

Kleine Gids voor het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb

Bert Marseille, Kars de Graaf, Rianne Herregodts, Gerhard Hoogers, Hati van Kleef-Ruigrok, Julia Laninga, Albertjan Tollenaar, Hanna Tolsma, Marc Wever & Heinrich Winter¹

Het in pre-consultatie gebrachte wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb heeft de ambitie om in procedures van besluitvorming en rechtsbescherming de burger met meer consideratie en coultance tegemoet te treden en om bij de inhoud van besluiten meer rekening te houden met diens belang. De nieuw voorgestelde bepalingen betreffen in de eerste plaats het expliciteren van bestaande in de Awb opgenomen verplichtingen en bevoegdheden van bestuursorganen en burgers. In de tweede plaats gaat het om het codificeren van jurisprudentie van de bestuursrechter. In de derde plaats gaat het om het wijzigen van in de Awb opgenomen bevoegdheden en verplichtingen. Een randvoorwaarde die in de toelichting op het wetsvoorstel wordt genoemd is wel dat de voorstellen moeten passen in een ‘realistisch bestuursbeeld’. Uit het wetsvoorstel blijkt op dat punt soms terughoudendheid, maar vaker optimisme over wat bestuursorganen voor elkaar kunnen krijgen.

1. Inleiding

Al ruim twee jaar is het bestuursrecht op alle denkbare fronten in beweging.² Wetgever, bestuur en rechtspraak verzetten de bakens. Het betreft zowel de inhoud van besluiten van de overheid als procedures van besluitvorming en rechtsbescherming. Inhoudelijk moet het belang van de burger meer aandacht en gewicht krijgen, in procedures moet de burger met meer consideratie en coultance worden behandeld. Kort en goed: de overheid moet de burger meer maatwerk bieden en meer rekening houden met diens doenvermogen.

Voorbeelden van bestuurlijke besluitvorming en rechterlijke oordeelsvorming waaruit blijkt dat er een andere wind waait zijn er te over. We noemen er twee. Zo voert het Instituut Mijnbouwschade Groningen het beleid dat bezwaren die niet langer dan zes weken na de wettelijke bezwaartermijn worden ingediend toch gewoon inhoudelijk worden behandeld.³ Een ander voorbeeld biedt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die in de *Harderwijk*-uitspraak de toetsing van bestuursbesluiten aan het evenredigheidsbeginsel intensiverde.⁴

De wetgever laat zich evenmin onbetuigd. Zo stelde het kabinet, in reactie op het rapport ‘Ongekend onrecht’ van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag,⁵ te streven naar een overheid die meer oog heeft voor de burger. De Tweede Kamer nam moties aan waarin wordt opgeroepen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur volledig in de Awb te verankeren en de rechter de mogelijkheid te bieden dwingende wetsbepalingen buiten toepassing te laten, en voorts om in alle brieven van de overheid een telefoonnummer van een ter zake kundige medewerker te vermelden zodat burgers steeds weten bij wie van de overheid ze terecht kunnen.⁶ In juli 2022 kwam het kabinet met een brief waarin het de contouren schetst van beoogde wijzigingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).⁷ In januari dit jaar werd een voorstel voor een Wet versterking waarborgfunctie Awb in pre-consultatie gebracht.⁸

Onze bijdrage gaat over dat wetsvoorstel. Het eerste doel is om een zo beknopt maar volledig mogelijke beschrijving te geven van de inhoud ervan. Het tweede doel is om een eerste reflectie op de voorstellen van de regering te geven. We hebben daartoe alle voorgestelde

wijzigingen van en aanvullingen op de Awb in tien categorieën verdeeld. Voor elk daarvan beschrijven we wat ze inhouden, wat het kan opleveren als ze tot wet worden en welke kanttekeningen bij de voorstellen zijn te plaatsen (par. 3-12). Voorafgaand daaraan geven we enige context, door kort te beschrijven welke ambitie de wetgever volgens de memorie van toelichting met de voorgestelde wetswijzigingen wil realiseren (par. 2). Aan het slot van onze bijdrage komen we kort op die ambitie terug (par. 13). Hoe vertalen de ambities van de wetgever zich in concrete wijzigingen van de Awb?

2. De ambitie van de regering

In zijn reactie op het rapport 'Ongekend onrecht' over de toeslagenaffaire legt het kabinet de lat voor de overheid hoog.⁹ De overheid moet dichtbij de burger staan en dienstbaar, betrouwbaar en rechtvaardig zijn. Realisatie van dat streven vergt dat de overheid beschikt over een behulpzaam in plaats van belemmerend juridisch instrumentarium, maar ook dat de mensen die het gezicht van de overheid vormen in staat zijn dat op een zodanige manier te gebruiken dat burgers ook ervaren dat de overheid dichtbij, dienstbaar, betrouwbaar en rechtvaardig is.

Het valt op dat het startpunt van de memorie van toelichting bij het in pre-consultatie gebrachte wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb niet het juridisch instrumentarium is, maar het handelingsperspectief van de overheid. De manier van denken en doen bij de overheid moet veranderen: de mens moet meer centraal komen te staan.¹⁰ De overheid moet oog hebben voor wat mensen echt nodig hebben en moet rekening houden met 'wie de burger is' en wat gelet op zijn individuele situatie van hem kan worden verwacht.¹¹ Concreet houdt dat in dat de inhoud van besluiten beter moet zijn afgestemd op de behoefte van burgers en dat procedures meer rekening moeten houden met het doenvermogen van burgers.

In de algemene, inleidende paragrafen van de memorie van toelichting verschuift het accent al snel van het handelingsperspectief naar het juridisch instrumentarium dat nodig is om dichtbij, dienstbaar, betrouwbaar en rechtvaardig te zijn. In dat af en toe wat meanderend betoog vallen drie hoofdlijnen te ontdekken. Ze betreffen (i) inhoudelijke normen, (ii) procedurele normen en (iii) randvoorwaarden voor het realiseren van ambities van het wetsvoorstel.

- (i) De menselijke maat moet leidend zijn bij de inhoud van de beslissingen van de overheid. Dat betekent dat bij de totstandkoming en uitvoering van wet- en regelgeving en beleid recht wordt gedaan aan de belangen van burgers, dat er meer aandacht is voor de individuele omstandigheden van mensen en dat bestuursorganen meer mogelijkheden krijgen om bij beslissingen die mensen rechtstreeks in hun belang treffen, maatwerk te leveren.¹²
- (ii) In procedures van besluitvorming en rechtsbescherming moet een 'realistisch mensbeeld' leidend zijn. Als voorbeeld wordt genoemd, het verschil tussen een multinational en iemand die zich in een kwetsbare positie bevindt. Van die eerste mag op het punt van doenvermogen meer worden verwacht dan van die laatste.¹³
- (iii) Ten minste twee randvoorwaarden moeten zijn vervuld om de ambities van het wetsvoorstel te kunnen realiseren. De eerste is dat de 'sectorale wetgeving' op orde is. Concreet: burgers kopen er weinig voor wanneer de Awb een en al menselijke maat is, als – om een voorbeeld te noemen – de Participatiewet of de Wet kinderopvang daartoe te weinig ruimte laten. De tweede randvoorwaarde betreft het 'realistisch bestuursbeeld'. De wetgever kan van alles bedenken, maar het moet voor bestuursorganen wel uitvoerbaar zijn.¹⁴

In de inleidende paragrafen van de memorie van toelichting verschuift het accent al snel naar het juridisch instrumentarium dat nodig is om dichtbij, dienstbaar, betrouwbaar en rechtvaardig te zijn

Auteurs

1. Prof. mr. A.T. Marseille, prof. mr. K.J. de Graaf, mr. dr. R.L. Herregodts, prof. mr. H.G. Hoogers, mr. dr. L.D. van Kleef-Ruigrok, mr. J.M. Laninga, prof. mr. A. Tollenaar, prof. mr. H.D. Tolsma, mr. dr. M. Weaver & prof. dr. H.B. Winter zijn allen verbonden aan de Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

Noten

2. Een belangrijke aanleiding is de toeslagenaffaire. Zie: *Kamerstukken II* 2020/21,

35510, nr. 2 (*Ongekend onrecht*, verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, Den Haag: 17 december 2020).

3. Zie www.schadedoormijnbouw.nl/ bezwaar.

4. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RV5:2022:285, AB 2022/120, m.nt. Van Zanten, JB 2022/44, m.nt. Schlössels, AA 20220306, m.nt. De Graaf & Marseille.

5. *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 2.

6. Respectievelijk *Kamerstukken II* 2020/21,

35510, nr. 37 (motie Jetten/Marijnissen) en *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 15 (motie Jetten/Marijnissen).

7. *Kamerstukken II* 2021/22, 35510, nr. 102, 'Kamerbrief over acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels' van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 11 juli 2022.

8. Het wetsvoorstel en begeleidend schrijven zijn te raadplegen via rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/20/aanbiedingsbrief-tk-toezending-ter-kennisname-teksten-pre-consultatie. Zie ook

Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763 en bijlagen. Zie daarover, met aandacht voor de bij de preconsultatie gestelde vragen: T.C.

Borman, 'Preconsultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb', *NTB* 2023/48.

9. *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 4 (brief van de Minister-President 15 januari 2021, nr. 4181691).

10. MvT, p. 1.

11. MvT, p. 3.

12. MvT, p. 2.

13. MvT, p. 3.

14. MvT, p. 4.



© Shutterstock

De ambities die de regering in de memorie van toelichting formuleert, stellen eisen aan het beschikbare wettelijk instrumentarium en aan de ambtenaren die dat moeten toepassen. Als we er voor het gemak van uitgaan dat het met het handelingsperspectief van de betrokken overheidsfunctionarissen wel goed zit,¹⁵ welke wijzigingen van de Awb zijn blijkens het wetsvoorstel dan nodig om die ambitie te realiseren? In de komende paragrafen kijken we naar tien aspecten van het wetsvoorstel om op die vraag een antwoord te vinden.

3. Introductie van het dienstbaarheidsbeginsel

Het voorgestelde artikel 2:4a Awb legt het 'dienstbaarheidsbeginsel' vast in de wet.¹⁶ Volgens de memorie van toelichting gaat het om een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (abbb).¹⁷ De toelichting op het voorstel refereert aan de motie Jetten/Marijnissen die oproept de abbb's volledig in de Awb neer te leggen.¹⁸ In de toelichting wordt terecht opgemerkt dat voor de geldigheid van

de norm codificatie van abbb's niet strikt noodzakelijk is; het praktische gevolg van codificatie is dat de rechter naar de wet verwijst en niet langer naar de ongeschreven norm. Maar, zo wordt ook onderkend, vastlegging bevordert wel de duidelijkheid voor bestuur en rechter en maakt inzichtelijk waarop men zich in bezwaar of beroep kan beroepen. Het reeds in de Awb gecodificeerde motiveringsbeginsel wordt, door wijziging van artikel 3:47 lid 1 Awb,¹⁹ verduidelijkt door de toevoeging 'op een voor belanghebbenden begrijpelijke wijze'.

Het dienstbaarheidsbeginsel heeft nog niet een even vaste plaats in het bestuursrecht als (onder meer) het evenredigheids-, gelijkheids- en vertrouwensbeginsel. Scheltema onderscheidde dit beginsel in zijn bijdrage in de bundel 'De rechtsstaat herdacht' uit 1989.²⁰ In het Unierecht is de betekenis van het dienstbaarheidsbeginsel volgens Ortlep 'dat het bestuur moet proberen de burger te begeleiden, te helpen en van dienst te zijn, te ondersteunen en vriendelijk en beleefd te bejegenen, en dus

omslachtige en langdurige procedures moet vermijden, waardoor zowel de burger als de ambtenaar tijd en moeite bespaart'.²¹ Dat sluit aan bij de gedachte van een responsieve rechtsstaat en een responsieve overheid.²²

Dienstbaarheid betekent volgens de toelichting op het voorstel dat het bestuur de burger centraal stelt en voor de burger werkt. Het bestuur moet zich bewust zijn van de effecten van zijn handelen op de burger. Beleid en uitvoering moeten zo worden ingericht dat de belangen van de burger worden gediend. Dat houdt onder meer in dat het bestuur 'alert [moet] zijn op informatie over wat een burger wil bereiken met een verzoek, een aanvraag of een bezwaar' en dat de overheid niet alleen bereikbaar moet zijn 'via een contactformulier op een website, maar bijvoorbeeld ook telefonisch of op afspraak'.²³

Het dienstbaarheidsbeginsel biedt bestuursorganen een helder criterium voor hun opstelling ten opzichte van burgers. Daarnaast brengt het een behoorlijkheidsnorm die al geruime tijd wordt gehanteerd door de Nationale ombudsman binnen het bereik van het bestuursrecht. Bestuursorganen kunnen voortaan minder eenvoudig weggelaten met een beroep op drukte, te weinig capaciteit en andere prioriteiten.

De voorgestelde teksten van artikel 2:4a Awb en artikel 3:47 Awb zijn beknopt en helder geformuleerd. Voor zover er kanttekeningen te maken zijn, betreffen die niet zo zeer het dienstbaarheidsbeginsel als norm voor het verkeer tussen bestuursorganen en burgers, maar als toetsingskader voor de rechter. Hoe gemakkelijk is het voor de rechter om vast te stellen of een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit het dienstbaarheidsbeginsel heeft geschonden en, als dat het geval is, welke consequenties die vaststelling moet hebben? Het is de vraag hoe groot de consequenties voor het besluit

Voor het overige denken we vooral dit: het zou eigenlijk allemaal vanzelfsprekend moeten zijn

kunnen zijn. Het voorstel om in hoofdstuk 2 van de Awb het dienstbaarheidsbeginsel te codificeren betekent immers dat met name sprake is van een gedragsnorm voor het verkeer tussen de overheid en de burger en niet zozeer van een norm voor de inhoud van besluiten. Voor het overige denken we vooral dit: het zou eigenlijk allemaal vanzelfsprekend moeten zijn. Onder het motto: 'Wat gij niet wilt dat u geschiedt doe dat ook een ander niet', of: 'Hoe zou je je eigen moeder behandelen?', is het geen wordt voorgesteld niet meer dan 'normaal'. Maar dit 'normaal' is nu wel in een korte en krachtige wetsbepaling terug te vinden.

4. Verruimde toepassing van het evenredigheidsbeginsel

Het wetsvoorstel beoogt aan het in artikel 3:4 lid 2 Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel de volgende bijzin toe te voegen: 'ook indien het eerste lid de af te wegen belangen beperkt'.²⁴ Deze bijzin moet het bestuur (en de rechter) in staat stellen om bij besluitvorming af te wijken van wetgeving zonder discretionaire ruimte als persoonlijke omstandigheden van een burger meebrengen dat regeltoepassing onevenredig hard uitpakt. Dat is nieuw, omdat tot op heden artikel 3:4 lid 1 Awb zo wordt gelezen dat bij een gebonden bevoegdheid de wetgever blijkbaar heeft gemeend zelf de betrokken belangen voldoende te hebben afgewogen. De uitkomst van die belangenafweging door de wetgevende macht zou in een democratische rechtsstaat moeten worden gerespecteerd door de uitvoerende en de rechterlijke macht.

Met dit voorstel lijkt de wetgever daarom te breken met de tot nu toe gangbare uitleg van artikel 120 Grondwet, die is gebaseerd op het *Harmonisatiewet*-arrest van de Hoge Raad uit 1989.²⁵ Daarin wijst de Hoge Raad de toetsing van formele wetgeving aan algemene rechtsbeginselen af, tenzij het glashelder is dat de wetgever de bestreden implicatie van de toepassing van de wet niet heeft (kunnen) voorzien.²⁶ Het voorstel vraagt van het bestuur af te wijken indien regeltoepassing tot onevenredige uitkomsten leidt, ongeacht het al dan 'niet verdisconteerd zijn' van de betreffende uitkomst door de wetgever.²⁷ De regering stelt overigens dat het opnemen van deze eis in een wet in formele zin geen strijd oplevert met het in de jurisprudentie bekende toetsingsverbod.²⁸

15. Dat valt te betwijfelen, zie: Liesbeth Hulst, Bert Marseille & Nick Steenhagen, 'Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen?', *NJB* 2022/2791, afl. 39.

16. De voorgestelde tekst van art. 2:4a: 'Het bestuursorgaan stelt zich bij het uitvoeren van zijn taak dienstbaar op.'

17. Hierna duiden we 'memorie van toelichting' veelal kortweg aan met 'toelichting', in de noten met 'MvT'.

18. *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 15.

19. De voorgestelde tekst van artikel 3:47 lid 1: 'De motivering wordt op een voor belanghebbenden begrijpelijke wijze ver-

meld bij de bekendmaking van het besluit.'

20. M. Scheltema, 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: Kluwer 1989, p. 11-25.

21. CRvB 10 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:128, AB 2018/90, m.nt. Ortlep.

22. M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *NTB* 2015/37.

23. MvT, p. 8 en 24.

24. De voorgestelde tekst van artikel 3:4 lid 2: 'De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen, ook indien

het eerste lid de af te wegen belangen beperkt.'

25. HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725 (*Harmonisatiewet*), r.o. 3.5, *NJ* 1989/469, m.nt. Scheltema, AB 1989/207, m.nt. Van den Burg.

26. Deze zogenaamde *contra legem*-werking van algemene rechtsbeginselen bij 'niet verdisconteerde omstandigheden' stamt al uit de *Doorbraak*-arresten van 12 april 1978, ECLI:NL:HR:1978:AM4447, *BNB* 1978/137, m.nt. Tuk, AB 1979/262, m.nt. Van der Burg.

27. Dat een fundamentele wijziging van het systeem wordt beoogd, wordt geïllustreerd door twee uitspraken van 1 maart 2023,

waarin de Afdeling bevestigt dat onder het geldende recht het buiten toepassing laten van formele wetgeving zich enkel verdraagt met het toetsingsverbod als de omstandigheden in kwestie 'niet verdisconteerd' zijn. Zie: ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, en ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:852. Zie voorts de conclusie van A-G Snijders van 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1441, en Tom Barkhuysen, 'Toetsing van formele wetgeving aan rechtsbeginselen: de wetgever moet de harmonisatiewetblokkade opheffen', *NJB* 2022/2095, afl. 30.

28. Zie het specifieke voorstel voor aanpassing van artikel 3:4 lid 2 Awb, MvT, p. 3-4.

Het voorgaande roept bij ons een viertal gedachten op. Ten eerste lijkt het wetsvoorstel ervan uit te gaan dat de wetgever zich wil conformeren aan de norm uit artikel 3:4 lid 2 Awb. Wij betwijfelen of deze veronderstelling altijd opgaat. Soms wordt politiek bewust de keuze gemaakt om stringent beleid neer te laten slaan in wetgeving. De wetgever stuurt dan zelf aan op een strikte toepassing van hardvochtig beleid. Het risico op onevenredige effecten door wetstoepassing neemt dan toe, maar wordt blijkbaar door de wetgever geaccepteerd.

Ten tweede en in het verlengde van het voorgaande, geldt dat primair de politiek bepaalt wat als evenredige uitkomst van wetgeving moet worden gezien. Artikel 3:4 lid 2 Awb is een codificatie van het evenredigheidsbeginsel, die in eerste instantie bedoeld is om besluitvorming door het bestuur inhoudelijk te normeren. Alhoewel in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen even goed de wetgever normeren,²⁹ is het de vraag of 1) de in de Awb gecodificeerde variant dezelfde normerende waarde heeft voor de wetgever en 2) of de wetgever dezelfde mate van evenredigheid dient te betrachten als het bestuur.

Ten derde valt op dat de uitleg die de Hoge Raad tot nu toe geeft aan artikel 120 Grondwet, is gebaseerd op de gedachte dat in onze trias het zwaartepunt bij de democratisch gelegitimeerde wetgever berust.³⁰ Het obstakel dat aan afwijken van wetgeving zonder discretionaire ruimte in de weg staat, lijkt ons daarom niet gelegen in de formulering van artikel 3:4 lid 2 Awb, maar veeleer in het uitgangspunt van het primaat van de wetgever en de ordenende functie van het recht.

Afsluitend hebben we nog de volgende gedachte. Met dit wetsvoorstel wordt gestreefd naar meer menselijke maat in het bestuursrecht en dat is toe te juichen. De voorgestelde wijziging van artikel 3:4 lid 2 Awb heeft potentie, omdat die soelaas kan bieden in situaties waarin de toepassing van een gebonden bevoegdheid tot een apert onredelijke uitkomst leidt, maar ontslaat de bijzondere wetgever niet van diens plicht om de menselijke maat ook meer door te laten klinken in de wetgeving die hij opstelt. Door evenredigheidsoverwegingen meer integraal onderdeel te maken van sectorale wetgeving zelf, wordt recht gedaan aan de menselijke maat zonder in te leveren op de democratische legitimatie van overheids-handelingen en de ordenende functie van het recht.

5. Vaker horen bij de voorbereiding van beschikkingen

Artikel 4:12 Awb bevat op dit moment voor financiële beschikkingen een uitzondering op de in artikel 4:7 en artikel 4:8 Awb geregelde hoorplicht bij het voorbereiden van beschikkingen. De voorgestelde wijziging beperkt de in artikel 4:12 Awb opgenomen uitzonderingen.

De artikelen 4:7 en 4:8 Awb geven algemene regels over het horen bij het voorbereiden van beschikkingen. Artikel 4:7 betreft het horen van de aanvrager, artikel 4:8 het horen van belanghebbenden. Een aanvrager moet worden gehoord als het bestuursorgaan een aanvraag wil afwijzen op grond van gegevens die de aanvrager betreffen maar die afwijken van de door de aanvrager verstrekte gegevens. Een belanghebbende moet worden gehoord als het bestuursorgaan een beschikking wil geven waar de belanghebbende naar verwachting bedenkingen tegen zal hebben.

Op grond van het huidige eerste lid van artikel 4:12 Awb gelden deze verplichtingen in beginsel niet bij financiële beschikkingen. Daar kunnen bestuursorganen dus afzien van horen. De ratio van de uitzondering is gelegen in de massaliteit van de financiële beschikkingverlening, in combinatie met het gegeven dat de gevolgen van onjuiste financiële beschikkingen in bezwaar gemakkelijk zijn terug te draaien. Dat uitgangspunt is niet langer houdbaar, aldus de memorie van toelichting:

‘Financiële beschikkingen kunnen heel ingrijpend zijn voor mensen en financiële wetgeving is niet altijd duidelijk voor mensen. Herroeping of vernietiging kan de rechtsgevolgen wel teruggedraaien, maar niet altijd de nadelige gevolgen ongedaan maken. (...) Er is geen overtuigende principiële reden om financiële beschikkingen standaard uit te zonderen van de hoorplicht.’³¹

Voorgesteld wordt om het tweede lid van artikel 4:12 Awb, waarin uitzonderingen op de uitzondering zijn opgenomen, zodanig te wijzigen, dat toch moet worden gehoord bij een voor de ontvanger nadelige wijziging in een eerder toegekende financiële aanspraak van meer dan € 1500 en bij beslissingen om een financiële aanspraak geheel te beëindigen.³² Dat de grens van het nadeel bij € 1500 wordt gelegd heeft te maken met ‘een goede balans (...) ten aanzien van de uitvoerbaarheid’.³³ Van belang is voorts, aldus de memorie van toelichting, dat de hoofdregel van artikel 4:12 Awb (niet horen) gewoon van toepassing blijft wanneer geen sprake is van een financiële aanspraak, maar van een financiële verplichting, zoals bij belastingen en premies.

De voorgestelde wijziging kan worden gezien als een concretisering van het in artikel 2:4a Awb vast te leggen dienstbaarheidsbeginsel en van het in artikel 3:2 Awb gecodificeerde zorgvuldigheidsbeginsel. Het kan ervoor zorgen dat financiële beschikkingen vaker ‘in één keer goed zijn’ en burgers minder vaak bezwaar hoeven te maken om een juiste beschikking te krijgen. Een kanttekening bij het voorstel is dat onduidelijk is in hoeveel gevallen nu niet en straks wellicht wel moet worden gehoord.

De voorgestelde wijziging van artikel 3:4 lid 2 Awb heeft potentie maar ontslaat de bijzondere wetgever niet van diens plicht om de menselijke maat ook meer door te laten klinken in de wetgeving die hij opstelt

In de huidige regeling in de Awb is het maken van bezwaar een noodzakelijke stap voor het verkrijgen van de relevante stukken en contact met het bestuursorgaan over het besluit. Het wetsvoorstel brengt daar verandering in

Hoeveel extra inspanningen de beperking van de uitzondering op de hoorplicht bij financiële beschikkingen de overheid zal kosten, is ongewis.

6. Contact en informatie bij bezwaren

Wie problemen heeft met een besluit, kan daartegen als regel bezwaar maken bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Bestuursorganen zijn verplicht de mogelijkheid van bezwaar in hun besluiten te vermelden. Bezwaar is de *default*-optie voor burgers die zich niet kunnen vinden in een besluit. De bezwaarprocedure kan echter een te zwaar middel zijn voor het probleem dat aan een besluit kleefte. Als iemand bijvoorbeeld vindt dat het bestuursorgaan onbehoorlijk heeft gehandeld bij de voorbereiding, het besluit niet begrijpt of het evident onjuist acht, dan heeft het de voorkeur dat een goed gesprek plaatsvindt, uitleg wordt geboden of de fout zo snel mogelijk wordt hersteld, in plaats van dat direct een bezwaarprocedure wordt gestart.³⁴

Voor iemand die overweegt om bezwaar te maken maar zich afvraagt of dat wellicht een te zwaar middel is ter oplossing van zijn probleem met een besluit, is van belang dat hij over informatie beschikt die hem kan helpen bij zijn keuze. Het kan gaan om de zogenoemde 'op de zaak betrekking hebbende stukken',³⁵ of om naam, e-mailadres en/of telefoonnummer van iemand bij het bestuursorgaan bij wie de nodige informatie kan worden ingewonnen. In de huidige regeling in de Awb is het maken van bezwaar een noodzakelijke stap voor het verkrijgen van de relevante stukken en contact met het bestuursorgaan over het besluit.

Het wetsvoorstel brengt daar verandering in. Stukken moeten eerder beschikbaar komen en contact moet gemakkelijker kunnen worden gelegd. Daartoe worden twee nieuwe artikelen aan de Awb toegevoegd. Artikel 3:45a Awb gaat over contact.³⁶ Het bepaalt dat het besluit vermeldt hoe een belanghebbende over de inhoud van het

besluit contact kan maken met het bestuursorgaan. Artikel 3:45b Awb gaat over stukken.³⁷ Het bepaalt dat bij de bekendmaking van een besluit wordt vermeld hoe een belanghebbende kennis kan nemen van de op de zaak betrekking hebbende stukken.

Als beide voorgestelde bepalingen wet worden, betekent dat een versterking van de informatiepositie van de burger, die er aan kan bijdragen dat onnodige bezwaren worden voorkomen. Dat alles neemt niet weg dat bestuursorganen niet worden verplicht 'naam en nummer' van een medewerker in het besluit te vermelden. Dat gemis bergt het risico in zich dat iemand die dankzij de bij het besluit vermelde informatie contact weet te leggen met het bestuursorgaan, daar alsnog van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Reden dat bestuursorganen 'naam en nummer' niet bij het besluit hoeven te vermelden, is volgens de toelichting dat bij geautomatiseerde besluitvorming niet één ambtenaar het besluit heeft voorbereid en dat bij kleinere bestuursorganen de veiligheid van ambtenaren in het geding kan zijn als naam en door kiesnummer standaard op beschikkingen moeten worden vermeld.³⁸

De overtuigingskracht van die argumenten is een kwestie van appreciatie. Tegen het eerste argument kan worden ingebracht dat hoe een besluit ook is voorbereid, er altijd een ambtenaar valt aan te wijzen die er het beste van op de hoogte zou moeten zijn. Om het tweede argument op waarde te kunnen schatten, is meer kennis nodig over de omvang van het probleem dat de toelichting signaleert. Is bij bestuursorganen die wel 'naam en nummer' van hun ambtenaren geven, de veiligheid van die medewerkers vaker in het geding dan bij bestuursorganen die dat niet doen? Het staat buiten kijf dat het voor burgers van grote waarde kan zijn te beschikken over 'naam en nummer' en het is de vraag of de voorgestelde regeling daaraan voldoende effectief tegemoet komt.

29. Zie hierover nader: W.S.R. Stoter, *Belangenafweging door de wetgever* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: BJu 2000.

30. Dit is een oud beginsel: het is in de Staatsregeling van 1798 al vastgelegd.

31. MvT, p. 10.

32. De voorgestelde tekst van art. 4:12 lid 2, aanhef en onder a: 'Het eerste lid geldt niet bij een beschikking die strekt tot het opschorten, beëindigen of intrekken van een eerder toegekende financiële aanspraak of tot een lagere vaststelling, ten nadele wijziging, ten nadele herzien van een voor-

schot of terugvordering daarvan, die het bedrag van € 1500 overstijgt'.

33. MvT, p. 10.

34. Zie par. 6 over het alternatief voor de bezwaarprocedure in geval van een evident fout.

35. Dat zijn alle stukken die het bestuursorgaan bij de voorbereiding van het besluit ter beschikking hebben gestaan en die van belang zijn bij de beoordeling van het geschil over het besluit. Zie HR 4 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:672.

36. De voorgestelde tekst van art. 3:45a:

'Indien een besluit is gericht tot een of meer belanghebbenden, wordt bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt van de wijze waarop een belanghebbende over de inhoud van het besluit in contact kan treden met het bestuursorgaan.'

37. De voorgestelde tekst van art. 3:45b lid 1 en 2: '1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt van de wijze waarop een belang-

hebbende kennis kan nemen van de op de zaak betrekking hebbende stukken. 2. Het bestuursorgaan verleent belanghebbenden desgevraagd kosteloos toegang tot alle op de zaak betrekking hebbende stukken. Op de vervaardiging van kopieën van deze stukken is art. 8.6, tweede en derde lid, van de Wet open overheid van overeenkomstige toepassing.'

38. MvT, p. 25.

7. Correctie van kennelijke fouten

Een door het wetsvoorstel in de Awb op te nemen nieuwe afdeling 3.8 Awb betreft de correctie van kennelijke fouten door bestuursorganen. Het gaat om 'kennelijke schrijffouten, rekenfouten en andere kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen'. Volgens de toelichting zijn hiermee fouten bedoeld waarvan het voor de geadresseerde, een derde-belanghebbende of het bestuursorgaan duidelijk is dat het een vergissing is. Het kan bijvoorbeeld gaan om een spelfout in de naam van diegene tot wie het besluit is gericht, een typfout in het BSN, het ontbreken van een bijlage die wel bij het besluit had moeten zitten of rekenen met een verkeerde staffel.³⁹ Het voorgestelde artikel 3:51 Awb bepaalt dat een dergelijke fout door het bestuursorgaan wordt gecorrigeerd op verzoek van degene tot wie het besluit is gericht.⁴⁰ Op grond van artikel 3:52 lid 2 Awb kan het bestuursorgaan een kennelijke fout ambtshalve corrigeren.⁴¹ Als een derde-belanghebbende om correctie verzoekt en het bestuursorgaan daartoe overgaat, geldt dat als een ambtshalve correctie.⁴² In dat geval moet degene tot wie het besluit is gericht wel de gelegenheid hebben gehad zich mondeling of schriftelijk over de voorgenomen correctie uit te laten. Voor een verzoek om correctie van een kennelijke fout gelden geen termijnen. Er worden geen vormvereisten aan het verzoek gesteld, waardoor het verzoek ook digitaal of mondeling kan worden gedaan.⁴³ Aan artikel 4:6 Awb wordt een derde lid toegevoegd om te verduidelijken dat deze bepaling over herhaalde aanvragen niet van toepassing is op verzoeken om correctie van kennelijke fouten.

De correctie van een kennelijke fout leidt tot een nieuw besluit, waarvoor de gebruikelijke regels gelden voor onder andere bekendmaking en de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Is sprake van een ambtshalve correctie terwijl tegen het oorspronkelijke besluit een bezwaar- of beroepsprocedure loopt, dan zal dat in de lopende procedure worden betrokken.⁴⁴

Deze artikelen leiden niet tot grote veranderingen. Integendeel: in de toelichting wordt terecht opgemerkt dat het corrigeren van kennelijke fouten ook nu al mogelijk is.⁴⁵ Tevens is in de toelichting aangegeven dat bestuursorganen dit in de praktijk vaak ook al doen. Het opnemen van deze afdeling in de Awb is volgens de toelichting niettemin nuttig omdat 'niet iedereen ermee bekend [is] dat deze mogelijkheid bestaat'. Verder suggereert de toelichting dat de artikelen ertoe kunnen leiden dat er minder vaak bezwaar gemaakt hoeft te worden. Of dat laatste het geval zal zijn, zal afhangen van de snelheid waarmee bestuursorganen de correctiebesluiten nemen.

8. Beleidsregels en de menselijke maat

Het wetsvoorstel schrapt de woorden 'wegens bijzondere omstandigheden' in het huidige artikel 4:84 Awb. Daarin is de inherente afwijkingsbevoegdheid bij de toepassing van beleidsregels door bestuursorganen opgenomen; als toepassing van de beleidsregel voor belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding met de door de beleidsregel te dienen doelen, wordt de beleidsregel niet toegepast. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het bestuursorgaan, bij de vraag of de afwijkingsbevoegdheid moet worden toegepast, eerst zou moeten vaststellen of

sprake is van een bijzondere omstandigheid en daarna of die omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.⁴⁶ Bijzondere omstandigheden zouden dan enkel zijn de omstandigheden die niet zijn meegewogen bij het vaststellen van de beleidsregel. Omstandigheden die – al dan niet impliciet – bij het vaststellen van de beleidsregel zijn meegewogen, doen niet af aan de verplichting de beleidsregel toe te passen, ook al is de uitkomst onevenredig nadelig voor belanghebbenden. Dat laatste zou het bestuursorgaan tot de conclusie moeten brengen dat de beleidsregel zelf aanpassing behoeft. De bestuursrechter kan tot eenzelfde conclusie komen, omdat hij (exceptief) kan oordelen dat de beleidsregel – die immers zelf ook moet voldoen aan het in artikel 3:4 lid 2 Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel – buiten toepassing wordt gelaten. De ratio van deze redenering in twee stappen is dat systeemfouten als systeemfouten worden benoemd en dus tot beleidsverbetering kunnen leiden.

Beleidsregels, waarin doorgaans instructies of voornemens over de toepassing van een bestuursbevoegdheid zijn opgenomen,⁴⁷ kunnen rechtszekerheid aan burgers verschaffen, omdat die eruit kunnen afleiden hoe het bestuursorgaan van diens bevoegdheid gebruik zal maken. Een nadeel van beleidsregels is dat ze uitnodigen tot 'blinde' regeltoepassing, zonder acht te slaan op de vraag of de toepassing in het concrete geval redelijk is. Dat is ook de reden waarom artikel 4:84 Awb de 'inherente afwijkingsbevoegdheid' bevat.

Doordat nu wordt voorgesteld de voorwaarde 'wegens bijzondere omstandigheden' te schrappen,⁴⁸ verdwijnt uit artikel 4:84 Awb de tweetrapsraket. De wetgever codificeert hiermee de koers van de bestuursrechters die werd ingezet met een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van oktober 2016.⁴⁹ Daarin overweegt de Afdeling – in afwijking van de parlementaire geschiedenis –

De gewijzigde wijze van toetsing brengt systeemfouten minder makkelijk aan het licht

dat bijzondere omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd, niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de vraag of de inherente afwijkingsbevoegdheid moet worden toegepast.⁵⁰ Die uitspraak kan worden gezien als voorbode van de ontwikkelingen van de afgelopen twee jaar, waarin de bestuursrechter indringender toetst of de toepassing van wet- en regelgeving door bestuursorganen geen onevenredige gevolgen voor de burger heeft.⁵¹

Een eerste kanttekening bij het voorstel de in 2016 ingezette jurisprudentielijn te codificeren is dat, zoals hiervoor al genoemd, de gewijzigde wijze van toetsing systeemfouten minder makkelijk aan het licht brengt. Een tweede kanttekening is dat de motiveringslast van bestuursorganen kan toenemen.⁵² Denkbaar is daarnaast

dat de animo van bestuursorganen om beleidsregels vast te stellen, afneemt. Een gevolg daarvan kan zijn dat in de bestuurspraktijk vaker wordt gewerkt met beleid van onduidelijk allooi, dat hooguit als 'vaste gedragslijn' kan worden gekwalificeerd en waarvan niet duidelijk is of het is vastgesteld, laat staan bekendgemaakt.

9. Schulden en de menselijke maat

Als iemand een schuld heeft die voortvloeit uit een appellabel besluit wordt de invordering daarvan geregeld door titel 4.4 Awb. Het conceptwetsvoorstel bevat tal van wijzigingen van deze regeling. In essentie beogen ze twee dingen: (i) bestuursorganen meer armslag geven om schulden kwijt te schelden en (ii) bevorderen dat de mogelijkheden om met het bestuursorgaan een betalingsregeling te treffen voor het voldoen van een schuld optimaal worden benut.

Om met dat eerste te beginnen: het voorstel voorziet in een wijziging van artikel 4:94a Awb.⁵³ Die vormt de uitdrukking van de gedachte (tevens te zien in de voorgestelde wijziging van artikel 3:4 lid 2 Awb) dat bestuursorganen hun bevoegdheden te allen tijde binnen de grenzen van het redelijke moeten uitoefenen en dat er geen wettelijke belemmeringen mogen bestaan om dat te doen. Artikel 4:94a Awb bepaalt op dit moment weliswaar dat een bestuursorgaan een geldschuld geheel of gedeeltelijk kan kwijtschelden indien de nadelige gevolgen van de invorde-

ring onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, maar vermeldt voorafgaand daaraan wel: 'Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald'. Dat zinsdeel van de bepaling wordt geschrapt. Consequentie van die wijziging is dat bestuursorganen steeds bevoegd zijn schulden kwijt te schelden, ook als de bijzondere wet die de grondslag vormt voor de invordering, tot invordering verplicht.

Dan het tweede punt. Om te bevorderen dat de mogelijkheden om een betalingsregeling te treffen voor het voldoen van een schuld optimaal worden benut, wordt – door wijziging van artikel 4:86 Awb – allereerst geregeld dat de beschikking waarin de verplichting tot betaling van een geldsom is neergelegd niet alleen de hoogte van de geldsom en de betalingstermijn vermeldt, maar ook hetzij een aanbod bevat tot een betalingsregeling, hetzij de vermelding dat om een betalingsregeling kan worden verzocht.⁵⁴ Daarnaast wordt in artikel 4:94 Awb, dat het bestuursorgaan de mogelijkheid biedt uitstel van betaling te verlenen, geëxpliciteerd dat een betalingsregeling 'redelijk' moet zijn. Ook wordt in die bepaling vermeld dat het bestuursorgaan gedurende de looptijd van de betalingsregeling niet kan aanmanen, invorderen of wettelijke rente in rekening kan brengen en dat een betalingsregeling duidelijk is over de looptijd ervan.⁵⁵ Artikel 4:96 Awb regelt onder welke voorwaarden een bestuursorgaan een met een burger getroffen betalingsre-

Als de voorstellen tot wet worden, is een belangrijke consequentie dat bestuursorganen zich bij elk besluit over het invorderen van schulden de vraag moeten stellen of er reden is die schuld (deels) kwijt te schelden

39. MvT, p. 26-27.

40. De voorgestelde tekst van art. 3:51: 'Op verzoek van degene tot wie een besluit is gericht, corrigeert het bestuursorgaan in het besluit een kennelijke schrijffout, rekenfout of andere kennelijke fout die zich voor eenvoudig herstel leent.'

41. De voorgestelde tekst van art. 3:52: '1. Het bestuursorgaan kan een kennelijke schrijffout, rekenfout of andere kennelijke fout die zich voor eenvoudig herstel leent in een besluit, ambtshalve corrigeren. 2. Het bestuursorgaan gaat niet over tot correctie dan nadat degene tot wie het te corrigeren besluit is gericht in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze over de voorgenoemen correctie naar voren te brengen, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte is. Hij kan zijn zienswijze naar keuze schriftelijk of mondeling naar voren brengen.'

42. MvT, p. 25-26.

43. MvT, p. 26.

44. MvT, p. 31.

45. MvT, p. 9. Een voorbeeld: CRvB 22 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3523, AB 2017/90, m.nt. Damen.

46. Zie daarover: A. Tollenaar, 'Het is maar wat je bijzonder noemt', *JBplus* 2006, p. 175-187.

47. A. Tollenaar, *Gemeentelijk beleid en beleidsregels* (diss. Groningen), Den Haag: BJu 2008.

48. De voorgestelde tekst van art. 4:84: 'Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.'

49. ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, AB 2016/447, m.nt. Bröring; *JB* 2016/235, m.nt. Timmermans. Zie ook CRvB 12 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2560.

50. Overweging 4.3 van de uitspraak.

51. Leo Damen, 'Waat er na het kinderop-

vangtoeslagenschandaal een frisse wind door de bestuursrechtspraak?', AA 2022/9, p. 627-648.

52. Dat dit het geval is, komt naar voren uit een analyse van Feenstra en Tollenaar: M. Feenstra & A. Tollenaar, 'Bijzondere omstandigheden bij de toepassing van beleidsregels', *JBplus* 2018, p. 3-12. Overigens merken Bröring, De Graaf e.a. op dat na de Afdelingsuitspraak van 2016, uitzonderingen daargelaten, niet blijkt van een toenemend aantal zaken waarin van beleidsregels moet worden afgeweken: H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 433.

53. De voorgestelde tekst van art. 4:94a: 'Een bestuursorgaan kan een geldschuld geheel of gedeeltelijk kwijtschelden indien de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen.'

54. De voorgestelde tekst van art. 4:86: '1. De verplichting tot betaling van een geldsom

wordt bij beschikking vastgesteld. 2. De beschikking vermeldt in ieder geval: a. de te betalen geldsom; b. de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden; c. een aanbod tot een betalingsregeling of de mogelijkheid om te verzoeken om een betalingsregeling; d. de gevolgen van niet tijdige betaling.'

55. De voorgestelde tekst van art. 4:94: '1. Het bestuursorgaan kan de wederpartij uitstel van betaling verlenen of een redelijke betalingsregeling met de wederpartij treffen. 2. Gedurende het uitstel of de looptijd van de betalingsregeling kan het bestuursorgaan niet aanmanen of invorderen in afwijking van het verleende uitstel of de betalingsregeling. 3. De beschikking tot uitstel van betaling of de betalingsregeling vermeldt de termijn waarvoor het uitstel geldt of de termijnen van de deelbetalingen en het bedrag van de deelbetalingen. 4. Het bestuursorgaan kan aan de beschikking tot uitstel van betaling of aan de betalingsregeling voorschriften verbinden.'

geling kan intrekken of wijzigen.⁵⁶ Tot slot wordt in artikel 4:112 Awb bepaald dat als het bestuursorgaan een schuldenaar aanmaant omdat deze in verzuim is, de aanmaning hetzij een aanbod tot een betalingsregeling bevat, hetzij de vermelding dat daarom kan worden verzocht.⁵⁷

Als de voorstellen tot wet worden, is een belangrijke consequentie dat bestuursorganen zich bij elk besluit over het invorderen van schulden de vraag moeten stellen of er reden is die schuld (deels) kwijt te schelden. Voor het overige kunnen de voorstellen vooral worden gezien als aanmoediging. Aan het bestuursorgaan om royaal gebruik te maken van de mogelijkheid betalingsregelingen te treffen bij het innen van schulden en aan burgers om, als het bestuursorgaan niet zelf het initiatief daartoe neemt, te verzoeken om een betalingsregeling. Of de invoering van deze voorstellen tot meer of minder werk voor bestuursorganen zal leiden is moeilijk te zeggen. In het slechtste geval zijn bestuursorganen vooral veel tijd kwijt met het beoordelen van de vraag of er reden is voor kwijtschelding, in het beste geval leidt het treffen van betalingsregelingen tot meer maatwerk en efficiëntie bij het innen van schulden.

10. Verruimde toegang tot procedures van bezwaar en beroep

Het voorstel behelst wijzigingen in de bepalingen over de termijn voor het instellen van bezwaar en beroep (artikel 6:7 Awb) en de verschoonbaarheid van overschrijdingen van die termijn (artikel 6:11 Awb). Verschoonbaarheid van een te laat ingediend bezwaar of beroep werd tot voor kort op grond van de jurisprudentie van de bestuursrechter zelden aangenomen, vooral als voor de termijnoverschrijding geen verwijt aan het bestuursorgaan kon worden gemaakt.⁵⁸

De beide voorstellen dragen bij aan de ambitie dat, zoals de toelichting het verwoordt, 'iedere belanghebbende deugdelijk in staat moet worden gesteld om (...) toegang tot rechtsbescherming te verkrijgen'. Artikel 6:7 Awb wordt aangepast zodat de bezwaar- en beroepstermijn voor bepaalde categorieën besluiten wordt verlengd van zes naar dertien weken.⁵⁹ Het doenvermogen van belanghebbenden, de ernst van de gevolgen van het besluit en de complexiteit van de aan dat besluit ten grondslag liggende feiten en regelgeving kunnen een rol spelen bij de keuze voor het verlengen van de indieningstermijn. In artikel 6:11 Awb wordt duidelijker omschreven onder welke omstandigheden een termijnoverschrijding verschoonbaar is.⁶⁰ Aangenomen mag worden dat beide voorstellen de toegang tot rechtsbescherming verbeteren, in het bijzonder voor de groep kwetsbare burgers voor wie de harde zesweketermijn, in het algemeen of wegens persoonlijke omstandigheden, te kort is.

Bij de voorstellen zijn kanttekeningen te plaatsen. Voor het huidige artikel 6:11 Awb geldt dat het probleem niet zozeer zit in de inhoud of bewoordingen van die bepaling, maar in de strenge uitleg ervan in de rechtspraak. Persoonlijke omstandigheden van de indiener van het rechtsmiddel kunnen nu ook al worden betrokken bij de beoordeling van de verschoonbaarheid. Of de wijziging van artikel 6:11 Awb het gewenste effect zal sorteren, hangt af van de eisen die bestuursorganen en rechters zullen stellen aan 'bijzondere persoonlijke omstandighe-

den'. De nieuwe formulering is daar slechts in beperkte mate sturend in. Recente jurisprudentie op grond van het huidige artikel 6:11 Awb laat zien dat het burgerperspectief ook in die tekst kan worden gelezen.⁶¹

Aan de verruiming van de bezwaartermijn kleven ten minste twee nadelen. Een principiële nadeel is dat niet langer sprake is van een uniforme bezwaar- en beroepstermijn.⁶² Een praktisch nadeel is dat dat de beslistermijn in bezwaar (artikel 7:10 Awb) is gekoppeld aan de indieningstermijn. De beslistermijn begint pas te lopen nadat de indieningstermijn is verstreken. Als bestuursorganen wachten totdat de dertienweketermijn is verstreken voordat ze een bezwaar in behandeling nemen, levert dat een aanzienlijke vertraging op. Uit de toelichting blijkt dat de regering 'er vanuit [gaat] dat bestuursorganen (...) niet de volle termijn benutten als dat niet nodig is'. Die veronderstelling is, gezien het *track record* van veel bestuursorganen op het gebied van tijdigheid in het algemeen en het gebruik van de verdagingsbevoegdheid (artikel 7:10 lid 3 Awb) in het bijzonder,⁶³ wellicht wat optimistisch. Omdat de verlengde termijn blijkens de toelichting vooral zal gelden voor besluiten die zien op bestaanszekerheid, en die besluiten vooral twee-partijenverhoudingen betreffen, valt het koppelen van de beslistermijn aan de datum van indiening van het bezwaar te verkiezen boven een meer *laissez faire*-benadering

11. Laagdrempelige en oplossingsgerichte bezwaarbehandeling

Een voorgesteld nieuw artikel 7:1b Awb bevat de verplichting voor bestuursorganen om in overleg met de indiener van het bezwaar de mogelijkheden voor informele afdoening te onderzoeken.⁶⁴ De bepaling dient te worden gezien in samenhang met het nieuwe artikel 7:11 Awb. Die bepaling betreft de wijze van beoordeling van bezwaren. Verduidelijkt wordt dat sprake is van 'volledige' heroverweging van het eerder genomen besluit, niet slechts op grondslag van het bezwaarschrift maar op grondslag 'van het bezwaar en hetgeen bij de behandeling van het bezwaar is gebleken'. Het voorgestelde artikel 7:11 lid 1 Awb bepaalt daardoor dat in bezwaar een 'volledige heroverweging' van het bestreden besluit kan plaatsvinden.⁶⁵ De beide artikelen hebben tot doel om door middel van laagdrempelig contact het oplossingsgerichte karakter van de bezwaarfase te verankeren en het bestuursorgaan te dwingen tot het daadwerkelijk volledig heroverwegen van het bestreden besluit.⁶⁶

Omdat het horen in bezwaar cruciaal is met het oog op procedurele rechtvaardigheid, mogen bestuursorganen hier niet lichtzinnig van afzien. De voorgestelde wijzigingen in artikel 7:3 Awb⁶⁷ zien dan ook op het verbinden van voorwaarden aan het niet-horen bij kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde bezwaren.⁶⁸ In de eerste plaats mag het bestuursorgaan niet van horen afzien vanwege de kennelijke niet-ontvankelijkheid/ongegrondheid van het bezwaar, als het geen overleg heeft gehad met de bezwaarmaker. Daarnaast moet het bestuur zich in een verslag verantwoorden als het na informeel contact afziet van horen. De door artikel 7:1b Awb voorgeschreven aanpak wordt vervolmaakt door artikel 7:13 Awb, dat bepaalt dat een externe bezwaarschriftencommissie pas

om advies wordt gevraagd nádat de informele afdoening is onderzocht.⁶⁹

Positief te waarderen is dat de wetgever expliciet tot uitdrukking brengt dat het bestuur in de bezwaarfase onderzoek verricht naar een mogelijke oplossing voor het bezwaar. Voor een dergelijke wettelijke bepaling is in de literatuur meermaals gepleit.⁷⁰ Een daadwerkelijk oplossingsgerichte bezwaarafhandeling kan bijdragen aan de menselijke maat en effectieve conflictoplossing in de overheid.⁷¹ Wat opvalt, is dat in de toelichting het onderscheid tussen *informeel* en *formeel* sterk wordt aangezet (zie eveneens de term ‘informele afdoening’ in artikel 7:1b). Daarbij krijgen externe bezwaarcommissies ‘de schuld’ van de mate van formalisering van de afhandeling van bezwaar.⁷² Uit onderzoek blijkt echter een genuanceerder beeld over de rol van bezwaaradviescommissies en de goede reputatie van een informele afdoening.⁷³ Doorslaggevend zijn in veel gevallen de vaardigheden en de opstelling van de bij de bezwaarbehandeling betrokken personen.⁷⁴

Er zijn ten minste drie kanttekeningen bij de voorstellen te plaatsen. Allereerst is het noodzakelijk dat bestuursorganen over voldoende goed getrainde ambtenaren beschikken om de laagdrempeligheid en oplossingsgerichtheid daadwerkelijk te bieden. Een verplicht gesprek voeren is niet genoeg; er dient ook de bereidheid te bestaan om te kijken naar een oplossing voor het bezwaar. Daarnaast moet de juridische kwaliteit scherp in het oog worden gehouden. De term ‘informele afdoening’ in de wettekst is dan ook enigszins ongelukkig gekozen. Dit zou de verwachting kunnen wekken dat buiten juridische kaders kan worden gehandeld. Ten slotte zou nog

Positief is dat de wetgever expliciet tot uitdrukking brengt dat het bestuur in de bezwaarfase onderzoek verricht naar een mogelijke oplossing voor het bezwaar

eens goed naar de tekst van artikel 7:3 Awb moeten worden gekeken. Waarom niet het uitgangspunt expliciteren dat na het verplichte onderzoek van artikel 7:1b Awb in beginsel niet mag worden afgezien van het horen, tenzij sprake is van kennelijke niet-ontvankelijkheid/ongegrondheid? Tot slot is een vraag of de voorgestelde bepalingen meer inzet, tijd en administratie van het bestuur zullen vergen in de bezwaarfase.

12. Een burgerlijke lus in aanvulling op de bestuurlijke lus

Onder de titel ‘Nadere bewijsmogelijkheid (burgerlijke lus)’ wordt voorgesteld een afdeling 8.2.2b aan de Awb toe te voegen.⁷⁵ Kern van deze burgerlus is dat de bestuursrechter op grond van artikel 8:51e Awb een belanghebbende in de gelegenheid kan stellen een ingenomen stelling schriftelijk aannemelijk te maken.⁷⁶ Toepassing dwingt de

56. De voorgestelde tekst van art. 4:96 lid 1: ‘Het bestuursorgaan kan de beschikking tot uitstel van betaling, de betalingsregeling of de beschikking tot verlening van een voorschot intrekken of wijzigen: a. indien de voorschriften niet worden nageleefd; b. indien de wederpartij onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstreking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking zou hebben geleid, of c. voor zover veranderde omstandigheden zich verzetten tegen voortdurende van het uitsel onderscheidenlijk tegen de verlening van het voorschot.’

57. De voorgestelde tekst van art. 4:112 lid 3 Awb: ‘De aanmaning vermeldt: a. een aanbod tot een betalingsregeling of de mogelijkheid om te verzoeken om een betalingsregeling of wijziging daarvan; b. dat bij niet tijdige betaling deze kan worden afgedwongen door op kosten van de schuldenaar uit te voeren invorderingsmaatregelen.’

58. Zie voor een overzicht: A.T. Marseille, H.D. Tolsma e.a., *Bestuursrecht 2. Rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 139-146.

59. De voorgestelde tekst van art. 6:7: ‘De termijn voor het indienen van een bezwaar of beroep schriftelijk bedraagt zes weken, tenzij

het bezwaar of beroep zich richt tegen een besluit als bedoeld in de bij deze wet behorende Regeling verlengde bezwaar- en beroepstermijn. In dat geval bedraagt de termijn dertien weken.’ Zie hierover ook de bijdrage van Tijn Kortmann in deze aflevering: *NJB* 2022/820, p. 920-922.

60. De voorgestelde tekst van art. 6:11: ‘Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroep schriftelijk blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien: a. het geschrift wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden die de indiener betreffen niet tijdig kon worden ingediend; of b. wegens andere redenen redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.’

61. Zie o.a. ABRvS 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1144, en ABRvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:84.

62. Mede om die reden wordt er in de literatuur voor gepleit niet te sleutelen aan art. 6:7 Awb, maar om van art. 6:11 een discretionaire bevoegdheid te maken. Zie: L.M. Koenraad, ‘De welwillende overheid’, *NTB* 2020/52, Bert Marseille & Marc Wever, *Oplossingsgerichte bezwaarbehandeling in de Algemene wet bestuursrecht*, Groningen: vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en

Bestuurskunde 2022 (<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-341160240645e357ac470e7f748212c5600bd585/pdf>).

63. Bert Marseille & Marc Wever, ‘Snelheid, maatwerk en finaliteit in bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank’, *NJB* 2019/2552, p. 3085.

64. De voorgestelde tekst van art. 7:1b: ‘Een bestuursorgaan onderzoekt in overleg met de indiener van het bezwaar de mogelijkheden voor informele afdoening.’

65. De voorgestelde tekst van art. 7:11 lid 1: ‘Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag van het bezwaar en hetgeen bij de behandeling van het bezwaar is gebleken een volledige heroverweging van het bestreden besluit plaats.’

66. MvT, p. 18.

67. De voorgestelde tekst van art. 7:3 lid 1 aanhef en onder a en lid 2: ‘1. Na toepassing van artikel 7:1b kan van het horen van een belanghebbende worden afgezien indien: a. bij een na afloop van de termijn ingediend bezwaarschrift niet is gebleken van redenen om toepassing te geven aan artikel 6:11 (...). 2. Indien van het horen wordt afgezien naar aanleiding van het onderzoek, bedoeld in artikel 7:1b, draagt het bestuursorgaan zorg voor de vastleg-

ging van de gronden voor het niet horen.’

68. MvT, p. 38-39.

69. De voorgestelde tekst van art. 7:13 lid 2: ‘Het bestuursorgaan kan na toepassing van artikel 7:1b een commissie vragen over het bezwaar te adviseren. Het bestuursorgaan deelt dit zo spoedig mogelijk mede aan de indiener van het bezwaarschrift.’

70. Zie voor een overzicht: M. Wever, *Kwaliteit van bezwaarbehandeling* (diss. Groningen), Nijmegen: WLP 2020, p. 222-225.

71. MvT, p. 16.

72. MvT, p. 43.

73. B.W.N. de Waard e.a., *Ervaringen met bezwaar*, Den Haag: BJu 2011, p. 71-76.

74. Wever 2020, p. 182-193.

75. Door de regering en in de Tweede Kamer doorgaans ‘burgerlijke lus’ genoemd, maar in de bestuursrechtelijke literatuur beter bekend als ‘burgerlus’.

76. De voorgestelde tekst van art. 8:51e: ‘1. De bestuursrechter kan een belanghebbende in de gelegenheid stellen een door hem ingenomen stelling schriftelijk aannemelijk te maken. 2. De bestuursrechter bepaalt de termijn waarbinnen de belanghebbende de stelling aannemelijk kan maken. Hij kan deze termijn verlengen.’

Hoewel de symmetrie in proceskansen door beide lussen aantrekkelijk is, verdient opmerking dat het bestuur alle geconstateerde gebreken kan herstellen en de burger enkel gelegenheid krijgt nader bewijs aan te dragen

bestuursrechter tot het doen van een tussenuitspraak⁷⁷ en het stellen van een termijn voor de belanghebbende burger om argumenten en bewijsmiddelen te overleggen om zijn stelling aannemelijk te maken. Andere partijen krijgen vervolgens vier weken om te reageren, waarna de bestuursrechter binnen vier weken beslist over verdere behandeling van het beroep. Relevant is ook dat de bestuursrechter, als de zaak al op zitting is behandeld, ruime mogelijkheden krijgt om af te zien van een tweede zitting.⁷⁸

Reden voor het voorstel is de motie-Omtzigt c.s. die opdraagt introductie van een burgerlus te onderzoeken,⁷⁹ maar met name ook het in artikel 6 EVRM en artikel 17 Grondwet gegarandeerde beginsel van 'equality of arms'. De wetgever moet ervoor zorgdragen dat eiser en verweerder met 'dezelfde wapenen' kunnen procederen. Een 'grotendeels gevoelsmatige ongelijkheid' in het bestuursprocesrecht wordt veroorzaakt doordat de bestuursrechter ingevolge artikel 8:51a Awb een bestuurlijke lus kan toepassen, waarmee de suggestie wordt gewekt dat sprake is van 'bestuurtje helpen'.⁸⁰ De rechter stelt dan bij tussenuitspraak vast dat aan het bestreden besluit rechtmatigheidsgebreken kleven en geeft het bestuur de gelegenheid – in hoger beroep: draagt het bestuur op – die te herstellen. De bestuurlijke lus faciliteert definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter, maar kan de burger het gevoel geven niet over dezelfde proceskansen te beschikken. Een burgerlus kan die ongelijkheid formeel wegnemen en wellicht ook het gevoel.⁸¹ Uiteraard ziet de regering ook in de feitelijke ongelijkheid tussen bestuur en burger reden voor het voorstel voor een burgerlus.

Wat denken wij van het voorstel? Een eerste gedachte is dat de invoering tegemoetkomt aan een behoefte, met name omdat gebleken is dat bestuursrechters – ook zonder tusselijke regeling – een burgerlus met behulp van een tussenuitspraak toepassen.⁸² Codificatie is toe te juichen, hoewel bestuursrechters net als bij de bestuurlij-

ke lus, waarschijnlijk een zekere voorkeur zullen hebben voor een informele burgerlus in de vorm van een griffiersbrief of door de bestaande mogelijkheden te gebruiken om een burger te vragen een stelling aannemelijk te maken (artikel 8:64 en/of 8:68 Awb). Hoewel de symmetrie in proceskansen door beide lussen aantrekkelijk is, verdient opmerking dat het bestuur alle geconstateerde gebreken kan herstellen en de burger enkel gelegenheid krijgt nader bewijs aan te dragen. Is sprake van inhoudelijke versterking van de positie van de burger? Daar streeft de regering naar, maar de burger zal zijn kans in veel gevallen (terecht) beschouwen als een bewijsopdracht. Maakt de burger zijn stelling aannemelijk, dan zal het beroep zeer waarschijnlijk slagen. En andersom. Echte versterking kan naar ons oordeel met name gelegen zijn in het onder bepaalde omstandigheden aannemen van de verplichting voor de bestuursrechter om een (informele) bewijsopdracht te geven.⁸³ Daarvan spreekt het voorstel van de regering niet, maar kan door de hoogste bestuursrechters worden ontwikkeld.

13. Conclusie

In de voorgaande paragrafen is een groot aantal nieuw in te voeren en te wijzigen Awb-bepalingen de revue gepasseerd. Ze zijn alle te vinden in het in pre-consultatie gebrachte wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. De ambitie daarvan is om in procedures van besluitvorming en rechtsbescherming de burger met meer consideratie en coulantie tegemoet te treden en om bij de inhoud van besluiten meer rekening te houden met diens belang, maar wel met inachtneming van een 'realistisch bestuursbeeld'.

Als we het geheel van de voorstellen overzien, gaat het om drie soort wijzigingen. In de eerste plaats betreffen ze het *explicitieren* van bestaande in de Awb opgenomen verplichtingen en bevoegdheden in bestuursorganen en burgers. In de tweede plaats gaat het om het

Tabel 1. Categorisering van de voorgestelde wijzigingen

	<i>Procedure</i>	<i>Inhoud</i>
Expliciteren	Correctie kennelijke fouten (3:51/3:52) Procedure invordering (4:86/4:94/4:96/4:112) Verschoonbaarheid termijnoverschrijding (6:11) Burgerlus (8:51e/f/g)	Volledige heroverweging in bezwaar (7:11)
Codificeren	Dienstbaarheid (2:4a)	Afwijken van beleid (4:84)
Wijzigen	Horen bij voorbereiding financiële beschikkingen (4:12) Contact en informatie bij bezwaren (3:45a/b) Bezwaar- en beroepstermijn (6:7) Contact met bezwaarmaker na indienen bezwaar (7:1b) Afmaken van horen in bezwaar (7:3)	Evenredigheid (3:4-2) Kwijtschelding (4:94a)

codificeren van jurisprudentie van de bestuursrechter. In de derde plaats gaat het om het *wijzigen* van in de Awb opgenomen bevoegdheden en verplichtingen. De voorstellen zijn deels gericht op de *procedure* van besluitvorming, deels op de *inhoud* van besluiten. Als we de voorgestelde aanvullingen en wijzigingen langs die twee lijnen ordenen, ontstaat het volgende beeld, weergegeven in tabel 1.⁸⁴

Uit de tabel blijkt dat de meeste voorgestelde veranderingen procedureel van aard zijn. Daar staat tegenover dat de potentieel meest verstrekkende voorgestelde wijziging van de Awb de inhoud van de besluitvorming door bestuursorganen betreft (evenredigheid). Voorts is te zien dat de voorgestelde wijzigingen ongeveer even vaak het

Uit de voorstellen blijkt vaker optimisme dan terughoudendheid over wat bestuursorganen voor elkaar kunnen krijgen

expliciteren van bestaande verplichtingen en bevoegdheden betreft als de wijziging daarvan. Dat doet overigens geen afbreuk aan de betekenis van die eerste categorie. Het expliciteren van bevoegdheden kan een belangrijke impuls zijn om ze vaker en/of meer weloverwogen toe te passen.

Tot slot nog een opmerking over een belangrijke randvoorwaarde die in de toelichting op het wetsvoorstel wordt genoemd: de voorstellen moeten wel passen in een 'realistisch bestuursbeeld'. Het valt op dat uit de voorstellen voor wijziging van de Awb op dat punt soms terughoudendheid blijkt, maar vaker optimisme over wat bestuursorganen voor elkaar kunnen krijgen. De terughoudendheid betreft de gegevens die bestuursorganen zouden moeten verstrekken ('naam en nummer') om het contact met de burger te vergemakkelijken (artikel 3:45a/b Awb). Het optimisme is te zien in het voorstel om bestuursorganen te verplichten vaker te horen bij het voorbereiden van financiële beschikkingen (artikel 4:12 Awb) en zo snel mogelijk na het indienen van bezwaar contact te zoeken met de bezwaarmaker (artikel 7:1b Awb), maar vooral in alle bepalingen die vergen dat bestuursorganen wetten niet recht-toe-recht-aan toepassen maar zich er voortdurende rekenschap van geven welke wijze van toepassing het meeste recht doet aan het belang van de burger (artikel 3:4 lid 2 en artikel 4:94a Awb). •

⁷⁷ Een tussenuitspraak is ook aangewezen in verband met het bereiken van een minnelijke regeling tussen partijen en/of het stellen van prejudiciële vragen (vgl. art. 8:80a lid 1 aanhef en onder c en d Awb).

⁷⁸ Zie de voorgestelde art. 8:51f en 8:51g Awb. De voorgestelde tekst van art. 8:51f: 'Partijen kunnen binnen vier weken nadat de belanghebbende van de in artikel 8:51e, eerste lid, bedoelde mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, daarover schriftelijk hun zienswijze naar voren brengen. De bestuursrechter kan deze termijn verlenen.' De voorgestelde tekst van art. 8:51g Awb: 'De bestuursrechter deelt partijen mede op welke wijze het beroep verder wordt behandeld binnen vier weken na: a. het ongebruikt verstrijken van de termijn, bedoeld in artikel 8:51e, tweede lid; b. ontvangst van de zienswijzen, bedoeld in

artikel 8:51f; of c. het ongebruikt verstrijken van de termijn bedoeld in artikel 8:51f.'

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2021/22, 35925-VI, 115.

⁸⁰ Afd. 8.2.2a Awb juncto art. 8:80a Awb. Zie over de mate waarin dat in de praktijk het geval is: B. Marseille & M. Wever, 'Processuele beslissingen van de bestuursrechter: *biased* ten gunste van de overheid?', *NJB* 2022/618, afl. 10.

⁸¹ Eerdere voorstellen voor een burgerlus: L.M. Koenraad, 'Deskundigen in het Nederlandse bestuursrecht. Rechterlijke controle van bestuursoptreden dat op deskundigenadviesing is gebaseerd', *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in Nederland en België*, Boom juridisch 2017; L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht!', *NTB* 2020/2, p. 3-18, p. 12-13; D.A. Verburg, *Bestuurs-*

rechtspraak in balans. Bejegening, beslechting en bewijs (diss. Utrecht), Boom juridisch 2019, p. 156 e.v.; B.J. Schueler, 'Overzicht en tegenwicht', in: *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter. Verslag van de algemene vergadering gehouden op 22 mei 2015* (VAR-reeks 155), Boom juridisch 2016, p. 7-10.

⁸² Rb. Midden-Nederland 3 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1721 (2282), AB 2022/194, m.nt. Ortleip; Rb. Oost-Brabant 10 augustus 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:3360, AB 2022/308, m.nt. Hendriks. Ook in schadevergoedingszaken: ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3488, AB 2018/444, m.nt. Van der Meulen & De Graaf; ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:64, AB 2019/293, m.nt. Van Ravels & Kortmann. Over de mogelijke effecten, zie

Marseille & Wever 2022.

⁸³ Zie daarover o.a. T. Barkhuysen, L.J.A. Damen e.a., *Feitenvaststelling in beroep* (derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht), BJu 2007, p. 338 (aanbeveling 6). Zie ook de stellingen van de auteurs in: R.J.N. Schlössels, Y.E. Schuurmans, R.J. Koopman & D.A. Verburg, *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), BJu 2009.

⁸⁴ Voor een aantal van de wijzigingen geldt dat discussie mogelijk is over de vraag of het gaat om explicitering, codificatie of wijziging, of dat kan worden beredeneerd dat ze het trekken hebben van twee van de drie, of van alle drie. Een voorbeeld biedt de burgerlus. Die wordt in het voorstel gepresenteerd als wijziging maar heeft wat ons betreft vooral trekken van codificatie en – met name – explicitering.