, zal ik eerst een korte beschrijving geven van de diverse rechtsgangen.

Binnen een maand na het ontvangen van een beschikking heeft de adressant de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen bij B&W. Wanneer hij binnen een maand na het indienen van een aanvraag nog geen beschikking heeft ontvangen, bestaat er gedurende de tweede maand na indiening de mogelijkheid een bezwaarschrift tegen het uitblijven van de beschikking in te dienen. De derde mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen heeft betrekking op de uitvoering van een beschikking. Binnen een maand na kennisneming van het verrichten of nalaten van een uitvoeringshandeling staat deze mogelijkheid open. Deze drie typen bezwaarschriften zijn opgenomen onder het kopje 'bezwaarschriften'.

Na een beschikking op een bezwaarschrift biedt artikel 41 de burger de mogelijkheid een beroep in te dienen bij GS. Wanneer na een maand na indiening van het bezwaarschrift de burger nog geen beschikking op het bezwaarschrift heeft ontvangen, biedt hetzelfde artikel 41 ABW de mogelijkheid binnen de tweede maand een beroep wegens uitblijven van de beschikking in te dienen. Hieronder zijn aantallen vermeld die op beide typen procedures betrekking hebben. Bij deze gegevens is onbekend hoeveel van deze procedures betrekking hebben op een beschikking op bezwaarschrift en hoeveel op het uitblijven daarvan. Uit mijn eigen onderzoek bij de GSD Groningen komt naar voren dat, bekeken over een drietal jaren, ongeveer 2/3 van alle artikel 41 procedures betrekking heeft op het uitblijven van een beschikking op bezwaarschrift, terwijl slechts 1/3 betrekking heeft op een beschikking op bezwaarschrift ². Het percentage bezwaarschriften waarop B&W na twee maanden nog geen beschikking heeft genomen, bedroeg in deze jaren steeds meer dan 90% (zelfs na drie maanden was het overgrote deel van de bezwaarschriften nog niet afgerond). Bij de GSD Leeuwarden trof ik in het door mij onderzochte jaar geen beroepsprocedures tegen het uitblijven van een beschikking op bezwaarschrift aan (de gemiddelde afhandelingsduur van een bezwaarschrift was 31,6 kalenderdagen) en slechts 3 beroepen tegen een beschikking op bezwaarschrift.

² In 1983 bedroeg het totaal aantal beroepen 37, in 1984: 72 en in 1985: 83.

4

Aanvragen bij gemeenten: Beschikkingen in toekennende zin:

1982: 516.520	415.941
1983: 602.592	492.508
1984: 647.091	536.569
1985: 642.266	531.915
1986: 593.049	491.170

Bij de GSD Groningen bedroeg het percentage afgewezen aanvragen in 1984 13,1%. Bij de GSD Leeuwarden lag het percentage iets lager, namelijk 11,7%.

Ingediende bezwaarschriften:

1980: 15.171	1984: 22.310
1981: 18.225	1985: 26.238
1982: 19.446	1986: 22.332
1983: 20.029	1988: 21.400

Het totaal aantal bezwaarschriften bedroeg bij de gemeente Groningen in 1984 519, in Leeuwarden waren er 96 bezwaarschriften.

Aantal bezwaarschriften in 1987 van een aantal sociale diensten gerelateerd aan de omvang van het cliëntenbestand (bron: onderzoek Konsumentenkontakt; ingetrokken bezwaarschriften zijn buiten beschouwing gelaten):

Leeuwarden: 0,007	Assen: 0,027
Zwolle: 0,017	Nijmegen: 0,030
Delft: 0,018	Stadskanaal: 0,034
Rotterdam: 0,018	Maastricht: 0,035
Oldenzaal: 0,019	Heerlen: 0,040
Schiedam: 0,019	Groningen: 0,042
Amsterdam: 0,022	Haarlem: 0,053
Utrecht: 0,023	Den Bosch: 0,059
Arnhem: 0,025	Middelburg: 0,080
Den Haag: 0,026	Tilburg: 0,085

Ingediende beroepschriften GS (artikel 41):

1980: 2317	1984: 3417
1981: 2617	1985: 3529
1982: 2932	1986: 3209
1983: 3121	

Aantal gevraagde spoedvoorzieningen bij de voorzitter van GS (artikel 45):

1980: 1478	1984: 2218
1981: 2155	1985: 2254
1982: 2243	1986: 2014
1983: 2279	

5

Arob-bezwaarschriften tegen de beslissing ex artikel 45:

1984: 456
1985: 480

1986: 425

Aantal ingediende kroonberoepen:

1984: 1008 (waarvan ex artikel 84: 350)
1985: 803 (waarvan ex artikel 84: 278)
1986: 1435 (waarvan ex artikel 84: 560)

Naast bovenstaande procedures zijn er nog enkele andere rechtsbeschermingsvoorzieningen: spoedprocedures bij de voorzitter van de Afdeling Geschillen, spoedprocedures bij de voorzitter van de Afdeling Rechtspraak en beroep op de Afdeling Rechtspraak na een bezwaarschrift bij de voorzitter van GS.

Uit deze gegevens komt naar voren dat de bezwaarschriftenprocedure een belangrijke zeefwerking vervult. Ook de procedure voor GS vervult een dergelijke functie, maar de zeefwerking daarvan is veel geringer.

Uit mijn eigen dissertatie-onderzoek heb ik meer gedetailleerde gegevens verkregen van de door mij onderzochte sociale diensten (de GSD Groningen en Leeuwarden). Hieronder een overzicht van de belangrijkste gegevens uit het jaar 1984. Voordat ik deze gegevens presenteren eerst een korte toelichting. De bijstandswetgeving kan worden onderverdeeld in een groot aantal regelingen die sterke verschillen vertonen in de aard van de wettelijke regels. Dit maakt het mogelijk de effecten te meten van kenmerken van wetgeving op de mate waarin bezwaren en beroepen ontstaan.

Onder ABW sec versta ik de regels die van toepassing zijn op een aanvraag in het algemeen levensonderhoud waarbij er geen sprake is van toepassing van de rijksgroepsregelingen. Bij werklozen zijn naast de regels van de ABW ook de regels van de RWW van toepassing, bij schoolverlaters gelden naast de RWW en de regels uit de ABW ook de regels uit de Beschikking Schoolverlaters. Bij zowel bezwaren tegen de afwijzing van een aanvraag als bij bezwaren tegen de hoogte van een uitkering is de regeling van de bijzondere kosten de meest vage.

6

Bezwaarschriften die zich richten tegen de afwijzing van een aanvraag: (gerelateerd aan het totaal aantal aanvragen ³):

Regelingen	GSD Groningen	GSD Leeuwarden:
Bijzondere kosten:	3,5% (N=57)	3,4% (N=16)
ABW-sec:	1,0% (N=13)	1,1% (N=6)
Werklozen:	0,5% (N=19)	0,1% (N=1)
Schoolverlaters:	0,4% (N=8)	0,6% (N=3)
Overig:	2,6% (N=61)	0,5% (N=7)
Totaal:	1,4% (N=158)	0,7% (N=33)

Bezwaarschriften die zich richten tegen de hoogte van een toegekende uitkering: (gerelateerd aan het totaal aantal toekenningen):

Regelingen	GSD Groningen	GSD Leeuwarden:
Bijzondere kosten:	0,9% (N=8)	0,6% (N=2)
ABW-sec:	1,0% (N=14)	0,5% (N=3)
Werklozen:	0,6% (N=24)	0,2% (N=5)
Schoolverlaters:	0,1% (N=2)	0,4% (N=2)
Overig:	0,8% (N=17)	0,1% (N=2)
Totaal:	0,6% (N=65)	0,3% (N=14)

3. Typering van de procedures

Om een indruk te krijgen van het type procedures dat voorkomt, heb ik een aantal uitspraken in het kader van de Tijdelijke Wet Kroongeschillen bestudeerd. Ook heb ik een gesprek gevoerd met juristen van de Raad van State. Ik ben tot de conclusie gekomen dat er van een grote diversiteit aan beroepen sprake is. Bij relatief duidelijke normen gingen de procedures vaak over de vraag of er al dan niet sprake is van een bijzondere situatie die afwijking van de hoofdregel rechtvaardigt. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij de regel dat bijstand niet eerder ingaat dan de datum waarop de aanvraag werd ingediend. Uitzondering op deze regel is alleen mogelijk in bijzondere omstandigheden. De geschillen gaan dan vrijwel steeds om de vraag of er al dan niet sprake is van bijzondere omstandigheden. Bij de regels met een vaag karakter gaan de geschillen vaak om de toepassing van de regels in het concrete geval: vormt de betrokkenen wel of niet een economische eenheid, is het bedrijf wel of niet levensvatbaar. De geschillen hebben een sterk casuïstisch karakter. De meest voorkomende geschillen zijn:

- Vreemdelingen (artikel 84 ABW): bepaalde groepen vreemdelingen hebben niet de rechtsbeschermingsvoorzieningen die anderen wel hebben. Na een beslissing van B&W kunnen zij niet naar GS, maar moeten rechtstreeks naar de Afdeling Geschillen. De procedures

³ Onder N wordt het aantal onderzochte bezwaarschriften verstaan.

die hierbij voorkomen, zijn zeer divers van aard. Ongeveer 39% van alle beroepen valt in deze categorie. Zoals hierboven aangegeven, zal dit in de toekomst worden veranderd.

- Woningdelers: de in 1985 ingevoerde woningdelersmaatregel omvat een aantal bepalingen die een vaag karakter vertonen. Er kan zowel verschil van mening ontstaan over de vraag wanneer men een woningdeler is, als over de vraag welke korting moet worden toegepast. Uit het evaluatierapport Woningdelersmaatregel komt naar voren dat de meeste problemen ontstaan bij de vaststelling van het al dan niet zijn van woningdeler bij personen die geen familierechtelijke relatie hebben. Bij personen die wel een familierechtelijke relatie hebben, geeft de Woningdelersmaatregel op eenduidige wijze aan wanneer er een aftrek wegens woningdeling moet worden toegepast.

- Economische eenheden: er is van een economische eenheid sprake indien twee mensen een duurzame gezamenlijke huishouding voeren. Op basis hiervan ontstaan een groot aantal procedures. De regelgeving is vaag en bovendien valt het bestaan van een economische eenheid vaak moeilijk te bewijzen. Op grond van bepaalde aanwijzingen kunnen B&W tot de overtuiging komen dat er van een economische eenheid sprake is; betrokkenen kunnen dit op grond van andere argumenten ontkennen. De vaststelling van de aanwezigheid van een economische eenheid is in een dergelijke situatie vaak arbitrair van aard. Voorheen was deze regel gebaseerd op de jurisprudentie, met ingang van 1 januari 1987 is deze regel vastgelegd in de ABW (artikel 5a). Ten opzichte van de Kroonjurisprudentie zijn er enkele verschillen, waarvan de belangrijkste is dat artikel 5a ook betrekking heeft op personen van gelijk geslacht die samenwonen. Artikel 5a luidt als volgt:

"1. De bijstand aan niet met elkaar gehuwde personen van verschillend of gelijk geslacht die duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren, wordt vastgelegd op een overeenkomstige wijze als bedoeld in artikel 5 tenzij het betreft bloedverwanten in de eerste of tweede graad. Daarbij wordt rekening gehouden met de middelen van deze personen samen.

2. Van een gezamenlijke huishouding als bedoeld in het eerste lid, kan slechts sprake zijn indien twee ongehuwde personen gezamenlijk voorzien in huisvesting en bovendien beiden een bijdrage leveren in de kosten van de huishouding dan wel op andere wijze in elkaars verzorging voorzien.

(...) 5. Onze Minister kan regels stellen voor de toepassing van het tweede lid."

Artikel 5a vormt, zoals gezegd, een gedeeltelijke codificatie van de jurisprudentie. Uit de tekst valt op dat de regeling een zeer vaag karakter draagt en eigenlijk nauwelijks meer houvast biedt voor de uitvoerders dan de Kroonjurisprudentie. Het valt dan ook niet te verwachten dat door de invoering van artikel 5a het aantal geschillen terug zal lopen. Eerder het tegendeel is het geval, immers ook personen van gelijk geslacht vallen nu onder de regel. Bovendien is nog niet geheel duidelijk in hoeverre artikel 5a afwijkt van de oude Kroonjurisprudentie. In de commentaren

wordt er ook op gewezen dat het een slechte zaak is dat in iedere wet een eigen definiering wordt gegeven van het begrip economische leefeenheid, terwijl de problematiek in veel sociale wetgeving en belastingwetgeving aan de orde komt. Artikel 5a ABW kan dan ook worden gezien als een voorbeeld van recente conflict-genererende regelgeving.

- Sancties in het kader van de RWW: wanneer iemand een RWW uitkering heeft, is hij of zij verplicht regelmatig te solliciteren. Wanneer iemand onvoldoende solliciteert kan dit aanleiding geven tot het opleggen van een sanctie. De hoogte van de sanctie is afhankelijk van de omstandigheden en de ernst van de feiten. Ook wanneer iemand in aanmerking wil komen voor een RWW uitkering en hij of zij niet onvrijwillig werkloos is, kan een sanctie worden opgelegd. Ook hierbij moet de sanctie zijn afgestemd op de feiten en omstandigheden. De procedures die voorkomen hebben betrekking op de vraag of er terecht een sanctie is opgelegd en of de sanctie al dan niet te hoog is.

- Artikel 30 ABW procedures: artikel 30 ABW geeft aan dat iemand voldoende medewerking moet verlenen aan het onderzoek dat wordt verricht ten behoeve van het beslissen op een aanvraag. Nadat een uitkering is verleend is de uitkeringsgerechtigde verplicht melding te maken van relevante wijzigingen in de omstandigheden. Vooral over deze laatst genoemde plicht doen zich een aantal geschillen voor. De uitkeringsgerechtigde doet bij voorbeeld geen melding van het feit dat hij of zij is gaan samenwonen of neveninkomsten heeft. Dit kan ertoe leiden dat de uitkering wordt stopgezet of er een sanctie wordt opgelegd.

- Bijzondere kosten: ook voor bijzondere kosten (waaronder kosten van medische aard) kan bijstand worden verleend. De geschillen kunnen de volgende achtergrond hebben: ze kunnen gaan over de vraag of bepaalde kosten wel noodzakelijk zijn, of ze al dan niet bijzonder zijn, tot welk bedrag een uitkering verstrekt moet worden en tenslotte kan er strijd ontstaan over de berekening van de eigen draagkracht van betrokkene.

- Leenbijstand: voor duurzame gebruiksgoederen en kapitaalgoederen kan leenbijstand worden verstrekt. De geschillen hebben vooral betrekking op de vraag of bepaalde kosten wel noodzakelijk zijn, of betrokkene zelf in deze kosten kan voorzien en tot welk bedrag leenbijstand verstrekt moet worden en onder welke voorwaarden.

- Studeren/werken met behoud van uitkering: onder omstandigheden is het mogelijk dat iemand studeert of werkt en toch een uitkering ontvangt. Hiervoor is toestemming van de gemeente nodig.

- Woonkostentoeslag: iemand die te hoge woonkosten heeft kan hiervoor, voorzover geen beroep op huursubsidie mogelijk is, een bijstandsuitkering aanvragen. Geschillen doen zich met name voor over de vraag hoe hoog de toeslag moet zijn indien men een huis

in eigendom heeft of een toeslag wordt aangevraagd terwijl betrokkenen in een erg duur huis woont.

- Zelfstandigen: onder omstandigheden kan een zelfstandige in aanmerking komen voor een periodieke bijstandsuitkering of voor een lening in het kader van de Rijksgroepsregeling Zelfstandigen. Belangrijk geschilpunt is vaak of het bedrijf van betrokkene al dan niet levensvatbaar is. Indien dit niet het geval is, wordt geen bijstand verleend. Men kan dan beter de bedrijfsvoering staken. Indien dit gebeurt, kan er wel een recht op bijstand ontstaan.

Om een indruk te krijgen van de mate waarin bovenstaande geschillen voorkomen, heb ik 80 (recente) uitspraken bestudeerd van de Afdeling Geschillen; 40 ongegrond en 40 gegrond verklaarde beroepen. Uit een steekproef van 232 beroepen was de verdeling als volgt: 159 ongegrond verklaarde beroepen, 60 gegrond en 13 niet ontvankelijk.

De 40 ongegrond verklaarde beroepen waren als volgt verdeeld:

- * wel/geen economische eenheid: 9
- * beeindiging/limitering wegens onvoldoende besef van verantwoordelijkheid (niet ingeschreven bij het GAB, weigering passende arbeid): 7
- * afwijzing/beeindiging RWW: 6
- * verhuizing/woninginrichting: 4
- * aanvraag Rijksgroepsregeling Zelfstandigen: 3
- * woonkostentoeslag: 2
- * verzoek bijstand met terugwerkende kracht: 2
- * overig: 7

De 40 gegrond verklaarde beroepen waren als volgt verdeeld:

- * wel/geen economische eenheid: 5
- * beeindiging/limitering wegens onvoldoende besef van verantwoordelijkheid (niet ingeschreven bij het GAB, weigering passende arbeid): 6
- * afwijzing/beeindiging RWW: 6
- * aanvraag Rijksgroepsregeling Zelfstandigen/Rijksgroepsregeling Oudere Zelfstandigen: 2
- * procedure bij GS Flevoland vanwege het feit dat de hier gevoerde procedure in strijd is met de Provinciewet: 10
- * woonkostentoeslag: 2
- * overig: 9

NB: de artikel 84 procedures zijn ingedeeld naar het voorwerp van het geschil. Ik ben hierbij slechts enkele uitspraken tegen gekomen die specifiek betrekking hebben op problemen inherent aan de vreemdelingenstatus (bv over de verblijfsvergunning). De geschillen die in de steekproef slechts een keer voorkwamen staan steeds onder 'overig' vermeld. Over de Woningdelersmaatregel ben ik slechts een uitspraak tegen gekomen (bij de gegrond verklaringen).

Ik heb de stellige indruk dat de aard van de procedures die bij

10

de Afdeling Geschillen voorkomen verschilt van de daaraan voorafgaande fases. Er vindt, met andere woorden, niet bij alle typen geschillen een zelfde mate van zeefwerking plaats. Zo heb ik de indruk dat burgers die een geschil met de gemeente hebben over het al dan niet zijn van een economische eenheid, een veel sterkere neiging hebben tot in hoogste instantie te procederen, dan bij een geschil over bijzondere kosten. Een belangrijke oorzaak is gelegen in het (financieel) belang dat men heeft bij een voor hen positieve beschikking.

Bovenstaande indruk kan ik niet volledig staven met empirisch materiaal. Ik baseer mijn indruk op de informatie van enkele sociale diensten. Ter illustratie geef ik de gegevens van de GSD Groningen ⁴. De onderstaande cijfers zijn absolute aantallen bezwaarschriften die zich richten tegen beschikkingen uit het jaar 1984 (de Woningdelersmaatregel was toen nog niet ingevoerd).

* tegen de afwijzing van een aanvraag

- schoolverlaters: 8
- werklozen (RWW): 19
- ABW sec: 13
- verpleegden: 3
- zelfstandigen: 20
- bijzondere kosten: 57
- leenbijstand: 21
- woonkostentoeslag: 11
- overig: 38
- totaal: 158

* tegen de hoogte van een uitkering: 66

* tegen de limitering van een lopende uitkering: 25

* tegen de ingangsdatum: 54

* tegen de beëindiging van een uitkering: 35

* tegen de voorwaarden: 20

* tegen het uitblijven van een primaire beschikking: 15

* tegen de uitvoering van een beschikking: 15

* overig: 14

* totaal: 402 (het gaat hier om het totaal door mij onderzochte bezwaarschriften, van alle bezwaren heb ik ongeveer 2/3 onderzocht)

Geschillen die betrekking hebben op de problematiek van de economische eenheid kunnen in bovenstaand overzicht onder verschillende categorieën vallen. Het aantal dergelijke conflicten is evenwel bij de GSD Groningen beperkt, zeker vergeleken met het aantal dergelijke conflicten bij de Afdeling Geschillen.

⁴ In absolute aantallen wijken de gegevens van de GSD Leeuwarden hier sterk vanaf. Wanneer gekeken wordt naar de verdeling dan zijn de verschillen gering.

4. Mogelijkheden ter beperking van het aantal procedures

De ABW bevat, ondanks het feit dat er vele gedetailleerde regels in opgenomen zijn, toch een groot aantal vage normen. Het zijn vooral deze vage normen die tot veel conflicten aanleiding geven. De belangrijkste bronnen van conflicten zijn hierboven opgesomd.

Indien wordt gepoogd het aantal bijstandsconflicten terug te dringen zullen zich een aantal problemen voordoen. In de eerste plaats is er van een grote diversiteit aan beroepen sprake. Zelfs binnen de hierboven staande categorieën doen zich nog grote verschillen voor. Het volgende probleem is dat het vage karakter van de meeste regels ten doel heeft recht te doen aan het karakter van de ABW als laatste en individualiserende voorziening.

Daarnaast is vaak ook onmogelijk om tot duidelijke criteria te komen. De situaties die zich, met name bij de beroepszaken, voordoen vertonen dermate grote verschillen dat het stellen van éénduidige criteria vaak niet mogelijk is. De beste mogelijkheden om tot een eenduidige normstelling te komen liggen daar waar er voorliggende voorzieningen zijn waarvan regels analoog kunnen worden overgenomen in de bijstandswetgeving. Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden bij het verstrekken van bijstand voor brillen. Mensen die niet verzekerd kunnen worden bij het ziekenfonds of bij de IZA krijgen vaak vergoeding voor de kosten van een bril. Onder omstandigheden kunnen zij een beroep op bijstand doen. Voor de vraag wanneer bijstand wordt verleend, tot welk bedrag en onder welke voorwaarden hanteren sociale diensten vaak de eenduidige IZA normen. Omdat deze normen als wetsinterpretierende regels fungeren is het aantal bezwaren en beroepen gering. Dit neemt niet weg dat vastlegging in wettelijke regels toch grote voordelen biedt. De bekendheid van de regels zal (bij ambtenaren en burgers) toenemen. Ook nadere normering van de toepassing van artikel 57 AAW biedt mogelijkheden dergelijke regels analoog op te nemen in de bijstandswetgeving. Zo komen personen boven de 65 jaar veelal niet in aanmerking voor vervoersvoorzieningen in het kader van 57 AAW en kunnen zij eventueel een beroep op bijstand doen. Nadere normering van de vervoersvoorzieningen 57 AAW biedt mogelijkheden dergelijke voorzieningen binnen het bijstandsregime op analoge wijze te normeren.

Ook los van het hierboven gestelde zijn er mogelijkheden tot een scherpere normstelling te komen, bij voorbeeld bij de woningdelersmaatregel, bij de bijzondere kosten, leenbijstand en bij de strafkortingen (hierbij heeft het ministerie van Sozawe zelf ook al een circulaire uitgevaardigd). Uit een gesprek dat ik heb gevoerd met juristen van de Afdeling Geschillen bleek dat men bij deze afdeling verwacht dat door deze circulaire het aantal geschillen enigszins zal afnemen. Circulaires kunnen immers ook een bijdrage leveren tot grotere duidelijkheid en daardoor minder conflicten. Hierover had men echter nog geen harde gegevens, omdat een dergelijk effect pas na verloop van enige tijd

doorwerking heeft op het aantal beroepen bij de Raad van State.

Mijns inziens zijn er voor de sociale diensten zelf wel grote mogelijkheden het aantal bezwaren en beroepen terug te dringen. Een eerste mogelijkheid bestaat uit het terugdringen van de procedures die betrekking hebben op het uitblijven van een beschikking. Bij de GSD Groningen bestond het grootste aantal beroepen bij GS uit procedures tegen het uitblijven van een beschikking op bezwaarschrift. Wanneer gemeenten ervoor zorg dragen dat aanvragen en beschikkingen op bezwaarschriften op tijd worden genomen kunnen dergelijke procedures worden voorkomen. Dat dit geen onmogelijkheid is blijkt wel uit het feit dat de sociale dienst in Leeuwarden hiertoe in staat blijkt te zijn.

Maar ook bij de andere bezwaren en beroepen kunnen de sociale diensten zelf een belangrijke bijdrage leveren in het terugdringen van het aantal bezwaren en beroepen. Zo valt bij de vergelijking van een aantal sociale diensten op dat de onderlinge verschillen erg groot zijn (zie onder 2). Mijn indruk is dat dergelijke verschillen vooral worden veroorzaakt door de verschillen in uitvoering tussen de sociale diensten. In mijn proefschrift zal ik hier uitgebreid op ingaan, een enkel voorbeeld kan op deze plaats volstaan. Bij de GSD Leeuwarden vindt een preventieve toetsing plaats van alle beschikkingen die worden genomen door een centrale juridische toetsing. Op deze wijze kan een uniforme uitvoering van de ABW worden gewaarborgd en kan een goede terugkoppeling plaatsvinden van de uitspraken van beroepsorganen en de eigen beschikkingen op bezwaarschrift. Bij de GSD Groningen bestaat een dergelijke toetsing niet en kan een uniforme wijze van uitvoering in geringere mate worden gewaarborgd. Uit mijn onderzoek bleek dat ook de terugkoppeling van de eigen adviezen in de bezwaarschriftenfase naar de primaire besluitvorming niet optimaal verliep. Zo constateerde ik een groot aantal bezwaarschriften die overbodig waren geweest indien de een eerdere uitspraak van de bezwaarschriftencommissie ook tot de primaire besluitvorming was doorgedrongen. Een groot aantal van de 54 bezwaarschriften die betrekking hadden op de ingangsdatum van een uitkering had bij een betere terugkoppeling voorkomen kunnen worden (zie onder 2). Ook een betere redactie van beschikkingen kan ertoe leiden dat bij voorbeeld bezwaarschriften worden voorkomen. Wederom kan een goede terugkoppeling vanuit de bezwaar- en beroepsfase hierop een positieve invloed hebben.

5. Conclusie

In het bovenstaande ben ik beknopt ingegaan op een aantal mogelijkheden tot het terugdringen van het aantal conflicten. Vanwege de grote diversiteit aan procedures zijn de mogelijkheden voor de wetgever beperkt. Wel zijn er een aantal regelingen die nader aangescherpt kunnen worden, maar de vraag is of dit tot een substantiele reductie leidt. Een extra probleem zijn de voorstellen die worden voorbereid om te komen tot een grotere beoordelingsruimte van gemeenten.

Naar mijn mening zijn er voor de gemeenten zelf wel grote mogelijkheden om het aantal bezwaren en beroepen terug te dringen. Voor de Rijksoverheid is het echter moeilijk de gemeenten te dwingen hier meer aandacht aan te besteden, maar in het periodieke overleg tussen gemeenten en het Rijk over de uitvoering van de ABW kan hier aandacht aan worden besteed. Het valt wellicht ook te overwegen een systeem te ontwikkelen waarbij gemeenten financiële prikkels krijgen het aantal geschillen beperkt te houden, maar hieraan zijn nogal veel haken en ogen verbonden en bovendien zou een dergelijk systeem niet beperkt moeten blijven tot de ABW.

Aanbevelingen:

1. Bij de op handen zijnde herinrichting van de Algemene Bijstandwet dient rekening te worden gehouden met het effect dat invoering van de voorstellen kan hebben op het aantal ingediende bezwaren en beroepen. Zoals de voorstellen nu luiden ligt een substantiele toeneming in de lijn der verwachtingen.
2. De sociale diensten moeten meer alert moeten zijn op het terugdringen van het aantal bezwaren en beroepen. Tijdige afhandeling van aanvragen en bezwaarschriften, betere controle en een grotere terugkoppeling kunnen hiertoe een bijdrage leveren. Van de kant van het ministerie (Rijksconsulenten) zou een grotere toezicht hierop gewenst zijn.
3. Op een aantal punten kan de normstelling in de ABW worden aangescherpt waardoor het aantal bezwaren en beroepen terug gedrongen kan worden. Er zijn met name goede mogelijkheden daar waar regels uit belendende beleidsterreinen analoog of in aangepaste vorm ingevoerd kunnen worden (bv 57 AAW ten aanzien van voorzieningen ten behoeve van personen ouder dan 65 jaar).

Bijlage 1

-21-

12. Overzicht van aanvragen en bezwaarschriften.

12.1. Overzicht van aanvragen en bezwaarschriften bij gedeputeerde Staten.

jaar	Ingediende Baroepschriften ingevolge art. 41 A.B.W. in de loop van het jaar.				Ingediend ingevolge		Mut. in kolom 1 tov 1jr daar- voor.	Kolom 2 als aandeel van kolom 1	Kolom 3 als aandeel van kolom 2	Kolom 4 als aandeel van kolom 2	Mut. in kolom 5 tov 1jr daar- voor.	Mut. in kolom 6 tov 1jr daar- voor.
	ont- vangen	be- handeld	toege- wezen	afge- wezen	art. 45 A.B.W.	art. 7, 2e lid w AROB.						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)						
1971	2852	2265	562	1438				79.42	24.81	63.49		
1972	2975	2455	540	1644			1.04	82.52	22.00	66.97		
1973	3020	2577	646	1617			1.02	85.33	25.07	62.75		
1974	2994	2541	649	1637			0.99	84.87	25.54	64.42		
1975	3036	2490	628	1567			1.01	82.02	25.22	62.93		
1976	3326	2626	590	1727	1281		1.10	78.95	22.47	65.77		
1977	2925	2696	656	1809	1380		0.88	92.17	24.33	67.10	1.08	
1978	2543	2348	634	1488	1418		0.87	92.33	27.00	63.37	1.03	
1979	2345	2152	508	1441	1389		0.92	91.77	23.61	66.96	0.98	
1980	2317	2062	450	1373	1478		0.99	88.99	21.82	66.59	1.06	
1981	2617	1925	418	1282	2155	380	1.13	73.56	21.71	66.60	1.46	
1982	2932	2213	434	1515	2243	440	1.12	75.48	19.61	68.46	1.04	1.16
1983	3121	2371	474	1657	2279	454	1.06	75.97	19.99	69.89	1.02	1.03
1984	3417	2531	479	1778	2218	456	1.09	74.07	18.93	70.25	0.97	1.00
1985	3529	3017	578	2096	2254	480	1.03	85.49	19.16	69.47	1.02	1.05
1986	3209	3175	589	2105	2014	425	0.91	98.94	18.55	66.30	0.89	0.89

Bijlage 2

Tabel: - aanvragen bij gemeenten ex art. 22 ABW,
 - bezwaarschriften bij gemeenten ex art. 34 ABW,
 - beroepsprocedures bij provincies ex art. 41 en 45 ABW en art. 7 AROB,
 - beroepsprocedures bij de Kroon ex art. 43 en 84 ABW,
 gedurende de jaren 1982-1986.

jaar	formeel-juridisch kader				
	aanvragen bij gemeenten	beschikkingen in toekennende zin	bezwaarschriften bij gemeenten	beroepsprocedures bij provincies	beroepsprocedures bij de Kroon
1982	516.520	415.941	19.446	5.615	
1983	602.592	492.508	20.929	5.854	1435

Opm. Analooq aan het afnemen van het aantal aanvragen bij gemeenten neemt het aantal bezwaarschriften bij gemeenten en het aantal beroepen bij provincies af; het aantal Kroonberoepen geeft echter een toenemende tendens te zien.

BIJLAGE

WODC RAPPORTAGE DOSSIERGEGEVENS OVER 57 AAW-PROCEDURES

I Inleiding

Het WODC heeft op verzoek van de werkgroep recente conflictopwekkende regelgeving een dossieronderzoek (totaal 300 dossiers) gedaan bij drie Raden van Beroep over de procedures inzake art. 57 AAW. Dit artikel is de basis van een cluster van regelingen omtrent het verschaffen van voorzieningen voor personen met een ziekte of gebrek.

De nadruk van dit onderzoek diende te liggen op de procedures die voor de Raden van Beroep worden gevoerd. Deze nadruk hield verband met de doelstelling van de werkgroep, namelijk het aantal beroepsprocedures te verminderen. Dit beknopte onderzoeksverslag is een exposé uit een uitvoeriger rapport dat binnenkort zal verschijnen als zelfstandige WODC-publicatie. In die publikatie wordt tevens een vergelijking gemaakt tussen de degenen die in beroep gaan van een negatieve beslissing van de Bedrijfsvereniging over een aanvraag voor een voorziening en degenen die daarin berustten; zulks op basis van de hier weergegeven dossiers en die bij de Gemeenschappelijke Medische Diensten. In overleg met de werkgroep is tot deze vergelijking besloten om mogelijk een beter beeld te krijgen van de factoren die het in beroep gaan beïnvloeden. Daar het onderzoek naar de GMD-dossiers pas in juli 1989 kon worden gestart, konden de resultaten van deze vergelijking niet in dit verslag worden gepresenteerd.

In het navolgende worden eerst de vragen beantwoord die over de procedure zijn gesteld. Daarna komen enkele algemene beschouwingen over de belangrijke vraag van de werkgroep, wat de werkelijke grief is. Tenslotte wordt ingegaan op enige mogelijkheden om het aantal procedures te bekorten.

II Beantwoording van de gestelde vragen

De navolgende gegevens over de procedures zijn verzameld, op grond van door de subwerkgroep en het WODC opgestelde vragen.

1 Bij de Raden van Beroep worden in 1986 ongeveer 14.500 beroepen inzake de AAW behandeld. Naar schatting 27 % daarvan betreft art. 57 AAW; dat zijn ± 3950 zaken.

De helft van de appellanten gaf aan een voorziening gevraagd te hebben op of na advies van een derde; in 37% daarvan was dit een medicus. Dit had geen invloed op het succes met het beroep.

2 In 15,5 % wordt het beroep ingetrokken op grond van een heroverweging door de Bedrijfsvereniging (BV). Er waren vijf schorsingszaken; vier keer kwam het daarbij voor dat de BV de beslissing introk.

In 18% van de niet ingetrokken zaken wordt het beroep gegrond verklaard. Dat betekent dat klagers een kans van ruim 1 op 4 hebben op succes met een beroepsprocedure. In vergelijking tot andere beroepsprocedures bij de Raden van

Beroep lijkt dat een relatief wat lagere kans.

- 3 In 88 gevallen (30%) schakelt de Raad van Beroep een medisch deskundige in. Dat is in ongeveer de helft van de zaken waarin de medische vraag punt van geschil is, d.w.z. waarin geklaagd wordt over het oordeel van de BV "ontbreken van medische noodzaak". Het zijn vrijwel steeds specialisten die worden ingeschakeld. In 58 % is het oordeel conform het oordeel van de G.M.D., in 19 % gedeeltelijk anders en in 23 % geheel anders. De Raad volgt het oordeel van de deskundige.
- 4 Voorzover achterhaalbaar, werd in 37 zaken (13 %) een advocaat ingeschakeld. Inschakeling levert succes op. Dat kan overigens een aanwijzing zijn voor een zeeffunctie in de zin dat een advocaat bij voorkeur geen kansloze zaken behartigt.
- 5 De klacht is dat men niet kreeg wat men vroeg. Slechts in 23 gevallen ging het om bezwaar tegen een stopzetting of verandering van een voorziening. In 60 % van de klaagschriften is de klacht gegrond op de stelling dat er wel een medische noodzaak is voor de voorziening. Deze grond bepaalt dus het beeld. Men zie de tabel:

Tabel A Gronden van het beroep van de klager

Grond	Aantal -----	Percentage -----
wel medische noodzaak	178	60,1
wel handicap	3	1
wel noodzakelijk voor de verbetering der leefomstandigheden	112	37,9
wel bevordering arbeidsgeschiktheid	12	4
voorziening voldoet niet (meer)	23	7,8
voorziening niet bij een andere instantie te verkrijgen	13	4,4
noodzaak bestond voor het vijftienste jaar	6	2
voorziening niet algemeen gebruikelijk	23	7,8
inkomen niet te hoog	18	6,1
betuttelend behandeld	2	0,7
te weinig gehoord	16	5,4
onbegrijpelijk	19	6,4
onredelijk	33	11,1
strijd met jurisprudentie	2	0,7
strijd met gelijkheidsbeginsel	5	1,7
gebrekkige motivering	10	3,3
anders	71	24
geen gronden	6	2

Percentage berekend over het totaal aantal klaagschriften

Deze gronden komen sterk overeen met de gronden voor de beslissing, zij het in ontkennende zin. Men zie tabel B.

TABEL B Gronden beslissing bedrijfsvereniging

Grond

	Aantal	Percentage*
geen medische noodzaak	168	56,0
geen handicap	5	1,7
niet noodzakelijk ter verbetering van de leefomstandigheden	116	38,7
geen bevordering arbeidsgeschiktheid	4	1,3
huidige voorziening voldoet (nog)	26	8,7
sfeer gezondheidszorg	18	6,0
verwijzing naar de ZFW	4	1,3
verwijzing naar de AWBZ	8	2,7
verwijzing vrom-regeling	3	1,0
verwijzing naar o & w-regeling	4	1,3
aanvrager is ouder dan 65	6	2,0
algemeen gebruikelijk	47	15,7
Te hoog inkomen	14	4,7
minder dan 1,5 maal de grondslag	19	6,3
toekenning past niet in het beleid	18	6,0
anders	27	9,0

* Percentage gerekend over het totaal aantal beslissingen

Noch in de motiveringen van de beslissingen, noch in de beroepen komen juridische excursies voor. In verreweg de meeste gevallen gaat het om de beoordeling van de concrete situatie: medische noodzaak, noodzakelijk voor de verbetering van de leefomstandigheden, algemeen gebruikelijk, onredelijk. In 25 gevallen is naar het oordeel van de BV het verkeerde loket gekozen en dient een voorziening op grond van een andere regeling aangevraagd te worden. In het beroepsschrift wordt daarop maar in de helft van de gevallen ingegaan. Qua gegrond-verklaringen levert dit geen afwijking van het gemiddelde beeld op.

De klacht dat men elders niet terecht kon, zijn wij in 13 gevallen tegen gekomen in de dossiers.

- 6 Verreweg het meest worden, afgezien van processuele bepalingen, de artikelen 57 en 57, tweede lid genoemd: algemene kapstokbepalingen. Art. 7 Vz.KB, eveneens een zeer algemeen geformuleerde bepaling, wordt in 60 zaken ge-

noemd.

De aard van de ingeroepen wetsbepaling is dus open en algemeen. Op hardheidsclausules wordt een enkele maal een beroep gedaan (noodzaak vóór 65 ontstaan, inkomensberekening (aftrekposten)). Laatstgenoemde hardheidsclausule is overigens vrij helder.

De beslissing van de BV is in de meerderheid van de gevallen op een medische beoordeling gegrond; in de beroepsgronden van de klager ziet men dat, zelfs in iets sterkere mate, terug.

De rechter past de redelijkheidstoetsing van artikel 57, zevende lid veelal toe.

- 7 Tussen de BV's, al of niet zelfadministrerend, zijn wel verschillen gevonden in aantallen beroepen, maar in aanmerking nemend het aantal aanvragen voor een voorziening zijn geen significante verschillen gevonden. Evenmin verschillen de BV's in intrekkingen of gegrondverklaringen.
- 8 In 25 % van de gevallen wordt geklaagd over de uitvoeringspraktijk, waaronder de beperkte diepgang van het medisch onderzoek door de vg of een niet goed horen van de klager. De beroepen waarin deze klachten voorkomen, worden door de rechter niet vaker gegrond geacht dan gemiddeld, eerder minder vaak. Van incongruentie tussen oordeel GMD en uiteindelijk oordeel BV is 26x sprake. In die gevallen leidt het beroep verhoudingsgewijs vaak tot succes (intrekking door de BV na heroverweging van de beslissing of gegrondverklaring). Over de geringe eigen keuze wordt niet geklaagd, evenmin over de lengte van de procedures. In 5 gevallen (1,7 %) wordt een beroep op het gelijkheidsbeginsel gedaan.
Een discrepantie tussen gevraagde en aangeboden voorziening kwam 13x voor (4 %). Beroepen hebben dan significant vaker succes (68 % vs. 28 %).
- 9 In 34 gevallen was er geen contact tussen GMD en aanvrager, in 247 gevallen wel. In 149 gevallen (61 %) was er éénmaal contact, in 67 gevallen twee maal, in 25 gevallen waren er drie of vier contacten en één maal vijf. Meestal was er contact met de verzekeringsgeneeskundige; soms waren daar ook een arbeidsdeskundige of nog een ander betrokken. Er is geen verband geconstateerd tussen de aard van de voorziening en het aantal contacten of tussen de intrekking dan wel gegrondverklaring en dat aantal.

III Factoren die een beroep beïnvloeden

1. In de werkzaamheden van de werkgroep 'recente conflictopwekkende regelgeving' is het begrip "conflictopwekkendheid" geoperationaliseerd in termen van beroepen op de rechter. De werkgroep had dientengevolge ook belangstelling voor de kwestie waarom mensen in beroep gaan.

Algemeen geldt dat de reden van mensen om in beroep te gaan is dat ze een voorziening vroegen en die niet kregen. Op grond van GMD-gegevens is vast te stellen dat van de mensen die een negatieve beslissing van de BV kregen 86 % het daarbij (voorlopig) laat en dat 14 % erover procedeert. De vraag doet zich dan voor of die 14 % nog een nadere reden of eigenschap heeft om te procederen. Op dit moment kan dat alleen beschreven worden vanuit de dossiers over de

procedures. De noodzakelijke vergelijking met de groep die niet procedeerde, komt in de uiteindelijke publicatie.

2. Men kan een viertal redenen onderscheiden.

Ten aanzien van de aard van de voorziening kan gezegd worden dat over een 'vervoersvoorziening buiten' het meest geprocedeerd wordt. Het aantal aanvragen daarvoor is echter ook verreweg het grootst en neemt steeds toe. Omdat deze categorie voorzieningen niet méér intrekkingen of afwijzingen van het beroep kent dan andere categorieën, kan niet worden gezegd "dat maar gevraagd wordt". De verzoeken om de voor ieder aantrekkelijke voorzieningen "ontwikkeling en ontspanning" en "communicatie" worden relatief vaak afgewezen en er wordt vaak over geprocedeerd (en ongegrond verklaard) -ze worden echter zeer weinig aangevraagd. In de beroepsprocedures verschijnen dus wat meer de algemene goederen die het besteedbare inkomen vergroten (auto, dieet, telefoon).

Over de uitvoeringspraktijk wordt in de beroepsschriften wel geklaagd, maar het is nimmer een zelfstandige grond. De rechter acht het beroep in die gevallen minder vaak gegrond. De procedure heeft als onderwerp de beoordeling van feitelijke omstandigheden naar de algemene normen van medische noodzaak, verbetering van leefomstandigheden en algemene gebruikelijkheid van voorzieningen.

Sprake is van een zekere routine: in een zeer groot aantal gevallen gaat het om de behandeling van de aanvraag één soort voorziening, waarop wordt beslist op basis van één gesprek tussen verzekeringsgeneeskundige en aanvrager en waarbij de beslissing wordt gegrond op de al dan niet medische noodzaak. Er wordt derhalve weinig onderhandeld over de aanvraag, aldus blijkt bij de afgewezen aanvragen. In 15,5 % van de beroepen komt vervolgens de BV tot een heroverweging, leidend tot intrekking van het beroep.

Men kan op grond van deze gegevens niet zeggen dat de uitvoeringspraktijk als zodanig beroepen genereert. Wel blijken de 26 beroepsschriften over de afwijkende oordelen tussen GMD en BV verhoudingsgewijs veel succes te hebben evenals het geven van andere voorzieningen dan gevraagd, nl. 57 % en 68.4 %.¹

¹ Deze uitkomst wijkt mogelijk af van cijfers die de Sociale Verzekeringsraad (SVR) bijhoudt ten aanzien van de -verplichte- meldingen van beslissingen van de BV die afwijken van het GMD-advies. Volgens die cijfers zou slechts zo'n 20% van de beroepen, die uiteindelijk tot een rechterlijk oordeel ($\pm$ 50 gevallen) leiden, gegrond zijn. In dit onderzoek ligt het percentage gegrondverklaringen van beroepen, die niet ingetrokken zijn op 29%. De SVR beschikt niet over gegevens van het totaal aantal beroepen tegen dit soort beslissingen en het aantal intrekkingen (In dit onderzoek 37%). Het totaal aantal van het GMD-advies afwijkende beslissingen lag in 1986 op $\pm$ 1450.

De aard van de bepaling speelt in die zin een rol, dat uit de dossiers blijkt dat de beslissingen worden gegrond op algemene formuleringen. Het meest wordt afgewezen wegens de afwezigheid van een medische noodzaak. Wettelijke bepalingen worden nauwelijks genoemd. De klagers volgen dit patroon, waarbij zelfs een zekere tendens van medicalisering in het beroep zichtbaar wordt. Heldere wettelijke bepalingen of afgrenzingen met andere wetten spelen in de beroepen nauwelijks een rol. De modale klager klaagt over een afwijzing van een verzoersvoorziening, op de grond dat die wél medisch noodzakelijk is.

Een factor die mogelijk een zekere rol speelt, in samenhang met de geringe onderhandelingsgeneigdheid van de bedrijfsvereniging, is de termijn waarop men in beroep moet gaan. Daardoor moet men snel reageren. Men ziet vervolgens dat een flink deel van de ingestelde beroepen wordt ingetrokken (24,3 %; daarvan gebeurt zo'n 10 % op eigen initiatief van de klager).

Uit dit dossieronderzoek zijn ook overigens geen aanwijzingen te vinden voor opvallende psychische of sociale remmen of aanjagers van procedures. De aard van het onderzoek maakt dit ook onwaarschijnlijk.

3. In dit verband van factoren die de conflictgevoeligheid van bepalingen beïnvloeden zij de opmerking gemaakt dat de mate van conflictgevoeligheid afhangt van de maatstaf die men hanteert. Vanuit de werklast van de rechter gezien (dwz afgezet tegen het totaal aantal zaken dat de Raden van Beroep behandelen), zorgt artikel 57 AAW voor een aanmerkelijke belasting (19%). Indien men uitgaat van het aantal negatieve voor beroep vatbare beslissingen dat door de Bedrijfsverenigingen wordt genomen, mondt 14 % van de potentiële conflicten uit in een conflict (beroep). Als men de conflictopwekkenheid van artikel 57 AAW relateert aan het aantal aanvragen voor een voorziening dat wordt gedaan en zo de uitvoering van het artikel in de beschouwing betreft, leidt 3,5 % van de aanvragen (potentiële conflicten) tot een conflict. Daar is dan nog buiten beschouwing gelaten dat de Bedrijfsverenigingen een aantal kennelijk ongegronde verzoeken voor een voorziening krijgen, waarbij de aanvrager er direct op gewezen wordt dat een aanvraag geen enkele zin heeft (deze aanvragen/'beslissingen' verschijnen niet in de statistieken)- in dat geval is het percentage beroepen nog kleiner.

IV Gevolgtrekkingen

Op grond van dit onderzoek kunnen geen duidelijke conclusies worden getrokken voor het voorkomen van procedures. Dat ligt ten dele aan de opzet (een vergelijking met niet-procedeerders kan mogelijk meer opleveren), ten dele aan de bevindingen. Niettemin zijn enkele opmerkingen te maken.

1. Enkele veranderingen in de uitvoeringspraktijk zouden mogelijk tot een geringe- reductie in procedures leiden. Te denken valt aan wat meer overleg tussen aanvrager en Bedrijfsvereniging, bijvoorbeeld wanneer laatstgenoemde meent dat een andere wettelijke voorziening openstaat.

2. Enige steun is te vinden voor het vermoeden dat over vage, open, algemene bepalingen te twisten valt en dat deze voor procedures zorgen. Bij de directe conclusie dat dus heldere bepalingen moeten worden gemaakt, moeten twee kanttekeningen geplaatst worden.

- a De meerderheid van de gevallen van 57 AAW-procedures betreft het medisch oordeel - het zal niet meevallen in een wettelijke bepaling daar eenduidige regels voor te maken. Het medisch oordeel blijft een beoordeling van een complexe feitelijke situatie betreffen.
- b Heldere regels beperken de beslissingsruimte van de uitvoeringsorganen, maar daarmee ook de mogelijke cliëntgerichte aanpak. Individualisering of maatwerk is minder mogelijk. Dat kan tot een toename van het aantal procedures leiden.

3. Een groot aantal conflicten betreft het medisch oordeel. De rechter baseert zijn oordeel altijd op de ingeschakelde deskundige. Dit is begrijpelijk omdat de rechter geen inhoudelijk medisch oordeel kan hebben. De gedachte ligt dan voor de hand om juist de medische zaken in de procedure buiten de rechter te houden. Een bezwaarschriftenprocedure in de vorm van een herziening door de BV na een tweede medisch oordeel maakt dat mogelijk. Dit levert voor de beroepsprocedures bij die benadering een kostenvermindering op. Immers, de kosten voor medische deskundigen worden dan niet meer gemaakt. (Indien in alle herzieningsprocedures een deskundige wordt ingeschakeld, nemen de kosten toe, zij het ten laste van de BV). Bovendien zou, indien in geval van een medisch conflict beroep op de rechter wordt uitgesloten, zo'n herzieningsprocedure ook tot een vermindering van beroepen kunnen leiden en daarmee eveneens tot minder kosten op het niveau van de Raden van Beroep.

Een tot medische oordelen beperkte herzieningsprocedure, met uitsluiting van beroep kan dus tot een reductie van kosten op het niveau van de Raden van Beroep leiden. Echter, zekerheid is er niet; veel hangt af van wat zowel de uitvoeringsorganen als de klagers (en hun rechtshulpverleners) gaan doen (bijv. andere gronden zoeken en via die ingang zich tot de beroepsrechters wenden, zoals nu een enkele keer gebeurt met behulp van de redelijkheid e.d.).

Tabellen

1. Jaarboekgegevens

We geven hier een korte aanduiding van de plaats van de AAW-zaken t.o.v. overige zaken, die bij twee van de drie RVB zijn binnengekomen in het eerste half jaar van 1986. Helaas waren de gegevens van Utrecht onbruikbaar, omdat daar de inhoud van de bestreden beslissing niet werd bijgehouden. Zodoende kon niet achterhaald worden of het een AAW-voorzieningenzaak of een uitkeringszaak betrof. Het gaat bij deze gegevens dus alleen om de Raden van Arnhem en Den Haag (2366 zaken).

Tabel 1 Welke wet is aan de orde?

	Aantal beroepen	Percentage
57 AAW	339	14.4
AAW anders	197	8.4
AAW/WAO	698	29.7
WAO	103	4.4
ZW	384	16.3
WW	377	16.0
WWV	89	3.8
ZFW	12	0.5
AWBZ	2	0.1
AWW	5	0.2
AOW	60	2.5
AKW	39	1.7
WAMIL	3	0.1
Niet van toepassing	46	2.0
Totaal	2354	100.0

N = 2354 bij 12 missende zaken

Tabel 2 Oordeel Raad van Beroep

Oordeel	Gegrond		Ongegrond	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Welke wet				
57 AAW	45	(18.6)	197	(81.4)
AAW anders	26	(21.7)	94	(78.3)
AAW/WAO	89	(19.3)	373	(80.7)
WAO	25	(37.3)	42	(62.7)
ZW	64	(21.3)	236	(78.7)
WW	68	(26.8)	186	(73.2)
WWV	28	(40.6)	41	(59.4)
ZFW	1	(9.1)	10	(90.9)
AWBZ	-	-	1	(100.0)
AWW	-	-	5	(100.0)
AOW	8	(25.0)	24	(75.0)
AKW	6	(24.0)	19	(76.0)
WAMIL	-	-	3	(100.0)
Niet van toepassing	3	(10.7)	25	(89.3)
Totaal	363	(22.4)	1256	(77.6)

N = 1619

Bij deze tabel is slechts de verhouding tussen de gegrond- en de ongegrondverklaringen weergegeven. Opgemerkt zij dat niet alle beroepen tot een eindoordeel leiden; een deel wordt ingetrokken (zie tabel 3).

Tabel 3 Intrekking door klager

Intrekking	Ja		Nee	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Welke wet				
57 AAW	82	(24.3)	255	(75.7)
AAW anders	55	(28.5)	138	(71.5)
AAW/WAO	187	(27.0)	506	(73.0)
WAO	23	(22.8)	78	(77.2)
ZW	39	(10.2)	343	(89.8)
WW	92	(24.5)	283	(75.5)
WWV	11	(12.8)	75	(87.2)
ZFW	1	(8.3)	11	(91.7)
AWBZ	-	-	1	(100.0)
AWW	-	-	5	(100.0)
AOW	21	(35.0)	39	(65.0)
AKW	5	(13.5)	32	(86.5)
WAMIL	-	-	3	(100.0)
Niet van toepassing	14	(31.1)	31	(68.9)
Totaal	530	(22.7)	1800	(77.3)

2. De dossiers (drie Raden van Beroep).

In de komende paragrafen zullen wij de gegevens uit de dossiers van de beroepszaken presenteren aan de hand van het verloop van de procedure na de aanvraag.

Tabel 4 Gevraagde voorziening

	Aantal	Percentage ¹
Arbeid	8	2.6
Verplaatsen buiten	190	63.7
Verplaatsen binnen	9	2.9
Voor wonen	20	6.6
ADL ²	12	3.9
Communicatie	28	9.3
O en O ³	6	1.9
Genees- en heelkundig ⁴	23	7.8
Voor huishouden	1	0.4
Aanpassing aan de woning	1	0.4
Anders	1	0.4
Niet van toepassing	1	0.3
Totaal	300	100.0

¹ T.o.v. aantal beroepen

² Voor algemene dagelijkse levensverrichtingen (bv. aangepaste stoel)

³ Ontwikkeling en ontspanning

⁴ Met name dieetkosten

Tabel 5 Op wiens advies is de voorziening aangevraagd?

adviseur	Aantal	Percentage
Huisarts	15	10.7
Specialist	38	26.2
Maatschappelijk werker	27	18.3
Functionaris uitkeringsinstantie	38	26.3
Kennis of familielid	4	2.9
Anders, nl.	19	12.9
Niet van toepassing	4	2.7
	145	100.0

Onbekend: 195

Slechts de helft van de aanvragers vulde op het aanvraagformulier in op wiens advies zij zich tot de BV gericht hadden met het verzoek om een voorziening.

Tabel 6 Welke BV nam de beslissing ?

BV	aantal	percentage
GAK-BV	202	68.5
Agrarisch	1	0.3
bouwnijverheid	13	4.4
DETAM	66	22.4
Gezondheid	13	4.4
	295	100.0

Tabel 7 Had betrokkene contact met de GMD?

	Aantal	Percentage
Ja	247	87.8
Nee	34	12.2
Totaal	281	100.0

Tabel 8 Aantal contacten met de GMD/BV

	Aantal	Percentage
1	149	61.4
2	67	27.7
3	17	7.0
4	8	3.4
5 maal of vaker	1	0.4
Totaal	242	100.0

Tabel 9 Welke functionaris?

	Aantal	Percentage
Verzekeringsgeneeskundige	129	52.4
Arbeidsdeskundige	25	10.1
Andere functionaris	5	1.9
vg + ad	47	19.2
vg + andere(n)	29	11.8
ad + andere(n)	3	1.3
vg + ad + andere(n)	8	3.4
Totaal	246	100.0

Tabel 10 Inlichtingen gevraagd door de GMD?

	Aantal	Percentage
Ja	196	68.7
Nee	89	31.3
Totaal	285	100.0

Tabel 11 Aan wie inlichtingen gevraagd?

	Aantal	Percentage
Huisarts	8	4.2
Behandelend specialist	83	42.0
Werkgever	2	1.1
Gebr. rapporten andere zaken	85	43.1
Familie + kennissen	10	5.0
Anders, nl.	9	4.6
Totaal	197	100.0

Tabel 12 Oordeel behandelend team GMD

	Aantal	Percentage
Voorziening toewijzen	26	9.1
Voorziening afwijzen	237	82.3
Voorziening stopzetten	5	1.8
Andere voorziening dan gevraagd	14	5.0
Voorziening veranderen	5	1.8
Totaal	287	100.0

Tabel 13 Inhoud VBVB

	Aantal	Percentage
Afwijzing	251	84.6
Gedeeltelijke afwijzing	8	2.6
Stopzetting	16	5.5
Verandering	7	2.5
Anders dan gevraagd	13	4.4
Anders	1	0.3
Totaal	296	100.0

Tabel 14 Gronden beslissing (zie tabel B in de tekst)

Tabel 15 Aangehaalde artikelen in de VBVB

Artikel	Aantal
57 AAW	164
57-1 AAW	50
57-2 AAW	137
2,3,4,25 AAW	17
10-4 AAW	4
4 KB	5
5 KB	3
6 KB	32
7 KB	65
Min.Beschikkingen	13
Anders	291

Tabel 16 Opsteller klaagschrift

	Aantal	Percentage
Klager zelf	145	50.0
Kennis of familielid	60	20.8
advocaat	37	12.8
Bureau voor rechtshulp	1	0.3
Vakbond	9	3.0
Andere hulpverlener	38	13.1
Totaal	290	100.0

Tabel 17 Gronden van het Beroep (zie tabel A in de tekst)

Tabel 18 Deskundige ingeschakeld door de RvB?

	Aantal	Percentage
Ja	93	31.4
Nee	203	68.6
Totaal	296	100.0

Tabel 19 Welke deskundige?

	Aantal	Percentage
(Huis)arts	6	7.2
Revalidatiearts	6	6.6
Orthopedisch chirurg	24	27.0
Cardioloog	9	9.7
Longarts	11	12.5
Reumatoloog	2	2.0
Internist	3	3.3
Uroloog	1	1.3
Neuroloog	15	16.1
KNO-arts	1	1.3
Gynaecoloog	1	1.3
Psychiater	9	9.7
Anders	2	2.0
Totaal	90	100.0

Tabel 20 Oordeel deskundige

	Aantal	Percentage
Conform oordeel GMD	49	57.7
Gedeeltelijk anders	16	19.0
Geheel anders dan GMD	20	23.3
Totaal	85	100.0

In drie gevallen ontbrak het rapport

Tabel 21 Heeft de BV de beslissing ingetrokken?

	Aantal	Percentage
Ja	45	15.5
Nee	246	84.5
Totaal	291	100.0

Tabel 22 Intrekking van het beroep door de klager

	Aantal	Percentage
Ja	71	24,1
Nee	223	75,9
	294	100.0

Tabel 23 Oordeel van de RvB

	Aantal	Percentage
Gegrond	38	17,9
Ongegrond	174	82,1
	212	100.0

Tabel 24 Inkomstenbron van de klager

	Aantal	Percentage
Uit arbeid in loondienst	8	3,2
AAW/WAO- uitkering	145	57,5
AOW	9	3,5
Andere uitkering	13	5,1
Geen zelfstandige inkomsten	77	30,6
	251	100.0

Tabel 25 GMD-gegevens en beroepen

Voorziening	aanvragen ^a	neg.adviezen ^a	beroepen ^b
Arbeid	2467	592 (24%)	106 (4,3) (17,9)
Verplaatsen buiten	58767	14104 (24%)	2513 (4,3) (17,8)
Verplaatsen binnen	7717	301 (4%)	119 (1,5) (39,5)
Wonen	8249	2318 (28%)	278 (3,2) (12,0)
ADL	9169	1843 (20%)	159 (1,7) (8,6)
Huishouden	5345	310 (6%)	13 (0,2) (4,2)
Communicatie	6096	2359 (39%)	370 (6,1) (15,7)
O & O	807	305 (38%)	79 (9,7) (25,9)
Genees- en heelkunde	29046	6332 (22%)	304 (1,0) (4,8)

Verklaring van de kolommen in deze tabel.

^a) Bron: GMD jaarboek 1986.

^b) Beroepen in de dossiers per categorie voorzieningen.

We hebben de beroepen (300) uit het dossier onderzoek vermenigvuldigd met een factor 13, (afgeleid van het totaal aantal beroepen naar aanleiding van beslissingen in het kader van artikel 57 AAW: 3960/300; zie pagina 1 onder II-1). Vervolgens is gepercenteerd op resp. het aantal aanvragen en het aantal negatieve adviezen.

MR H.S.SCHIMMEL
DR G.J.VEERMAN

DIRECTORAAT-GENERAAL SOCIALE ZEKERHEID
Hoofddirectie Bijstand en Voorzieningen
Sector Specifieke Voorzieningen
Afdeling Voorzieningen ten behoeve van Zieken, Arbeidsongeschikten en
Gehandicapten.
Nr. DGSZ/BV/SpV/89/

DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Gelet op artikel 7, tweede lid, van het Koninklijk besluit van
14 augustus 1976, (Stb. 1976, 434), zoals sedertdien gewijzigd;

Gehoord de Sociale Verzekeringsraad ()

BESLUIT:

Artikel 1

Dit besluit is van toepassing op:

- a. de vergoeding voor het gebruik van een taxi;
- b. de vergoeding voor het gebruik van een rolstoeltaxi of taxibus;
- c. de vergoeding voor het gebruik van een eigen auto;
- d. de verstrekking van een bruikleenauto;
- e. de vergoeding voor het gebruik van een bruikleenauto;
- f. de vergoeding voor het geschikt maken of geschikt doen zijn van een eigen auto voor het gebruik door iemand met een handicap.

Artikel 2

1. Een belanghebbende kan al dan niet op diens verzoek in aanmerking worden gebracht voor een voorziening als genoemd in artikel 1 indien hij wegens ziekte of gebrek zonder deze voorziening niet kan deelnemen aan het leven van alle dag.
2. De voorziening wordt toegekend van de datum van de aanvraag af. De voorziening kan worden toegekend met ingang van een eerdere datum, die echter niet meer dan 1 jaar vóór de datum van de aanvraag kan zijn gelegen, indien het indienen is vertraagd door bijzondere omstandigheden, die aan de aanvrager niet zijn te wijten.

3. Een voorziening kan slechts worden verstrekt indien aannemelijk is dat het, na de ingangsdatum van de voorziening, langer dan 1 jaar duurt vóórdát de belanghebbende zonder de voorziening aan het leven van alle dag kan deelnemen.

Artikel 3

1. Aan een belanghebbende wordt een vergoeding voor het gebruik van een taxi verstrekt tenzij in verband met omstandigheden waarin hij verkeert niet kan worden gevegrd dat hij van dat vervoermiddel gebruik maakt, dan wel op andere wijze de goedkoopste adequate voorziening kan worden verstrekt.
2. De vergoeding voor het gebruik van een eigen auto en de vergoeding voor het gebruik van een bruikleenauto is gebaseerd op ten hoogste 5.000 te rijden kilometers per jaar.
De vergoeding voor het gebruik van een taxi is niet hoger dan het bedrag van de vergoeding voor het gebruik van een eigen auto.
3. De vergoeding voor het gebruik van een rolstoeltaxi of een taxibus is per jaar ten hoogste gelijk aan 1,5 maal de maximumvergoeding voor het gebruik van een taxi zoals neergelegd in het tweede lid.
4. Indien in de eigen auto van de belanghebbende in verband met ziekte of gebrek aanpassingen of faciliteiten moeten worden aangebracht alvorens hij van de auto gebruik kan maken, kan daarvoor een vergoeding worden gegeven. Indien een belanghebbende vanwege ziekte of gebrek slechts gebruik kan maken van een bijzonder type auto kan er een vergoeding worden gegeven voor de extra kosten die dit met zich brengt.
5. Jaarlijks stelt de Minister voor het gebruik van de bruikleenauto en van de eigen auto het per kilometer te vergoeden bedrag vast.

Artikel 4

De bedrijfsvereniging is bevoegd af te wijken van het bepaalde in artikel 2, derde lid en artikel 3, tweede en derde lid, indien de belanghebbende verkeert in zodanige bijzondere omstandigheden dat hij dientengevolge in onaanvaardbare mate wordt belemmerd in het deelnemen aan het leven van alle dag.

Artikel 5

Dit besluit kan worden aangehaald als het "Besluit auto- en taxivoorzieningen in de leefsfceer".

Artikel 6

Dit besluit dat met de daarbij behorende toelichting in de Nederlandse Staatscourant zal worden geplaatst, treedt in werking twee maanden nadat deze publicatie heeft plaatsgevonden.

's-Gravenhage,
DE STAATSSECRETARIS VOORNOEMD,

Dit besluit zal met de
bijbehorende toelichting
in de Nederlandse Staats-
courant worden geplaatst.

TOELICHTING

Inleiding

Dit besluit heeft uitsluitend betrekking op het vervoer in de leefsfeer, het zogenaamde leefvervoer.

Dat er op grond van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) voorzieningen in de leefsfeer kunnen worden verstrekt is neergelegd in artikel 57, tweede lid van de AAW. Bij Algemene maatregel van bestuur van 14 augustus 1976 (Stb. 1976, nr. 434), de zogenaamde "Voorzieningen-AMvB", werd de bevoegdheid van de bedrijfsvereniging om leefvoorzieningen te verstrekken nader begrensd. In deze is met name van belang artikel 7 van de Voorzieningen-AMvB.

In dit artikel is een limitatieve opsomming gegeven van voorzieningen die in de leefsfeer kunnen worden verstrekt. In het eerste lid onder a. wordt het vervoer buitenshuis genoemd. In de uitvoeringspraktijk wordt dit vervoer vaak aangeduid met de term "leefvervoer". Hoewel met de "Voorzieningen-AMvB" een nader begrenzing werd beoogd, is de term "vervoer buitenshuis" nog van tamelijk globale aard. Het voordeel van deze "open" regelgeving is dat daardoor het accent kan worden gelegd op het tweede gedeelte van het gelijkheidsbeginsel: gelijke gevallen dienen gelijk, maar ongelijke gevallen dienen naar de mate van hun ongelijkheid te worden behandeld. Het feit dat het bij handicaps om uiteenlopende functiebeperkingen kan gaan geeft reeds aan dat individuele beoordeling een essentiële voor een goed voorzieningenbeleid is.

Indien het niet te grote aantallen voorzieningen betreft zal een globale aanduiding van de op grond van die beoordeling te verstrekken voorziening over het algemeen ook geen grote problemen oproepen.

Indien echter het aantal aanvragers een grote omvang aanneemt - zoals bij vervoer buitenshuis het geval is - dan valt aan een normering van de verstrekken voorzieningen niet meer te ontkomen.

Zowel bij de uitvoerende instanties als de belanghebbenden zal er meer behoefte bestaan aan een uitvoeringsbeleid waaruit blijkt dat er sprake is van een gelijke behandeling daar waar dat mogelijk is.

Met geleidelijk aan opgestelde beleidsregels trachten de bedrijfsverenigingen en de Gemeenschappelijke Medische Dienst in die behoefte te voorzien.

Uit de jurisprudentie blijkt, dat de rechter de bestreden beschikkingen aan deze beleidsregels toetst.

Nu met deze praktijk een ervaring van meer dan tien jaren is opgebouwd, is het verantwoord de beleidsregels te codificeren. Een zekere mate van modificatie gaat hiermee gepaard. Immers waar mogelijk dienen bij codificatie, geheel open normen te worden vermeden. Eén open norm dient te blijven bestaan: per individu moet worden beoordeeld of er sprake is van een zodanige mate van ziekte of gebreken, dat een voorziening dient te worden verstrekt. De codificatie betreft dan ook in hoofdzaak de aard van de voorziening.

Dit besluit is beperkt tot een regeling van de voorzieningen voor het vervoer buitenshuis en daarbij nog weer tot leefvoorzieningen. Gaan deze gepaard met "werkvoorzieningen" - die in het besluit niet worden geregeld - dan is in het besluit slechts bepaald, dat voor het "leefvervoer" de goedkoopste adequate voorziening kan worden verstrekt (art. 3, lid 1).

Het besluit is voorts beperkt tot vervoer per auto. Buiten de werking valt het verstrekken van voorzieningen voor vervoer buitenshuis met andere middelen zoals open invalidenwagens met een verbrandingsmotor, driewielbromfietsen en elektrische buitenwagens. Een vergelijkbare regeling voor rolstoelvervoer wordt voorbereid. Een codificatie van beleid(sregels) m.b.t. het verstrekken van andere voorzieningen is nog niet verantwoord.

De ondernomen codificatie dient om een bijdrage te leveren tot verduidelijking van de regelgeving en - mede daardoor - tot het beperken van het beroep op de rechter. Dit besluit zal niet op zich zelf staan. Het zal, zoveel mogelijk, met regels over andere voorzieningen worden aangevuld.

Het besluit is beperkt tot het vaststellen van hoofdlijnen. In deze toelichting wordt meer op details ingegaan.

Tevens wordt hiermee bereikt dat voor de oplossing van een bepaald vervoersprobleem, overeenkomstig het algemene uitgangspunt van het huidige uitvoeringsbeleid, zoveel mogelijk kan worden gezocht naar de "goedkoopste adequate oplossing". Tenslotte biedt deze regeling in hoofdlijnen tevens voldoende ruimte voor een actuele afstemming van het uitvoeringsbeleid op maatschappelijke en technische ontwikkelingen.

Inkomensgrens

Het verstrekken van voorzieningen voor het vervoer vindt een algemene beperking in het per 1 juni 1983 in werking getreden Besluit inkomensgrens vervoersvoorzieningen buitenshuis AAW (Stb. 1983, 81).

Dit besluit werd vervolgens onder meer aangepast in verband met de invoering van een aantal aftrekposten bij de bepaling van het inkomen. Het besluit met de daarin verwerkte wijzigingen werd opnieuw gepubliceerd in Staatscourant van 1987, nr. 96.

In voornoemd besluit is een inkomensgrens neergelegd voor vervoersvoorzieningen in zowel de werk- als leefsfeer. Wanneer iemand een inkomen heeft dat boven de in dit besluit genoemde inkomensgrens ligt, kan hij niet voor een vervoersvoorziening zoals genoemd in dat besluit, in aanmerking komen. Een en ander betekent onder meer dat dit besluit, behoudens de hierna te noemen uitzonderingen, pas toepassing kan vinden nadat is vastgesteld dat het inkomen van de belanghebbende beneden de inkomensgrens ligt die in het Inkomensbesluit vervoersvoorzieningen is neergelegd.

De aan de inkomensgrens ten grondslag liggende gedachte is dat het bezit en gebruik van een auto voor degenen met een inkomen boven de inkomensgrens als algemeen gebruikelijk kan worden beschouwd. Dit betekent dat er op grond van de AAW-regelgeving - art. 6. tweede lid van de voorzieningen AMvB - geen voorziening kan worden verstrekt. Het Inkomensbesluit vervoersvoorzieningen is evenwel niet van toepassing op extra kosten en specifieke middelen, immers dat zijn geen algemeen gebruikelijke kosten. Bij het vervoer per taxibus en rolstoeltaxi is er bijvoorbeeld sprake van extra vervoerskosten. Degenen die een inkomen boven de inkomensgrens hebben kunnen in een dergelijk geval wel voor een tegemoetkoming in de kosten in aanmerking komen. Echter alleen voor wat betreft de meerkosten van het vervoer per taxibus of rolstoeltaxi ten opzichte van het vervoer per taxi.

Ook in de situatie dat iemand met een inkomen boven de inkomensgrens zelf een auto aanschaft en vanwege zijn handicap genoodzaakt is gebruik te maken van een bijzonder type auto, bestaat de mogelijkheid om een tegemoetkoming te krijgen voor de extra kosten die dit met zich meebrengt.

Tenslotte kan het ook nodig zijn dat een auto geschikt moet worden gemaakt voor het gebruik door een gehandicapte. Ook in die gevallen is de inkomensgrens niet van toepassing voor wat betreft de meerdere kosten die dit met zich meebrengt. Zie hiervoor verder de toelichting op artikel 3.

ARTIKELLEN

Artikel 1

Voor de toelichting wordt verwezen naar de Inleiding.

Artikel 2

Of er aanleiding is één van de in artikel 1 bedoelde voorzieningen te verstrekken wordt uit hoofde van drie criteria bepaald.

- a. heeft de belanghebbende "een ziekte of gebrek" van zodanige aard, dat hij zonder de voorziening, verstoken zou zijn van;
- b. voldoende mogelijkheden tot het deelnemen aan "het leven van alle dag" en
- c. zal deze toestand één jaar of langer duren.

In het artikel is voorts de datum van ingang van een voorziening geregeld.

Medische noodzaak

Het criterium dat het moet gaan om "ziekte of gebrek" vloeit reeds voort uit de aanhef van artikel 7, eerste lid van de Voorzieningen-AMvB en vormt overigens ook één van de algemene uitgangspunten bij de toekenning van voorzieningen op grond van artikel 57 van de AAW.

Het gaat intussen niet om "ziekte of gebrek" in algemene zin, maar om een zodanige mate daarvan dat de belanghebbende zich zonder auto, taxi e.d. niet of niet in voldoende mate buitenshuis kan verplaatsen. Om hierover te kunnen oordelen, zal een medisch en vaak ook arbeidskundig onderzoek nodig zijn.

Het leven van alle dag

Het doel van de verstrekking is, dat de belanghebbende kan deelnemen aan "het leven van alledag". De term is ontleend aan de Jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. De rechter onderzoekt bij zijn toetsing van het aangevallen besluit of er sprake van is dat de belanghebbende zonder de voorziening niet in staat is "in voldoende mate binnen het woon- en leefmilieu zijn sociale contacten te onderhouden en deel te nemen aan het leven van alle dag"

In het besluit is deze niet door exactheid bepaalde formulering niet in zijn geheel overgenomen. De strekking is evenwel niet afwijkend.

Onder het leven van alle dag in meer algemene zin wordt verstaan: boodschappen doen, het bezoeken van bijeenkomsten, het bezoeken van kennissen en het zo maar buiten zijn: "het korte afstandsvervoer". Ook wezenlijke sociale (bijvoorbeeld naaste familie) contacten buiten de korte afstandssfeer zijn mede bepalend. Wat in een concreet geval onder het leven van alle dag zal moeten worden verstaan zal afhangen van het individuele leefpatroon.

Kan betrokkene gebruik maken van het openbaar vervoer?

Ter beantwoording van de vraag of een betrokkene voor een AAW-vervoersvoorziening in aanmerking kan komen wordt beoordeeld of hij gezien zijn gezondheidstoestand niet in staat moet worden geacht zich voor het deelnemen aan het leven van alle dag in voldoende mate te voet, per fiets of bromfiets of alsmede dan wel per openbaar vervoer te verplaatsen.

Woont de aanvrager in een regio met ver van elkaar gelegen halteplaatsen van het openbaar vervoer dan zal het accent bij de beoordeling liggen op de vraag in welke mate hij zich per fiets of bromfiets voor genoemd doel kan verplaatsen.

Een belanghebbende wordt in het algemeen in staat geacht voor het leven van alle dag gebruik te maken van een openbaar vervoermiddel indien hij:

- zonder medisch onaanvaardbare inspanning en binnen een redelijke tijd te voet de afstand kan overbruggen tussen zijn woonhuis en de dichtsbijzijnde halte, alsmede vanaf de aankomsthalte de plaats van bestemming kan bereiken.

Hier geldt als vuistregel dat er binnen een afstand van 800 meter van het woonadres respectievelijk de plaats van bestemming een halte is te vinden.

Aangenomen wordt aldus dat een gehandicapte die 800 meter kan lopen het openbaar vervoer binnen zijn bereik heeft voorzover hij binnen een gebied woont dat door het openbaar vervoer wordt bestreken.

Vorenstaande conclusie wordt evenwel pas getrokken nadat is vastgesteld dat de betrokkene

- geen bijzondere belemmeringen ondervindt bij het vervoer zelf. Deze belemmering kunnen zijn gelegen in:
 - . het wachten bij een halte;
 - . het in- en uitstappen;
 - . het zitten;
 - . het zich niet kunnen staande houden bij het weggrijden of afremmen;
 - . de wijze waarop het openbaar vervoer ter plaatse is geregeld.

Zoals in de Inleiding tot deze toelichting reeds is opgemerkt blijft artikel 2, lid 1, een "open" norm.

Concluderend moet dan ook gesteld worden dat niet precies is aan te geven wanneer een voorziening aan een belanghebbende dient te worden verstrekt. Aspecten die per individueel geval in aanmerking zullen worden genomen zijn:

- wat is de aard van de handicap van de belanghebbende?
- kan de belanghebbende gezien deze toestand gebruik maken van het openbaar vervoer?
- wordt de regio waarin de belanghebbende woont bestreken door het openbaar vervoer?
- wat is het individuele patroon van sociale contacten?
- welke mogelijke andere individuele aspecten spelen een rol?.

Tijdelijke noodzaak (derde lid)

Gezien het feit dat de AAW een verzekering is tegen de gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid kunnen op grond van deze wet geen voorzieningen worden verstrekt indien de noodzaak voor deze voorziening naar verwachting slechts van tijdelijk aard is. De Centrale Raad van Beroep heeft dit uitgangspunt in zijn jurisprudentie bevestigd (RSV 1976/311; RSV 1979; 101).

In dit besluit is de minimumduur bepaald op de termijn van 1 jaar na de ingangsdatum van de voorziening.

Om te voorkomen dat toepassing van deze regel tot onaanvaardbare gevolgen leidt is ook hierop de hardheidsclausule van toepassing.

Tenslotte zij er op gewezen dat een voorziening niet als tijdelijk wordt aangemerkt indien het middels deze voorziening op te lossen sociaal medische probleem "blijvend" is, doch zich slechts incidenteel voordoet.

Dit is bijvoorbeeld het geval, indien iemand alleen bij gunstig weer gebruik kan maken van openbaar vervoer.

Ingangsdatum_van_de_voorziening

De bestaande beleidsregels zijn niet eenduidig. Codificatie dient zeker duidelijk te zijn over procedurekwesties als de onderhavige.

Op de dag van het indienen van de aanvraag geeft de aanvrager te kennen, dat hij van mening is dat hij zonder voorziening niet in voldoende mate aan het leven van alle dag kan deelnemen. Die datum is daarom beslissend aangemerkt. Nu kan het zijn dat er bijzondere omstandigheden zijn om voor de kosten, die de aanvrager voor die datum heeft gemaakt, alsnog een bedrag in geld te verstrekken. Deze mogelijkheid laat het besluit open, doch alleen voor het geval dat de vertraging niet verwijtbaar is.

Artikel 3

Dit artikel modificeert de bestaande beleidsregels in zoverre, dat de regelgeving strikter wordt gemaakt. Daar staat tegenover dat anderzijds ook elementen die wel als "betuttelend" zijn ervaren, niet zijn overgenomen. In vroegere jaren gingen de uitvoerende instanties uit van het primaat van de bruikleenauto.

Dit is al enige jaren niet meer het geval. De beleidswijziging ligt ook voor de hand. In de toelichting op artikel 2 is er reeds op gewezen, dat bij de beoordeling van een aanvraag eerst moet worden vastgesteld of het openbaar vervoer uitkomst kan bieden. Blijkt dat niet het geval te zijn, dan biedt het taxivervoer de eerst in aanmerking komende aanvulling.

In het besluit staat het taxi-vervoer voorop. Komt een aanvrager in aanmerking voor het verstrekken van een vergoeding daarvoor, dan geeft het besluit hem verder de vrijheid het te verstrekken bedrag ook voor ander vervoer te besteden: met eigen of andermans auto of met een huurauto.

Het verstrekken van een bruikleenauto komt pas in aanmerking indien dit, gezien voor de specifieke omstandigheden van de aanvragen, geboden is.

Lid 1 van art. 3 is in zoverre niet strikt, dat andere mogelijkheden open staan. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn dat de voorziening strekt tot aanvulling van een werkvoorziening. Ook kan het bijvoorbeeld nodig

zijn, dat naast een taxikostenvergoeding of een bruikleenauto tevens een invalidenwagen, duwwagen of zelfbeweger wordt verstrekt. Voor deze gevallen is de regel opgenomen dat de "goedkoopste adequate" voorziening wordt verstrekt.

De standaardvergoeding is, overeenkomstig het gevolgde beleid bepaald op de doorsneekosten van 5000 met een standaardauto te rijden kilometers per jaar. Om het voor uitvoeringsorganen mogelijk te maken voor degenen, die van een taxi gebruik maken, gunstige tarieven (bijvoorbeeld voor wachttijden) te bedingen, worden voor taxikosten geen voorschriften gegeven. In het vijfde lid is bepaald dat de Minister jaarlijks standaardkosten voor een (eigen) auto en voor een bruikleenauto vaststelt.

De woorden "ten hoogste" in het tweede en derde lid van dit artikel zijn opgenomen met het oog op een aantal uitzonderingen op de standaardbedragen.

In dit kader valt te denken aan de situatie dat aan beide echtgenoten, dan wel degenen die daarmee gelijk worden gesteld *, een vergoeding wordt verstrekt. In de huidige uitvoeringspraktijk is de vergoeding aan ieder van hen gebaseerd op 3/4 van de voor de desbetreffende vervoermiddelen geldende standaardbedragen.

Voorts geldt voor minderjarigen als beleidsregel dat kinderen vanaf 0 tot en met 4 jaar door de ouders zelf kunnen worden meegenomen. Blijkt het tegendeel, dan kan hiervan worden afgeweken. Kinderen vanaf 5 tot en met 11 jaar krijgen een halve en kinderen vanaf 12 tot en met 14 jaar kunnen evenals degenen 18 jaar en ouder een volledige taxikostenvergoeding krijgen.

* Artikel 1 Besluit- inkomensgrens vervoersvoorzieningen buitenshuis/-AAW zoals dit luidt na de wijziging van 18 mei (Stcrt. 1987,96);

Ook aan een visueel gehandicapte die niet op zichzelf is aangewezen wordt over het algemeen ten hoogste de helft van het voor het taxivervoer gehanteerde standaardbedrag toegekend. Tenslotte wordt in de regel in situaties waarin naast de taxikostenvergoeding vervoermiddelen met een redelijk bereik zijn verstrekt een gedeeltelijke taxikostenvergoeding gegeven. Het gaat hier om vervoermiddelen zoals een open invalidenwagen met een verbrandingsmotor, driewiel-bromfietsen en elektrische buitenwagens die sneller dan 10 km per uur gaan. Er is afgezien van de genoemde, in de uitvoeringspraktijk gevormde maatstaven, in het besluit vast te leggen, omdat dit tot een vergaande detaillering en bovendien tot ongewenste verstarring zou leiden. Het besluit laat derhalve de mogelijkheid open om in bijzondere gevallen van de bestaande beleidsregels af te wijken. Het spreekt vanzelf, dat de belanghebbende dan wel aannemelijk moet maken dat van een bijzonder geval sprake is.

Het vervoer per rolstoeltaxi of taxibus brengt meer kosten met zich mee dan het vervoer per taxi. Teneinde hier financieel aan tegemoet te komen is in het derde lid van dit artikel bepaald dat de vergoeding voor het vervoer per taxibus of rolstoeltaxi overeenkomt met 1,5 maal de vergoeding voor het taxivervoer.

In sommige gevallen zal een belanghebbende alleen in staat zijn een auto te besturen als deze aan zijn handicap is aangepast. Noodzakelijke aanpassingen aan eigen middelen kunnen altijd worden vergoed. Daarbij doet het niet terzake of het middel, in dit geval de auto, door het uitvoeringsorgaan noodzakelijk wordt geacht.

De inkomensgrens vervoersvoorzieningen speelt, zoals reeds opgemerkt, in deze situatie evenmin een rol. In het vierde lid van dit artikel is expliciet neergelegd dat er met betrekking tot het geschikt maken, of het geschikt doen zijn van een auto voor het gebruik door een gehandicapte, een kostenvergoeding kan worden gegeven. Bij het geschikt maken, of geschikt doen zijn van een auto voor het gebruik door een gehandicapte kunnen onderscheiden worden:

- standaardaanpassingen;
- speciale aanpassingen;
- faciliteiten;
- extra kosten van bijzondere typen auto's.

Standaardaanpassingen zijn aanpassingen die regelmatig voorkomen. Speciale aanpassingen zijn aanpassingen die minder vaak voorkomen, of die in een uitvoering gemaakt moeten worden die afwijkt van de gangbare. Zowel voor standaard- als speciale aanpassingen geldt dat er slechts sprake kan zijn van een vergoeding van kosten als de auto redelijk is aan te passen, in goede staat verkeert en niet ouder is dan 3 jaar.

Onder faciliteiten worden in het kader van dit besluit die zaken verstaan die "af-fabriek" of door een dealer zijn of kunnen worden aangebracht aan een auto.

Het gaat hier niet om zaken die alleen voor gehandicapten worden aangebracht en ook alleen door hen worden gebruikt. Voor gehandicapten kunnen bepaalde faciliteiten evenwel onmisbaar zijn om een auto te kunnen gebruiken.

Overigens betekent dit niet dat er altijd een vergoeding zal worden gegeven. Bij de beoordeling daarvan wordt uitgegaan van een referentie-auto. Deze referentie-auto bestaat uit een door de uitvoeringsorganen gemaakte beschrijving van alle personenauto's inclusief de daarin aanwezige faciliteiten, die verkrijgbaar zijn voor een bepaald bedrag. Thans is dat bedrag f. 20.000,-. Aan de hand van de ontwikkelingen in de autobranche zal dit bedrag door de uitvoeringsorganen worden bijgesteld. Faciliteiten af-fabriek aanwezig in auto's van de ze prijsklasse komen niet voor vergoeding in aanmerking. Andere faciliteiten kunnen vergoed worden voorzover de goedkoopste ermee uitgeruste auto meer kost dan de referentie-auto.

Gezien de snelheid waarmee technische ontwikkelingen, met name die op het gebied van de autotechniek, zich voltrekken acht ik het ongewenst om met betrekking tot de standaard- en speciale aanpassingen en de faciliteiten, nadere gedetailleerde regels in dit besluit vast te leggen.

In artikel 3. vierde lid is tevens neergelegd dat indien een belanghebbende vanwege ziekte of gebrek slechts gebruik kan maken van een bijzonder type auto er een vergoeding kan worden gegeven voor de extra kosten die dit met zich meebrengt. Auto's in bijzondere uitvoeringen kunnen bijvoorbeeld noodzakelijk zijn als het gaat om gehandicapten in een rolstoel die niet zelf kunnen rijden, maar voor wie de auto door derden moet worden bestuurd.

Ook gehandicapten met bijzonder verzorgingsaspecten moeten van afwijkende typen auto's gebruik maken. Bij auto's in bijzondere uitvoeringen worden de extra kosten eveneens beoordeeld aan de hand van de referentie-auto. De extra kosten die vergoed kunnen worden, kunnen ten hoogste overeenkomen met het verschil tussen de prijs van de referentie-auto en de catalogusprijs van de auto's die in de bruikleensituatie voor deze situatie beschikbaar zijn. Kiest de belanghebbende een duurdere uitvoering dan worden de meerkosten daarvan niet vergoed.

Artikel 4

Het kan voorkomen dat zeer duidelijk blijkt dat het maximum van 5.000 leefkilometers per jaar voor belanghebbende niet toereikend zijn. Ten behoeve van dit soort situaties biedt artikel 4 de mogelijkheid bij wijze van uitzondering een hogere vergoeding te geven.

Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie waarbij de wezenlijke sociale contacten van iemand op grote afstand van het woonadres bevinden of dat door een hoge frequentie van onmisbare sociale contacten onvoldoende ruimte overblijft voor de overige sociale contacten. In de bepaling is tot uitdrukking gebracht dat het evident moet zijn dat er, bij toepassing van de regel een niet aanvaardbare situatie zou ontstaan. De belanghebbende zal de evidentie aannemelijk moeten maken.

Artikel 6

In dit artikel is uitvoering gegeven aan hetgeen is voorgeschreven in artikel 57, vierde lid van de AAW.

DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN
EN WERKGELEGENHEID,

Wijziging Algemene Arbeidsongeschiktheidswet

Na artikel 79 worden de volgende nieuwe artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 79a

De artikelen 79b tot en met 79g zijn van toepassing, indien tegen een beschikking als bedoeld in artikel 79, eerste lid, bezwaren van geneeskundige aard zijn aangevoerd.

Artikel 79b

1. Voordat de bedrijfsvereniging beslist op het bezwaar, vraagt zij een geneeskundig advies.

2. Het in het eerste lid bedoelde advies is niet vereist, indien:

- a. het bezwaar niet-ontvankelijk is;
- b. het bezwaar kennelijk ongegrond is;
- c. aan het bezwaar volledig wordt tegemoet gekomen.

3. Indien ingevolge het tweede lid geen advies is gevraagd, wordt in de beslissing op het bezwaarschrift aangegeven op welke grond dat is geschied.

Artikel 79c

Het geneeskundig advies, bedoeld in artikel 79b, wordt uitgebracht door een deskundige die de hoedanigheid van arts bezit en is ingeschreven in een register van deskundigen, gehouden door de Sociale Verzekeringsraad. Deze inschrijving geschiedt op voordracht van een commissie waarin ten minste twee leden van de rechterlijke macht zitting hebben. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de inschrijving.

Artikel 79d

Het geneeskundig advies wordt uitgebracht door een deskundige die niet betrokken is geweest bij de voorbereiding van de bestreden beslissing.

Artikel 79e

1. De indiener van het bezwaarschrift wordt opgeroepen voor een geneeskundig onderzoek, te verrichten door een deskundige als bedoeld in de artikelen 79c en 79d.

2. De deskundige, bedoeld in het eerste lid, heeft de hoedanigheid van medisch specialist, indien:

- a. aan de bestreden beschikking een advies van een medisch specialist ten grondslag heeft gelegen, of
- b. de indiener van het bezwaarschrift een verklaring van een medisch specialist heeft overgelegd.

3. De deskundige die het geneeskundig onderzoek verricht, geeft de door de indiener van het bezwaarschrift geraadpleegde arts de gelegenheid hem van diens oordeel te doen blijken, tenzij hij diens oordeel, zoals dit uit de stukken blijkt, deelt.

4. De oproeping voor een medisch onderzoek kan achterwege blijven, indien de indiener van het bezwaarschrift recentelijk onderworpen is geweest aan een geneeskundig-specialistisch onderzoek waarvan de uitkomst van belang is voor de beslissing op het bezwaarschrift en niet door hem wordt bestreden.

Artikel 79f

De uitkomst van het geneeskundig onderzoek wordt aan de indiener van het bezwaarschrift meegedeeld. Hij wordt in de gelegenheid gesteld daarover zijn zienswijze te geven.

Artikel 79g

1. De bedrijfsvereniging beslist binnen zestien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

2. De bedrijfsvereniging kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

3. Artikel 6.3.18, zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

Toelichting

I. Algemeen

Rechtsbescherming tegen besluiten van uitvoeringsorganen maakt van ouds deel uit van de sociale verzekeringswetten. De vraag die de invoering van de administratieve rechtspraak vele decennia heeft beheerst, n.l. de competentie-verdeling van administratie en rechter, heeft in de sociale verzekeringswetgeving geen speciale aandacht gehad. De acceptatie van de rechter hing samen met de in brede kring heersende opvatting, dat de sociale verzekeringswetgeving de uitvoeringsorganen strikt voorschreef welke premies dienden te worden geheven en welke uitkeringen dienden te worden verstrekt. De rechter zou slechts hebben vast te stellen of de voorschriften volgens de wet werden toegepast.

Toen in de zestiger jaren de administratieve rechtspraak ook in brede sectoren van het bestuursrecht ingang had gevonden, werd duidelijk dat raden van beroep en de Centrale Raad niet wezenlijk anders oordeelden dan de nieuwe administratieve rechters. Wel bleef in vrijwel alle wetten betreffende de sociale verzekering de situatie bestaan, dat tegen de besluiten van de uitvoeringsorganen direkt beroep op de rechter openstond. Bestuurlijke heroverweging is slechts in enkele wetten voorzien. Wel komt in een aantal wetten een lichte vorm van heroverweging voor; na ontvangst van een beschikking kan de ontvanger een voor beroep vatbare beslissing vragen. In zijn verzoek kan hij bezwaren tegen de eerste beslissing naar voren brengen. Deze worden, voordat een v.b.v.b. wordt gegeven, heroverwogen.

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is thans het voor het gehele bestuursrecht geldende uitgangspunt neergelegd dat aan het beroep op de administratieve rechter een verplichte bezwaarschrift-procedure vooraf gaat. Tevens geeft de de Awb een algemene regeling voor de inrichting van deze bezwaarschriftprocedure.

Ook voor de wetgeving betreffende de sociale verzekering zal derhalve de algemene bezwaarschriftprocedure van de Awb worden gevolgd.

Een bijzondere regeling is evenwel nodig voor de behandeling van die bezwaarschriften waarin (mede) bezwaren van geneeskundige aard naar voren zijn gebracht. Om dergelijke bezwaren deugdelijk te onderzoeken zal het nodig zijn dat het uitvoeringsorgaan het advies van een medisch deskundige inwint. Vrijwel altijd zal het daarbij gaan om beschikkingen die genomen zijn nadat het advies van een geneeskundige dienst is ingewonnen. De wet dient te waarborgen, dat in die gevallen het voor de heroverweging bestemde advies wordt uitgebracht door een andere arts, die beschikt over de nodige distantie ten opzichte van de eerder geraadpleegde collega.

Daarbij hoeft geen afstand te worden genomen van de bijzondere deskundigheid, zowel in sociaal-medisch als ergonomisch opzicht, die in de laatste decennia is opgebouwd bij de medische diensten van de bedrijfsverenigingen en bij de G.M.D. Deze diensten zullen echter wel zodanig georganiseerd moeten zijn, dat de geneeskundigen die voor de heroverweging adviseren, met de nodige distantie te werk kunnen gaan.

Thans vindt hernieuwde medische advisering veelal plaats in het kader van de procedure voor de beroepsrechter (verplicht in de vaste-deskundigenprocedure; in andere gevallen op initiatief van de rechter). De ontworpen regeling laat de rechter vrij om, indien hij dat alsnog geraden mocht achten, zelf een medisch-deskundige te benoemen. De voorgestelde regeling strekt er evenwel toe om de gevallen waarin dit nodig zou zijn, in sterke mate te beperken.

De in dit wetsvoorstel opgenomen waarborgen dienen er toe om zowel de justitiabelen als de rechter een grote mate van zekerheid te bieden dat alle bezwaren van geneeskundige aard die na primaire beslissing mochten rijzen, los van het eerste onderzoek, deugdelijk worden onderzocht. Mocht na de beslissing op het bezwaarschrift beroep worden ingesteld, dan zal de rechter er in de regel mee kunnen volstaan de deugdelijkheid van dat tweede onderzoek te toetsen.

De geneeskundigen die met een onderzoek ten behoeve van de heroverweging kunnen worden belast zullen moeten voldoen aan de eis dat zij geregistreerd zijn. In zoverre ligt het voorstel in het verlengde van de huidige regeling van de benoeming van vaste deskundigen in de Beroepswet. In de wet is de waarborg opgenomen dat een vaste commissie adviseert over de te registreren deskundigen; leden van de rechterlijke macht zullen daarin zitting hebben. De nadere regeling is aan de a.m.v.b. overgelaten; daarin kan o.m. worden bepaald welke organen bevoegd zijn geneeskundigen voor inschrijving in aanmerking te doen komen. Reeds werd gewezen op het belang dat geneeskundigen verbonden aan de medische diensten van de bedrijfsverenigingen en aan de G.M.D. bij de advisering voor de heroverweging kunnen worden betrokken. De registratie dient echter ook voor anderen open te staan, met name voor hen die over ruime ervaring als vaste deskundige van de raden van beroep beschikken.

Zoals uit het vorenstaande blijkt, strekt de regeling er toe de hernieuwde medische advisering in belangrijke mate te verschuiven naar de procedure van bestuurlijke heroverweging. De rechterlijke controle blijft overigens onverlet. Zij wordt zelfs in zoverre versterkt, dat de rechter grieven die in beroep worden ingebracht, aan meer gegevens dan tot dusver kan toetsen.

Verschuiving heeft een aantal voordelen. Vooreerst worden de uitvoerende organen nauwer bij de zuiverheid van de uitvoering betrokken. Voorts krijgen zij meer vat op het tempo van de behandeling van bezwaren. De soms lange duur van beroepsprocedures treft niet alleen de belangen van de betrokkenen; ook het goede verloop van de uitvoering wordt erdoor getroffen. Tenslotte wordt de rechter van werk ontlast; achterstanden kunnen gemakkelijker worden voorkomen.

Nu de medische advisering geschiedt in het kader van de bezwaarschriftprocedure, kan de rechter zich te beter laten leiden door een beginsel van rechterlijke toetsing dat het Hof van Justitie van de EG aldus heeft geformuleerd "dat ofschoon het Hof in het algemeen een volledig onderzoek instelt (naar de vraag of aan de voorwaarde voor toepassing van art. 85, lid 1, is voldaan) het zich bij de toetsing van een ingewikkelde economische beoordeling zijdens de Commissie dient te beperken tot de vraag, of de procedurevoorschriften in acht zijn genomen, of de motivering afdoende is, of de feiten juist zijn weergegeven en of er geen sprake is van een kennelijke onjuiste beoordeling dan wel van misbruik aan bevoegdheid (arr. van 11 juli 1985, zaak 42/84, Jur. 1985, blz. 2566 en van 17 nov. 1987, gev zaken 142 en 156/84, SEW 1989, 259). Bij het Hof gaat het om ingewikkelde vragen van economische aard. Vragen naar de mate van arbeidsgeschiktheid of voorzieningsbehoefte zullen niet minder ingewikkeld zijn. Indien in de bestuurlijke sfeer in een grote mate van zorgvuldigheid bij het beoordelen wordt voorzien zal de rechter zijn toetsing kunnen verleggen naar de vraag of die zorgvuldigheid werkelijk is betracht. Slechts in uitzonderlijke gevallen zal de rechter dan nog behoefte gevoelen om zich te laten voorlichten door een deskundige. De wetenschap dat de rechter in de regel zal volstaan met een zorgvuldigheidstoetsing van de beslissing op het bezwaarschrift en niet zelf de feiten zal (doen) vaststellen heeft een remmende werking op het instellen van beroep.

Invoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure, waarin een (tweede) medische advisering is opgenomen, maakt de verplichte inschakeling van medische deskundigen in een rechterlijke procedure, zoals in de vaste-deskundigenprocedure in Ziektewet-zaken, overbodig. Voorgesteld wordt dan ook om deze vaste-deskundigenprocedure te schrappen.

Bij de beantwoording van de vraag of iemand aanspraak heeft op een uitkering of een voorziening krachtens de AAW spelen vaak niet alleen medische, maar ook arbeidskundige aspecten een rol. Wanneer tegen de bestreden primaire beslissing bezwaren van arbeidskundige aard zijn aangevoerd, zullen in de bezwaarschriftprocedure veelal arbeidskundigen worden ingeschakeld. Een zorgvuldige behandeling van zo een bezwaarschrift brengt met zich mee dat aan de beslissing op het bezwaarschrift

(mede) het advies of de inbreng van deze deskundigen ten grondslag ligt. Aan het treffen van een specifieke regeling voor de behandeling van bezwaarschriften waarin uitsluitend primair arbeidskundige aspecten aan de orde zijn, bestaat, gelet op de omstandigheid dat het aantal van deze bezwaarschriften in verhouding tot het aantal medische bezwaarschriften in verhouding tot het aantal medische bezwaarschriften gering zal zijn, geen behoefte.

2. Artikelsgewijs

Artikel 79a

De inleidende en algemene bepalingen in de Awb over beroep en bezwaar in par. 6.1. en par. 6.2. en de bijzondere bepalingen over bezwaar in par. 6.3. zijn van toepassing, tenzij daarvan in de artikelen 79b tot en met 79g wordt afgeweken.

De artikelen 79b tot en met 79g zijn van toepassing, wanneer tegen een beschikking bezwaren van geneeskundige aard zijn ingebracht. Deze artikelen vinden dus ook toepassing wanneer de aangevoerde bezwaren deels van medische aard, deels van arbeidskundige aard zijn.

Het spreekt vanzelf dat de bedrijfsverenigingen bevoegd zijn om medische deskundigen in te schakelen, ook al zijn zij daartoe op grond van artikel 79a niet gehouden.

Artikel 79b

In artikel 79b, eerste lid, wordt de medische advisering verplicht gesteld.

Tegen inschakeling van dezelfde adviesinstantie bestaat geen bezwaar, mits voldoende distantie ten opzichte van de primaire advisering is verzekerd. Daartoe dient deze instantie zich zodanig te organiseren dat deze onafhankelijkheid is gewaarborgd. Het is uit het oogpunt van rechtsbescherming niet nodig en uit een oogpunt van doelmatig bestuur niet wenselijk om de eis te stellen dat het op het bezwaarschrift beslissend orgaan zich laat adviseren door een of meer externe deskundigen.

In een aantal gevallen, omschreven in het tweede lid, kan deze verplichte advisering achterwege blijven. Deze gevallen zijn ontleend aan artikel 6.3.8 Awb.

Het bepaalde in onderdeel a ziet op het geval dat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is. In zo een geval komt de bedrijfsvereniging niet toe aan heroverweging van de bestreden beslissing. Medische advisering kan achterwege blijven, indien redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over de niet-ontvankelijkheid.

De in onderdeel b genoemde uitzondering voorziet in de mogelijkheid om de medische advisering achterwege te laten, wanneer het bezwaar kennelijk ongegrond is. Van een kennelijk ongegrond bezwaar is sprake, wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie.

Als voorbeelden van gevallen waarin sprake kan zijn van een kennelijk ongegrond bezwaar kunnen de volgende worden genoemd: De bezwaren zijn weliswaar van medische aard, maar zijn niet relevant voor de te nemen beslissing: de beslissing om de gevraagde uitkering of voorziening te weigeren heeft een niet-medische grondslag; gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming aan het bezwaar is evident in strijd met een wettelijk voorschrift; het bezwaar richt zich tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag zonder dat in het bezwaarschrift melding wordt gemaakt van sedert het eerste besluit nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden.

In gevallen van kennelijke ongegrondheid van het bezwaar komt de bedrijfsvereniging dus reeds na de kennisneming van het bezwaarschrift tot de conclusie dat de daarin vervatte bezwaren geen doel kunnen treffen en de bestreden primaire beschikking overeind dient te blijven.

Het is van groot belang dat de bedrijfsverenigingen artikel 79b, tweede lid, onderdeel b, zorgvuldig toepassen en van deze bepaling een terughoudend gebruik maken. Zij zullen er in de eerste plaats zelf voor moeten zorgen dat de bepaling juiste toepassing vindt. Daarnaast wordt een evenwichtig gebruik van de voorgestelde voorziening verzekerd door

de rechterlijke controle. De verwachting bestaat dat de rechter met het oog op een goed functionerende medische bezwaarschriftprocedure en op een zinvolle behandeling van het beroep nauwgezet zal toezien op een zorgvuldige toepassing van deze bepaling. Indien hij van oordeel is dat aan de beslissing op het bezwaar een medisch advies ten grondslag had moeten worden gelegd, kan hij na vernietiging van de beslissing de zaak terugwijzen naar de bedrijfsvereniging om opnieuw daarin te voorzien. Ten slotte wordt voorgesteld om in het derde lid een bepaling op te nemen die de bedrijfsvereniging verplicht om te motiveren waarom geen medisch advies is aangevraagd. Zulks verschaft de indiener van het bezwaarschrift een redelijk inzicht in geval van toepassing van het tweede lid, bevordert een goede bestuurspraktijk op dit punt en vergemakkelijkt de rechterlijke controle op de toepassing van dit artikellid.

De in onderdeel c genoemde uitzondering spreekt voor zich. Medische advisering is niet zinvol, wanneer op voorhand duidelijk is dat de aanspraken van de belanghebbende zullen worden gehonoreerd.

Aan het uitvoeringsorgaan wordt overgelaten om te bepalen wie met het horen wordt belast. Het horen kan dus geschieden in het kader van de medische advisering.

Artikelen 79c en 79d

In de artikelen 79c en 79d is een aantal waarborgen neergelegd ter verzekering van de totstandkoming van een geneeskundig advies dat van goede kwaliteit is en voldoende distantie heeft ten opzichte van eerdere advisering. In artikel 79c wordt voorgesteld dat het medisch advies wordt uitgebracht door een arts die is ingeschreven in een door de Sociale Verzekeringsraad gehouden register. Zulks waarborgt de kwaliteit van de medische advisering. Als gezegd wordt voorgesteld om de inschrijving te doen plaatsvinden op voordracht van een commissie, waarin ook de sociale zekerheidsrechter is vertegenwoordigd. Medici die voor inschrijving in aanmerking wensen te komen, zullen zich hetzij zelf aanmelden, hetzij ter inschrijving worden aangemeld door de bedrijfsvereniging of de GMD, waar zij werkzaam zijn. De inschrijving ware nader bij a.m.v.b. te regelen.

In artikel 79d wordt voorts de eis gesteld dat een andere deskundige dan degene die bij de voorbereiding van de primaire advisering betrokken is geweest, bezielt of het advies kan worden gehandhaafd dan wel wijziging behoeft.

Artikel 79e

Uitgangspunt is dat de belanghebbende opnieuw medisch wordt onderzocht. Artikel 79e, vierde lid, geeft een geval aan waarin een medisch onderzoek achterwege kan blijven.

Het geneeskundig onderzoek wordt ingevolge artikel 79d uitgevoerd door een andere medische deskundige dan diegene die het eerste onderzoek heeft verricht.

In het tweede lid is een tweetal gevallen genoemd, waarbij het medische onderzoek in ieder geval door een specialist moet worden verricht.

Een zorgvuldig medisch onderzoek brengt met zich mee dat de medicus die het onderzoek verricht, de door de indiener van het bezwaarschrift geraadpleegde arts de gelegenheid verschaft zijn medisch oordeel over de zaak te geven. Zulks is niet nodig, wanneer beiden dezelfde zienswijze hebben (vgl. artikel 137, tweede lid, Beroepswet).

Artikel 79f

Artikel 79f voorziet in de verplichting om de belanghebbende in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze te geven omtrent de resultaten van het medisch onderzoek. Het is niet nodig dat de onderzochte opnieuw wordt gehoord.

Artikel 79g

Het is nodig dat de bedrijfsvereniging zich ervan vergewist dat het advies en het onderzoek op zorgvuldige wijze hebben plaatsgevonden. Daarin voorziet artikel 3.3.5 Awb dat ingevolge artikel 6.3.19 van overeenkomstige toepassing is op de beslissing op bezwaarschrift.

De in artikel 6.3.15 Awb neergelegde termijnen zijn te kort voor een beslissing op bezwaarschrift waaraan een medisch advies is vooraf gegaan. In artikel 79g wordt daarom voorgesteld dat moet worden beslist binnen zestien weken, met de mogelijkheid van verdaging voor ten hoogste vier weken.

In artikel 79g, derde lid, wordt voorgesteld artikel 6.3.18, zevende lid, van overeenkomstige toepassing te verklaren. Dit artikel bepaalt dat een van het advies van de adviescommissie afwijkende beslissing op bezwaarschrift wordt gemotiveerd en dat met die beslissing het advies wordt meegezonden.

Hoofdstuk 1 Inleiding

De subwerkgroep heeft een opdracht tot onderzoek die is afgeleid van die van de werkgroep. Deze is omschreven in de Miljoenennota 1988 en luidt voor zover van belang: "het onderzoek dient zich te richten op een analyse van de hoogte van de verschillende uitvoeringskosten en naar aanleiding daarvan zo nodig op aanpassing van conflictopwekkende onderdelen van deze regelingen teneinde de daarmee gemoeide uitvoeringskosten te verlagen. Het onderzoek zal in de eerste plaats inzicht moeten verschaffen in het aantal en de aard van de beroepsprocedures die een regeling teweegbrengt en welke concrete wettelijke bepalingen daarbij in het geding zijn".

De werkgroep heeft het begrip regelgeving ruim opgevat. Zij rekent als zodanig niet alleen de wetgeving en de algemene verbindende voorschriften ter uitvoering daarvan, maar ook de beleidsregels bij de uitvoering. De subwerkgroep nam waar dat de wetgeving op vele punten in beweging is, een beweging die onlangs voorlopig is afgerond doordat de Eerste Kamer der Staten-Generaal de wetsvoorstellen-Oort heeft aanvaard. De wet zal op 1 januari 1990 in werking treden. Het kwam de subwerkgroep niet zinnig voor om na deze grote operatie de regelgeving, met name op het gebied van de directe belastingen, nog eens diepgaand op conflictopwekkendheid te onderzoeken. Een aanleiding tot het wijzigen van de bestaande wetgeving is immers juist om deze te vereenvoudigen. Wel worden hierna enkele aspecten daarvan genoemd. Ook de regelgeving op andere gebieden van de belastingwetgeving is niet intensief onderzocht. De omzetbelasting wordt grotendeels bepaald door de regelgeving van de EG, terwijl wat de onroerend goedbelasting betreft er inmiddels voorstellen zijn gedaan om een meer uniforme wijze van vaststelling van de waarde van het te belasten object tot stand te brengen.

De aandacht van de subwerkgroep is dan ook in hoofdzaak uitgegaan naar de aanleiding tot het indienen van bezwaar- en beroepschriften en de gronden voor het indienen van één en ander.

In hoofdstuk 2 zijn de beschikbare kwantitatieve gegevens vermeld. Daaraan is, voorzover verantwoord, een analyse verbonden. In hoofdstuk 3 komt de regelgeving ter sprake terwijl in hoofdstuk 4 beschouwingen worden gewijd aan de wenselijkheid van uniformering van begrippen.

Hoofdstuk 5 tenslotte bespreekt de bezwaren en beroepen. In dit hoofdstuk zijn enige voorstellen opgenomen tot formalisering van de thans geldende beleidsregels.

Hoofdstuk 2 Kwantitatieve gegevens over bezwaar- en beroepschriften

In het onderstaande zijn gegevens vermeld ontleend aan de jaarverslagen van de belastingdienst. In bijlage 1 wordt een aantal gegevens omtrent de beroepen opnieuw vermeld; dan zijn zij ontleend aan de statistieken van het CBS. Tussen beiderlei gegevens bestaan verschillen, die niet zonder diepgaand onderzoek kunnen worden verklaard. Ze zijn echter niet van dien aard dat zulk een onderzoek noodzakelijk zou zijn.

De gegevens over de onderwerpen van de bezwaren zijn ontleend aan een in 1984 ingesteld onderzoek bij de directie Breda en aan nadien ingestelde parallelle onderzoeken bij een aantal inspecties elders in den lande. Daarnaast zijn gegevens gebruikt uit een rapport van de werkgroep "Analyse beroepschriften" uit 1981. Het onderzoek werd uitgevoerd door de directie Organisatie van de Belastingdienst onder leiding van de heer G.W.R. de Vries. Deze gegevens hebben uiteraard een betrekkelijke betekenis.

Gegevens over de onderwerpen van de beroepen zijn ontleend aan het in hoofdstuk 5 ter sprake gebrachte rapport van een commissie uit de Vereniging voor Belastingwetenschap. Zij zijn gebaseerd op steekproeven in 1982. In de latere jaren zijn geen nieuwe steekproeven gehouden. De subwerkgroep is ervan uitgegaan dat, grosso modo, de gegevens nog bruikbaar zijn. De subwerkgroep heeft het er mee moeten doen.

Tabel 1 Ingediende bezwaarschriften

jaar	IB	VB	PH	Vpb	OB afgedaan	MRB	LB/PH afgedaan
1984	319.000	40.000	101.000	12.695	248.929	77.127	41.298
1985	310.000	36.000	99.000	12.093	249.949	75.648	49.038
1986	300.000	37.000	95.000	12.403	262.223	71.772	35.360
1987	329.000	38.000	104.000	12.510	285.916	69.448	38.880
1988	337.000	34.000	98.000	11.615	285.414	73.373	39.845

Tabel 2 Beroepschriften

jaar	IB	VB	PH	Vpb	OB afgedaan	MRB ¹
inged.'84	10.454	707	2.553	774	942	2.881
ingetr.	<u>6.627</u>	<u>601</u>	<u>1.664</u>	<u>601</u>	<u>367</u>	<u>1.221</u>
saldo	3.827	106	889	173	575	1.660
inged.'85	10.533	592	2.605	768	890	3.123
ingetr.	<u>6.298</u>	<u>532</u>	<u>1.588</u>	<u>518</u>	<u>303</u>	<u>1.445</u>
saldo	4.235	60	1.017	250	587	1.678
inged.'86	9.742	648	2.574	774	785	2.892
ingetr.	<u>6.274</u>	<u>472</u>	<u>1.749</u>	<u>554</u>	<u>278</u>	<u>1.547</u>
saldo	3.468	176	825	220	507	1.345
inged.'87	9.043	541	2.417	782	895	3.022
ingetr.	<u>5.533</u>	<u>464</u>	<u>1.498</u>	<u>546</u>	<u>311</u>	<u>1.403</u>
saldo	3.510	77	919	236	584	1.619
inged.'88	11.173	556	3.198	952	1.014	3.698
ingetr.	<u>6.465</u>	<u>406</u>	<u>1.796</u>	<u>637</u>	<u>367</u>	<u>1.530</u>
saldo	4.708	150	1.402	315	647	2.168

Onderwerp van bezwaren

Zowel naar aanleiding van de steekproef-Breda als van elders genomen steekproeven - is onderzocht welke IB-posten aanleiding hebben gegeven tot bezwaren.

¹ Statistiek hof Arnhem

Tabel 3 Ingetrokken beroepschriften in 1986 en 1987

Aantal ingetrokken beroep- schriften waarvoor nog geen vertoogschrift is ingezonden	inkomsten- belasting		vermogens- belasting		vennoot- sch.bel.	
	1986	1987	1986	1987	1986	1987
-zonder vermindering	2033	1890	167	151	169	142
-gedeeltelijke tegemoetkoming	1716	1775	206	169	211	227
-met volledige tegemoetkoming	1218	1044	66	89	126	112

Aantal ingetrokken beroep- schriften waarvoor het vertoogschrift was ingezonden	inkomsten- belasting		vermogens- belasting		vennoot- sch.bel.	
	1986	1987	1986	1987	1986	1987
-zonder vermindering	323	347	17	22	9	15
-gedeeltelijke tegemoetkoming	248	337	20	15	18	29
-met volledige tegemoetkoming	125	140	6	18	11	21

Tabel 4 Bezwaren per IB-post

Post	landelijk	Breda
Inkomen uit vermogen/p.u.	19,3%	10,8%
Buitengewone lasten	14,7	16,4
Inkomen uit arbeid	13,7	19,3
Winst	9,1	12
Aftrekbare kosten	8,8	8,9
Persoonlijke verplichtingen	6,9	4,7
Niet verrekenen voorheffing	3,5	
WIR	2,7	3,5
Comb. 1 t/m 8	7,8	7
Diversen	13,8	13,9

Tabel 5² Onderwerpen van geschillen waarin uitspraak is gedaan

	kamer		primaire aanslag	naheffing/ navordering
	EK	MK		
1. OGB, waarde	144	10	154	-
2. IB/Vpb., winst	95	39	83	51
3. IB, buitengewone lasten	59	7	61	5
4. Premieheffing	50	12	28	34
5. IB, autokostenfictie	59	1	33	27
6. IB, arbeidskosten	48	8	56	-
7. OGB, diversen	44	6	50	-
8. IB, arbeidsinkomsten	36	11	35	12
9. Omzetbelasting	20	18	-	38
10. IB, huurwaardeforfait	26	5	24	7
11. Overige belastingen Lagere Overheden	24	3	27	-
12. IB wel/geen ondernemer	18	6	24	-
13. IB, vermindering inkomen	15	6	14	7
14. VB, waarde	14	6	15	5
15. Milieuheffingen	14	4	18	-
16. BRV, waarde	8	6	-	14
17. Loonbelasting	9	4	-	13
18. IB, persoonlijke verplichtingen	6	6	11	1
19. Successiewet, waarde	5	6	10	1

Uit het onderzoek bij de directie Breda en uit het daarop volgende landelijke onderzoek zijn de volgende gegevens te putten over de aanleiding tot het indienen van bezwaren. Ruim 50% van alle bezwaarschriften volgt op een correctie die de inspecteur op de aangifte heeft aangebracht. Rond 30% van de bezwaarschriften volgt op de aanslag, omdat de belastingplichtige zijn aangifte herzielt. Rond 10% van de bezwaarschriften is een gevolg van een administratieve fout die bij de aanslagregeling door de inspecteur is gemaakt. Rond 10% is een gevolg van een ambtshalve aanslag.

² De cijfers zijn promillages; kleine aantallen zijn niet opgenomen

Analyse bezwaarschriften

De absolute aantallen bezwaarschriften zijn hoog. Zij stijgen ook nog enigszins. Een nadere analyse valt te vinden in het jaarverslag belastingdienst 1987. Daaruit blijkt dat wat de inkomsten- en de vermogensbelasting betreft de absolute getallen wel stegen maar relatief daalden. In 1986 werd in 6,4% van de aanslagen een bezwaarschrift ingediend; in 1987 was dit 5,9%. Wat de inkomsten- en vermogensbelasting betreft blijkt voorts dat van de behandelde bezwaarschriften slechts 0,3% leidt tot het instellen van beroep. Er is geen relatie te vinden tussen de onderwerpen van bezwaren in de bezwaarfase (tabel 4) en de onderwerpen in de beroepsfase (tabel 5). Over de aanleiding tot het instellen van beroep bestaan naast het eerder genoemde rapport-de Vries en het onderzoek van de Directie Breda geen gegevens. Zelfs is het aantal gevallen waarin beroep tegen navorderingsaanslagen (met boetes) is ingesteld, niet bekend.

Aan de onderwerpen van bezwaren binnen de IB kan niet zonder meer een betekenis worden toegekend. Zo blijkt dat de post inkomen uit arbeid in rond 15% van de gevallen leidt tot het indienen van een bezwaarschrift, terwijl aan de andere kant blijkt dat juist bij deze post de ambtshalve aanslag veel voorkomt. Van alle ambtshalve aanslagen bestaat deze post zelfs rond 60%. Welke kan dan de grond zijn voor het indienen van het bezwaarschrift: het feit dat de belastingplichtige moeilijkheden heeft met de regelgeving, danwel het feit dat hij geen gegevens heeft verstrekt, waardoor een ambtshalve aanslag is gevolgd? Ook bij andere posten kan men soortgelijke vragen stellen.

De omzetbelasting genereert eveneens een groot aantal bezwaarschriften; het aantal is niet veel lager dan bij de inkomstenbelasting. De meeste bezwaarschriften hebben betrekking op systeemaanslagen, suppletie en aanvulling op voorheen ingediende bezwaarschriften. Ze zijn dus niet zozeer het gevolg van het bezwaar tegen de inhoud van de aanslag alswel van het feit dat de belastingplichtige tijdelijk in verzuim is geweest³. In de loonbelasting speelt een soortgelijke problematiek.

In de regel kunnen de bezwaarschriften omzetbelasting zonder problemen snel worden afgedaan. Hetzelfde geldt voor de premieheffing, de loonbelasting en de motorrijtuigenbelasting. De kosten van de behandeling

³ Zie bijlage 2.

daarvan worden geschat op f. 40,-- per bezwaar.

De kosten van behandeling van de bezwaarschriften die betrekking hebben op de aanvulling van de eigen aangifte bij de inkomstenbelasting zijn evenmin hoog. De schatting belooft f. 125,-- per post. De overige bezwaarschriften vragen meer tijd en aandacht voor de afdoening. Geschat wordt dat de kosten van behandeling van de bezwaarschriften naar aanleiding van een correctie bij de aanslagregeling, ambtshalve opgelegde aanslagen en administratieve fouten f. 310,-- per post bedragen.

De vermogensbelasting en de vennootschapsbelasting leiden doorgaans tot moeilijke bezwaarschriftprocedures (à f. 310,--).

Totaal kosten de bezwaarschriftprocedures de belastingdienst circa 160 mln. gulden per jaar.

Wat tenslotte de kosten van de belastingdienst betreft verbonden aan de behandeling van een beroepschrift, daaromtrent valt geen exact bedrag te noemen. Als gemiddelde is hier f. 2.000,- per beroepszaak genomen. De aanslag en de bezwaarschriftbehandeling geschiedt hoofdzakelijk door adj. commies, commies, controleur (gemiddeld f. 350,- per dag). Het beroepschrift wordt behandeld door de inspecteurs (per dag f. 615,-). De voor deze werkzaamheden benodigde tijd ligt al naar gelang de aard van de beroepszaak tussen de één en de veertien dagen.

Tenslotte wordt hier nog een enkele opmerking gemaakt over de navorderingsaanslagen. Tegen een navorderingsaanslag is, volgens de geldende regeling, geen bezwaarschrift mogelijk. Ook in het recent aanhangig gemaakte wetsontwerp tot herziening van o.a. de artikelen 16 e.v. van de Algemene wet inzake rijksbelastingen is niet de mogelijkheid opgenomen een bezwaarschrift in te dienen.

Er vanuitgaande dat van een bezwaarschriftbehandeling een belangrijke zeefwerking uitgaat meent de subwerkgroep, zoals nader ter sprake zal komen, dat ook voor navorderingen een bezwaarschriftprocedure in de wet moet worden opgenomen en wel een verplichte bezwaarschriftprocedure.

Er zijn geen recente landelijke cijfers beschikbaar over het aantal beroepszaken dat betrekking heeft op navorderingsaanslagen en de daaraan verbonden boete. Een indicatie is wel te putten uit de rapporten van de eerder genoemde werkgroep-de Vries en van de commissie uit de Vereniging voor Belastingwetenschap. Aangenomen wordt dat ruim 20% van de beroepszaken betrekking heeft op navorderingsaanslagen, inclusief boete.

Analyse beroepschriften

In verhouding tot het aantal bezwaarschriften en zeker in verhouding tot de aantallen aanslagen is het aantal door de rechter te behandelen beroepszaken gering. Het inzicht in het tempo van afdoening door de rechter wordt vertroebeld door de hoge aantallen vóór de zitting ingetrokken beroepschriften. De meeste beroepschriften worden ingetrokken vóórdat de inspecteur een verzoekschrift heeft ingediend; rond drie vijfde daarvan na geheel of gedeeltelijke tegemoetkoming. Met de uitspraak op het bezwaarschrift is de zaak lang niet in alle gevallen bestuurlijk afgedaan. De achterstand in de afdoening van zaken door de belastinghoven is aanzienlijk en neemt nog steeds toe. De termijn van achterstand bij de behandeling van beroepschriften is voor alle gerechtshoven gemiddeld te schatten op 2 jaar.

Een aanzienlijk deel van de zaken wordt bij beschikking afgedaan omdat de beroepen niet ontvankelijk zijn. Het gaat hier als regel om beroepschriften die te laat zijn ingediend. Van de overige beroepschriften blijkt rond 40% geheel of gedeeltelijk gegrond te zijn verklaard en rond 60% geheel ongegrond.

Het percentage gegrond verklaringen is in vergelijking met andere takken van administratieve rechtspraak hoog te noemen. Dit zou erop kunnen wijzen dat de behandeling in de bezwaarschriftenfase in die gevallen nogal eens tekortschoot.

Bij de behandeling van de wetsvoorstellen-Oort is de verwachting uitgesproken dat het aantal ingediende beroepschriften ten gevolge van de invoering van de nieuwe wet met rond 3.000 per jaar zal verminderen. Gelet op de verhouding tussen ingediende en ingetrokken zaken mag men rekenen op een werklastvermindering voor de rechter met rond de 1.200 zaken per jaar. Ook al houdt men hiermee rekening dan nog zal de achterstand, indien de bestaande werkwijze wordt gehandhaafd, niet snel teruglopen. Het bestaan van een achterstand is zowel voor het justiebeleid als voor de belastingdienst frustrerend. De subwerkgroep acht het dan ook aangewezen dat maatregelen worden genomen om deze snel in te lopen.

Indien men ziet naar het aantal zaken dat jaarlijks wordt behandeld, komt men tot een gemiddelde van afgedane zaken van rond 6.000 per jaar, indien niet mee worden geteld de per beschikking afgedane niet-ontvankelijk verklaringen. De praktijk leert dat het beslag dat met dit soort

zaken op de rechter wordt gelegd bepaald niet groot is. 6.000 zaken per jaar afdoen waarvan 2/3 door de enkelvoudige kamer, waarvan het grootste deel leidt tot een mondelinge uitspraak, legt op de 15 belastingkamers van elk drie raadsheren die er op de gerechtshoven zijn in totaal een last van 400 zaken per kamer. Wanneer men rekent op 40 weken waarin zitting wordt gehouden en als men in aanmerking neemt dat twee zittingen per week een niet te zware last leggen op de rechter, mits deze kan beschikken over de nodige administratieve ondersteuning, moet men aannemen dat een last van 10 zaken per week niet overdreven hoog is. Denkbaar zou zijn dat met name door versterking van de ondersteunende sector, het aantal afgedane zaken met 20 á 30% zal kunnen toenemen. De werkgroep beveelt de Minister van Justitie aan om in het bijzonder acht te slaan op de effectiviteit van de inzet van het ondersteunend personeel voor de belastingkamers van de gerechtshoven.

Hoofdstuk 3 Regelgeving nader besproken

Algemeen

In het verre verleden is in de belastingwetenschap met enige regelmaat aandacht besteed aan effectiviteit en conflictopwekkendheid van fiscale regelgeving. Zo wijdt Adriani⁴ omvangrijke beschouwingen aan de neven-doelen van belastingwetgeving. Deze nevendoelen zijn, zo stelt hij, vaak zo belangrijk dat de opbrengst van een heffing van geen enkel belang meer is. De laatste decennia evenwel zijn er van wetenschappelijke zijde weinig bijdragen meer geleverd tot dieper inzicht in deze materie. De subwerkgroep heeft derhalve geen aanknopingspunten voor diepgaande beschouwingen. Wel meent zij dat gesteld kan worden dat de volgende elementen een rol spelen bij de beoordeling van de effectiviteit en conflictopwekkendheid van fiscale regelgeving.

- Het verbinden van financieel belang aan bepaalde (bijzondere) omstandigheden.
- Het overmatig sturen van ontwikkelingen op vele uiteenlopende en betrekkelijk smalle sectoren van het maatschappelijk leven door middel van het fiscale instrument.
- Onduidelijkheid in de afbakening van doelgroepen.

Indien aan deze elementen meer aandacht wordt geschonken bij het wetgevingsproces zal de conflictopwekkendheid van de fiscale regelgeving waarschijnlijk kunnen worden teruggedrongen, zo meent de subwerkgroep. Het is echter stellig van belang dat aan dit onderwerp in de toekomst nader aandacht wordt besteed. De wetgever zal hier alert moeten zijn en de wetenschap zal hem daarbij moeten steunen.

De implicaties van de recente wetwijzigingen

In de inkomstenbelasting en de loonbelasting brengt de wet die gevolgd is op de voorstellen van de Commissie-Oort op een reeks van punten wijzigingen aan. Het gaat hier met name om de regeling van de buitengewone lasten, de autokostenfictie, de arbeidskosten en de premieheffing. De premieheffing wordt volgens de nieuwe regeling zodanig geïntegreerd met de belastingheffing dat daarop toegespitste bezwaren en beroepen

⁴ Prof. dr. P.J.A. Adriani, Het belastingrecht; zijn grondslagen en ontwikkeling, Amsterdam 1948.

in de toekomst niet meer te verwachten zijn. De buitengewone lasten zijn slechts aftrekbaar nadat een hoge drempel is overschreden. De autokostenfictie zal in de toekomst ook minder aanleiding geven tot het indienen van bezwaren en beroepen. Minder arbeidskosten komen voor aftrek in aanmerking. Daartegenover staat een toename van het aantal bezwaar- en beroepschriften naar aanleiding van het voorstel tot beperking van aftrek van gemengde kosten in de winstsfeer. In de privésfeer daarentegen treedt naar verwachting weer een vermindering op.

De gevolgen van de werkbelasting zijn bij de behandeling van de wetsontwerpen ter sprake gekomen. Verwacht wordt dat de beperking van de buitengewone lastenaftrek zal leiden tot een vermindering van het totale aantal beroepen met rond 230 beroepszaken.

De nieuwe regeling van de aftrekbaarheid van kosten van verwerving en van de gemengde kosten in de winstsfeer zal per saldo leiden tot een besparing van 450 beroepszaken. De samenvoeging van de inkomstenbelasting met de premieheffing volksverzekering zal naar schatting 2.500 beroepszaken minder opleveren. Te samen leiden de wijzigingen als gezegd tot een vermindering van ruim 3.000 beroepszaken, waarbij overigens wel in aanmerking moet worden genomen dat het gaat om ingediende beroepschriften. Omdat 60% daarvan vóór de behandeling ter zitting wordt ingetrokken, zal de werklast van de rechter in eerste aanleg jaarlijks met 1.200 zaken afnemen. Geschat wordt dat door vermindering van het aantal beroepsprocedures een besparing wordt bereikt van 20 mensjaren.

Los van de recente wijziging van de wet op de inkomstenbelasting kan erop gewezen worden dat de conflictgevoelige Wet Investeringsrekening (de WIR) na 1982 (de tabel 4 is van 1982) een aantal wijzigingen heeft ondergaan. Sinds 29 februari 1988 is tenslotte de basispremie op nihil gesteld. Doordat thans nog slechts de KST (kleinschaligheidstoeslag) bestaat, is het belang van de regeling afgenomen. Het lijkt daarom ook aannemelijk dat in de toekomst het aantal WIR-procedures verder zal afnemen.

Een belangrijk deel van de zaken welke de belastingkamers van de gerechtshoven moeten verwerken, heeft betrekking op de onroerend goedbelasting. De regelgeving daarvan komt in het volgende hoofdstuk ter sprake.

Ook de omzetbelasting genereert beroepschriften en bezwaarschriften. Zoals hiervoor al ter sprake is gekomen zijn de bezwaarschriften hier vooral veroorzaakt door administratieve gebreken van de belastingplichtigen. Zij kunnen dan ook op eenvoudige wijze worden hersteld. De last van de beroepszaken is in verhouding tot het aantal bezwaarschriften gering.

De regelgeving is op onderdelen stellig conflictopwekkend, doch de Nederlandse wetgever heeft nauwelijks middelen om hierin verandering aan te brengen. De besluitvorming omtrent de regelgeving geschiedt immers in EG-verband.

Tenslotte wordt hier ingegaan op de conflictopwekkendheid van de motorrijtuigenbelasting. Er zijn in ons land circa 5 mln. motorrijtuigen. Daarvoor worden circa 16 mln. aangiften MRB gedaan (eerste aangifte, vervolgaangiften, overschrijvingen, teruggaaf). Het betalen van MRB is verplicht bij "gebruik van de weg" (rijden en stilstaan). Het betalen van MRB is dus niet gekoppeld aan het gebruik van de weg en aan het bezit/het houden van een motorrijtuig. Deze koppeling, die al tientallen jaren wordt beoogd, is destijds niet tot stand gekomen omdat het kentekenregister onvoldoende garantie bood voor het daaraan ophangen van de (inmiddels) f. 3 mrd. aan opbrengst van MRB.

Wordt met een motorrijtuig de weg gebruikt en is ingevolge de huidige regeling de MRB niet vooraf betaald, dan volgt een naheffingsaanslag. Deze wordt op grond van art. 16 Wet MRB berekend over de laatste 12 maanden onder aftrek van de belasting die in die 12 maanden wel was betaald. De nageheven belasting wordt vervolgens verhoogd met 100 percent waarbij de inspecteur zich niet hoeft te verdiepen in de vraag van opzet of schuld anders dan in b.v. art. 18 AWR.

Er worden jaarlijks ca. 5 mln. controles ingesteld. Deze leiden tot ca. 400.000 naheffingsaanslagen die weer uitmonden in ruim 70.000 bezwaarschriften en ca. 3.500 beroepschriften. Omdat er alleen een inspecteur der MRB is te Apeldoorn komen deze beroepschriften allemaal terecht bij het gerechtshof Arnhem. Het is de subwerkgroep bekend dat een nieuw systeem van kentekenregistratie (NKR) in het kader van de nieuwe Wegenverkeerswet wordt voorbereid. Dit systeem maakt de invoering van een houderschapsbelasting MRB mogelijk. Wetsvoorstellen terzake zijn inmiddels bij de Raad van State aanhangig gemaakt. Aangenomen mag worden dat wijziging van de Wet MRB tot een aanzienlijke daling van het aantal geschillen zal leiden. Nu een nadere regelgeving op handen is, heeft de

subwerkgroep afgezien van onderzoek naar de gronden van de bezwaren.

Hoofdstuk 4 Begripsuniformering

Het is niet voor het eerst dat een werkgroep of een commissie een studie maakt van de conflictopwekkendheid van de belastingwetgeving. Met name de behandeling van bezwaar- en beroepschriften zijn sedert 1980 al twee keer in werkgroep of commissieverband in beschouwing genomen. In 1981 rapporteerde de eerder genoemde werkgroep onder voorzitterschap van G.W.R. de Vries. Zijn aanbevelingen hadden voornamelijk betrekking op de bezwaarschriftenregelingen. In 1985 verscheen het rapport van de eerder genoemde commissie uit de Vereniging voor Belastingwetenschap (geschriften van de vereniging nr. 166). In dit rapport is behalve aan de bezwaarschriftprocedure en aan de behandeling van beroepen ook aandacht besteed aan de wetgeving.

Met een reeks van voorbeelden adstrueert de commissie haar klacht dat de wetgever weinig aandacht schenkt aan de gevolgen van wetswijzigingen voor het justitie-apparaat. In het algemeen laat de commissie het bij deze klacht. Wel bepleit zij uitdrukkelijk aandacht voor begripsuniformering. Deze zou tot beperking van de conflictopwekkendheid kunnen leiden.

De subwerkgroep heeft twee onderwerpen in beschouwing genomen: de regeling van de waardebepaling van onroerend goed en de gevolgen daarvan voor de belastingheffing en voorts het begrip ondernemerschap.

Het waardebegrip

In 1987 heeft de voorlopige Raad voor Vastgoed Informatie (RAVI) een advies uitgebracht dat strekt tot het vaststellen van een wet waardebepaling onroerend goed (WOG). De subwerkgroep heeft van dit rapport kennis genomen. Hij onderschrijft de door de commissie uitgesproken verwachting dat door de invoering van een uniforme regeling voor de waardebepaling van onroerend goed de kans op verschillen in de uitvoering zal worden verkleind, terwijl ook uiteenlopende jurisprudentie over datzelfde begrip kan worden voorkomen. De subwerkgroep heeft er kennis van genomen dat de Ministerraad in dit jaar besloten heeft een wetsvoorstel voor te bereiden met daarin een uitwerking van de hoofdlijnen van het RAVI-rapport. Het wetsvoorstel is opgenomen in het fiscale

wetgevende programma voor de jaren '90.

Ondernemer

De subwerkgroep heeft er na uitvoerige discussie van afgezien een voorstel te doen strekkende tot de uniformering van het begrip ondernemer of ondernemersschap. Zij heeft geconstateerd dat het begrip onderneming of ondernemer in verschillende wetten ook een verschillende betekenis heeft. De conflictopwekkendheid is echter minder hierdoor veroorzaakt, danwel door het feit dat het ondernemer zijn uiterst moeilijk is af te bakenen en dat in verschillende omstandigheden verschillende voordelen aan het ondernemer zijn, zijn verbonden. De werkgroep heeft voorts in aanmerking genomen dat één van de belangrijkste voordelen, de zelfstandigenaftrek voor ondernemers, in 1984 door de wetgever bewust is ingevoerd.

Hoofdstuk 5 Voorstellen tot verbetering van bezwaar- en beroepschrift-procedures

In navolging van de werkgroep-de Vries (1981) en van de commissie uit de Vereniging voor belastingwetenschap (1985) gaat de subwerkgroep er van uit dat de wijze waarop bezwaarschriften worden behandeld invloed heeft op de mate waarin mensen in beroep gaan. Hij heeft daarom ook ruime aandacht geschonken aan de behandeling van de bezwaarschriften. Een tweede reden geven de kosten van de behandeling die, zoals eerder opgemerkt, aanzienlijk zijn (circa 160 mln. per jaar). De subwerkgroep heeft aandacht besteed aan de voorstellen gedaan door de werkgroep-de Vries en door de commissie uit de Vereniging voor Belastingwetenschap. Zij heeft ook los daarvan gepoogd voorstellen te ontwikkelen die kunnen leiden tot vermindering van het aantal bezwaarschriften. Een belangrijk punt daarbij is het feit dat volgens het thans aanhangige ontwerp Algemene wet bestuursrecht een bezwaarschriftregeling zal worden ingevoerd voor alle gevallen dat justitiabelen bezwaar hebben tegen een beschikking van de overheid. Het ligt weliswaar voor de hand dat voor de belastingwetgeving een op enige punten van de algemene regeling afwijkende regeling tot stand zal worden gebracht, doch de subwerkgroep gaat er van uit dat de hoofdlijnen van de Awb ook van toepassing zullen zijn op de fiscale wetgeving. De subwerkgroep wil er reeds thans op wijzen dat het daarvoor wenselijk is deze toepasselijkheid op de belas-

tingwetgeving niet eerder te doen ingaan dan in 1992/1993.

Voorstellen uit het recente verleden

De werkgroep-de Vries heeft in 1981 een aantal aanbevelingen gedaan.

Zij betreffen:

1. De tussen de "eenheden" (inspecties e.a.) bestaande verschillen in aantal bezwaar- en beroepschriften.
2. De achtergronden van het hoge percentage intrekkingen van beroepschriften.
3. De motieven die tot het instellen van beroep hebben geleid (gedragswetenschappelijk onderzoek is gewenst).
4. Correcties naar aanleiding van landelijke, branche-gerichte acties.
5. Afwijzen bezwaar en opleggen navorderingsaanslag steeds in overleg met teamleider.
6. Verbetering informatie belastingplichtige omtrent de argumenten die ten grondslag liggen aan ambtelijke beslissingen in de bezwaar-c.q. navorderingsfase.
7. Gerichte voorlichting over veel voorkomende geschilpunten.

De voorstellen van de commissie uit de Vereniging voor Belastingwetenschap worden als volgt samengevat:

a.

Verbeteringen in de bestaande bezwaarschriftprocedure⁵:

- de uitspraak moet worden gedaan door een gekwalificeerd ambtenaar, die niet zelf de aanslag heeft geregeld;
- de belastingplichtige aan wiens bezwaar niet of niet geheel kan worden tegemoet gekomen, wordt in de gelegenheid gesteld te worden gehoord desverlangd in tegenwoordigheid van de aanslagregelende ambtenaar;
- indien de ambtenaar niet aan de bezwaren tegemoetkomt, dient hij de uitspraak zodanig te motiveren dat de belastingplichtige de gronden voor de afwijzing van zijn bezwaar daaruit ten volle kan kennen (art. 25, lid 4, AWR, op te nemen in een nieuw art. 25 a AWR);
- indien de ambtenaar zich bij het hof beroept op andere feiten en omstandigheden dan in de uitspraak zijn vermeld, zal de rechter daarmee slechts zodanig rekening houden als hij naar zijn mening

⁵ Par. 3.1 van het rapport.

behoort te doen;

- de toestemming tot prorogatie wordt geacht te zijn verleend indien niet binnen een bepaalde termijn uitspraak is gedaan (de commissie noemt een termijn van 1 jaar).

ad. a

De meerderheid van de commissie achtte deze procedure te zwaar voor alle bezwaarschriften. De nadruk dient te vallen op de eis dat "in het bijzonder in de zaken waarin beroep wordt ingesteld de uitspraak, die de grondslag vormt voor dat beroep, voldoet aan de reeds genoemde eisen dat zij uitvoerig is gemotiveerd en dat zij een deugdelijke, objectieve heroverweging van de eerder genomen beslissing door een daartoe aangewezen tweede ambtenaar inhoudt". Deze meerderheid beveelt een twee fasen-systeem aan: eerst een beschikking naar aanleiding van het bezwaar die niet rechtstreeks voor beroep vatbaar is en ook door de aanslagregelende ambtenaar kan worden gegeven. De belastingplichtige kan binnen twee maanden een uitspraak vragen. Alsdan dient bovengenoemde procedure te worden gevolgd. De minderheid betoogt dat niet alleen aan de uitspraken, maar in het algemeen aan de behandeling van de bezwaarschriften meer en zwaardere formele eisen moeten worden gesteld. Zij besteedt in het bijzonder aandacht aan de correctie van de aangifte. "Het nauwelijks corrigeren van de aangifte kan zeer negatief uitwerken op de bereidheid van de belastingplichtige mee te werken aan de oplossing van het geschil. Op basis van een zorgvuldig ingevulde aangifte en duidelijkheid bij de correcties van de aangifte mag men van de belastingplichtige een gemotiveerd bezwaarschrift verwachten". De aan het woord zijnde leden wezen er op dat er daarbij van moet worden "uitgegaan dat de belastingplichtige in de bezwaarfase alle feiten en omstandigheden die van belang zijn voor de vaststelling van de belastingschuld naar voren heeft gebracht". Als dat niet is gebeurd, zo merken zij op "zal het hof met andere feiten en omstandigheden slechts rekening houden voorzover het dit in het kader van een zeer behoorlijke procesorde en voorzover daarom wordt verzocht, geraden acht" (par. 3.1.b).

b.

De commissie meent dat de bezwaarschriftenprocedure ook voor navorderingsaanslagen moet worden ingesteld

c.

Tegen beschikkingen inzake herkapitalisering en fusie moet bezwaar kunnen worden gemaakt.

d.

Voorts doet de commissie voorstellen over rechtspraak. Deze betreffen bijstand van de rechter, technische hulpmiddelen.

e.

wat de wetgeving betreft wijst de commissie in het bijzonder op de wenselijkheid van een uniforme waardering van onroerende goederen.

Voorstellen van de subwerkgroep inzake bezwaren inkomstenbelasting

In hoofdstuk 1 is er reeds op gewezen dat circa 30% van de bezwaarschriften verband houdt met een verbetering van de eerder ingediende aangifte van de belastingplichtige. De subwerkgroep wijst erop dat hier, als regel, geen sprake is van bezwaar tegen de beschikking van de overheid (immers de inspecteur heeft in deze gevallen beslist conform de aangifte van de belastingplichtige) zodat van een eigenlijk bezwaarschrift nauwelijks kan worden gesproken. De subwerkgroep heeft de vraag onder ogen gezien of deze omstandigheid zou dienen te leiden tot wijziging van de regelgeving, b.v. in die zin dat degene die aan de inspecteur een wijziging van de aanslag vraagt op grond van door de belanghebbende na de aangifte ingediende correctie eerst een beslissing ontvangt op dat verzoek. Vervolgens zou hij als hij tegen de beschikking daaromtrent bezwaar heeft een bezwaarschrift in de zin van de Awb kunnen indienen. De subwerkgroep meent echter dat zulk een wijziging niet tot verlichting van de last van de uitvoering zal leiden en ziet daarom af van het doen van voorstellen. Aan de andere kant wijst de subwerkgroep erop dat in deze gevallen nauwelijks sprake is van bezwaarschriften zodat er bij beschouwing van de kosten rond 30% buiten de rekening ware te houden.

De bezwaarschriften die hun grond vinden in het feit dat de inspecteur een correctie op de aangifte heeft aangebracht, leiden wel tot voorstellen tot wijziging van de regelgeving. Het gaat hier om rond 50% van het aantal ingediende bezwaarschriften.

Laat men de bezwaarschriften in verband met het indienen van een verzoek tot verbetering van de eigen aangifte buiten beschouwing, dan valt vast te stellen dat rond 70% van de eigenlijke bezwaarschriften gegenereerd wordt door het feit dat de inspecteur een correctie heeft aangebracht. Van deze 70% blijkt uit het onderzoek in Breda en uit de daarna gehouden landelijke steekproeven dat meer dan 50% geheel wordt toegewezen en

meer dan 25% gedeeltelijk wordt toegewezen.

De subwerkgroep stelt voor om in de wet een regeling te treffen die nauw aansluit bij de aanwijzingen in de Beleidskaderbrieven welke door de Directeur-Generaal der Belastingen reeds zijn gegeven. Volgens deze beleidskaderbrieven dient in geval van een voorgenomen correctie op het aangegeven inkomen vooraf contact te worden opgenomen met de belastingplichtige. Bestaat de correctie echter uit het verbeteren van een telfout of uit een bijtelling waarvan met stelligheid kan worden aangenomen dat de belastingplichtige van het genieten van dat inkomen op de hoogte is, dan behoeft geen contact te worden opgenomen. In alle overige gevallen van correctie van het aangegeven inkomen dient vooraf contact op te worden genomen met de belastingplichtige.

In aansluiting op deze beleidsregel stelt de subwerkgroep voor om de verplichting vooraf contact op te nemen en tevens de gelegenheid te geven tot het maken van opmerkingen - hetzij schriftelijk hetzij mondeling - in de wet op te nemen. De inspecteur, zo zal in de wet verder moeten worden bepaald, kan van de mededeling afzien indien het gaat om een correctie die geboden is. In de toelichting op zulk een wetsbepaling ware te verklaren dat het hier gaat om gevallen zoals het herstel van een kennelijke schrijffout of het bijtellen van loon waarvan de belastingplichtige zonder meer weet dat hij het heeft ontvangen.

In de subwerkgroep is erop gewezen dat de wetswijziging niet voor 1992/1993 haar beslag dient te krijgen, omdat de belastingdienst de gelegenheid dient te hebben om de uitvoeringspraktijk voor te bereiden. De subwerkgroep wijst er tenslotte op dat het niet naleven van de voorgestelde wettelijke regeling sanctieloos is. Dit is vanzelfsprekend; de enige denkbare sanctie zou zijn dat, indien de inspecteur zou nalaten de betrokkene in de gelegenheid te stellen van zich te doen horen, deze niet meer bevoegd zou zijn een correctie aan te brengen. Dit is een sanctie die te ver gaat naar het oordeel van de subwerkgroep.

De subwerkgroep doet voorts een voorstel over de bezwaarschriften. De bezwaarschriftprocedure moet helderheid verschaffen. Daarom acht de subwerkgroep het gewenst dat in de Algemene wet inzake rijksbelastingen wordt bepaald dat bezwaarschriften de bestanddelen van het voorwerp van de belasting dienen te vermelden waartegen het bezwaar is gericht. De bezwaren moeten zijn gemotiveerd. Het beroep is dan vervolgens gericht tegen de uitspraak op bezwaarschriften in die zin, dat de rechter niet

andere feiten en omstandigheden dan in de bezwaarfase naar voren zijn gebracht, slechts rekening houdt voorzover dit in het kader van een behoorlijke procesorde toelaatbaar is.

Enige leden van de werkgroep kunnen zich met dit voorstel niet verenigen. Zij stellen voor de huidige werkwijze, die in de praktijk geen problemen geeft, te handhaven. Zij vrezen namelijk dat het voorstel, waarmee beoogd wordt te voorkomen dat in beroep alsnog elementen aan de discussie worden toegevoegd die in de bezwaarfase niet aan de orde zijn geweest, averechtse gevolgen zal hebben. Het gevolg zal naar de mening van deze leden zijn dat belastingplichtigen, om te voorkomen dat zij eventuele beroepsmogelijkheden verspelen, al in de bezwaarfase een beroep gaan doen op de al dan niet-commerciële fiscale rechtshulp. De niet-commerciële rechtshulp is daarop niet ingesteld, terwijl de commerciële hulp uiteraard kosten met zich brengt. Dit zal ertoe leiden dat de drempel voor de belastingplichtigen om gebruik te maken van hun recht op bezwaar en beroep wordt vergroot. Het is met name om deze reden dat de genoemde leden de voorkeur geven aan de huidige vormvrije laagdrempelige bezwaar- en beroepsprocedure, waarbij opmerking verdient dat een beroepschrift ook thans reeds moet worden gemotiveerd. Van andere zijde is hierover opgemerkt dat helderheid en doorzichtigheid van de bezwaarfase voorwaarden zijn voor het goede verloop van de beroepsprocedure. Ook in beroepsprocedures moet duidelijk zijn waarom het geschil gaat.

Wat betreft de procedure van de behandeling van een bezwaarschrift merkt de subwerkgroep op dat de belastingrechter thans tot praktijk heeft om fouten of gebreken tijdens de behandeling van de bezwaarprocedure zelf te corrigeren. In die gevallen doet de belastingrechter datgene wat de inspecteur had behoren te doen. De wet dwingt niet tot deze uitleg. Wel dient in de belastingwetgeving te worden voorzien in de mogelijkheid dat, indien de belastingrechter de beslissing op bezwaarschrift vernietigt (op grond van het feit dat de voorschriften omtrent de behandeling niet zijn nageleefd) een tweede behandeling op bezwaarschrift zal volgen. De Algemene wet inzake rijksbelastingen gaat er thans van uit dat slechts éénmaal op bezwaarschrift kan worden beslist.

Voorstellen van de subwerkgroep inzake beroepen

De subwerkgroep beschikt over cijfermatige gegevens ontleend aan de statistieken van het CBS (bijlage 1). De gegevens leveren het volgende beeld op.

Opvallend hoog zijn de aantallen ingetrokken zaken. De meeste zaken worden ingetrokken voor de mondelinge behandeling. De subwerkgroep wijst op het navolgende. Hoog is het aantal zaken dat aan het einde van een jaar nog aanhangig is. Bij de beoordeling daarvan mag men er (voor de berekening) van uitgaan dat intrekking plaatsvindt in het jaar van binnenkomst. De "werkvoorraad" per 1 januari geeft daadwerkelijk het aantal te behandelen zaken aan. Gemiddeld genomen moet men ervan uitgaan dat het $2\frac{1}{2}$ jaar na het indienen van het beroepsschrift zal zijn dat de zaak op de rol wordt gebracht. Van deze $2\frac{1}{2}$ jaar zal men ruim een half jaar moeten aftrekken, omdat een zaak niet eerder voor een behandeling rijp is dan nadat griffierecht is voldaan, gegevens zijn ingewonnen, een verzoekschrift en daarop wellicht een nader verzoekschrift zijn ingediend. Het is ondoenlijk de kosten van een langdurende behandeling van beroepszaken te kwantificeren. Veel beroepen hebben een incidentele betekenis. De inspecteurs kunnen wel verder, ook al is een uitspraak in beroep hangende. In een niet te verwaarlozen aantal zaken zal de uitspraak van de rechter gevolgen hebben voor de uitvoering in de toekomst van een bepaald stuk regelgeving. Laat een uitspraak lange tijd op zich wachten, dan komen de uitvoeringsorganen onder druk te staan. Meer algemeen: de rechtszekerheid is in het geding. De commissie uit de Vereniging voor Belastingwetenschap wees in haar gedegen rapport op het belang dat een zorgvuldige bezwaarschriftprocedure heeft voor een goede en snelle rechtspraak. Met de invoering van een bezwaarschriftprocedure naar het model van de Awb valt reeds veel te winnen. De subwerkgroep heeft een voorstel gedaan om voor de directe belastingen de correctieprocedure te formaliseren. Zij verwacht dat het aantal bezwaarschriften inzake de IB met 25% kan afnemen. Een zorgvuldige bezwaarschriftenprocedure kan voorts leiden tot vermindering van het thans zeer hoge aantal ingetrokken beroepschriften. De rechter zal over zodanige assistentie moeten beschikken dat de afdoening van beroepszaken geen vertraging ondervindt.

De vinger moet aan de pols blijven. De subwerkgroep stelt vast dat instrumenten daarvoor thans ontbreken. Het zal noodzakelijk zijn dat de belastingdienst inzicht heeft in de aard van de bezwaren, de onderwer-

pen, en in de aanleiding tot het indienen van het bezwaar. Het verzamelen van gegevens hieromtrent kost stellig tijd, maar een beheersing van de omvang zal deze tijd meer dan goed maken. De subwerkgroep beveelt aan een administratie op te zetten, waaruit kan blijken van welke aard de bezwaren en beroepen zijn en wat de aanleiding tot het indienen van een bezwaar of beroep is. Hij heeft vastgesteld dat deze gegevens sinds 1988 reeds met behulp van een in samenwerking met het CBS breed opgezet steekproefbestand worden verzameld.

Samenvatting van de aanbevelingen.

- In de wet dient een verplichting opgenomen te worden om bij een voorgenomen correctie vooraf contact op te nemen met de belastingplichtige.
- In een bezwaarschrift dienen de bestanddelen van het inkomen waartegen het bezwaar zich richt vermeld te worden.
- Het beroep richt zich slechts tegen de uitspraak op bezwaarschrift. Een aantal leden van de subwerkgroep stelt echter voor de huidige aanpak te handhaven, zodat bij beroep ook elementen kunnen worden ingebracht die in de bezwaarfase niet aan de orde zijn gesteld.
- De belastingrechter dient over de bevoegdheid te beschikken de zaak bij een gebrekkige bezwaarschriftbehandeling terug te verwijzen. Hiertoe is een wetswijziging noodzakelijk omdat nu slechts één keer op bezwaarschrift kan worden beslist.
- Om beter inzicht te krijgen in de aard, de onderwerpen en de aanleiding tot het indienen van bezwaar en beroep, beveelt de subwerkgroep de belastingdienst aan een administratie op te zetten, waaruit deze gegevens kunnen blijken.
- Aanbevolen wordt meer acht te slaan op de effectiviteit van de inzet van het ondersteunend personeel voor de belastingkamers van de gerechtshoven.

Bij de gerechtshoven ingediende en afgedane beroepen inzake directe en indirecte belastingen en premieheffing sociale
 verzekeringswetten

	Op 1 januari	In de loop van het jaar													
	aan- hangig	inge- diend	ingetrokken				Afgedaan met								
			voor monde- linge behand- ling	tijdens of na mond. behandeling			niet-ontvankelijk verklaring				gegrond verklaring				
							uitspraak			besct lk- king		uitspraak			
							mondeling	schriftelijk				mondeling	schriftelijk		
							meerv. kamer	enkelv. kamer	meerv. kamer	enkelv. kamer		meerv. kamer	enkelv. kamer	meerv. kamer	enkelv. kamer
	1984	31004	23150	13561	214	479	9	233	25	121	4230	168	1424	439	469
	1985	27551	23361	12785	173	508	14	152	24	95	3220	303	1195	504	363
	1986	27479	21924	12215	169	613	7	243	9	37	3569	422	1245	418	309
	1987	25889	22288	11626	173	796	22	316	21	44	2511	168	1114	573	292
Inkomstenbelasting															
	1984	niet beschikbaar													
	1985	10825	10381	6166	63	204	4	37	10	13	1443	101	416	269	137
	1986	10722	9685	5593	75	282	1	19	-	5	1320	101	524	220	163
	1987	10361	9631	5248	73	311	8	23	2	7	926	85	583	298	117
MRB															
	1984	niet beschikbaar													
	1985	3353	3123	1375	-	70	-	-	-	40	451	-	-	-	36
	1986	3924	2892	1501	-	46	-	-	-	8	839	-	1	-	10
	1987	3753	3022	1312	1	90	-	-	-	10	504	-	-	1	24
OB															
	1984	niet beschikbaar													
	1985	1553	1388	776	10	33	-	10	5	8	189	25	106	76	47
	1986	1444	1419	629	18	46	2	10	1	1	180	21	109	59	18
	1987	1510	1665	791	12	64	1	10	-	-	112	17	69	55	29
VpB															
	1984	niet beschikbaar													
	1985	1011	877	579	13	6	1	-	-	1	102	9	10	44	9
	1986	1039	890	571	15	4	-	-	-	-	77	9	10	36	2
	1987	1133	993	644	9	7	1	-	-	-	53	4	12	47	5
OGA															
	1984	niet beschikbaar													
	1985	4299	2317	800	37	84	2	19	1	12	264	128	489	19	62
	1986	3738	1695	653	12	90	-	47	-	4	299	227	349	18	60
	1987	2763	1999	641	14	169	-	18	1	3	203	14	250	47	57
Volksverzekeringen															
	1984	niet beschikbaar													
	1985	2270	2853	1795	20	60	4	71	6	19	481	8	61	4	9
	1986	2392	2786	1823	16	95	4	63	8	15	527	10	67	6	16
	1987	2334	2725	1557	24	61	12	49	15	17	431	8	74	21	15

Tabel 2

Hoge Raad: Cassatieberoepen inzake directe en indirecte belastingen en premieheffing sociale verzekeringswetten

	Op 1 januari aanhangig	in de loop van de periode in- gediend	Arresten door de Hoge Raad gewezen op beroepen in cassatie				Op andere wijze beëindigd	Totaal beëindigd	Aan het eind van de periode aan- hangig
			niet- ontvanke- lijk ver- klaring	verwerping van het beroep	gehele of gedeeltelijke vernietiging van de uitspraak met				
					beslissing ten prin- cipale	verwijzing			
1984	455	726	44	349	46	79	2	518	661
1985	646	781	62	420	56	99	6	643	784
1986	785 ¹	811	34	492	65	110	43	744	852
1987	852	739	42	496	54	130	14	736	855
IB									
1984	203	344	10	171	20	40	-	241	306
1985	297	376	21	198	25	54	5	303	370
1986	371	402	11	259	33	53	8	364	409
1987	408	375	17	258	33	56	7	371	412
MRB									
1984	25	41	14	28	-	-	-	42	24
1985	25	38	5	26	1	-	1	33	30
1986	29	65	11	35	1	3	1	51	43
1987	44	59	8	23	-	8	2	41	62
OB									
1984	45	59	2	23	6	13	1	44	59
1985	59	75	5	33	4	6	-	48	86
1986	86	67	1	30	4	14	1	50	103
1987	103	71	1	39	9	17	5	71	103
VpB									
1984	32	45	3	15	1	4	-	23	54
1985	53	37	7	20	8	9	-	44	46
1986	46	52	1	17	4	5	-	27	71
1987	71	41	-	27	1	8	-	36	76
OGB									
1984	45	90	7	45	2	3	-	57	78
1985	75	81	9	56	3	15	-	83	73
1986	73	98	2	59	8	9	30	108	93
1987	93	67	4	69	5	17	-	95	65
Volksverzekeringen									
1984	12	22	3	8	3	1	-	15	19
1985	20	31	11	13	2	-	-	26	25
1986	25	29	4	19	3	2	-	28	26
1987	26	24	8	14	-	-	-	22	28

							Totaal	Beroepen	Vrij-	aantal mondelinge	Aantal gehoorde	Vervanging	Vrijstel-	Cassatie
							Bein-	aan het	stelling	behandelingen	getuigen	mondelinge	ling	tegen
							diga	eind van	griffie-			uitspraak	griffie-	eind-
ongegrond verklaring								het jaar	recht			door	recht	uitspraak
								aan-	verleend	meerv. enkelv.	meerv. enkelv.	kamer/	schrif-	verleend
								hangig		kamer	kamer	Raadsheer	telijke	
												commissaris	uitspraak	

Bijlage 3b

Omzetbelasting

1. De omzetbelasting moet op aangifte worden voldaan binnen een maand na afloop van het aangiftetijdvak. Indien de voorbelasting de te betalen omzetbelasting overtreft wordt het verschil aan de ondernemer teruggegeven. Hiervoor wordt een teruggaafbeschikking aan de ondernemer gezonden. In eerste instantie worden de door de ondernemer verstrekte gegevens op de ingediende aangifte aanvaard. De verleende teruggaven worden verleend onder voorbehoud van correctie bij controle.

Indien de ondernemer geen aangifte omzetbelasting doet wordt een ambtshalve aanslag opgelegd (artikel 20 Algemene wet inzake rijksbelastingen). De hoogte van de enkelvoudige belasting van deze aanslag wordt bepaald aan de hand van de hoogste positieve aangifte van het afgelopen jaar en wordt opgehoogd met een percentage van maximaal 25.

Indien de ondernemer na het opleggen van bovengenoemde aanslag (artikel 20 AWR) alsnog een aangifte indient, zal de reeds opgelegde aanslag in overeenstemming worden gebracht met deze aangifte. Dit kan betekenen dat de aanslag wordt verminderd (indien de verschuldigde omzetbelasting volgens de aangifte minder bedraagt dan het bedrag van de aanslag). De aanslag wordt vernietigd indien geen omzetbelasting verschuldigd is (nihilaangifte), of de aangifte geeft een terug te ontvangen bedrag aan. Ook deze verminderingen van de aanslagen worden verleend onder het voorbehoud van correctie bij later onderzoek.

Door de ondernemers kan op grond van artikel 24 van de AWR bezwaar worden gemaakt tegen het bedrag dat als belasting op aangifte is voldaan. Dit kan betekenen dat een aanslag wordt opgelegd (positieve correctie) of dat een teruggaaf wordt verleend (negatieve correctie). Ook deze teruggaaf wordt verleend onder voorbehoud van correctie bij later onderzoek.

Alle ondernemers worden periodiek onderworpen aan een controle.

De verschuldigde omzetbelasting wordt verrekend. Indien blijkt dat op de aangiften over de gecontroleerde periode te weinig omzetbelasting is betaald, dan wordt voor het verschil een naheffingsaanslag (eventueel met verhoging) opgelegd. Indien bij de controle blijkt dat teveel op aangifte is afgedragen c.q. te weinig is teruggevraagd,

dan wordt het verschil op verzoek teruggegeven.

2. In het jaar 1987 werden 250.925 ambtshalve naheffingsaanslagen omzetbelasting opgelegd. Het bedrag aan enkelvoudige belasting was f. 4.579.978.000,- en het bedrag van de verhoging was f. 180.478.000,-. Deze aanslagen werden opgelegd omdat de aangifte omzetbelasting niet - of te laat - werd gedaan. Het aantal bezwaarschriften tegen de ambtshalve naheffingsaanslagen was 164.391 en het bedrag van de vermindering was f. 4.001.794.049,-. De oorzaak van het aantal en het hoge bedrag aan verminderingen is gelegen in het feit dat in een aantal gevallen pas na het opleggen van de ambtshalve aanslag de aangifte wordt ingediend. De aanslag wordt door de inspecteur in overeenstemming gebracht met het bedrag van de aangifte.

In 1987 werden ook nog 139.201 naheffingsaanslagen opgelegd naar aanleiding van een ingestelde controle of naar aanleiding van een vrijwillige verbetering van de aangifte(n) omzetbelasting.

Het bedrag van deze naheffingsaanslagen was f. 1.585.316.371,- en het bedrag van de verhoging was f. 171.445.386,-.

Het aantal bezwaarschriften tegen deze aanslagen was 28.629 en het bedrag van de vermindering was f. 321.032.718,-.

Het aantal bezwaarschriften omzetbelasting is voor een groot deel niet of nauwelijks te beïnvloeden door de inspecteur.

De inspecteur heeft uitsluitend invloed op het aantal aanslagen naar aanleiding van controle (in 1987: 33.900, bedrag 550 mln.).

Het aantal bezwaarschriften tegen deze aanslagen n.a.v. een ingestelde controle was in 1987: 10.500. Hierin zijn mede begrepen de bezwaren tegen de in deze aanslagen begrepen verhoging. In 1987 was de totale vermindering op deze aanslagen 156 miljoen.

3. Voor het jaar 1988 zijn de cijfers:

- a. 262.269 ambtshalve naheffingsaanslagen;
- 3.818.447.558,- enkelvoudige belasting;
- 163.643.726,- verhoging;
- 162.053 bezwaarschriften tegen ambtshalve naheffingsaanslagen;
- 2.976.425.887,- bedrag van de vermindering;

- b. 147.305 naheffingsaanslagen naar aanleiding van controle of naar aanleiding van een vrijwillige verbetering van de aangifte;
1.736.104.306,- enkelvoudige belasting;
234.626.370,- verhoging;

29.218 bezwaarschriften tegen deze naheffingsaanslagen;
33.628.388,- bedrag van de vermindering;

- c. 33.265 naheffingsaanslagen uit controle;
648 miljoen, totaal bedrag van deze aanslagen;

10.910 bezwaarschriften tegen deze aanslagen;
141 miljoen, bedrag van de verminderingen op deze naheffingsaanslagen;

- d. 114.040 naheffingsaanslagen naar aanleiding van vrijwillige verbeteringen van de eigen aangifte;
1.088 miljoen, totaal bedrag van deze aanslagen;
18.308 bezwaarschriften tegen deze aanslagen;
194 miljoen, bedrag van de verminderingen op deze aanslagen.

4. Afdoeningstermijnen van bezwaarschriften.

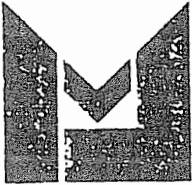
- a. bezwaarschriften tegen ambtshalve naheffingsaanslagen;
72% wordt afgedaan binnen 1 maand; 19% binnen 2 maanden; 6% binnen 3 maanden en 3% na 3 maanden.
- b. bezwaarschriften tegen naheffingsaanslagen naar aanleiding van controle of een vrijwillige verbetering van de eigen aangifte:
40% wordt afgedaan binnen 1 maand; 25% binnen 2 maanden; 13% binnen 3 maanden en 22% na 3 maanden.
- c. bezwaarschriften tegen naheffingsaanslagen uit controle:
20% wordt afgedaan binnen 1 maand; 23% binnen 2 maanden; 16% binnen 3 maanden en 41% na 3 maanden.
- d. bezwaarschriften tegen naheffingsaanslagen naar aanleiding van vrijwillige verbeteringen van de eigen aangifte:
50% wordt afgedaan binnen 1 maand; 25% binnen 2 maanden; 10% binnen 3 maanden en 15% na 3 maanden.

Bijlage 4

Lijst van aanbevelingen

1. Het is wenselijk dat bij voorstellen tot nieuwe regelgeving rekening wordt afgelegd over de mate van conflictopwekkendheid daarvan. Daarbij dient zowel op de (basiswet) als op de voorgenomen wijze van uitvoering acht te worden geslagen. Per regelcomplex zal een prognose van de mate van conflictopwekkendheid moeten worden gemaakt. De werkgroep heeft hiertoe enkele criteria genoemd die bij het maken van een prognose gehanteerd kunnen worden. Zij beveelt aan deze criteria te verwerken in de bij de ICHW in overweging zijnde nieuwe "Aanwijzingen inzake wetgeving".
2. In het algemeen beveelt de werkgroep aan dat er bij het vaststellen van een administratieve wet vanuit wordt gegaan dat de bestuurlijke diensten die verantwoordelijk zijn voor het totstandkomen en uitvoeren van verdere regelgeving, er voor dienen te zorgen dat bij conflicten:
 - de omvang en de aard van uitkeringen en andere voordelen zo duidelijk mogelijk in algemeen verbindende voorschriften worden bepaald; codificatie kan bijdragen tot het voorkomen van conflicten;
 - het aantal beslismomenten tot het minimum wordt beperkt;
 - gedifferentieerde, het bestuur bindende, tarieven voor de hoogte van administratieve sancties worden vastgesteld;
 - een belanghebbende, die een deskundigenadvies bestrijdt, in de regel aanspraak op een "second opinion" in de bestuurlijke sfeer wordt gegeven;
 - bij verificatie geen correctie plaatsvindt als onderdeel van de voor bezwaar vatbare beschikking dan nadat de betrokkene de gelegenheid kreeg nadere informatie te verstrekken;
 - het in een bezwarenprocedure betrokken feitencomplex duidelijk wordt vastgesteld.
3. De werkgroep beveelt aan een systematische registratie van bezwaar en beroep op te bouwen. Hier ligt een taak voor de met uitvoering van regelgeving belaste diensten (bezwaarfase) als voor het Ministerie van Justitie (beroepsfase).
4. De werkgroep stelt voor een procedure voor de behandeling van medische gezwaren, in te voeren, in het bijzonder met betrekking tot bezwaarschriften tegen beschikkingen op grond van de AAW, WAO en ZW.

5. De werkgroep is van oordeel dat de woningdelersregeling vanwege haar conflictopwekkendheid dient te vervallen.
6. De werkgroep beveelt aan de afbakeningsproblematiek van een aantal wetten die thans regelgeving betreffende voorzieningen bieden, met een strikte regeling aan te pakken.
7. De werkgroep beveelt aan art. 57 AAW te herzien. De werkgroep acht het wenselijk dat de strekking van de regeling wordt verduidelijkt dat niet meer wordt gesproken over "bevoegdheid" tot het verstrekken van voorzieningen, maar over aanspraken "die in bepaalde omstandigheden" bestaan, en dat het zevende lid wordt geschrapt.
8. De werkgroep stelt voor in een algemeen verbindend voorschrift regels vast te stellen over de verstrekking van voorzieningen ingevolge art. 57 AAW.
9. De werkgroep beveelt aan om de bezwaarschriftprocedure ook in te voeren in zaken van belastingen op aanslag voor navorderingsaanslagen en de in verband daarmee op te leggen boeten. In meerderheid beveelt zij aan, in de belastingwet vast te leggen dat het beroep op de rechter de beslissing op bezwaarschrift moet betreffen. De werkgroep beveelt voorts aan in de Algemene wet inzake rijksbelastingen vast te leggen dat indien de inspecteur op de aangifte een correctie aanbrengt, dat voornemen ter kennis van de betrokkene brengt en hem in de gelegenheid stelt binnen een bepaalde tijd op de mededeling te reageren. De laatste regeling ware echter niet vòòr 1992/1993 in te voeren.
10. De werkgroep beveelt de Minister van Justitie aan om in het bijzonder acht te slaan op de effectiviteit van de inzet van het ondersteunend personeel voor de belastingkamers van de gerechtshoven.
11. De werkgroep beveelt aan de invoering van de algemene bezwaarschriftregeling voor de sociale verzekeringswetgeving synchroon te laten verlopen met die van de medische bezwaarschriftregeling en invoering van deze twee met de invoering van de herziene regeling van de rechtsbescherming terzake van de Algemene Bijstandswet.



Bijlage 5

MINISTERIE VAN JUSTITIE

Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage
tel.: (070) 70 79 11; telex 34554 mvj nl

Aan de heer drs. J.K.T. Postma
voorzitter van de Ambtelijke
Commissie Heroverweging

Staafdeling Wetgeving
Ons kenmerk: Publiekrecht
Nr. 578/688

Onderwerp: Interimrapport Werkgroep
recente conflict-opwekkende
regelgeving

Datum: 30 december 1988

Onder verwijzing naar uw brief met bijlagen van 17 november j.l., ten
departemente op 2 dezer ontvangen, zend ik u hierbij ter kennisneming
een kopie van mijn brief van heden aan alle ministers en
staatssecretarissen.

De Minister van Justitie, *W*

bezoekadres

inlichtingen bij

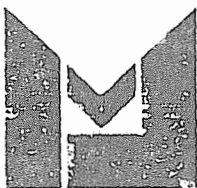
doorkiesnummer

bijlage(n)

Schedeldoekshaven 100
2511 EX 's-Gravenhage

Verzoeken slechts één zaak in uw brief te behandelen en bij beantwoording de datum en het kenmerk te vermelden.

MN 05/86-b/SF 41 - Hg 30657



MINISTERIE VAN JUSTITIE

Postbus 20301

2500 EH 's-Gravenhage

tel.: (070) 70 79 11; telex 34554 mvj nl

Aan alle Ministers en
Staatssecretarissen

Onderwerp: Interimrapport Werkgroep
recente conflict-opwekkende
regelgeving

Stafafdeling Wetgeving
Ons kenmerk: Publiekrecht
Nr. 578/688

Datum: 30 december 1988

Hierbij zend ik u een kopie van een brief van de voorzitter van de
Ambtelijke Commissie Heroverweging, van 17 november j.l. met twee
bijlagen.

Het interimrapport van de werkgroep recente conflict-opwekkende
regelgeving over invoering van een bezwaarschriftprocedure zal kunnen
worden betrokken bij de gedachtenwisseling en besluitvorming over het
voorstel van Wet houdende algemene regels van bestuursrecht en de
Aanpassingswet Algemene Wet bestuursrecht.

De Minister van Justitie;~

Leesadres

inlichtingen bij

doorkiesnummer

bijlage(n)

Schedeldoekshaven 100

2511 EX 's-Gravenhage

Verzorg slechts één zaak in uw brief te behandelen en bij beantwoording de datum en het kenmerk te vermelden.



Aan de Minister van Justitie
Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage

Uw brief van kenmerk

Ons kenmerk

☎ Doorkiesnummer 's-Gravenhage

Onze wett

IRF88-678

527352 17 november 1988

De heroverwegingswerkgroep "Recente conflict-opwekkende regelgeving" houdt zich onder meer bezig met bezwaarschriftenprocedures op terreinen van wetgeving die relatief vaak tot procedures in rechte aanleiding geven. Gelet op de samenhang met het wetsontwerp Algemene wet bestuursrecht heeft de heroverwegingswerkgroep het van belang geacht in een interim-rapport haar opvattingen over deze materie ter kennis van het Kabinet te brengen.

De Ambtelijke Commissie Heroverweging heeft kennis genomen van het interim-rapport van de heroverwegingswerkgroep en acht het wenselijk dat dit rapport ter kennis wordt gebracht van het Kabinet. Ik bied u bijgaand dit interim-rapport aan. Ik verzoek u dit stuk onder de aandacht te brengen van uw ambtgenoten. Het interimrapport kan desgewenst betrokken worden bij de besluitvorming over de wetsvoorstellen tot invoering van de Algemene wet bestuursrecht.

Hoogachtend,

J.K.T. Postma
Voorzitter van de
Ambtelijke Commissie Heroverweging

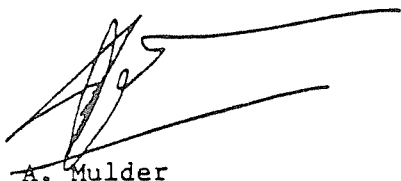
Aan de voorzitter en de leden
van de Ambtelijke Commissie
Heroverweging

19 oktober 1988

Ter uitvoering van haar opdracht heeft de heroverwegingswerkgroep "Recente conflict-opwekkende regelgeving" veel aandacht besteed aan de vraag of op de haar toegewezen onderzoeksterreinen een bezwaarschrift-procedure naar het model van de voorstellen van de commissie-Scheltema dient te worden ingevoerd. De werkgroep is gelet op de aard van de regelingen op het gebied van de sociale verzekeringen en sociale voorzieningen tot een positief antwoord gekomen. Op het gebied van de belastingen dient naar haar mening een meer gestructureerde procedure te worden ingevoerd. Voordat zij haar standpunt definitief bepaalde, heeft de werkgroep de twee subwerkgroepen resp. sociale verzekeringen en belastingen geraadpleegd.

De werkgroep verzoekt uw commissie de hierbij gevoegde standpuntbepaling verder te geleiden naar het Kabinet.

Namens de werkgroep,



A. Mulder

Standpuntbepaling over invoering bezwaarschriftenprocedure

1. De Commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema) heeft bij haar rapport van 19 januari 1987 een ontwerp van wet aangeboden, waarin o.m. algemene bepalingen zijn opgenomen voor die wettelijke regelingen, waarin "is voorzien in de mogelijkheid van het maken van bezwaar (....) tegen een besluit". Het is, in het stelsel van het ontwerp van wet, aan de bijzondere wet overgelaten om te bepalen of de mogelijkheid van bezwaar wordt geopend.
2. De Commissie voert sterke argumenten aan voor het invoeren van een bezwaarschriftenprocedure. Zij wijst er op dat deze aanvankelijk voornamelijk was gedacht als een middel om een te veelvuldig beroep op de administratieve rechter te voorkomen, zoals in belastingzaken en bij de invoering van de wet AROB. Tegenwoordig is duidelijk geworden, zo vervolgt de commissie, dat die procedure daarnaast een zelfstandige functie vervult in een goede regelgeving van de rechtsbescherming. Die functie is van tweeledige aard.
De eerste is, dat de besluitvormingsprocedure daardoor beter wordt afgerond. De tweede is dat, indien het komt tot een geschil voor de rechter, de zaak beter afgebakend en duidelijker wordt gepresenteerd.
3. De werkgroep onderschrijft deze stellingname. Hij voegt hieraan nog toe, dat de verplichting tot heroverweging, die aan de invoering van een bezwaarschriftenprocedure is verbonden, ook voor het besturen zelf nuttige effecten kan hebben. Bij een goed ingerichte en ten opzichte van het feitelijke beslisniveau enigszins afstandelijke bezwaarschriftbehandeling zullen leemtes in de regelgeving of onzorgvuldige uitvoering eerder en beter herkenbaar aan de dag treden (signaal-functie).
Het behoort tot de opdracht van de werkgroep om door analyse van een drietal clusters van regelgeving
 - betreffende sociale verzekering
 - betreffende sociale voorzieningen
 - betreffende belastingente onderzoeken welke elementen daarin een conflict-opwekkende werking hebben.

Bij het onderzoek stelde de werkgroep tot dusver het volgende vast:

a. regelgeving met open-einde

de regelgeving terzake van uitkeringen of voorzieningen bevat nogal eens, mede voor de uitvoerders, ongewisheden omtrent de aard en de mate van hetgeen kan worden verkregen. Indien deze ongewisheid bestaat, zal zij reeds aan de dag treden in het eerste contact van aanvragers (cliënten) met functionarissen (bijv. onderzoekende artsen, ergonomen, sociale dienstambtenaren) die over de aanvragen adviseren. De cliënten zullen daarvoor in nogal wat gevallen tot de conclusie komen: "er zit wellicht meer in".

De ongewisheid beïnvloedt voorts de verhouding tussen de adviserende functionarissen en degenen die de beschikkingen voorbereiden of nemen. Het komt voor dat een adviseur bij afwijking van het advies de cliënt stimuleert om bezwaar te maken.

b. verificatie van gegevens.

de uitvoering van een belangrijke deel van de regelgeving steunt op gegevens, die de betrokkene zelf verstrekt. Zolang het blijft bij enkele, betrekkelijk gemakkelijk te verifiëren gegevens, rijzen geen bijzondere problemen. Zij ontstaan, indien een groot aantal gegevens van diverse aard en derhalve minder gemakkelijk te verifiëren, wordt verstrekt en het aantal te nemen beschikkingen massaal is. Dan kan het afhandelen van correctie routine worden. De individuele persoon, die een gegeven gecorrigeerd ziet, zal zich, buiten het geval van evidentie, hier niet gemakkelijk bij neerleggen.

4. Wanneer het gaat om een massaliteit van beschikkingen kunnen bedoelde elementen van regelgeving tot gevolg hebben dat ook de conflicten massaal voorkomen. De meest voor de hand liggende remedie tegen het voorkomen van ongewisheden is, dat de regelgeving zelf wordt aangepast. De werkgroep onderzoekt welke voorstellen hij te dien aanzien kan doen. Wat de correctie betreft, ligt het voor de hand het aantal eventueel te corrigeren gegevens te beperken. De werkgroep neemt wat de belastingwetgeving betreft vooralsnog een afwachtende houding aan: de uitwerking van de voorstellen van de Commissie-Oort kan van grote invloed zijn.

Wat er op deze punten ook te verbeteren valt, toch moet men aanvaarden dat:

- a. een zekere mate van ongewisheid blijft
 - b. van grote groepen contribuabelen diversiteit van gegevens gevraagd zal worden en verificatie op grote schaal onmisbaar zal blijven.
5. Alvorens terug te komen op de stellingname van de Commissie-Scheltma wil de werkgroep nog een derde element van de regelgeving noemen die een conflict-opwekkende werking heeft.

Deze betreft het al dan niet verplichte deskundigen-advies. Dit advies is in het bijzonder van vrijwel beslissende betekenis, indien het gaat om uitkeringen of voorzieningen, terzake van de capaciteit tot fysiek of psychisch functioneren van mensen (medische of para-medische adviezen). Stroken de adviezen niet met het persoonlijk beleven van de aanvrager, waarbij hij zich vaak beroept op al dan niet concrete uitspraken van een behandelend arts, dan zal onderzoek door een andere deskundige veelal nodig zijn om twijfel zoveel mogelijk weg te nemen. Indien de regelgeving er niet in voorziet dat een tweede onderzoek, indien nodig, zal plaatsvinden voordat het met uitvoering belaste orgaan over de aanvragen beschikt, zal dit deel van het bestuurlijk handelen door de rechter worden overgenomen. Een quasi-rechterlijke afhandeling, die de wetgever voor ogen had bij de regeling van de vaste-deskundige-procedure in de Beroepswet, verdraagt zich niet met de eisen van een faire rechtspraak (arrest Hof van de rechten van de mens van 29 mei 1986 in de zaak Feldbrugge; Ars Aequi 1987, 242., m.n. E.P. de Jong)

6. In het voorgaande is betoogd, dat aan grote delen van de regelgeving (in het bijzonder op het gebied dat de werkgroep onderzoekt) inhaerent is: hetzij dat zowel voor aanvragers als voor de met uitvoering belaste functionarissen ongewis is welke gevallen en in welke mate uitkeringen of voorzieningen kunnen worden verstrekt; hetzij dat de met uitvoering belaste functionarissen een veelheid van gegevens, die de betrokkene verstrekt, moeten veri-

fiëren, waarbij nauwgezet vooroverleg zeer tijdrovend zou zijn; hetzij dat de beschikking van het uitvoerende orgaan afhankelijk is van een deskundigen-advies.

Het spreekt van zelf dat deze elementen ook in combinatie kunnen voorkomen.

Indien bij regelgeving met deze of verwante elementen een bezwaarschriften-procedure wettelijk wordt voorgeschreven met in acht nemen van het model van de commissie-Scheltema kan het volgende worden bereikt:

- a. of er in casu ongewisheid bestaat en zo ja hoe, in gevallen, die met het voorliggende overeenkomen, dient te worden beschikt, zal meer nauwkeurig worden bepaald. De beslissing kan ook een signaal zijn voor de regelgevers. In elk geval wordt de bestuursvoering doorzichtiger en wordt het punt van geschil beter omschreven; uniforme regelgeving overeenkomende met art. 6 ontwerp Algemene Wet Bestuursrecht over de bezwaarschriftbehandeling bevordert de doorzichtigheid mede doordat deze tot uniforme jurisprudentie leidt.
- b. het kan blijken of dan wel in welke mate grond voor een correctie van de gevoerde praktijk bestaat;
- c. onderzocht kan worden of enige redelijke aanleiding bestaat het advies van een tweede deskundige in te winnen; zo ja, dan zal het met uitvoering belaste orgaan het oordeel van de tweede deskundige in zijn besluitvorming betrekken.

De bevindingen van de werkgroep op zijn gebied ondersteunen de stellingname van de commissie-Scheltema.

7. De werkgroep wijst er op, dat wat het terrein van de sociale verzekering en de sociale voorziening betreft, zijn oordeel ook steun vindt in het rapport van de werkgroep onder voorzitterschap van Prof. mr. J.G.F.M. van Kessel, ingesteld door de Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht. Het rapport, getiteld "Snelheid van besluitvorming en rechtsbescherming op het terrein van het sociaal zekerheidsrecht", is verschenen als nr. 4 van de serie Publicaties SCOSZ, Deventer, 1988. De werkgroep verwijst in het bijzonder naar par. 7.4, waarin in kort bestek ook de voorgenoemde drie elementen van regelgeving zijn te vinden.

8. Strekking van deze notitie

De werkgroep heeft het wenselijk geoordeeld reeds in dit stadium van zijn werkzaamheden een standpunt te bepalen over de wenselijkheid van invoering van een bezwaarschriftenprocedure. Het is hem bekend, dat een aantal wettelijke regelingen in een gevorderd stadium van voorbereiding zijn. Dit interim-rapport kan nog in de overwegingen worden betrokken.