

Reactie op consultatieversie Wet versterking waarborgfunctie Awb

Vijverberg Advocaten en Adviseurs werkt voornamelijk voor de publieke sector. Wij treden al meer dan 20 jaar op voor provincies, gemeenten, waterschappen, veiligheidsregio's en aanverwante ZBO's. Wij dragen graag ons steentje bij aan de consultatie door met onze bril vanuit de praktijk te reageren op de voorstellen. In het navolgende gaan wij in op tien thema's waarop wij vanuit de juridische praktijk onze reactie geven.

1. Dienstbaarheidsbeginsel

Vijverberg benadrukt dat het volgens haar een goede ontwikkeling is als bestuursorganen meer aandacht besteden aan het verbeteren van de wijze waarop zij burgers tegemoet treden. Het vastleggen van het dienstbaarheidsbeginsel als norm in de Algemene wet bestuursrecht gaat naar ons oordeel echter te ver en brengt volgens ons onwenselijke gevolgen met zich. Het gebrek aan duidelijkheid over de precieze inhoud en reikwijdte van het voorgestelde dienstbaarheidsbeginsel vormt daarbij volgens ons het grootste probleem. Deze problematiek is tijdens de wetsprocedure door verschillende organisaties en personen uitvoerig aangekaart. Wij wijzen daarom specifiek op een aantal gevolgen van de invoering van deze norm voor de dagelijkse praktijk van bestuursorganen.

Wij verwachten dat bestuursorganen te maken krijgen met onzekerheid en een verhoogde werklast bij de invoering van het voorgestelde dienstbaarheidsbeginsel. Wij verwachten dat deze niet nader gepreciseerde norm in de periode na invoering voor vragen bij bestuursorganen zal zorgen. Omdat het dienstbaarheidsbeginsel in het wetsvoorstel zeer breed is geformuleerd, zal het op den duur waarschijnlijk aan de bestuursrechter zijn om een nadere invulling te geven aan het beginsel. Los van de vraag of het wenselijk is dit (geheel) aan de bestuursrechter over te laten, wijzen wij erop dat bestuursorganen tot die tijd in de praktijk wel met deze norm aan de slag moeten. Bestuursorganen zullen zich in al hun handelen moeten afvragen of zij zich dienstbaar genoeg opstellen en, zo nodig, hun werkwijze ten aanzien van hun hele proces moeten aanpassen. Daar staan wij in beginsel niet negatief tegenover, maar wel als er aanpassingen moeten worden gedaan zonder dat duidelijk is wat de nieuwe norm precies vraagt. Naar onze mening bestaat dan het risico op verspilling van tijd, geld en capaciteit zonder dat daar (meetbare) resultaten tegenover staan. Daarbij komt dat bestuursorganen tegelijkertijd ook moeten waarborgen dat geen sprake is van willekeur en dat het gelijkheidsbeginsel wordt nageleefd. Dit vereist dat bestuursorganen (gedetailleerde) richtlijnen opstellen, zodat iedere burger hetzelfde wordt behandeld. De praktische uitvoering van het dienstbaarheidsbeginsel zal dus voor een aanzienlijke verhoging van de werklast zorgen bij bestuursorganen, waarbij het de vraag is welke resultaten dit precies oplevert.

Ook verwachten wij dat de invoering van het voorgestelde dienstbaarheidsbeginsel zal leiden tot verhoogde lasten voor bestuursorganen in het kader van de klachten-, bezwaar- en beroepsprocedures. Het zal een gemakkelijke stap zijn voor burgers om bestuursorganen schending van deze norm tegen te werpen. Ontevreden burgers zullen al snel het idee hebben dat het bestuursorgaan onvoldoende dienstbaar is geweest. Door het open en daardoor subjectieve karakter van het dienstbaarheidsbeginsel kan het beginsel zeer gemakkelijk door burgers worden ingeroepen als zij - om welke reden dan ook - ontevreden zijn met een besluit. Onze verwachting is dan ook dat invoering van het dienstbaarheidsbeginsel zal leiden tot een toename van het aantal klachten-, bezwaar- en beroepsprocedures. Dit beginsel werkt daarbij 'veelprocedeerders' in de hand, waarmee bestuursorganen op dit moment toch al worstelen, zo merken wij in onze praktijk. Wij verwachten dat de werklast bij bestuursorganen door deze extra procedures zal toenemen. Dit zou niet direct problematisch zijn als burgers door middel van een beroep op het dienstbaarheidsbeginsel een beter besluit zouden kunnen afdwingen. Het is naar ons idee de vraag of het inroepen van het dienstbaarheidsbeginsel in een klacht-, bezwaar- en/of beroepsprocedure daadwerkelijk het door burgers beoogde effect zal kunnen hebben. In de toelichting (pagina 10) wordt al opgemerkt dat schending van het dienstbaarheidsbeginsel waarschijnlijk niet snel tot vernietiging van een besluit zal leiden. Vervolgens wordt gesteld dat het nut van het dienstbaarheidsbeginsel daarin ligt dat het kan bijdragen aan vernietiging van een besluit op basis van een onzorgvuldige voorbereiding (artikel 3:2 Awb) of een onvolledige belangenafweging (artikel 3:4, eerste lid, Awb). Dit roept de vraag op welke toegevoegde waarde het dienstbaarheidsbeginsel dan nog heeft ten opzichte van deze al bestaande beginselen.

Wij concluderen dat het dienstbaarheidsbeginsel, zoals nu voorgesteld, onvoldoende nader is ingevuld. Gelet op de nadelige gevolgen zoals hiervoor toegelicht, vragen wij ons af of deze norm in de Awb noodzakelijk is. Dit is zeker de vraag nu er ook andere artikelen zijn voorgesteld die specifieker ingaan op het verbeteren van de houding van bestuursorganen tegenover burgers, zoals de voorgestelde invoering van artikel 3:45a Awb. Wat ons betreft is het dan ook wenselijk om de noodzaak van het dienstbaarheidsbeginsel als overkoepelende norm in de Algemene wet bestuursrecht nogmaals te overdenken. Het roept een norm in het leven die niet of nauwelijks afdwingbaar is, de bestuursorganen weinig houvast biedt en naar alle waarschijnlijkheid de bestuurslasten aanzienlijk zal doen verhogen.

2. Evenredigheidsbeginsel

De voorgestelde wijziging van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb roept bij ons drie vragen op.

1. Wat houdt de beoogde verruiming in als het gaat om toetsing aan het evenredigheidsbeginsel van gebonden besluiten die zijn gebaseerd op een formele wet. Waarin verschilt die nieuwe toets nu precies van de oude toets?

2. Werkt de beoogde verruiming niet te veel rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid in de hand? Geluiden uit de praktijk wijzen daar wel op.

3. Bestaat de noodzaak van een wijziging van artikel 3:4, tweede lid van de Awb nog? Dit gelet op de verschillende wetsvoorstellen die aanhangig zijn, die ook tot doel hebben meer ruimte te bieden voor maatwerk.

Verruiming?

Volgens de memorie van toelichting moeten bestuursorganen bij de beoogde wijziging van het evenredigheidsbeginsel in de toekomst, ook bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet, weliswaar de wet toepassen, maar moeten zij daarbij ook zorgen dat de uitkomst niet onevenredig is ten opzichte van het doel dat de wetgever met de wet voor ogen had (pagina 11). Met dit voorstel krijgt het criterium 'niet-verdisconteerde omstandigheden' – waar het toetsing aan het evenredigheidsbeginsel betreft – een ruime uitleg, in die zin dat ook het doel dat de wetgever met een wet heeft willen bereiken, daarbij betrokken kan worden door het bestuur en de rechter (pagina 12). Niet-verdisconteerde omstandigheden zijn die omstandigheden die de formele wetgever bij het vaststellen van de formele wet niet bedoeld en/of voorzien kan hebben. Ondanks het toetsingsverbod kunnen sinds het Harmonisatiewet-arrest uit 1989 gebonden besluiten die zijn gebaseerd op een formele wet toch aan het evenredigheidsbeginsel worden getoetst, als dat besluit gevolgen heeft die de formele wetgever niet heeft verdisconteerd.

Het verschil tussen de vraag wat de wetgever niet kan hebben bedoeld met de formele wet en de vraag wat hij met de formele wet heeft willen bereiken, blijkt naar onze mening onvoldoende uit de memorie van toelichting. Als het doel van de formele wet of een bepaling uit die wet kan worden vastgesteld, dan staat toch ook vast wat de formele wetgever niet bedoeld kan hebben en andersom? Van een verruiming lijkt dan ook geen sprake. De overweging van de regering dat met deze ruimere uitleg de kans op een herhaling van de kinderopvangtoeslagaffaire klein is, overtuigt zonder nadere toelichting dan ook niet. Wij denken dat in elk geval de bestuurspraktijk gebaat is bij een duidelijkere uitleg op dit punt, zodat de uitvoerende medewerkers van bestuursorganen meer handvatten hebben als zij bij de voorbereiding van gebonden besluiten op grond van een formele wet aan het evenredigheidsbeginsel moeten toetsen.

Rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid

Wij geven cursussen over het evenredigheidsbeginsel en dan met name aan medewerkers van bestuursorganen die bij de besluitvorming betrokken zijn. Bij bijna elke casus die wij voorleggen blijkt dat een deel van de deelnemers een besluit niet onevenredig hard vindt uitpakken en een ander deel wel. Dat is ook de reden dat bij veel van deze uitvoerders de zorg bestaat dat de beoogde wijziging van het evenredigheidsbeginsel willekeurig en rechtsonzekerheid in de hand werkt. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft daar ook al in een reactie op het pre-consultatieverzoek op gewezen. Om de burger meer rechtszekerheid en de uitvoerend ambtenaar meer houvast te geven, zouden nadere (beleids)regels kunnen worden vastgesteld, maar de vraag is hoe dat zich verhoudt tot de regel dat dit bij gebonden bevoegdheden niet toegestaan is. Ook dit punt verdient naar onze mening meer aandacht.

Noodzaak?

Tot slot vragen wij ons af in hoeverre deze wetswijziging nog noodzakelijk is. Op dit moment zijn er verschillende wetsvoorstellen aanhangig die tot doel hebben meer ruimte voor maatwerk te bieden, zoals de Wet handhaving sociale zekerheid en de Wet maatwerk bij terugvordering. Daarin zijn verschillende bepalingen opgenomen die dwingen tot een evenredigheidstoets, ook als het gaat om gebonden besluiten op grond van een formele wet. Bovendien heeft de Centrale Raad van Beroep onlangs de strikte uitleg van 'dringende redenen' verlaten en geoordeeld dat bij gedwongen terugvorderingen van uitkeringen via dit begrippenpaar ook aan het evenredigheidsbeginsel kan worden getoetst. Daarmee lijken in ieder geval binnen de socialezekerheidswetgeving voldoende veiligheidskleppen te zijn ingebouwd. In hoeverre dan nog daadwerkelijk behoefte bestaat aan een vangnetbepaling is de vraag.

3. Bezwaar- en beroepsclausule

Mededeling mogelijk niet-ontvankelijk

De mededeling dat een niet-tijdig ingediend bezwaar of beroep ertoe kan leiden dat het bezwaar of beroep niet-ontvankelijk kan worden verklaard, is een toevoeging die de rechtszekerheid naar onze mening ten goede komt. Wellicht kan hier in het belang van de begrijpelijkheid onderdeel artikel 3:45, lid 2, aanhef en onder c als volgt worden aangevuld:

c. dat het niet-tijdig indienen van een bezwaar- of beroepschrift ertoe kan leiden dat het bezwaar of beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard, wat betekent dat het bezwaar of beroep inhoudelijk niet wordt beoordeeld:

Mededelen dat het bezwaar zonder gronden kan worden ingediend

De toevoeging dat het mogelijk is om een bezwaar- of beroepschrift in te dienen waarin de gronden van het bezwaar of beroep nog niet zijn opgenomen, is volgens de toelichting opgenomen omdat rechtsbijstandverleners hier vaak van op de hoogte zijn en rechtzoekenden zelf niet.

Wij konden ons goed vinden in eerdere voorstellen om de bezwaar- en beroepstermijn te verruimen. Dat geeft vervolgens voldoende lucht om de volledige gronden in te kunnen dienen en die termijn vervolgens ook strikt te handhaven. Dat geldt temeer nu de Awb de figuur 'pro-forma' helemaal niet kent. Dat het mogelijk is pas later gronden in te dienen, vloeit voort uit artikel 6:6 Awb. Daarin is bepaald dat een bezwaar- of beroepschrift niet-ontvankelijk kan worden verklaard als niet aan de eisen van artikel 6:5 Awb is voldaan, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad dit gebrek te herstellen. Het indienen van de gronden van het bezwaar of beroep vormt één van die eisen.

Nu hiervoor niet is gekozen, kunnen wij ons vinden in het voorstel te wijzen op de mogelijkheid een 'pro-forma' bezwaar- of beroepschrift in te dienen, zodat geen rechtsongelijkheid tussen een professioneel rechtsbijstandverlener en een burger ontstaat.

4. Toegang tot stukken

Het nieuwe voorgestelde artikel 3:45b Awb beoogt een uniforme regeling voor toegang tot stukken te creëren en maakt het mogelijk om eerder op de zaak betrekking hebbende stukken op te vragen. Onze reactie beperkt zich tot de bepalingen die betrekking hebben op de kring van personen aan wie stukken kunnen worden verstrekt.

Bij medische gegevens kan de toegang worden voorbehouden aan een arts of advocaat. Als het gaat om vertrouwelijke gegevens, dan kan de toegang worden voorbehouden aan advocaat of een gemachtigde die hiervoor van het bestuursorgaan bijzondere toestemming heeft gekregen. Wij vinden het passender bij zowel medische als vertrouwelijke gegevens toegang te verstrekken aan een gemachtigde die hiervoor van het bestuursorgaan toestemming heeft gekregen.

Ons inziens is de beperking tot advocaten bij medische gegevens te strikt. Dat leidt ertoe dat belanghebbenden genoodzaakt zijn een advocaat in te schakelen. Hiermee wordt een onnodig verschil gemaakt tussen advocaten en gemachtigden. Een gelijkstelling past ook beter bij de systematiek van het bestuursprocesrecht, waarin geen sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging, maar ook bij de bepalingen hierover in andere regelgeving. In artikel 105 WIA is bijvoorbeeld ook gekozen voor de systematiek waarbij advocaat en gemachtigden aan wie toestemming is gegeven, kennis mogen nemen van medische gegevens. De geheimhoudingsplicht zoals opgenomen in het zevende lid kan ook voor het zesde lid gelden.

Tot slot zouden wij het passend vinden als in de toelichting wordt opgenomen dat de toestemming zoals bedoeld in het zevende lid in beginsel wordt verleend, tenzij er zwaarwichtige redenen zijn om de toestemming te onthouden.

5. Niet horen

De wijziging van artikel 4:12 Awb ten opzichte van de preconsultatie vinden wij positief, omdat op deze manier meer ruimte is voor maatwerk. Wij voorzien echter wel dat er regelmatig discussies gaan ontstaan over de juiste interpretatie van de termen 'niet wordt voorzien', 'redelijkerwijs kan vermoeden', 'aanmerkelijke gevolgen' en 'directe bestedingsruimte'. Mede omdat bestuursorganen hier ook nog beleidsregels over kunnen vaststellen en criteria kunnen formuleren, achten wij het wenselijk dat in de toelichting bij artikel 4:12 Awb meer aandacht wordt besteed aan deze termen. Ten aanzien van 'niet wordt voorzien', vinden wij 'redelijkerwijs niet had kunnen voorzien' passender. Door deze aanpassing vallen mensen die stellen het niet te hebben voorzien, maar waarvan je dat wel mag verwachten, binnen de reikwijdte van de bepaling.

6. Kwijtscheldingsbevoegdheid

Volgens de memorie van toelichting wordt de zinsnede 'tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald' geschrapt, zodat bestuursorganen steeds over de kwijtscheldingsbevoegdheid beschikken en dus maatwerk kunnen bieden (pagina 67). Uit de memorie van toelichting blijkt volgens ons niet duidelijk genoeg hoe deze wijziging zich verhoudt tot bestaande wetten waarin wel een beperking van de kwijtscheldingsbevoegdheid is opgenomen, zoals artikel 58, zevende lid, van de Participatiewet. Op grond van die bepaling mag het college van burgemeester en wethouders pas na tien jaar tot kwijtschelding besluiten. Heeft de algemene bepaling in de Awb dan voorrang of blijven de regelingen in speciale wetten gewoon hun gelding behouden? Op dit punt verdient de beoogde wijziging van artikel 4:94a naar onze mening meer aandacht.

7. Niet-ontvankelijkheid

Wij zien het belang in van een verruiming van de mogelijkheid een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. Naar onze mening bestaat nog wel te veel onduidelijkheid over de vraag of, en zo ja, de mate waarin de belangen die gemoeid zijn bij een besluit kunnen worden meegewogen bij de vraag of sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding. Vaste rechtspraak is dat artikel 6:11 van de Awb geen ruimte laat voor een dergelijke belangenafweging, maar uit de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 30 januari 2024 volgt "mede afhankelijk van de aard van de aan het bestuursorgaan toevertrouwde (algemene) belangen die met het besluit zijn gemoeid, kan het bestuursorgaan een groot belang hebben bij het verkrijgen van zekerheid over de vraag of dat besluit wel of niet (al) in rechte onaantastbaar is geworden."

Daarmee lijkt toch een bij het besluit betrokken belang, maar dan alleen dat van het bestuursorgaan, bij de beoordeling van de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding naar binnen te sluipen. Het zou in onze ogen goed zijn als de wetgever hier op wat voor manier dan ook een eenduidig antwoord op geeft. Wat ook nog aandacht verdient is dat naar onze mening uit de rechtspraak niet voldoende blijkt wanneer een standaardtermijn van zes weken bij een verschoonbare termijnoverschrijding moet worden gehanteerd en wanneer dit "zo spoedig als dit redelijkerwijs kan worden verlangd" moet worden ingediend. Lezen wij het goed, dan moet een termijn van zes weken worden gehanteerd als de belanghebbende niet op de hoogte was of kon zijn van een besluit dat op de voorgeschreven wijze is bekend gemaakt en moet het bezwaar- of beroepschrift zo spoedig moet worden ingediend nadat - kort gezegd - (persoonlijke) belemmeringen om een bezwaar- of beroepschrift in te dienen zijn opgehouden te bestaan. Verduidelijking hierover zou omwille van de rechtszekerheid aanvullend bij artikel 6:11 van de Awb kunnen worden opgenomen.

8. Volledige heroverweging

In het wetsvoorstel wordt aan artikel 7:11, lid 1 toegevoegd dat de heroverweging van 7:11 Awb ook plaatsvindt op basis van hetgeen bij de behandeling van het bezwaar is gebleken. Hierbij wordt volgens de regering beoogd dat ook allerlei aanvullende informatie, die mogelijk bij de primaire besluitvorming nog niet bekend was, bij de heroverweging wordt betrokken.

Er is niet toegelicht in hoeverre dit voorstel een wijziging aanbrengt in de huidige interpretatie van dit wetsartikel. In dit verband wijzen wij erop dat er vaste jurisprudentie is dat een bestuursorgaan in bezwaar in beginsel rekening moet houden met wijzigingen in de relevante feiten en omstandigheden die sinds het nemen van het primaire besluit zijn opgetreden (de *ex-nunc-toetsing*; zie o.a. ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:735, r.o. 2.1). Met andere woorden: ook onder de huidige wettekst moet een bestuursorgaan relevante informatie meewegen die bekend is geworden na het primaire besluit.

Daarnaast wordt door de wetgever voorgesteld om 'heroverweging' te vervangen door 'volledige heroverweging'. Het is ons onvoldoende duidelijk wat de toegevoegde waarde is van deze aanpassing. Uit de huidige wettekst en uit de memorie van toelichting is niet af te leiden dat de heroverweging nu bepaalde beperkingen heeft. Ook uit vaste jurisprudentie blijkt dat een primair besluit in volle omvang moet worden heroverwogen (zie o.a. ABRvS 6 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1855, r.o. 3.2). In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt genoemd dat uit onderzoek blijkt dat een volledige heroverweging vaak achterwege blijft en in bezwaar hetzelfde stroomschema wordt gebruikt als bij het primaire besluit. Los van de constatering dat het gebruiken van hetzelfde stroomschema in primo en bezwaar strijd is met artikel 7:11 Awb, is het ook zonder dit wetsvoorstel mogelijk om door de

bestuursrechter te laten toetsen of een bestuursorgaan een besluit op bezwaar in voldoende mate heeft heroverwogen. Naar onze mening zou de praktijk meer gebaat zijn bij een bepaling waaruit nadrukkelijk volgt dat ook van een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:11 van de Awb verwacht wordt dat zij een primair besluit volledig heroverwegen, dus ook als het om een belangenafweging gaat. Regelmatig zien wij adviezen waarin een adviescommissie zich niet wil branden aan volledige heroverweging in de (onjuiste) veronderstelling dat zij enige afstand hebben te bewaren tot het bestuursorgaan.

9. Begrijpelijke motivering

De wetgever wil met de voorgestelde wijziging van artikel 3:47 vastleggen dat de motivering van een besluit begrijpelijk moet zijn. Begrijpelijkheid is al een onderdeel van de verplichte motivering van een besluit, hoewel dat nu alleen in de memorie van toelichting bij artikel 3:47 Awb staat. Met dit wetsvoorstel wordt het belang van begrijpelijke motivering duidelijker benadrukt, zo is de gedachte.

Wij vragen ons af hoe die begrijpelijkheid uiteindelijk kan worden getoetst. Wat begrijpelijk is, is subjectief en voor bestuursorganen ten tijde van het nemen van een primair besluit wellicht ook niet altijd even goed in te schatten. Kan het bijvoorbeeld zover gaan dat een bestuursrechter toetst of een besluit geschreven is op maximaal mbo-1-niveau? Naast de open norm is ook de consequentie onduidelijk. Kan dit zover gaan dat dit een grond is voor vernietiging van een besluit? In de huidige memorie van toelichting wordt daar niet op ingegaan. Net als de motivering van een besluit, moet ook een wetsbepaling begrijpelijk en duidelijk zijn. Dat is naar onze mening niet het geval. Bovendien laat de praktijk zien dat ook bestuursorganen zich steeds meer bewust zijn van de noodzaak op (voor die specifieke burger) begrijpelijke wijze te communiceren. Gelet op het voorgaande achten wij wijziging van deze bepaling onnodig.

10. Mogelijkheden voor afdoening van het bezwaar

De gedachte achter het nieuwe artikel 7:1b Awb – de behandeling van bezwaarschriften een laagdrempelig en oplossingsgericht karakter geven – zien wij als positief. Wel denken wij dat er ook zaken denkbaar zijn waarbij deze verplichting een (te) zware last legt op het bestuursorgaan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bezwaren ingediend door zogenaamde no cure no pay-bedrijven (zeker in belastingzaken) of als sprake is van veelschrijvers. Een oplossing hiervoor zou gevonden kunnen worden in een afwijkingsmogelijkheid, bijvoorbeeld als 'buiten redelijke twijfel staat' dat informele afdoening geen zin zal hebben. Bovendien willen wij ook nog graag de aandacht vestigen dat een informele afdoening geen doel op zich moet worden waardoor rechtzoekenden zich gedwongen gaan voelen om "maar" met een informele afdoening in te stemmen of waardoor bestuursorganen meer de randen van de wet gaan

opzoeken en misschien daar overheen gaan om maar een bezwaarprocedure te voorkomen. Bovendien schuilt ook hier het gevaar van rechtsongelijkheid. De ene ambtenaar zal communicatief beter zijn dan de ander. En dat geldt ook voor de burger. Het moet niet zo zijn dat daardoor de ene burger eerder of beter zijn recht kan halen dan de andere burger.

De voorgestelde tekst verandert tot slot de praktijk dat bezwaarschriften vaak direct aan een externe adviescommissie in de zin van artikel 7:13 Awb worden voorgelegd. Die commissie kan volgens het gewijzigde artikel 7:13, lid 2 Awb pas om advies worden gevraagd nadat toepassing is gegeven aan artikel 7:1b Awb. Er wordt in de toelichting geen aandacht besteed aan hoe het bestuursorgaan moet aantonen of zij aan de overlegplicht heeft voldaan. Wat als de indiener van het bezwaar en eventuele andere belanghebbenden ontkennen dat er overleg heeft plaatsgevonden? En wat is de consequentie als het bestuursorgaan geen toepassing heeft gegeven aan artikel 7:1b? Aan invulling van deze norm kan naar ons oordeel in de toelichting nog verdere aandacht worden besteed.