Bijlage 2

Memorie van toelichting wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb

1. Inleiding

De afgelopen jaren is het vertrouwen in het optreden van de overheid onder druk komen te staan. Dit bleek met name bij de kinderopvangtoeslagaffaire. Daarbij is de vraag gesteld of het (bestuurs)recht thans voldoende waarborgen biedt om een dergelijke affaire in de toekomst te voorkomen. Een belangrijke opgave is het herstellen van het vertrouwen in de overheid. Een opgave die ook een prominente plek in het coalitieakkoord heeft gekregen. Daarin is opgenomen dat gewerkt wordt aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is. Wetten en regels moeten worden beoordeeld op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid.[1]

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat in wetten en regels niet altijd wordt uitgegaan van een realistisch mensbeeld. Het is daarom belangrijk dat de manier van denken en doen verandert waarbij de mens meer centraal komt te staan. Door bij het maken van beleid uit te gaan van realisme en oog te hebben voor wat mensen echt nodig hebben. En door er niet van uit te gaan dat mensen altijd alleen rationeel handelende burgers zijn, die in alle gevallen feilloos alle wetten en regels kennen, begrijpen of toepassen. Dat vraagt nadrukkelijk om een ander, rijker mensbeeld, toepassing van inzichten uit de gedragskundige praktijk en meer ruimte voor de menselijke maat. Dit dient in de gehele beleidscyclus van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling/evaluatie tot uitdrukking te komen, waarbij het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) een belangrijke rol speelt.

Het begrip menselijke maat is door de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) van de Tweede Kamer gedefinieerd als 'recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving'.[2] Dit vraagt om beleid en vervolgens wetten en regels van goede kwaliteit die tot stand komen in een samenspel tussen regering en parlement. Het vraagt tevens om een goed toegeruste uitvoering en een rechterlijke macht die mensen in bescherming neemt waar dat nodig is.

Aan het voorgaande geeft de regering invulling met diverse acties.[3] Zo wordt onder meer bij het opstellen van nieuwe wetten en regels een doenvermogentoets uitgevoerd. Ook is een hernieuwde kijk op hardheidsclausules ontwikkeld die de bijzondere wetgever vraagt alert te zijn op het voorkomen van onevenredige uitkomsten voor mensen. In het onderzoek naar hardvochtige effecten van wetten en regels komen signalen naar boven die laten zien dat mensen soms buitensporig in de knel komen. Waar nodig leidt dit tot aanpassing van wetten en regels of oplossingen in de uitvoeringspraktijk.

Ook de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) is bezien op het mensbeeld en daarmee de vraag op welke wijze in deze wet, die het kader biedt voor al het overheidshandelen in Nederland, de rechtspositie van de burger bij overheidshandelen kan worden versterkt. Het gaat hier om de zogeheten waarborgfunctie van de Awb. Het wetsvoorstel bevat daartoe aanpassingen die beogen de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de overheid meer "responsief" te maken. Vanouds is een van de doelstellingen van het bestuurs(proces)recht het bieden van rechtsbescherming aan de burger tegen het eenzijdige optreden van de machtige(r) overheid. De Awb voorziet in "ongelijkheidscompensatie", dus geeft de burger rechten en aanspraken om tegenwicht te bieden tegen de voorsprong die de overheid ten opzichte van de burger geacht wordt te hebben.[4] Hierbij zij overigens benadrukt dat voorop staat dat de bijzondere of sectorale wetgeving zélf op orde moet zijn. Een versterking van de waarborgfunctie van de Awb kan niet als vangnet dienen voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare wetten en regels. Deze dienen zelf te voldoen aan de menselijke maat.

Hoofdstuk 2 van deze toelichting bevat de aanleiding voor dit wetsvoorstel en de visie van de regering op de Awb en de menselijke maat. De voorstellen tot aanpassing van de Awb worden in hoofdstuk 3 toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt de wisselwerking van het wetsvoorstel met andere wetten en regels toegelicht, waarna hoofdstuk 5 ingaat op relevante grondrechten. Hoofdstuk 6 bevat een reactie op de adviezen en (internet)consultatie bij het wetsvoorstel. In de hoofdstukken

[1] Zie de inleiding en hoofdstuk 1 van het coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. 77.
[2] Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2, p. 6.
[3] Zie hierover de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 11 juli 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102).
[4] Vgl. Kamerstukken II 1991/92, 22495, nr. 3, p. 31 (memorie van toelichting bij de Wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie).

7, 8 en 9 worden de gevolgen van het wetsvoorstel voor achtereenvolgens de uitvoering, de rechtspraak en de administratieve lasten en regeldruk toegelicht. Hoofdstuk 10 sluit af met een beschrijving van de financiële dekking van het wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op Europees Nederland. Met uitzondering van hoofdstuk 9 (klachtrecht) geldt de Awb niet voor Caribisch Nederland. Omdat voor Caribisch Nederland het fundament van een codificatie van algemene regels van bestuursrecht ontbreekt, is het niet mogelijk om de in dit wetsvoorstel voorgestelde aanpassingen ook voor Caribisch Nederland door te voeren. Er is het voornemen om voor Caribisch Nederland een "Awb light" in te voeren[5], maar dat is een wetgevingsproject waarvoor op dit moment nog de nodige wetgevingscapaciteit ontbreekt.

2. Visie op versterking van de waarborgfunctie van de Awb

2.1 Aanleiding en voorgeschiedenis

De versterking van de waarborgfunctie van de Awb, en meer in het bijzonder de thema's responsiviteit van de overheid en maatwerk voor de burger, staan al langer op de kabinetsagenda. Gestandaardiseerde processen sluiten niet altijd aan op de individuele situatie van mensen, waardoor zij in de knel kunnen komen. Dat blijkt uit diverse rapporten, waaronder het rapport "Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid" van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 2017 en het rapport "Bestuursrecht op Maat", opgesteld in opdracht van het ministerie van BZK door de Universiteit Leiden uit 2020.[6] Bovendien is in de kabinetsreactie van het toenmalige kabinet op het rapport van ABDTOPConsult "Regels en ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte" opgenomen dat bij de uitvoering van wet- en regelgeving niet het adagium "regel is regel" moet worden gehanteerd, maar dat de algemene beginselen van bestuur leidend moeten zijn, waarbij de bedoeling van de wetgever richting geeft aan de toepassing ervan. [7] Uitwerking van deze kabinetsreactie vergt een andere manier van werken voor de uitvoering, maar ook aanpassing van wetten en andere regels waarop de uitvoering is gebaseerd, waaronder de Awb.

Uit het in december 2020 verschenen rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag blijkt de noodzaak van meer aandacht van de overheid voor individuele omstandigheden van mensen.[8] De kabinetsreactie van het toenmalige kabinet op het rapport bevat een stevige agenda aan acties om regelgeving en uitvoering te verbeteren.[9] De Awb is daarbij van belang, als centrale wet waarin de rechtsbetrekking tussen burger en overheid wordt genormeerd en de rechtsbetrekking van burgers tegen de overheid is geregeld. Specifiek is in de kabinetsreactie toegezegd dat de Awb meer mogelijkheden en verplichtingen zal bevatten voor bestuursorganen om bij beslissingen die mensen rechtstreeks in hun belang treffen, maatwerk te leveren.[10] Ook staat in de kabinetsreactie dat verdere invulling wordt gegeven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de Awb. Deze beginselen kunnen helpen om onbedoelde gevolgen bij de uitvoering van wet- en regelgeving te voorkomen. De voornemens voor de Awb zijn in een kamerbrief van 16 april 2021 bevestigd en in een kamerbrief van 11 juli 2022 zijn de hoofdlijnen van de aanpassingen weergegeven.[11] Dit wetsvoorstel werkt de voornemens uit in concrete wijzigingsvoorstellen. Daarnaast geeft dit wetsvoorstel invulling aan de hierboven in hoofdstuk 1 genoemde voornemens uit het coalitieakkoord.

Zoals in hoofdstuk 3 van deze toelichting nader zal worden toegelicht, geeft dit wetsvoorstel ook uitvoering aan een aantal door de Tweede Kamer aangenomen moties. Tijdens het debat over de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' is de motie Jetten/Marijnissen aangenomen. Deze motie roept de regering op om buiten twijfel te stellen dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur leidend zijn, deze beginselen volledig in de Awb te verankeren en ook bij dwingend recht mogelijk maken dat de rechter wetsbepalingen buiten toepassing laat.[12] Eveneens is bij dit wetsvoorstel betrokken de motie Grinwis/Leijten, die op 7 juli 2021 werd ingediend bij een debat over de Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag.[13] Deze motie verzoekt de regering zorg

[5] Zie actiepunt 85 van de bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 60 en p. 18 van de bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 659.
[6] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag, 2017; Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, Bestuursrecht op Maat (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020. Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 289.
[7] Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282.
[8] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2.
[9] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4.
[10] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4, p. 12-13.
[11] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 81 en Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102.
[12] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 15.
[13] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 73.

te dragen dat op alle relevante brieven van overheidsinstanties een telefoonnummer van een ter zake kundige medewerker staat, zodat persoonlijk contact laagdrempeliger wordt.[14] Het wetsvoorstel voert daarnaast de motie-Omtzigt c.s. uit die op 25 november 2021 werd ingediend bij begrotingsbehandeling van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.[15] Deze motie verzoekt de regering om een aantal mogelijkheden te onderzoeken om de positie van de belanghebbende in de Awb te versterken.

2.2 Een meer mensgerichte Awb

In hoofdstuk 1 van deze toelichting is al genoemd dat dit wetsvoorstel beoogt door middel van aanpassingen in de Awb de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de overheid meer "responsief" te maken.

Van aanvang af ligt aan de Awb het uitgangspunt ten grondslag dat het bestuur rekening moet houden met de belangen en zienswijzen van de burger. Met dat doel creëert de Awb waarborgen voor de zogeheten ongelijkheidscompensatie van de burger ten opzichte van de overheid. We zien dit terug in verschillende verplichtingen van het bestuur, zoals de doorzendplicht (artikel 2:3), de plicht om beslissingen zorgvuldig voor te bereiden en daarvoor de nodige informatie te verzamelen (artikel 3:2), de verplichting om voor het nemen van bepaalde beslissingen belanghebbenden om een zienswijze te vragen (artikel 4:7 en 4:8), de plicht om te vermelden op welke manier de burger bezwaar kan maken of beroep kan instellen (artikel 3:45) en de verplichting om een herstelmogelijkheid te bieden aan de indiener van een aanvraag of bezwaar- of beroepschrift wanneer daaraan een gebrek kleeft (artikel 4:5, eerste lid, onder c en artikel 6:6). Deze normen zijn bedoeld om te waarborgen dat het bestuur besluiten neemt die aansluiten bij de situatie van de burger. Op veel punten draagt Awb hierdoor al bij aan het doel van de responsieve overheid.

Inmiddels is wel gebleken dat de Awb mensen in de praktijk niet altijd voldoende in staat stelt om hun belangen en zienswijzen ook daadwerkelijk in te brengen bij het bestuur. Dit wetsvoorstel beoogt daarin verbetering te brengen door niet alleen rekening te houden met de belangen en zienswijzen van de burger, maar ook met wie die burger is en wat gelet op zijn of haar individuele situatie van hem of haar kan worden verwacht. Hierbij wordt opgemerkt dat de Awb van toepassing is op vrijwel alle terreinen van het overheidsbeleid en daarom effect heeft op zeer uiteenlopende doelgroepen en verschillende situaties. Van een multinational die met de overheid te maken heeft, mag bijvoorbeeld meer worden verwacht dan van iemand die zich in een kwetsbare positie bevindt door een samenloop van regelingen (bijvoorbeeld een langdurig zieke die bijstand ontvangt en een inwonend kind heeft dat studeert). Daarnaast is van belang dat de rechtsverhouding tussen overheid en burger zich vaak niet tot twee partijen beperkt, omdat er ook derdenbelanghebbenden zijn. In bijvoorbeeld het omgevingsrecht is dat het geval. Het wetsvoorstel beoogt om binnen deze verscheidenheid toch algemene regels te bieden, die waar nodig rekening houden met verminderd doenvermogen.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de Awb dragen bij aan een realistischer mensbeeld in de Awb en in het daarop gebaseerde handelen van het bestuur. Zo wordt geëxpliciteerd dat de motivering bij een besluit begrijpelijk moet zijn voor de belanghebbende(n), krijgen mensen bij bepaalde besluiten langer de tijd om in bezwaar te gaan en neemt het bestuur bij een ingediend bezwaar eerst contact op om te onderzoeken of er een informele oplossing voor het bezwaar kan worden gevonden. Mensen krijgen ook meer mogelijkheden om fouten te herstellen en stellingen voor de bestuursrechter alsnog aannemelijk te maken. Deze voorstellen gaan niet uit van een burger die alle regels kent en altijd rationeel handelt, maar van een burger die soms extra tijd, informatie of ruimte voor herstel nodig heeft. Het wetsvoorstel gaat daarmee uit van een realistischer mensbeeld, met zicht op de mensen die op dit moment tussen wal en schip raken en voor wie het bestuur een stapje extra moet doen.

Het is tegelijkertijd van belang ook uit te blijven gaan van een realistisch 'bestuursbeeld', zodat de verplichtingen om responsief te handelen voor bestuursorganen ook uitvoerbaar zijn. Bestuursorganen moeten in staat blijven om uitvoering te kunnen geven aan algemene regels en het algemeen belang te dienen. In het wetsvoorstel is daarom beoogd een nieuwe balans te vinden waarbij aan de burger rechten en aanspraken worden toegekend die bijdragen aan de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht en die tegelijkertijd voor het bestuur uitvoerbaar blijven.

[14] Op deze motie is ook ingegaan in de bijlage van de brief van de Minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 4 juli 2022 (bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29362, nr. 308).
[15] Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 115.

2.3 Verhouding tussen de Awb en het bijzonder bestuursrecht

2.3.1 Versterking van de waarborgfunctie in het algemeen en bijzonder bestuursrecht
De wijzigingen in dit voorstel hebben tot doel om de waarborgfunctie van het algemeen deel van het bestuursrecht te versterken. Hierbij moet worden benadrukt dat voorop staat dat de bijzondere of sectorale wetgeving zelf op orde moet zijn. De menselijke maat dient principieel tot uitdrukking te komen in de normstelling. Een meer mensgerichte Awb versterkt de waarborgfunctie van de Awb voor mensen in hun relatie met de overheid en versterkt de rechtsbescherming, maar kan niet als vangnet dienen voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare regelgeving. Deze regels dienen zelf te voldoen aan de menselijke maat. De inzet van de regering is er daarom op gericht om het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving zo aan te passen dat bij het opstellen van wetten en regels beter wordt nagedacht over de menselijke maat en hoe hardheden bij de uitvoering kunnen worden voorkomen of tegengegaan. De regering geeft daarnaast uitvoering aan de motie Ploumen/Jetten,[16] die de regering oproept wetten en regels door te lichten op hardvochtige effecten voor mensen en deze waar nodig aan te passen (zie ook paragraaf 2.5).

2.3.2 De keuze voor harmonisatie en de gewenste verhouding tot bijzondere regelgeving
Bij elk voorstel tot wijziging van de Awb moet worden overwogen hoe die wijziging zich verhoudt tot bijzondere regelgeving. In grote lijnen kan een onderscheid gemaakt worden tussen vier modaliteiten. In de eerste plaats zijn er regels die zonder uitzondering voor het gehele bestuursrecht behoren te gelden (dwingend recht). Voor deze regels wordt in de wettekst van de Awb niet de mogelijkheid geopend om een uitzondering te maken in bijzondere regelgeving. Ten tweede zijn er regels die beschouwd kunnen worden als de beste regeling voor "normale gevallen" (regelend recht). Het maken van een afwijkende regeling wordt in die gevallen expliciet mogelijk gemaakt door de opname van de zinsnede "tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald". In de derde plaats bevat de Awb zogenaamde restbepalingen die gelden indien de bijzondere regelgever heeft nagelaten om een regeling te treffen (aanvullend recht). Het gaat daarbij om onderwerpen waarvoor het niet goed mogelijk is een algemeen geldende regeling te treffen, maar het tegelijkertijd wel gewenst is dat er een restbepaling is die geldt bij het ontbreken van een bijzondere regeling. Tot slot bevat de Awb regels bestaande uit facultatieve standaardbepalingen (facultatief recht). Deze regels kunnen van toepassing worden verklaard in gevallen waarin de bijzondere regelgever dit als gewenst beoordeelt of het bestuursorgaan dit doelmatig acht.

De normen van het wetsvoorstel zijn van dwingend recht. In 4:94a Awb wordt zelfs voorgesteld om een regelende norm te vervangen door een dwingende. De keuze voor een regeling van dwingend recht in de Awb heeft overigens niet tot gevolg dat in bijzondere (formele) wetgeving niet van deze regeling kan worden afgeweken. De Awb is van gelijke orde als andere wetten in formele zin en kan de (latere) wetgever in formele zin niet binden. Tegelijkertijd vloeit uit de aard van een aantal algemene wetten voort dat zij materieel een bijzondere positie innemen ten opzichte van specifieke wetten, in die zin dat aan de bepalingen van een algemene wet een groter gewicht moet worden toegekend dan aan voorschriften uit de bijzondere wet. De Awb, die fungeert als het algemene kader voor bestuursrechtelijke wetgeving, is daar een voorbeeld van.[17] Het uitgangspunt is dan ook dat in bijzondere wetgeving niet van de Awb wordt afgeweken. Afwijkingen van de Awb moeten alleen worden opgenomen als dat onvermijdelijk is. Een afwijking behoort tot uitdrukking te komen in de tekst van de bijzondere wet en dient uitdrukkelijk te worden gemotiveerd in de daarbij behorende memorie van toelichting.[18]

Het wetsvoorstel noopt tot aanpassingen in bijzondere wetten en regels, bijvoorbeeld vanwege de voorgestelde aanpassing van 4:94a.

2.4 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Het handelen van bestuursorganen richting burgers en bedrijven wordt genormeerd door het geschreven en ongeschreven bestuursrecht. Het ongeschreven bestuursrecht bestaat uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die in de loop van de twintigste eeuw door de (bestuurs-)rechter zijn ontwikkeld. Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 roept de motie Jetten/Marijnissen onder meer op om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's) volledig in de Awb te verankeren. De wens tot (verdere) codificatie van deze beginselen lijkt met name ingegeven te zijn door de gedachte dat de bestuursrechter thans onvoldoende mogelijkheden heeft om rechtsbescherming te bieden in de gevallen dat – aldus de motie - strikte toepassing van de wet tot materiële onaanvaardbare uitkomsten zou leiden.

[16] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 24.
[17] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 18.
[18] Zie aanwijzing 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Hierover valt het volgende op te merken. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn zeer algemene rechtsnormen die gelden voor al het bestuurshandelen. Dergelijke algemene rechtsbeginselen zijn van een hogere orde dan formele wetten. Het zijn in eerste instantie open en abstracte normen die per concreet geval moeten worden ingevuld. Bij het opstellen van de Awb zijn een aantal, maar (lang) niet alle, beginselen van behoorlijk bestuur, gecodificeerd.

Deze codificatie had vooral het karakter van een operationalisering. Bij de behandeling van de eerste tranche Awb onderschreef de regering het standpunt van de CDA-fractie dat "de Algemene wet bestuursrecht uiteindelijk een plaats biedt aan de erkende algemene beginselen van behoorlijk bestuur maar deze beginselen niet volledig in de wettekst probeert te omschrijven, maar veeleer in specifieke artikelen deze beginselen als het ware vertaalt".[19] De redenen om waar mogelijk de beginselen wel te codificeren waren destijds voornamelijk de kenbaarheid, eenheid en systematiek van het bestuursrecht.[20] De wetgever heeft daarbij uitdrukkelijk niet beoogd om de rechtsontwikkeling te bevriezen. Er is ruimte gehouden voor de behoefte aan verfijning en concretisering van de beginselen in jurisprudentie. Om hier rekening mee te kunnen houden zijn in afdeling 3.2 enige artikelen opgenomen die een algemeen karakter hebben en de mogelijkheid voor verdere uitwerking door de rechter open laten. In andere gevallen is wel gekozen voor een operationalisering van een beginsel in concrete normen. Sommige regels in de Awb zijn daarmee een uitwerking van een beginsel van behoorlijk bestuur. Zo is het zorgvuldigheidsbeginsel geconcretiseerd in de verplichting om een aanvrager of een derdebelanghebbende in bepaalde gevallen te horen. Het motiveringsbeginsel is voor beschikkingen concreet uitgewerkt in een aantal artikelen.

In de ogen van het kabinet zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op de eerste plaats een richtsnoer voor het bestuurlijk handelen. Weliswaar kan ook de burger er zich op beroepen en kan de rechter de beginselen als maatstaf aanhouden, maar van de overheid mag worden verwacht dat zij naar deze beginselen handelt. Om die reden heeft de Hoge Raad de algemene beginselen ook van toepassing geacht op het privaatrechtelijk handelen van de overheid.[21] Daarnaast kunnen zich ook nieuwe beginselen ontwikkelen.

Het praktische gevolg van de codificatie van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is dat de rechter op dat punt niet meer in eerste instantie toetst aan beginselen, maar aan een wetsartikel.[22] Voor de geldigheid van de norm op zich is codificatie niet nodig. In de memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb is dan ook benadrukt dat de ongeschreven algemene beginselen van bestuur naast de gecodificeerde normen hun werking blijven houden:

'*Overigens wordt met het in de wet opnemen van de in de rechtspraak ontwikkelde regels niet beoogd een verdere ontwikkeling van het ongeschreven recht af te snijden. Het gaat erom, de verworvenheden van de jurisprudentie in de wet neer te leggen vanwege de voordelen die dit heeft uit de gezichtspunten kenbaarheid, eenheid en systematiek van het recht. Hoewel daardoor een verschuiving zal plaatsvinden van het ongeschreven naar het geschreven recht, blijft er behoefte aan rechtsvorming door de rechter bestaan. Voor een groot deel kan deze dan geschieden op basis van een in de wet geformuleerde regel, hetgeen het ook gemakkelijker zal maken de weg in de jurisprudentie te vinden. Bij het formuleren van de bepalingen in het wetsvoorstel is in een aantal gevallen rekening gehouden met de behoefte aan verdere verfijning in de jurisprudentie. Zo zijn in afdeling 3.2 enige artikelen opgenomen die een algemeen karakter hebben en de mogelijkheid voor verdere uitwerking door de rechter open laten. Waar de wetgever echter thans reeds voor een verdere uitwerking van een beginsel van behoorlijk bestuur kan zorgen, is dat in het wetsvoorstel gedaan. Zo is het motiveringsbeginsel voor beschikkingen uitgewerkt in een zestal artikelen.*'[23]

Voordeel van vastlegging in de wet kan wel zijn dat de operationalisering in concrete normen leidt tot duidelijkheid voor bestuursorganen en de rechter die de norm moeten toepassen en voor mensen verduidelijkt waar zij zich bij overheidsoptreden op kunnen beroepen.

In artikel 2:4 Awb zijn elementen van het fair-playbeginsel gecodificeerd, met name de onpartijdigheid die vooringenomenheid moet tegengaan (artikel 2:4, eerste lid, Awb) en het tegengaan van belangenverstrengeling (artikel 2:4, tweede lid, Awb). In artikel 3:3 is het verbod van "detournement de pouvoir" gecodificeerd. Dat beginsel verbiedt een bestuursorgaan om een

[19] Kamerstukken II 1989/90, 21221, nr. 4, p. 10 en Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 5, p. 8.
[20] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 9.
[21] HR 27 maart 1987, NJ 1987, 729 en AB 1987, 273 (Amsterdam-Ikon).
[22] Kamerstukken 1990/91, 21221, nr. 5, p. 6.
[23] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 9.

bevoegdheid te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid is verleend. Het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel zijn daarnaast geoperationaliseerd in artikel 3:40 Awb, waarin is bepaald dat een besluit niet in werking treedt voordat het is bekend gemaakt. Zonder bekendmaking kan een besluit in het geheel niet in werking treden. De mogelijkheden om aan een besluit onder omstandigheden terugwerkende kracht te verlenen zijn beperkt. In artikel 3:4, eerste lid, Awb zijn het verbod van willekeur en het specialiteitsbeginsel gecodificeerd. Het verbod van willekeur vergt bij ieder besluit een belangenafweging. Het specialiteitsbeginsel begrenst de af te wegen belangen tot de belangen die worden gediend met de verlening van een bepaalde bevoegdheid.

Sommige beginselen van behoorlijk bestuur zijn niet in de Awb gecodificeerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. In het verleden is al vaker de vraag gesteld of codificatie van deze beginselen wenselijk is. Deze beginselen zijn in de jurisprudentie uitdrukkelijk erkend en wordt ook regelmatig toegepast. Het is niet doenlijk, om voor iedere vorm van bestuurlijk handelen in de desbetreffende regelgeving gedetailleerd uit te werken wat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur eisen. Het nadeel van de vaagheid van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft bovendien als keerzijde het voordeel van de flexibiliteit. Door hun open karakter kunnen de beginselen worden toegesneden op de concrete situatie, hetgeen voorkómt dat eisen worden gesteld die in het concrete geval geen functie hebben.[24] Daarbij is het codificeren van sommige beginselen lastig omdat zij zich niet eenvoudig laten vatten in een wettekst. Het definiëren en uitwerken van een beginsel in een wettekst kan leiden tot discussies over de precieze reikwijdte van de definitie. Codificatie leidt in die zin niet altijd tot vereenvoudiging en mogelijk ook tot onwenselijke beperkingen.

Op dit moment zou gezien de achtergrond van dit wetsvoorstel daarom met name moeten worden bekeken of door codificatie kan worden bijgedragen aan de rechtswerking van beginselen met als doel de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten. Dit leidt tot het volgende overzicht van algemene beginselen van behoorlijk bestuur die met het wetsvoorstel verder worden geoperationaliseerd:

- Voorgesteld wordt om een nieuwe algemene bepaling in de Awb op te nemen (artikel 2:4a) die het bestuur verplicht zich dienstbaar op te stellen bij de uitoefening van zijn taak (het dienstbaarheidbeginsel).
- Het formele zorgvuldigheidsbeginsel is neergelegd in art. 3:2 Awb. Het beginsel vereist dat een besluit zorgvuldig wordt voorbereid, zodat het ook zorgvuldig kan worden genomen. De in de Awb opgenomen hoorplichten (zoals opgenomen in de artikelen 4:7 en 4:8 voor de primaire besluitvorming en 7:2 voor de bezwaarfase) vormen uitwerkingen van het formele zorgvuldigheidsbeginsel. De hoorplicht in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb is dus een waarborg voor de zorgvuldige voorbereiding van beschikkingen. Op grond van artikel 4:12 hoeft thans bij financiële beschikkingen niet gehoord te worden, mits de nadelige gevolgen volledig ongedaan gemaakt kunnen worden. Financiële beschikkingen kunnen echter heel ingrijpend zijn voor burgers, ook als zij op een gegeven moment zouden kunnen worden teruggedraaid. Daarom wordt voorgesteld om de categorie beschikkingen die artikel 4:12 uitzondert van de hoorplicht te beperken.
- Besluiten moeten duidelijk zijn geformuleerd, voldoende houvast bieden en niet voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Deze eis volgt ook uit het formele rechtszekerheidsbeginsel. In het verlengde hiervan ligt het motiveringsbeginsel dat is gecodificeerd in artikel 3:46 Awb. Artikel 3:47, eerste lid, van de Awb wordt met dit wetsvoorstel aangevuld zodat uit het artikel expliciet blijkt dat de motivering van een besluit begrijpelijk moet zijn voor de belanghebbende(n) van dat besluit. De voorgestelde wijziging heeft met name een signaalfunctie.
- Het evenredigheidsbeginsel is in de Awb gecodificeerd in het huidige artikel 3:4, tweede lid:[25] "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". In deze norm ligt ook het verbod van willekeur besloten. Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat als de toepassing van beleidsregels tot onevenredige uitkomsten leidt, het bestuursorgaan in alle gevallen van de beleidsregels dient af te wijken. Dat wil zeggen dat bij een beroep tegen een besluit waarvoor een beleidsregel is vastgesteld, eerst wordt nagegaan of de beleidsregel zelf rechtmatig is, en als dat het geval is, de toets aan artikel 4:84 Awb dezelfde is als die aan artikel 3:4 Awb. Dit zal in de Awb worden bevestigd door het schrappen van de woorden "wegens bijzondere omstandigheden" in artikel 4:84 Awb.

[24] Kamerstukken II 1998/99, 26360, nr. 1, p. 24.
[25] Een voorstel tot wijziging van artikel 3:4, tweede lid, is als aparte bijlage bij de preconsultatie gevoegd.

- Het beginsel van evenredigheid is ook van belang bij de bevoegdheid die is opgenomen in artikel 4:94a waar is geregeld dat een bestuursorgaan een geldschuld kan kwijtschelden wanneer invordering onevenredig zou zijn. Een bestuursorgaan mag dit, tenzij de bijzondere wet anders regelt. Die beperking wordt in dit voorstel geschrapt, zodat het een bepaling van dwingend recht wordt.
- Een andere regel die wordt aangepast teneinde het beginsel van evenredigheid in de Awb meer ruimte te geven is de regel van de verschoonbare termijnoverschrijding in 6:11 Awb.
- De redelijkheid van het handelen van het bestuur (het gebod van fair play) wordt vergroot door nadrukkelijk in de geldschuldentitel van de Awb vast te leggen dat dat de bevoegdheid om te verrekenen beperkter is wanneer uitstel van betaling is verleend of een betalingsregeling is getroffen. In die gevallen is het vanuit het burgerperspectief niet redelijk dat het bestuursorgaan tot verrekening overgaat in afwijking van het uitstel of de betalingsregeling.
- In de nieuw voorgestelde artikelen 3:51 tot en met 3:53 wordt een aanspraak op het herstel van kennelijke fouten vastgelegd. Dit kan worden gezien als een operationalisering van het materiële zorgvuldigheidsbeginsel.

3. Wijzigingen in de Awb

Het wetsvoorstel bevat aanpassingen die in allerlei fasen van overheidshandelen ten aanzien van mensen, bedrijven en instellingen relevant zijn (zie het schematische overzicht in hoofdstuk 7). Tezamen beogen deze aanpassingen ervoor te zorgen dat het waarborgkarakter van de Awb wordt versterkt. In het navolgende worden de diverse aanpassingen thematisch toegelicht (de genoemde artikelnummers zijn steeds artikelen van de Awb):

- Paragraaf 3.1: er wordt een nieuwe algemene bepaling ingevoegd die het bestuur verplicht om zich dienstbaar op te stellen bij de uitoefening van zijn taak.
- Paragraaf 3.2: de motiveringsplicht bij besluiten (artikel 3:47) wordt uitgebreid, teneinde het voor mensen meer begrijpelijk te maken waar het besluit over gaat en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen.
- Paragraaf 3.3: mensen krijgen een aanspraak op het herstel van kennelijke schrijffouten, rekenfouten of andere kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen met de nieuwe artikelen 3:51 tot en met 3:53.
- Paragraaf 3.4: artikel 4:12 wordt gewijzigd zodat vaker moet worden gehoord bij financiële beschikkingen. Bij ingrijpende beschikkingen die een financiële aanspraak ten nadele van de ontvanger wijzigen, geldt de uitzondering op de hoorplicht niet meer.
- Paragraaf 3.5: in artikel 4:84 wordt de jurisprudentie gecodificeerd dat ook in voorziene gevallen moet worden afgeweken van beleidsregels als het besluit anders onevenredig uitpakt voor betrokkene.
- Paragraaf 3.6: titel 4.4 van de Awb over bestuursrechtelijke geldschulden wordt zodanig gewijzigd dat deze meer rekening houdt met doenvermogen en de soms grote gevolgen van geldschulden voor mensen, onder meer door het stimuleren van betalingsregelingen.
- Paragraaf 3.7: de artikelen 6:7 en 6:11 worden zodanig aangepast dat de bezwaar- en beroepstermijn in bepaalde gevallen wordt verlengd en er meer wettelijke ruimte is voor verschoonbare termijnoverschrijding in geval van persoonlijke omstandigheden.
- Paragraaf 3.8: de inzichten van het palet van Passend Contact met de Overheid worden op verschillende plekken in de Awb meegenomen, onder meer met de nieuwe artikelen 3:45a en 3:45b en door aanpassingen in de bepalingen over bezwaar en beroep.
- Paragraaf 3.9: de positie van de burger in procedures voor de bestuursrechter wordt versterkt met een aanpassing van onder meer artikel 8:80a.

3.1 Dienstbaarheidbeginsel

Voorgesteld wordt om een nieuwe algemene bepaling in te voegen die het bestuur verplicht zich dienstbaar op te stellen bij de uitoefening van zijn taak. Dienstbaarheid betekent dat het bestuur de burger centraal stelt en voor de burger werkt. Dat vereist dat het bestuursorgaan zich steeds bewust is van de effecten van zijn handelen op de burger en beleid en uitvoering zo inricht dat de belangen van de burger daarmee worden gediend.[26] De afgelopen periode heeft geleerd dat de wijze waarop de overheid burgers tegemoet treedt, niet altijd bijdraagt aan een optimaal contact tussen burgers en bestuursorganen. Dat contact moet mogelijk zijn, in de zin dat bestuursorganen bereikbaar zijn op een passende manier, dus niet alleen via een contactformulier op een website, maar bijvoorbeeld ook telefonisch of op afspraak.

26 Zie M.H. Ippel, Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter, in: Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht 2020/73.

3.2 Begrijpelijke motivering

Het is belangrijk voor mensen dat besluiten van de overheid goed te begrijpen zijn. Daarom moet het bestuur altijd bij een besluit uitleggen waarom het besluit is genomen. Dat wordt de motivering van het besluit genoemd. De regering stelt voor om in de wettekst op te nemen dat deze motivering begrijpelijk moet zijn.

Dit voorstel is nodig omdat brieven en besluiten van de overheid vaak onduidelijk zijn. Dat blijkt bijvoorbeeld uit rapporten van de Nationale ombudsman.[27] Ook uit onderzoek van de Rijksoverheid blijkt dat 33% van de ondervraagden teksten en informatie van de overheid moeilijk of onbegrijpelijk vindt.[28] Het onderzoek laat ook zien dat de ondervraagden de begrijpelijkheid het belangrijkste onderdeel vinden van goede dienstverlening.[29] Veel bestuursorganen werken al aan begrijpelijke overheidsinformatie.[30] Zoals begrijpelijke motivering van besluiten. Het ministerie van BZK ondersteunt hen daarbij.[31] Het is echter van belang dat dit geen vrijwillige opgave is voor het bestuur en dat alle bestuursorganen hier werk van maken. Daarom stelt de regering voor om in artikel 3:47, eerste lid, Awb te vereisen dat de motivering bij een besluit voor de lezer begrijpelijk moet zijn. Deze verplichting is niet nieuw. Begrijpelijkheid is al een onderdeel van de verplichte motivering van een besluit, maar dit staat nu alleen in de uitleg van de wet (de memorie van toelichting) en niet in de wet zelf.[32] Om het belang van de begrijpelijke motivering duidelijker te benadrukken, wordt deze norm in de wet opgenomen. Dit is een belangrijk signaal dat de regering begrijpelijke overheidscommunicatie noodzakelijk vindt.

Een begrijpelijke motivering betekent twee dingen.[33]

1. De motivering moet in voor de lezer begrijpelijke taal worden opgesteld.
2. De lezer moet kunnen begrijpen hoe het bestuursorgaan tot dit besluit is gekomen en wat het besluit voor hem of haar betekent.

Wat begrijpelijk is, verschilt per persoon. Het is dus in elk geval belangrijk om rekening te houden met de lezer. Het besluit moet de informatie geven die de ontvanger nodig heeft. Welk besluit is genomen, waarom is dit besluit genomen en wat moet de ontvanger doen met het besluit? Veel teksten in besluiten worden niet geschreven voor één persoon, maar voor een brede groep. Deze teksten moeten voor zo veel mogelijk mensen begrijpelijk zijn. Een tekst op maximaal mbo-1 niveau zal voor het grootste deel van de Nederlanders begrijpelijk zijn. Een tekst op havo/vwo/mbo 2-4 niveau is naar schatting voor 21% van de Nederlanders niet meer begrijpelijk.

Er zijn verschillende manieren om een tekst begrijpelijk te maken.[34] Bij standaardbrieven is het goed om deze eerst te testen bij een klankbordgroep van mensen. In zo'n groep burgers moeten ook mensen zitten die niet zo taalvaardig zijn. Als een tekst voor een duidelijke doelgroep wordt geschreven, kan het taalniveau op die groep worden afgestemd. Een tekst wordt ook begrijpelijker door een duidelijke structuur. Het helpt mensen bijvoorbeeld als de brief begint met wat er is besloten. Ook is een brief met eenvoudige zinnen en niet te veel moeilijke woorden duidelijker. Verbindingswoorden zijn daarbij wel belangrijk voor de samenhang binnen de tekst. Als het toch nodig is om een vakterm te gebruiken, kan deze daarna meteen worden uitgelegd. Het gebruik van grafische elementen, zoals afbeeldingen of kleur, kan een tekst ook begrijpelijker maken.

Een begrijpelijke motivering bij het besluit heeft voordelen voor de ontvanger van het besluit én voor bestuursorganen. Het belangrijkste voordeel is dat de ontvanger uit de motivering de reden voor het besluit kan afleiden.[35] Daarna kan de ontvanger door die motivering voldoende overtuigd

---

[27] Zie bijvoorbeeld: De Nationale ombudsman, *Mijn onbegrijpelijke overheid*. Jaarverslag over 2012, 2012 (86% van de gevallen oordeel 'niet behoorlijk' bij criterium 'open en duidelijk' waaronder de goede en begrijpelijke motivering valt); De Nationale ombudsman, *Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet*, Rapportnummer: 2014/15, 2014, p. 12; De Nationale ombudsman, *Zorg voor duidelijke brieven!*, rapportnummer 2010/085, 2010; De Nationale ombudsman, 2018/010, *Een open deur? Onderzoek naar de toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening*, p. 48. Zie ook: NOS, 'Moeilijke overheidsbrieven moeten duidelijker: snap jij dit?', 23-10-2019 te raadplegen via: Moeilijke overheidsbrieven moeten duidelijker: snap jij dit? | NOS.

[28] Pierson, Eindrapport Oordeel Burgers en Ondernemers over Overheidsdienstverlening, 2020, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Programma Mens Centraal, te vinden via www.rijksoverheid.nl., p. 15.

[29] Pierson 2020, p. 9.

[30] De gemeente Amsterdam heeft bijvoorbeeld een schrijfwijzer (amsterdam.nl/schrijfwijzer), Zwolle een 'versimpelteam' (zwolle.nl/versimpelteam)en Rotterdam een Team Duidelijke Taal en Taalambassadeurs (zie: https://www.rotterdam.nl/werken-leren/taal/GeenPunt06.pdf, p. 12 t/m 15).

[31] Het ministerie van BZK helpt overheidsorganisaties begrijpelijk te communiceren o.a. met het programma Direct Duidelijk. Zie: https://www.gebruikercentraal.nl/direct-duidelijk/.

[32] Kamerstukken II, 1988/89, 21221, nr. 3, p. 109. Dit wordt in de artikelsgewijze toelichting uitgebreider toegelicht.

[33] Zie bijvoorbeeld Geerke van der Bruggen, 'Klare taal in uitspraken. Meer dan stijl alleen', in Nederlands Juristenblad 2020, afl. 28, 2024. Dit artikel stelt dat begrijpelijkheid niet alleen door eenvoudige taal kan worden bereikt. Ook de structuur en de inhoud van de tekst moeten zo zijn opgesteld dat de lezer de boodschap kan begrijpen.

[34] Op de website van Gebruiker Centraal is meer informatie te vinden over duidelijke overheidscommunicatie. Zie bijvoorbeeld de Schrijfwijzer, te raadplegen via: https://www.gebruikercentraal.nl/instrumenten/schrijfwijzer/.

[35] Schuurmans, Leijten & Esser 2020, p. 73.

zijn of besluiten om bezwaar te maken. Een duidelijke motivering kan de ontvanger helpen om het besluit te accepteren en om meer vertrouwen te krijgen in het bestuur. Het voordeel voor bestuursorganen is dat zij nog een keer goed kijken of het besluit goed uit te leggen is. Dat helpt bestuursorganen om betere besluiten te nemen.

3.3 Correctie van kennelijke fouten

Voorgesteld wordt aan hoofdstuk 3 van de Awb een afdeling toe te voegen over de correctie van kennelijke fouten in besluiten. Het corrigeren van kennelijke fouten is ook nu reeds mogelijk. Bestuursorganen plegen dit in de praktijk dikwijls te doen. Toch is niet iedereen ermee bekend dat deze mogelijkheid bestaat. Daarom wordt in algemene zin in de Awb geregeld dat kennelijke fouten kunnen worden hersteld. Bij besluiten die zijn gericht tot een belanghebbende, kan het herstel plaatsvinden op verzoek van de geadresseerde. Maar het bestuursorgaan kan ook ambtshalve overgaan tot correctie als het een kennelijke fout ontdekt in een besluit, ongeacht of het is gericht tot een geadresseerde of niet (zoals bijvoorbeeld het geval is bij het omgevingsplan). Indien het besluit is gericht tot een geadresseerde, moet deze wel in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze daarover kenbaar te maken. De mogelijkheid om kennelijke fouten te herstellen biedt bestuursorganen ruimte voor een responsieve omgang met besluiten die makkelijk te herstellen kennelijke onjuistheden bevatten. Naar verwachting zal deze wijziging ertoe leiden dat er, in gevallen waarin de bezwaarschriftprocedure van toepassing is, minder vaak bezwaar hoeft te worden gemaakt tegen besluiten. Vanzelfsprekend wordt er niet getornd aan het recht om bezwaar te maken of beroep in te stellen. Wie het niet eens is met de materiële inhoud van het besluit, kan nog steeds opkomen tegen het besluit.

3.4 Vaker horen bij financiële beschikkingen

3.4.1 Aanleiding

De hoorplicht in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb is een waarborg voor de zorgvuldige voorbereiding van beschikkingen en in mindere mate vervult deze ook een rechtsbeschermingsfunctie. Op grond van artikel 4:12 hoeft bij financiële beschikkingen niet gehoord te worden, mits de nadelige gevolgen volledig ongedaan gemaakt kunnen worden. Een belangrijke reden daarvoor is de uitvoerbaarheid. De wetgever ging er vanuit dat het voldoende is om pas in bezwaar te horen, omdat financiële beschikkingen eenvoudig terug te draaien zijn door het terugstorten van een geldbedrag. Daarnaast is in de wetsgeschiedenis overwogen dat financiële besluiten vaak berusten op eenduidige regels en makkelijk vast te stellen feiten.[36]

In de praktijk blijkt het niet zo simpel te liggen. Financiële beschikkingen kunnen heel ingrijpend zijn voor mensen en financiële wetgeving is niet altijd duidelijk voor mensen. Herroeping of vernietiging kan de rechtsgevolgen wel terugdraaien, maar niet altijd de nadelige gevolgen volledig ongedaan maken. Zo zorgde het stopzetten van de voorschotten voor kinderopvangtoeslag er direct voor dat sommige ouders de kinderopvang niet meer konden betalen. Deze besluiten hebben een sneeuwbaleffect gehad, waarbij de aanname dat de gevolgen eenvoudig zijn terug te draaien, niet bleek op te gaan. Er is geen overtuigende principiële reden om financiële beschikkingen standaard uit te zonderen van de hoorplicht.

3.4.2 Beperking uitzondering artikel 4:12

Om de genoemde redenen wordt voorgesteld om de categorie beschikkingen die artikel 4:12 uitzondert van de hoorplicht te beperken. Een belangrijke overweging bij het uitzonderen van financiële beslissingen is geweest dat horen bij elke financiële beslissing lastig uitvoerbaar is, omdat het vaak gaat om bulkbeslissingen. Daarom wordt niet voorgesteld om artikel 4:12 in zijn geheel te schrappen, maar om bepaalde financiële beslissingen niet meer onder de uitzondering te laten vallen. Het gaat om wijzigingen in een eerder toegekende financiële aanspraak, die leiden tot een nadeel voor de ontvanger van die aanspraak van boven de € 1.500 en beslissingen waardoor de financiële aanspraak geheel wordt beëindigd of stopgezet. Dit zijn de financiële beslissingen die voor mensen veelal onverwachts komen en daardoor een extra grote impact kunnen hebben. Zij gaan er immers vanuit dat zij de financiële aanspraak, zoals een uitkering, toeslag of subsidie, gewoon (blijven) ontvangen. Het stopzetten van huurtoeslag kan er bijvoorbeeld direct voor zorgen dat de betrokkene de huur niet meer kan betalen. De regering meent dat de beschikkingen waarop het voorstel ziet zo ingrijpend zijn dat het horen van de belanghebbende vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk is. Het bedrag van €1.500 sluit aan bij het grensbedrag dat voor terugvorderingen is opgenomen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).[37]

[36] MvT Eerste tranche Awb, p. 103.
[37] Artikel 26a Awir.

De regering meent dat met de voorgestelde wijziging een goede balans wordt bereikt ten aanzien van de uitvoerbaarheid. De uitzondering op de hoorplicht in artikel 4:12 is immers met name opgenomen met het oog op het belastingrecht en het sociale zekerheidsrecht, waar een hoorplicht voor alle financiële beschikkingen in verband met de zeer grote aantallen beschikkingen een te grote belasting voor de bestuursorganen zou opleveren. Ook na deze wijziging blijft de uitzondering van artikel 4:12 van toepassing op verreweg de meeste beslissingen die in deze rechtsgebieden worden genomen. Wanneer er geen sprake is van een financiële *aanspraak*, bijvoorbeeld bij belastingen en premies en ook bij financiële beschikkingen die een nadeel opleveren voor de betrokkene dat het drempelbedrag van €1.500 niet overschrijdt, blijft artikel 4:12 immers onverkort van toepassing.

3.5 Afwijken van beleidsregels bij onevenredigheid

Met het wetsvoorstel komt buiten kijf te staan dat als de toepassing van beleidsregels tot onevenredige uitkomsten leidt, het bestuursorgaan in alle gevallen van de beleidsregels dient af te wijken.
Ingevolge artikel 4:81, eerste lid, Awb kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. Een beleidsregel is een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid. Als de uitoefening van een bevoegdheid in het concrete geval onder de reikwijdte van een beleidsregel valt, hoeft de in die beleidsregel neergelegde algemene afweging of beoordeling in het concrete geval niet opnieuw te worden verricht, maar handelt een bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel.[38] Beleidsregels bevorderen zo een consistente bevoegdheidsuitoefening en dragen eraan bij dat het optreden van een bestuursorgaan beter voorspelbaar en controleerbaar wordt.[39] Een beleidsregel vergemakkelijkt bovendien de toetsing door de bestuursrechter van besluiten waarin toepassing is gegeven aan die beleidsregel. De rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn daarbij gebaat.

Een bestuursorgaan handelt in beginsel volgens de voor hem geldende beleidsregels. Deze zelfbinding laat onverlet dat een bestuursorgaan gehouden is om van een beleidsregel af te wijken als onverkorte toepassing daarvan tot onevenredige gevolgen zou leiden. Dit uitgangspunt is neergelegd in artikel 4:84 Awb. Het in deze bepaling opgenomen criterium 'bijzondere omstandigheden' heeft de afgelopen jaren aan betekenis ingeboet.[40] Recentelijk heeft de Afdeling bestuursrechtspraak bevestigd dat, bij een beroep tegen een besluit waarvoor een beleidsregel is vastgesteld, eerst wordt nagegaan of de beleidsregel zelf rechtmatig is, en als dat het geval is, de toets aan artikel 4:84 Awb dezelfde is als die aan het huidige artikel 3:4 Awb.[41] Deze jurisprudentie zal in de Awb worden bevestigd door het schrappen van de woorden "wegens bijzondere omstandigheden" in artikel 4:84 Awb.

3.6 Bestuursrechtelijke geldschulden

3.6.1 Aanleiding en doelstelling

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen in titel 4.4 van de Awb over bestuursrechtelijke geldschulden. De doelstelling van deze wijziging is om uit te gaan van een realistischer mensbeeld met meer oog voor het burgerperspectief. Door het proces van vaststellen en invorderen van bestuursrechtelijke geldschulden mensvriendelijker te maken, kan deze wijziging van de geldschuldentitel een bijdrage leveren aan het voorkomen van problematische schulden. Uit de evaluatie van de geldschuldentitel in 2013 bleek al dat mensen vaak onvoldoende kennis hebben van de manier waarop geldschulden door de overheid worden vastgesteld en ingevorderd.[42] Tegelijkertijd kunnen bestuursrechtelijke geldschulden aan de overheid zeer ingrijpende gevolgen hebben voor mensen.[43] Wanneer niet op tijd wordt betaald, kunnen mensen door de invordering in de knel komen. Uit het dashboard van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat op 1 oktober 2021 620.000 huishoudens in Nederland problematische schulden hadden.[44]

---

[38] Voor zover dat niet het geval is, en de voorliggende situatie dus niet onder de reikwijdte van de beleidsregel valt, zal uiteraard wel een op het afzonderlijke geval toegespitste kennisvergaring en belangenafweging moeten plaatsvinden.
[39] Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 114-115.
[40] ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, AB 2016/447, m.nt. H.E. Bröring; JB 2016/235, m.nt. L.J.M. Timmermans. Zie ook CRvB 12 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2560.
[41] Uitspraak van 17 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2290.
[42] W. den Ouden (e.a.), *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, WODC, 2013, https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/1967.
[43] Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat* (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020, p. 75.
[44] Te raadplegen via: dashboards.cbs.nl, onder Schuldenproblematiek in beeld.

Het voorstel vormt een aanvulling op ontwikkelingen die al gaande zijn om de uitvoeringspraktijk te verbeteren. In dat kader is de Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden van belang.[45] Met deze aanpak wil het kabinet onder meer problematische schulden voorkomen en verhelpen.[46] Een voor dit voorstel relevant voorbeeld is het ontwikkelen van de Betalingsregeling Rijk. De Betalingsregeling Rijk moet het mogelijk maken om één betalingsregeling te krijgen voor schulden bij verschillende overheidsorganisaties. Naar aanleiding van de hiervoor genoemde evaluatie is in de geldschuldentitel van de Awb per 1 april 2021 een kwijtscheldingsbepaling voor bestuursrechtelijke geldschulden opgenomen en is de bevoorschottingsregeling van artikel 4:96 Awb gewijzigd.[47] Daarnaast is door het programma "Passend contact met de overheid" een handreiking uitgebracht over behoorlijke en effectieve invordering van bestuursrechtelijke geldschulden. Deze handreiking bevat aanbevelingen, handvatten en praktijkvoorbeelden om het proces van invorderen van bestuursrechtelijke geldschulden beter in te richten. In 2016 is voorts een pioniertraject behoorlijke en effectieve invordering uitgevoerd, waarin ook een aantal knelpunten is gesignaleerd. [48] Uit dit pioniertraject kwam, evenals uit de evaluatie, naar voren dat bij mensen niet altijd de benodigde kennis over het proces van het vaststellen en invorderen van bestuursrechtelijke geldschulden aanwezig is. Zo zijn de gevolgen van te laat betalen of van uitstel van betaling voor mensen niet altijd duidelijk. Onbekendheid met aanmaningskosten of wettelijke rente zorgt ervoor dat mensen voor onverwachte kosten komen te staan. Ook is niet altijd duidelijk voor mensen op welke kostenposten betaling in mindering wordt gebracht.[49]

3.6.2 Voorstellen voor een meer mensgerichte geldschuldentitel
Dit wetsvoorstel beoogt de geldschuldentitel op enkele punten te verduidelijken en de positie van degene die een bestuursrechtelijke geldschuld moet betalen te versterken, mede op basis van de bevindingen uit de genoemde evaluatie en het pioniertraject.

Betalingsregeling
Ten eerste worden een aantal wijzigingen voorgesteld om het gebruik van betalingsregelingen te stimuleren. Daartoe wordt allereerst de bevoegdheid van bestuursorganen om een betalingsregeling af te spreken met de betalingsplichtige expliciet in de wettekst opgenomen. Sinds de inwerkingtreding van de geldschuldentitel bevat artikel 4:94 de mogelijkheid om uitstel van betaling te verlenen. Ook het afspreken van een passende betalingsregeling behoort daardoor tot de mogelijkheden, zoals ook is uiteengezet in de memorie van toelichting bij de vierde tranche Awb.[50]

De betalingsregeling kan een heel nuttig instrument zijn om ervoor te zorgen dat de betaling zo plaatsvindt dat de betalingsplichtige niet in financiële problemen komt en de overheid de betaling toch binnen zekere termijn ontvangt. Zeker bij grotere bedragen is betaling binnen de veel gebruikte standaardtermijn van zes weken vaak niet realistisch. Het staat bestuursorganen op grond van artikel 4:87 Awb in veel gevallen overigens vrij een langere betalingstermijn te gunnen.

Mensen zijn er echter niet altijd van op de hoogte dat zij om een betalingsregeling kunnen vragen.[51] Ook bestuursorganen zijn er niet altijd van op de hoogte dat zij een betalingsregeling kunnen aanbieden. Het expliciet regelen van de betalingsregeling in de Awb maakt deze mogelijkheid zichtbaarder voor zowel de betalingsplichtige als bestuursorganen.[52] Hoewel betalingsregelingen in de praktijk aan de orde van de dag zijn, bleek uit de evaluatie van de geldschuldentitel dat er toch ook de nodige onduidelijkheid over bestaat.[53] Om die reden wordt thans voorgesteld de betalingsregeling expliciet te regelen. Zowel het bestuursorgaan als de betalingsplichtige kan het initiatief voor een betalingsregeling nemen. Indien een verzoek om een betalingsregeling wordt gedaan, werkt het bestuursorgaan indien redelijkerwijs mogelijk mee aan de totstandkoming van een dergelijke regeling. De betalingsregeling moet redelijk zijn, wat betekent dat de betalingsregeling aansluit bij de betalingsmogelijkheden van de betalingsplichtige, maar ook dat het

[45] Kamerstukken II 2021/22, 24515, nr. 643 (Aanpak Geldzorgen armoede en schulden) ; Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 654 (Implementatieplan Aanpak geldzorgen, armoede en schulden 2022-2025).
[46] De Aanpak geldzorgen, armoede en schulden 2022-2025 bouwt voort op het actieplan Brede Schuldenaanpak. Onder dat programma is onder meer de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet ingevoegd en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening gewijzigd Als voor de vroegsignalering van problematische schulden.
[47] Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb, Stb. 2020, 500.
[48] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verslag Pioniertraject behoorlijke en effectieve invordering, Den Haag: 2017 https://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl/sites/default/files/Verslag%20pioniertraject%20Behoorlijke%20en%20effectieve%20invordering.pdf.
[49] Verslag pioniertraject, p. 4.; Den Ouden 2013, p. 87.
[50] Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 33 en 43.
[51] Den Ouden 2013, p. 131 ; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verslag Pioniertraject behoorlijke en effectieve invordering, Den Haag: 2017, p. 4.
[52] Uit de evaluatie van de geldschuldentitel bleek bijvoorbeeld dat het ontbreken van een expliciete regeling van de betalingsregeling tot onduidelijkheden leidt. Zie: W. den Ouden (e.a.), *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, WODC, 2013, p. 66-67.
[53] W. den Ouden (e.a.), De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd, WODC, 2013, p. 66-67.

de betalingsplichtige voldoende duidelijk is wat de inhoud en voorwaarden bij de betalingsregeling zijn.

Om de betalingsregeling meer mensgericht te maken wordt verder een voorstel gedaan waardoor de extra kosten die door de overheid in rekening kunnen worden gebracht worden beperkt. Voorgesteld wordt artikel 4:101 zodanig aan te passen dat geen wettelijke rente is verschuldigd tijdens de looptijd van een betalingsregeling, over de termijn van uitstel van betaling of tijdens de schorsing van de verplichting tot betaling door de rechter. Wanneer een betalingsregeling wordt afgesproken of uitstel van betaling wordt verleend, houdt dat vaak verband met de bestedingspositie van de betalingsplichtige. Het lukt diegene niet om het bedrag op dat moment (geheel) te betalen binnen de betalingstermijn. In deze situatie ligt het niet voor de hand om het verschuldigde bedrag vervolgens wel op te hogen met wettelijke rente. Ook indien de werking van een betalingsbeschikking is geschorst door de rechter, ligt het niet in de rede dat tijdens de schorsing de wettelijke rente oploopt.

Tenslotte wordt de bevoegdheid om te verrekenen beperkt wanneer uitstel van betaling is verleend of een betalingsregeling is getroffen. In die gevallen is het vanuit het burgerperspectief niet redelijk dat het bestuursorgaan tot verrekening overgaat in afwijking van het uitstel of de betalingsregeling.

Verbetering informatiepositie
Ten tweede wordt een aanpassing voorgesteld om de informatiepositie te verbeteren. In artikel 4:86 wordt toegevoegd dat de beschikking waarin de geldschuld wordt vastgesteld de gevolgen van niet tijdige betaling moet vermelden. In de praktijk blijkt hieraan behoefte te bestaan.[54] Indien niet tijdig wordt betaald, voorzien bepaalde bijzondere wetten in een verhoging van het te betalen bedrag of kan er in bepaalde gevallen rente verschuldigd zijn. Ook brengen veel bestuursorganen aanmaningskosten in rekening indien zij de betalingsplichtige na de betalingstermijn aanmanen om alsnog te betalen. Door in de betalingsbeschikking alvast inzichtelijk te maken wat er gebeurt als de betalingsplichtige de betalingstermijn laat verlopen, komen deze kosten niet meer als een verrassing en wordt de diegene aangemoedigd om hetzij tijdig te betalen, hetzij contact te zoeken met het bestuursorgaan om eventueel een betalingsregeling te treffen.

Kwijtschelding
Ten derde wordt de mogelijkheid om kwijtschelding van geldschulden te verlenen uitgebreid. Met ingang van 1 april 2021 is in de Awb een algemene grondslag voor kwijtschelding van bestuursrechtelijke geldschulden opgenomen (art. 4:94a). Deze grondslag maakt het mogelijk om geldschulden kwijt te schelden wanneer invordering onevenredig zou zijn, tenzij de bijzondere wet anders regelt. Die beperking wordt in dit voorstel geschrapt, zodat het een bepaling van dwingend recht wordt. Deze wijziging geeft uitdrukking aan het uitgangspunt dat voor het gehele bestuursrecht behoort te gelden dat onevenredige gevolgen van de invordering moeten kunnen worden vermeden. Een bepaling van regelend recht doet onvoldoende recht aan dit uitgangspunt. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb, waarbij artikel 4:94a is ingevoerd, beschrijft het belang van de grondslag voor kwijtschelding om de schuldenproblematiek te beperken en onnodige vergroting van schulden te voorkomen.[55] Afwijkende regelingen omtrent kwijtschelding kunnen in sommige gevallen belemmerend werken bij het aanpakken en oplossen van schulden.[56]

Van belang is dat kwijtschelding alleen aan de orde is, als de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen. Verwijtbaarheid kan daarbij een rol spelen. Er blijft sprake van een bevoegdheid die slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast. De betrokkene heeft allereerst zelf een verantwoordelijkheid om schulden en extra kosten te voorkomen. Alvorens aan eventuele kwijtschelding toe te komen ligt het in de rede eerst te bezien of een betalingsregeling kan worden getroffen op grond van artikel 4:94 Awb. Bestuursorganen kunnen hierover beleidsregels vaststellen.

3.7 Aanpassing van de regeling over de bezwaar- en beroepstermijn

3.7.1 Inleiding
Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de regeling uit de Awb over de bezwaar- en beroepstermijn op twee onderdelen te wijzigen. Het eerste voorstel strekt ertoe om voor een deel van het bijzonder bestuursrecht de bezwaar- en beroepstermijn standaard te verlengen tot dertien

[54] Den Ouden 2013, p. 87.
[55] Kamerstukken II, 2019/20, 35 477, nr. 3, p. 1.
[56] Kamerstukken II, 2019/20, 35 477, nr. 3, p. 7.

weken. Het tweede voorstel heeft tot doel om bestuursorganen en bestuursrechters meer ruimte te geven om een overschrijding van de bezwaar- of beroepstermijn verschoonbaar te achten. Met beide voorstellen wordt beoogd om meer rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van mensen en daarmee de toegang tot het recht te versterken.

3.7.2 Verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn voor delen van het bijzonder bestuursrecht

Achtergrond
Op grond van artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken. Deze termijn is van dwingend recht en geldt daarmee voor alle besluiten, tenzij wegens dringende redenen in een bijzondere wet een uitzondering is gemaakt.[57] Voorafgaand aan de introductie van de Awb, vertoonden bestuursrechtelijke regelingen op dit punt een grote diversiteit. Niet alleen liep de lengte van de termijnen uiteen, ook de eenheid waarin de termijn werd uitgedrukt – dagen, weken, maanden – verschilde per regeling.[58] Met de eerste tranche van de Awb beoogde de wetgever de eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving te bevorderen door een algemene regeling te treffen voor onderwerpen die op veel terreinen van bestuursrechtelijke wetgeving een rol speelden, daaronder begrepen de bezwaar- en beroepstermijn. Aan deze doelstelling tot harmonisering ligt de gedachte ten grondslag dat eenheid van wetgeving voor alle deelnemers aan het rechtsverkeer – burger, wetgever, bestuur en rechter – ervoor zorgt dat het recht eenvoudiger en toegankelijker wordt.[59] Daar waar onvoldoende argumenten op grond van verschillen in beleidsterreinen aanwezig zijn om diversiteit van regelgeving te handhaven, moet tot eenheid in de wetgeving worden besloten.[60]

In de memorie van toelichting van de eerste tranche van de Awb worden de voor- en nadelen van een uniforme termijn voor de bezwaar- en beroepstermijn tegen elkaar afgewogen.[61] Een belangrijk argument voor uniformiteit is dat rechtszoekenden zich niet telkens in ieder afzonderlijk geval hoeven te verdiepen in de geldende regeling en bedacht moeten zijn op speciale bepalingen. Gelet op de rechtsgevolgen die verbonden zijn aan zowel het gebruik maken van een rechtsmiddel als het ongebruikt laten verstrijken van de termijn, vereist de rechtszekerheid daarnaast een zo groot mogelijke duidelijkheid. Uniformiteit draagt daar aan bij. Tegenover deze argumenten voor uniformiteit staat het nadeel dat voor het ene geval een langere termijn gewenst kan zijn dan voor het andere geval.

Bij de keuze voor een specifieke termijn is bij de introductie van de Awb overwogen om een van de destijds veel voorkomende termijnen als hoofdregel op te nemen in de Awb.[62] Enerzijds bestond de veelgebruikte termijn van een maand, of dertig dagen, anderzijds de termijn van twee maanden, die onder meer gebruikelijk was bij beschikkingen in het belastingrecht. Overwogen werd dat men bij een termijn van een maand al snel in tijdnood zou kunnen komen, bijvoorbeeld vanwege vakanties of indien men een deskundige wil raadplegen alvorens een bezwaar- of beroepschrift in te dienen. Een (te) korte termijn zou bovendien kunnen leiden tot veelvuldig gebruik van pro forma bezwaar- en beroepschriften. De keuze viel uiteindelijk op een termijn van zes weken. Daarbij overwoog de regering dat een langere termijn in een aantal gevallen voor het bestuur of derde-belanghebbenden bezwaarlijk zou zijn, omdat dan te lang onzeker blijft of het besluit zonder risico kan worden uitgevoerd.

Waardering van de huidige regeling
De zeswekentermijn is sinds de eerste tranche van de Awb onaangetast gebleven. Vooropgesteld moet worden dat ten aanzien van een groot deel van het bestuursrecht ook geen aanleiding bestaat om de zeswekentermijn opnieuw te bezien. In de meeste gevallen lukt het belanghebbenden om tijdig bezwaar of beroep in te stellen.[63] Bovendien kent het bestuursrecht besluiten waarbij de geadresseerden in de regel organisaties of bedrijven zijn. In die gevallen mag in beginsel worden verwacht dat de geadresseerden voldoende in staat zijn om binnen zes weken een rechtsmiddel aan

[57] Slechts in geval van dwingende redenen om een kortere of langere termijn te bepalen, kan de bijzondere (formele) wetgever afwijken van deze hoofdregel (Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 125). Uitzonderingen zijn alleen mogelijk op het niveau van de wet in formele zin. Voorbeelden van wetten waarin thans wordt afgeweken van de zeswekentermijn betreffen artikel 69 van de Vreemdelingenwet 2000, artikel 3 van de Militaire Ambtenarenwet 1931 en artikel 75k van de Ziektewet.
[58] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 124.
[59] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 4.
[60] Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 5, p. 7-8.
[61] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, 124-125.
[62] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, 125-126.
[63] Koenraad, "De welwillende overheid", NTB 2020/52, p 122.

te wenden, al dan niet met behulp van professionele bijstand.[64] De vraag is echter of het nog steeds passend is om de zeswekentermijn te hanteren voor de volle breedte van het bestuursrecht. Deze vraag wordt ook in de wetenschappelijke literatuur veelvuldig gesteld.[65]

Voor de regering staat voorop dat iedere belanghebbende deugdelijk in staat moet worden gesteld om een bezwaar- of beroepschrift in te dienen en aldus toegang tot rechtsbescherming te verkrijgen. De voordelen voor belanghebbenden bij een langere termijn zijn evident. Het biedt mensen die om enigerlei reden niet in staat zijn om binnen zes weken een rechtsmiddel aan te wenden, bijvoorbeeld vanwege vakantie of ziekte, meer ruimte om dit alsnog te doen. Een langere termijn biedt meer tijd voor informatievergaring, het inwinnen van professioneel advies of informeel overleg met het bestuursorgaan. Tegelijkertijd hecht de regering eraan dat de rechtszekerheid geborgd wordt: de periode van onzekerheid die gepaard gaat met de bezwaar- en beroepstermijn mag niet te lang duren. Dit is met name van belang op het moment dat er derdebelanghebbenden bij een besluit betrokken (kunnen) zijn. Betrokkenen moeten dan binnen afzienbare tijd duidelijkheid hebben over op basis van welke uitkomst (zonder risico) kan worden gehandeld. Dit speelt bijvoorbeeld in het omgevingsrecht. Ook vanuit de kant van het bestuursorgaan is van belang dat een besluit op een zeker moment vaststaat, zodat het bestuursorgaan daar vanuit beheersmatig en organisatorisch perspectief rekening mee kan houden.

Met de keuze voor een uniforme zeswekentermijn heeft de wetgever in de eerste tranche van de Awb een balans getroffen tussen verschillende belangen. Hoewel de regering de voordelen van één uniforme termijn onderschrijft, is zij van opvatting dat met een uniforme termijn te weinig rekening kan worden gehouden met de diversiteit aan besluiten in het bestuursrecht, en daarmee de diversiteit aan belanghebbenden en belangen die in het geding zijn. De regering concludeert dat er gegronde redenen zijn om voor een deel van de bestuursrechtelijke regelingen een langere termijn te hanteren. Een eerste overweging daarbij is dat mensen in hun leven soms te maken krijgen met een verminderd doenvermogen. Gebeurtenissen in de persoonlijke levenssfeer kunnen de mentale vermogens van mensen onder druk zetten, waardoor hun doenvermogen tijdelijk verminderd is en zij derhalve niet goed in staat zijn om actie te ondernemen op momenten waarop dat wel van hen verlangd wordt.[66] Met een langere bezwaar- en beroepstermijn kan hier meer rekening mee worden gehouden. Een tweede overweging, die samenhangt met het voorgaande, is dat het ongebruikt laten verstrijken van de bezwaar- of beroepstermijn verstrekkende gevolgen kan hebben. Met name financiële beschikkingen kunnen in voorkomende gevallen zwaarwegende implicaties hebben voor (de bestaanszekerheid van) belanghebbenden. Een termijn van zes weken kan vanuit dit oogpunt als kort en onevenredig bezwarend worden beschouwd, zeker in vergelijking tot verjaringstermijnen die gelden in het civiel en strafrecht.[67] Een derde overweging, die eveneens samenhangt met het voorgaande, is dat de gevolgen van een besluit niet in alle gevallen direct duidelijk of te doorzien zijn voor belanghebbenden. De samenleving is door de jaren heen complexer geworden en vraagt veel van mensen. Het is van belang dat mensen, indien daar behoefte aan is, voldoende tijd hebben om de inhoud en consequenties van besluiten te doorgronden en zo nodig voorbereidingen te treffen voor het aanwenden van een rechtsmiddel. Hoewel de voorgaande overwegingen niet voor alle mensen een rol spelen, acht de regering het van belang dat het bestuursrecht zodanig is ingericht dat het zoveel mogelijk rekening houdt met mensen voor wie dit wel van belang is.

Inhoud van het voorstel
Voorgesteld wordt om voor delen van het bestuursrecht een bezwaar- en beroepstermijn vast te stellen die langer is dan zes weken. Het uitgangspunt blijft dat de bezwaar- en beroepstermijn in het bestuursrecht in beginsel zes weken bedraagt. In die gevallen waar er gegronde redenen zijn voor een langere termijn, wordt een termijn van dertien weken voor het instellen van bezwaar en beroep gegeven. Bij de keuze voor de regelingen waarvoor een langere bezwaar- en beroepstermijn zal gelden, richt de regering zich primair op besluiten die naar verwachting van invloed (kunnen) zijn op de bestaanszekerheid van mensen of waarbij een gerede kans is dat het doenvermogen van

[64] Vanzelfsprekend kan ook binnen professionele organisaties worden gedifferentieerd als het gaat om de mate waarin zij in staat mogen worden geacht tijdig een rechtsmiddel aan te wenden. Zo is er een groot verschil tussen een kleine sportvereniging of een eenmanszaak enerzijds, en multinational anderzijds.
[65] In de literatuur wordt zowel de lengte van de termijn als de uniformiteit van de termijn besproken. Zie onder meer: L.J.A. Damen, "Op naar 2GST in het bestuursrecht!", *NTB* 2020/2, p. 10-12; N. Verheij, *Relatief onaantastbaar (oratie)*, Universiteit Maastricht 2005, paragraaf 4; M. Scheltema, "Wetgeving in de responsieve rechtsstaat", *Regelmaat* 2018 (33), p. 123-124; noot van R. Ortlep bij AB 2018/258; Y.E. Schuurmans e.a. *Bestuursrecht op Maat (Eindrapport),* Universiteit Leiden, in opdracht van het Ministerie van BZK 2020, p. 63-64.
[66] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag: 2017. Scheltema schrijft hierover: "Het onaantastbaar worden van een besluit nadat de termijn van zes weken voor bezwaar is verlopen, is in tweepartijenverhoudingen moeilijk als evenwichtig te beschouwen wanneer men het doenvermogen vanuit het perspectief van de burger in ogenschouw neemt." (Scheltema, "Wetgeving in de responsieve rechtsstaat", *Regelmaat 2018 (33),* p. 124).
[67] N. Verheij, Relatief onaantastbaar(oratie), Universiteit Maastricht 2005, paragraaf 4.

een deel van de mensen (tijdelijk) verminderd is. Hierbij kan in het bijzonder gedacht worden aan besluiten op het terrein van de sociale zekerheid. Met de gekozen regelingen sluit de regering aan bij de regeling die thans reeds geldt voor het verlaagde griffierecht.

Met de keuze voor een termijn van dertien weken wordt aangesloten bij de beroepstermijn die ook in het civiele recht geldt (van drie maanden). Zoals ook al onderkend in de memorie van toelichting bij de eerste tranche, is de keuze voor een specifieke termijn in zekere zin altijd arbitrair.[68] De regering verwacht evenwel dat een verlengde termijn van dertien weken substantieel meer ruimte geeft dan thans het geval is om een afgewogen beslissing te nemen over het al dan niet instellen van bezwaar en beroep. De verwachting is dat hiermee de toegang tot de rechtsbescherming wordt versterkt.

3.7.3 Verschoonbaarheid van termijnoverschrijding

Achtergrond
Een bezwaar- of beroepschrift dat na afloop van de termijn wordt ingediend wordt door het bestuursorgaan of de bestuursrechter in beginsel niet-ontvankelijk verklaard. Er vindt dan geen inhoudelijke behandeling plaats. Een uitzondering op deze hoofdregel is neergelegd in artikel 6:11 Awb. Op grond van dit artikel blijft niet-ontvankelijkverklaring achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. De termijnoverschrijding wordt dan verschoonbaar geacht. Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie volgt dat artikel 6:11 Awb ten eerste betekenis heeft voor situaties waarin een belanghebbende als gevolg van bijzondere omstandigheden die hem persoonlijk betreffen, niet tijdig van zijn rechtsmiddel gebruik heeft kunnen maken. Daarnaast heeft het artikel betekenis voor gevallen waarin de termijnoverschrijding het gevolg is van het handelen of nalaten aan de kant van het bestuursorgaan. Dit betreft bijvoorbeeld de situatie waarin de bezwaar- of beroepstermijn is gaan lopen zonder dat de belanghebbende op de hoogte is gesteld van zijn bevoegdheden op dat punt. In beide categorieën van gevallen vereist een geslaagd beroep op artikel 6:11 Awb dat de indiener zo spoedig mogelijk alsnog een bezwaar- of beroepschrift indient. Doorgaans wordt de indiener hiervoor een termijn van twee weken gegund.[69]

Tot voor kort toetste de bestuursrechter ambtshalve niet alleen de tijdigheid van het bij hem ingediende rechtsmiddel, maar ook de tijdigheid van de rechtsmiddelen in de daaraan voorafgaande fasen. Inmiddels hebben de hoogste bestuursrechters een nieuwe lijn ingezet, die ertoe strekt dat de tijdigheid van een bezwaarschrift niet meer ambtshalve of op aangeven van het bestuursorgaan wordt beoordeeld in de beroepsprocedure.[70] De bestuursrechter oordeelt in beroep alleen over de tijdigheid van het bezwaarschrift als een derdebelanghebbende hier een beroep op doet. In overeenstemming hiermee wordt in hoger beroep niet langer ambtshalve beoordeeld of het beroep bij de rechtbank tijdig was.

Waardering van de huidige regeling
Hoewel de formulering van het huidige artikel 6:11 Awb hier niet noodzakelijkerwijs toe noopt, wordt het artikel strikt toegepast. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt een beroep op artikel 6:11 Awb gehonoreerd. Als gevolg van de recente jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters, zoals hiervoor omschreven, is in de praktijk ruimte ontstaan voor bestuursorganen en bestuursrechters voor een meer ruimhartige omgang met overschrijdingen van de bezwaar- of beroepstermijn. Op het moment dat een bestuursorgaan of bestuursrechter ervoor kiest om een te laat ingediend bezwaar- of beroepsschrift toch inhoudelijk te behandelen, zal de bestuursrechter in een eventuele (hoger) beroepsprocedure immers niet langer ambtshalve overgaan tot een niet-ontvankelijkverklaring. De regering ziet dit als een positieve ontwikkeling, die aansluit bij het streven naar een meer mensgericht bestuursrecht. De jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters laat echter onverlet dat de huidige uitleg van artikel 6:11 Awb, die zowel voortvloeit uit de wetsgeschiedenis als uit jurisprudentie, belemmerend kan werken. Op grond van de huidige uitleg wordt een beroep op artikel 6:11 Awb wegens persoonlijke omstandigheden slechts in uitzonderlijke gevallen gehonoreerd. De regering acht de huidige lat voor verschoonbaarheid op dit punt te hoog. In dit licht kan worden opgemerkt dat ook in de praktijk behoefte lijkt te bestaan aan meer ruimte om te laat ingediende bezwaarschriften toch in behandeling te nemen, zoals onder meer blijkt uit de besproken jurisprudentie.

[68] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 125.
[69] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1645.
[70] CRvB 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500; HR 16 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1153. ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1730.

Inhoud van het voorstel
De doelstelling van het voorstel is om de gevallen waarin een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten is vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden die de indiener betreffen te vergroten. Daarmee wordt nadrukkelijk beoogd afstand te nemen van de strikte lijn die thans gehanteerd wordt voor situaties waarin een termijnoverschrijding het gevolg is van persoonlijke omstandigheden. Een voorbeeld dat kenmerkend is voor de maatstaf die thans gehanteerd wordt, betreft de situatie waarin de indiener als gevolg van een ernstig ongeval enige tijd is uitgeschakeld. Een ongeluk of ernstige ziekte van een naaste van de indiener wordt thans echter niet als dusdanig belemmerend aangemerkt dat betrokkene niet in staat moet worden geacht om binnen de termijn bezwaar te maken of beroep in te stellen, bijvoorbeeld door een derde in te schakelen om zijn of haar belangen te behartigen. Beoogd wordt deze lat met name bij tweepartijengeschillen te verlagen, of in elk geval voldoende ruimte te bieden aan bestuursorganen en bestuursrechters om maatwerk te leveren in individuele gevallen. De regering kan zich voorstellen dat dit met name wenselijk zal zijn in situaties waarin als gevolg van ingrijpende gebeurtenissen in de persoonlijke sfeer, zoals het overlijden van een partner of de zorg voor een ernstig ziek kind, van belanghebbenden niet verlangd mag worden dat zij gedurende een bepaalde periode over het doenvermogen beschikken om een bezwaar- of beroepschrift in te dienen. De omstandigheden van het individuele geval zijn evenwel altijd leidend, waarbij het oordeel of bijzondere persoonlijke omstandigheden in een specifieke situatie nopen tot verschoonbaarheid voorbehouden is aan het bestuursorgaan en de bestuursrechter.

Zoals omschreven in paragraaf 3.7.2, wordt met dit wetsvoorstel tevens een verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn voorgesteld voor bepaalde delen van het bijzonder bestuursrecht. Gelet op deze verlenging mag voorzichtig worden verwacht dat termijnoverschrijdingen zich minder vaak zullen voordoen. Dit neemt echter niet weg dat in gevallen waarin wel een termijnoverschrijding plaatsvindt, een regeling omtrent verschoonbaarheid moet gelden die voldoende mogelijkheden biedt voor maatwerk.

Zoals hiervoor vermeld vereist een geslaagd beroep op het huidige artikel 6:11 Awb dat de indiener zo spoedig mogelijk alsnog een bezwaar- of beroepschrift indient, waarbij de indiener doorgaans een termijn van twee weken wordt gegund. Dat is een relatief korte termijn in vergelijking tot de zeswekentermijn die een belanghebbende normaal gesproken tot zijn beschikking heeft om een bezwaar- of beroepschrift in te dienen (indien dit voorstel van wet tot wet wordt verheven zal deze termijn in een deel van de gevallen zelfs dertien weken bedragen). Hoewel niet op voorhand kan worden bepaald welke termijn in een individueel geval als redelijk moet worden beschouwd, ligt het in de rede dat in het merendeel van de gevallen een langere termijn dan twee weken passend zal zijn.[71] Van belang is dat de gestelde termijn de indiener deugdelijk in staat stelt om gelet op de omstandigheden waarin hij verkeert, alsnog het bezwaar- of beroepschrift in te dienen.

3.8 Passend contact met de overheid
Het wetsvoorstel bevat een aantal voorstellen om informele beslechting van geschillen over overheidshandelen te bevorderen. Het contact tussen bestuursorgaan en burger staat hierbij centraal. Door geschillen op een laagdrempelige, oplossingsgerichte manier te behandelen, kunnen conflicten effectiever worden opgelost en formele procedures worden voorkomen. Daarmee draagt laagdrempelige geschilbeslechting ook bij aan het versterken van de menselijke maat in het bestuursrecht en het vertrouwen in de overheid.

De bezwaarprocedure in afdeling 7.2 van de Awb is door de wetgever bedoeld als een laagdrempelige, oplossingsgerichte procedure. De regeling laat bestuursorganen veel ruimte voor een eigen invulling. De praktijk laat zien dat de bezwaarprocedure bij veel bestuursorganen vaak tamelijk formalistisch wordt uitgevoerd.[72] De regering wil daar verandering in brengen. De regering hecht eraan dat de bezwaarprocedure zo wordt ingericht dat deze een bijdrage kan leveren aan effectieve geschilbeslechting en het versterken van het vertrouwen van de burger in de overheid. Laagdrempelige geschilbeslechting kan ook al eerder dan de bezwaarfase worden ingezet, om zo mogelijk te voorkomen dat het voeren van een bezwaarprocedure nodig is. Het voorstel bevat zowel wijzigingen van de Awb om vroegtijdig contact te bevorderen als om de bezwaarprocedure oplossingsgerichter te maken.

[71] Zo overwoog ook de regering in het wetgevingstraject van de eerste tranche van de Awb "(…) Hoeveel tijd de indiener dan wel heeft, is niet in het algemeen aan te geven. Twee a drie weken zullen hem tenminste moeten worden gegund, maar onder omstandigheden zal hij redelijkerwijs meer tijd nodig hebben."(Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 6 (nota van wijziging)).
[72] Zie bijvoorbeeld: C. Bitter en H. Besselink: '25 jaar Awb-bezwaarschriftenprocedure: tijd voor heroverweging', in: Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 52-54; Y.E. Schuurmans e.a. *Bestuursrecht op Maat (Tussenrapport),* Universiteit Leiden, in opdracht van het Ministerie van BZK 2020, p. 11. Zie ook een eerder onderzoek: B.W.N. de Waard e.a., *Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Bju 2011.

Het programma Passend Contact met de Overheid (PCMO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zet zich sinds 2009 in voor een oplossingsgerichte aanpak van conflicten over overheidshandelen.[73] Met PCMO zijn goede ervaringen opgedaan. De informele aanpak vergroot de waardering van mensen en overheidsmedewerkers zelf over de procedure.[74] Daarnaast vermindert het aantal procedures en de doorlooptijd daarvan, waardoor ook de kosten van de procedures afnemen.[75] Verschillende overheidsorganen hebben de informele, oplossingsgerichte aanpak overgenomen in hun eigen praktijk.[76] Uit praktijkonderzoek blijkt dat de houding en de vaardigheden van overheidsmedewerkers essentieel zijn voor succesvol informeel contact.[77] Het is ook van belang dat leidinggevenden hun medewerkers stimuleren en ondersteunen in het oplossingsgericht werken. Het invoeren van de informele aanpak vergt dus ook een verandering in de organisatie en training van medewerkers.[78]

De positieve ervaringen met de aanpak van PCMO zijn reden voor de regering om elementen van deze aanpak vast te leggen in de Awb, waarbij nadrukkelijk formalisering van de informele aanpak is vermeden. In de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag wordt aangekondigd dat laagdrempelige geschilbeslechting zal worden bevorderd:

> *"Alle inspanningen moeten erop zijn gericht om in een vroeg stadium conflicten op te lossen, misverstanden uit de weg te ruimen en het gesprek aan te gaan, zodat mensen niet nodeloos in de fase van bezwaar of beroep belanden. Komt het toch tot een formeel bezwaar, dan moet de bezwaarprocedure de functie vervullen die de Awb altijd al heeft bedoeld: een laagdrempelige, niet gejuridiseerde, kosteloze voorziening voor de burger waarbij de overheid nog eens goed kijkt of het genomen besluit terecht is (integrale heroverweging). In die fase, maar ook als het geschil desondanks toch bij de rechter belandt, spant de overheid zich er steeds voor in om er met de betrokkene uit te komen via laagdrempelige vormen van geschilbeslechting, bijvoorbeeld via mediation."*[79]

Dit voornemen is bevestigd in de kamerbrieven van 16 april 2021 en 11 juli 2022.[80] Het wetsvoorstel bevat de volgende wijzigingsvoorstellen om laagdrempelige geschilbeslechting te bevorderen.

Twee wijzigingsvoorstellen zien op de fase voordat er eventueel bezwaar wordt ingediend tegen een besluit. Ten eerste worden bestuursorganen verplicht om bij besluiten contactgegevens te vermelden. Hiermee wordt mede invulling gegeven aan de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Grinwis/Leijten, die vraagt om de opname van contactgegevens in correspondentie van bestuursorganen.[81] Voor de verschillende vormen van laagdrempelige geschilbeslechting is het essentieel dat partijen voorafgaand aan een eventuele bezwaarprocedure met elkaar in contact kunnen komen. Door bij elk besluit contactgegevens te vermelden kunnen belanghebbenden contact leggen met het bestuursorgaan en eventueel uitleg of toelichting vragen. Door vroegtijdig contact kunnen veel problemen al opgelost worden, waardoor een bezwaarprocedure kan worden voorkomen. Ten tweede wordt het mogelijk om eerder de achterliggende stukken bij een besluit te verkrijgen. Daar hebben mensen nu pas recht op nadat bezwaar is ingediend tegen het besluit. De achterliggende stukken bij het besluit kunnen meer inzicht geven in het besluit en kunnen helpen bij eventueel contact met het bestuursorgaan over het besluit of om een goed onderbouwd bezwaar in te dienen. De huidige beperkingen voor de toegang tot stukken blijven gelden. De toegang tot stukken mag beperkt worden als geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Toegevoegd is

[73] Zie: M.C. Euwema, L. van der Velden & C.C.J.M. Koetsenruijter, *Prettig contact met de overheid, Praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden*, 2010, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag; zie voor meer informatie: www.pcmo.nl; Raad voor het openbaar bestuur, *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger*, 2014. Te raadplegen via: www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2014/06/12/hoe-hoort-het-eigenlijk-passend-contact-tussen-overheid-en-burger.
[74] Wever constateerde in zijn proefschrift dat vooral een oplossingsgerichte werkwijze bijdroeg aan de ervaren kwaliteit van de bezwaarbehandeling. Zie: M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures,* diss. Rijksuniversiteit Groningen 2020, p. 214.
[75] A. Mein en S. Marx (red.), *Handboek oplossingsgericht werken bij bezwaar*, Boom Den Haag 2021, p. 51-52. L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2: Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden—resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: ministerie van BZK 2010, p. 60 t/m 105.
[76] Zie bijvoorbeeld: Arnt Mein & Sanne Marx (red)., *Handboek oplossingsgericht werken bij bezwaar*, Den Haag: Boom juridisch 2021; M van den Toorn, 'Hele gemeente Gouda weet nu van informeel aanpakken', *Public Mission*, special informele aanpak, september 2013, p. 21; Stijn van Rooij, 'Wat kan de klachtenprocedure leren van een burgergerichte bezwaarbehandeling', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2022, 3.
[77] A. Mein & B. Marseille, *Onderzoek 'informele aanpak' bij bezwaar: Werkpakket 5: Afsluitende rapportage* . (HvA Open). Hogeschool van Amsterdam 2020. Zie eerder: Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 126-149.
[78] Zie bijvoorbeeld: Raad voor het openbaar bestuur 2014.
[79] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4, p. 12.
[80] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 81 en Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102.
[81] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 73.

dat van gewichtige redenen in elk geval sprake is wanneer het verstrekken van stukken zou leiden tot onevenredige benadeling van de geadresseerde van het besluit of degene over wie de stukken gaan.

De overige voorstellen zien op de bezwaarfase. Ten derde wordt de oplossingsgerichte manier van het behandelen van bezwaar verankerd in de Awb. Wanneer er een bezwaarschrift wordt ingediend, gaat het bestuursorgaan eerst in overleg met de indiener van het bezwaar kijken of er op een informele manier aan het bezwaar tegemoet kan worden gekomen. Er zijn verschillende mogelijkheden om hier uitvoering aan te geven, zoals bellen, een keukentafelgesprek, informeel overleg al dan niet met een onafhankelijke gespreksleider of mediation. Essentieel is een oplossingsgerichte houding vanuit het bestuursorgaan. Daarbij kijkt het bestuursorgaan naar achterliggende belangen en wordt volledige heroverweging van het besluit uitgevoerd om een oplossingsrichting te vinden die past bij de situatie. Als blijkt dat informele afdoening niet mogelijk is, kan de formele bezwaarprocedure verder worden gevolgd. Een externe bezwaaradviescommissie wordt pas om advies gevraagd, wanneer het onderzoek naar een informele afdoening door het bestuursorgaan is verricht. Ten vierde wordt voorgesteld om de uitzonderingen op de hoorplicht wanneer een bezwaar 'kennelijk niet-ontvankelijk' of 'kennelijk ongegrond' is, aan te passen. Daarom moet op grond van het voorgestelde artikel 7:1b in ieder geval contact met de bezwaarmaker worden opgenomen. In geval van een te laat ingediend bezwaar, kan worden onderzocht of er redenen zijn om de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. Ook kan worden bekeken of er ruimte bestaat om het bezwaar te zien als een hernieuwde aanvraag. Bij een bezwaar dat in eerste instantie ongegrond lijkt, kan worden bekeken of de reden voor het bezwaar toch binnen de toepasselijke kaders kan worden weggenomen. Daarbij kan met toepassing van artikel 6:6 Awb om aanvullende motivering of bewijs worden gevraagd. Daarnaast kan een gesprek begrip voor het genomen besluit en daarmee de procedurele rechtvaardigheid vergroten.[82] Ten vijfde wordt verduidelijkt dat de bezwaarprocedure de gelegenheid is om het genomen besluit *volledig* te heroverwegen. Dat gold al, maar uit onderzoek blijkt dat in bezwaar niet altijd een volledige heroverweging plaats vindt.[83] Ook additionele informatie die het bestuursorgaan heeft verkregen tijdens het behandelen van het bezwaar moet bij die heroverweging worden meegenomen. Op deze manier wordt de bezwaarprocedure als oplossingsgerichte geschilprocedure versterkt.

3.9 Burgerlijke lus

3.9.1. Aanleiding
Op 30 november 2021 heeft de Tweede Kamer een motie-Omtzigt c.s. aangenomen waarin de regering wordt verzocht om 'op korte termijn grondig te onderzoeken welke wettelijke bepalingen in de Awb kunnen worden opgenomen om de positie van de belanghebbende te versterken'. Hierbij moet in ieder geval de mogelijkheid van de burgerlijke lus worden onderzocht, waarbij de burger de mogelijkheid wordt geboden om eigen gemaakte procedurele fouten te herstellen.[84]

Ter uitvoering van deze motie zijn door de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheden van een "burgerlijke lus" onderzocht, op grond waarvan in dit wetsvoorstel twee voorstellen worden gedaan tot aanpassing van de Awb. Voorgesteld wordt een procedure voor een burgerlijke lus in de Awb op te nemen en tot een algemene versterking van de procedurele bevoegdheden voor de bestuursrechter te komen door de mogelijkheden tot het doen van een tussenuitspraak uit te breiden.

Voor het onderzoek naar de versterking van de positie van de burger in het bestuursprocesrecht is het beginsel van 'equality of arms' tot uitgangspunt genomen. Dit beginsel kan worden afgeleid van het recht op een eerlijk proces zoals bedoeld in artikel 6 EVRM. Volgens Barkhuysen en Van Emmerik leidt het EHRM van artikel 6 EVRM 'diverse procedurele garanties af die samenhangen met het beginsel van 'equality of arms', het recht voor de in de (bestuurs)rechtelijke procedure betrokken burger om met 'dezelfde wapenen' als de overheid te kunnen procederen, bijvoorbeeld als het gaat om de verstrekking van processtukken of de gelijke toegang tot geheime informatie.'[85] Dit algemene rechtsbeginsel is sinds 30 augustus 2022 ook grondwettelijk verankerd.[86]

[82] Vgl. M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', *RegelMaat* 2018, afl. 3, p. 129-130; K. van den Bos, L. van der Velden & E.A. Lind, van den Bos, K., van der Velden, L. and Lind, E.A., 'On the Role of Perceived Procedural Justice in Citizens' Reactions to Government Decisions and the Handling of Conflicts', *Utrecht Law Review*, 10(4) 2014
[83] B. Marseille en M. Wever, Oplossingsgerichte bezwaarbehandeling in de Algemene wet bestuursrecht. Groningen september 2022, p. 44. Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35510, nr. 108.
[84] *Kamerstukken II* 2021/22, 35925 VI, nr. 115.
[85] T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Equality of arms en de Algemene wet bestuursrecht', in: Awb, 25 jaar in eenheid en verscheidenheid, p. 246.
[86] Wet van 6 juli 2022, Stb. 2022, 331.

De borging en concretisering van het beginsel van 'equality of arms' (hierna: beginsel van gelijke proceskansen) in de bestuursrechtelijke rechtspraktijk kan worden verbeterd. Dit mede gezien de verhouding tussen dit beginsel en het bestaan van de bestuurlijke lus. Met de bestuurlijke lus bedoeld in artikel 8:51a Awb kan de rechter het (verwerende) bestuursorgaan de gelegenheid bieden om gebreken in het bestreden besluit te herstellen tijdens de beroepsprocedure. Het doel van de bestuurlijke lus is om definitieve geschilbeslechting te bevorderen.[87] Een nieuw besluit van het bestuursorgaan na een geslaagd beroep, waarmee een geconstateerd gebrek is verholpen maar waarmee de burger materieel niets opschiet, wordt door de bestuurlijke lus voorkomen. Er is door de toepassing van dit instrument eerder sprake van rechtszekerheid voor de burger. Dit maakt de bestuurlijke lus een nuttige bevoegdheid van de bestuursrechter die bijdraagt aan definitieve geschilbeslechting. Voor de andere procespartij, een burger, kan de bestuurlijke lus echter oneerlijk aanvoelen. Het bestuursorgaan wordt voor zijn gevoel een extra mogelijkheid geboden om een gebrek te herstellen terwijl hijzelf weinig heeft in te brengen. Bovendien kan het bestuursorgaan ook aanwijzingen krijgen van de rechter over hoe het gebrek kan worden hersteld.[88] Mensen kunnen de bestuurlijke lus dan opvatten als 'bestuurtje helpen' door de rechter.[89] Hierdoor kunnen mensen het gevoel krijgen dat zij niet dezelfde proceskansen hebben als het bestuursorgaan. Dit kan het vertrouwen in de rechtspraak schaden.

Behalve deze grotendeels gevoelsmatige ongelijkheid van de burger die tegen de overheid procedeert, is er ook werkelijk sprake van feitelijke ongelijkheid. De feitelijke ongelijkheid tussen burger en bestuursorgaan wordt in de Awb niet op alle vlakken gecompenseerd. In de Awb wordt de verhouding van de procespartijen gezien als een wederkerige rechtsbetrekking, waarbij beide partijen verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen procesgedrag.[90] Dit terwijl de burger en de overheid in het bestuursprocesrecht juridisch verschillen en er feitelijke verschillen zijn in krachtsverhoudingen.[91] Zo stelt de Raad voor het openbaar bestuur dat de toegang tot het recht vanuit burgerperspectief niet voor iedereen vanzelfsprekend is. Daarbij zijn mensen minder bekend met de details van het rechtssysteem.[92] Doordat mensen minder juridische kennis hebben vinden zij ondersteuning in het proces wenselijk en willen zij geïnformeerd worden.[93] Zo wordt in de derde evaluatie van de Awb gesteld dat van mensen 'geen overdreven verwachtingen mogen worden gehanteerd van hun juridische vaardigheden als het erop aankomt de finesses van het algemeen bestuursrecht en het bestuursprocesrecht te doorgronden en daarnaar te handelen. Een rechterlijke procedure is voor de meeste daarbij betrokken mensen een eenmalig leerproces waarin zij pas gaandeweg gaan beseffen wat er van hen wordt verwacht.'[94] Daarbij is vertegenwoordiging door een advocaat in het bestuursprocesrecht niet verplicht. Gelet op deze ongelijkheid kan in het kader van het beginsel van gelijke proceskansen worden gekeken naar ongelijkheidscompensatie voor de burger. Daarbij wordt wel opgemerkt dat een appellant ook een andere entiteit kan zijn dan een natuurlijke persoon en dat ongelijkheidscompensatie niet in alle gevallen evenzeer geboden is. In het omgevingsrecht wordt bijvoorbeeld vaak opgetreden door een stichting, vereniging of werkgroep die opkomt voor algemene belangen. Maar over het algemeen genomen is het bestuur velen malen deskundiger dan de burger en dit heeft zijn weerslag op de procedure in beroep bij de rechter. Het bestuur moet beslissen en doet dat beroepshalve vaak in honderden of duizenden gelijksoortige zaken.[95] Daardoor kent hij de materie en de rechtsvragen beter. Bovendien is het bestuur meer ervaren in het voeren van procedures omdat het zijn eigen besluiten daar moet verdedigen.

De ongelijkheid van proceskansen heeft ook zijn weerslag in het bewijsrecht. Het bestuursprocesrecht wordt gekenmerkt door de vrije bewijsleer. Dat stelt de bestuursrechter in staat

[87] *Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 6, p. 14.
[88] D.A. Verburg, 'Bestuursrechtspraak in balans. Bejegening, beslechting en bewijs', dissertatie 2019, p. 153.
[89] Zie de *Evaluatie Bestuurlijke lus Awb en internationale rechtsvergelijking* door Ch. W. Backes, E.M.J. Hardy, A.M.L. Jansen, S. Polleunis en R. Timmers met medewerking van M.A. Poortinga en E. Versluit, 2014 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. In de evaluatie wordt het volgende gesteld: 'Inderdaad wordt de bestuurlijke lus door (gemachtigden van) burgers wel ervaren als 'bestuurtje helpen'. Waar bestuursorganen mogelijkheden tot herstel krijgen, krijgen burgers die niet. In het verlengde daarvan bestaat het risico, zo sommige geïnterviewden stelden, dat met de lus een inbreuk wordt gemaakt op de 'equality of arms''. p. 101-102.
Op pagina 43 wordt de literatuur besproken die het bezwaar van 'bestuurtje helpen' aankaart.
[90] J.C.A. de Poorter en K.J. de Graaf, Doel en functie bestuursrechtspraak: een blik op de toekomst. Raad van State, september 2011, p. 24.
[91] R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in: VAR-reeks 142 Bestuursrechtelijk bewijsrecht: Wetgever of rechter? 2009, p. 54.
[92] Advies van de Raad voor het openbaar bestuur, 'Een sterkere rechtsstaat: verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving', 2020, p. 50.
[93] M.T.A.B. Laemers e.a., 'Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger', p. 81, 83, onderdeel van: Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2004, Boom Juridische uitgevers. Bijlage bij: *Kamerstukken II* 2006/07, 29279, nr. 51.
[94] Commissie Evaluatie Awb III, 'Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006', p. 17, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 29279, nr. 51.
[95] Y.E. Schuurmans, 'De eigen aard van het bestuursrechtelijke bewijsrecht', in VAR-reeks 142, Bestuurlijk bewijsrecht: wetgever of rechter? 2009.

de feiten aan te vullen (artikel 8:69, derde lid, Awb). In de praktijk zijn de partijen primair verantwoordelijk voor de feitenvaststelling.[96] De burger kan hierbij zoals hierboven betoogd een achterstand hebben op het bestuursorgaan, omdat het bestuursorgaan meer juridische kennis heeft en ook weet wat van hem wordt verwacht met betrekking tot het aanleveren van bewijs. Daarbij heeft het bestuursorgaan een voorsprong omdat het over meer bevoegdheden beschikt om informatie te verzamelen.[97] Op dit punt is ongelijkheidscompensatie dus extra van belang. Koenraad beschrijft de problematiek van de bewijsachterstand van mensen als volgt: 'Toen (lees: na de derde evaluatie van de Awb) werd namelijk pijnlijk duidelijk dat de rechter partijen meestal geen – althans (volstrekt) onvoldoende – inzicht verschafte over hun bewijsposities. Daardoor kregen vooral mensen die zonder advocaat procedeerden, te laat in de gaten wat zij hadden moeten doen om hun stellingen over de feiten voor de rechter voldoende aannemelijk te maken. Zo werd met enige regelmaat pas in de einduitspraak duidelijk dat de rechter het advies accepteerde omdat de burger geen tegenbewijs in de vorm van een contra-expertise had overgelegd.'[98] Uit een onderzoek omtrent de Nieuwe Zaaksbehandeling in 2015 kwam naar voren dat de bewijsposities tijdens de zitting slechts af en toe werden verhelderd.[99] Schlössels stelt dat het wenselijk is om de bevoegdheid tot het geven van een formele bewijsopdracht toe te kennen aan de bestuursrechter.[100] De bestuursrechter heeft al verschillende bevoegdheden om feiten te onderzoeken, maar hier wordt weinig gebruik van gemaakt.[101] Zo kan de bestuursrechter de burger verplichten om inlichtingen of om schriftelijke stukken te overleggen.[102] Daarnaast kan de rechter ambtshalve de feiten aanvullen, maar ook hier maakt de rechter weinig gebruik van.[103] In een onderzoek in 2017 naar de Nieuwe Zaaksbehandeling bij de Rechtbank Amsterdam is ook opgemerkt dat eisers bijna nooit de gelegenheid krijgen om alsnog nader bewijs aan te leveren.[104] Nog steeds blijkt dat de bestuursrechter tot nu toe weinig doet aan bewijsvoorlichting aan de burger, omdat hij dat niet tot zijn taak rekent.[105] De communicatie met en informatie voor de burger tijdens de beroepsprocedure kan worden verbeterd. Om de bestaande praktijk te veranderen is een wijziging van de Awb wenselijk.

3.9.2. Burgerlijke lus

Voorgesteld wordt daarom om aan de bestuursrechter de bevoegdheid toe te kennen een belanghebbende specifiek de mogelijkheid te geven om een door hem aangedragen stelling in de procedure aannemelijk te maken. Deze aparte bevoegdheid geeft de bestuursrechter ook een middel om een vorm van bewijsvoorlichting te geven en stimuleert om meer dan met de reeds bestaande mogelijkheden in het onderzoek gebeurt aan een burger de gelegenheid te geven om alsnog nader bewijs te leveren en zo zijn procespositie te versterken; een burgerlijke lus. Wat hiervoor de kaders zijn wordt geregeld door een nieuwe afdeling in de Awb in te voegen na de afdeling over de bestuurlijke lus.

De nieuw voorgestelde afdeling 8.2.2b geeft invulling aan de wens te komen tot een versteviging van de positie van de burger in de procedure bij de bestuursrechter. Hoewel de bestuursrechter met zijn onderzoeksbevoegdheden al veel mogelijkheden tot het vergaren van informatie heeft is het wenselijk om een belanghebbende expliciet de gelegenheid te geven ingebrachte stellingen aannemelijk te maken. De mogelijkheid om een stelling aannemelijk te maken is wat anders dan het herstel van gebreken in het beroepschrift op grond van artikel 6:6 Awb. Van die bevoegdheid zal eerder in de procedure gebruik gemaakt moeten worden. Een bewijsopdracht in een tussenuitspraak is geen vraag naar (nieuwe) beroepsgronden. Het gaat om het nader onderbouwen – aannemelijk maken - van reeds aangevoerde gronden.

Net als bij de bestuurlijke lus zal de rechter de burgerlijke lus het beste kunnen toepassen bij tussenuitspraak. Uit de praktijk blijkt ook dat er behoefte is aan een dergelijke vorm van een

[96] B.J. Schueler, 'De Awb-rechter na 25 jaar: een karakterschets', Nederlandse Vereniging voor de rechtspraak 2019.
[97] Y.E. Schuurmans, 'De eigen aard van het bestuursrechtelijke bewijsrecht', in: VAR-reeks 142, Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter? 2009, p. 144.
[98] L.M. Koenraad, 'Deskundigen in het Nederlandse bestuursrecht. Rechterlijke controle dat op deskundigenadvisering is gebaseerd', preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht, Boom Juridisch 2017, p. 105.
[99] A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, A. Tollenaar, P. Laskewit & C. Boxum, 'De praktijk van de Nieuwe Zaaksbehandeling in het bestuursrecht', 2015, p. 162.
[100] R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in VAR-reeks 142, Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter? 2009, p. 108.
[101] R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in VAR-reeks 142, Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter? 2009, p. 66.
[102] Artikel 8:28 en 8:45 Awb, zie R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in VAR-reeks 142, Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter? 2009, p. 64.
[103] Artikel 8:69, derde lid Awb, zie R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in VAR-reeks 142, Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter? 2009, p. 35 en 110.
[104] K.A.W.M. de Jong, 'Geen sfinx te zien. Een onderzoek naar de zaaksbehandeling bij de Amsterdamse bestuursrechter', *NTB* 2018/ 16.
[105] K.A.W.M. de Jong, 'Geen sfinx te zien. Een onderzoek naar de zaaksbehandeling bij de Amsterdamse bestuursrechter', NTB 2018/16.

burgerlijke lus. In een uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 17 mei 2022 heeft de rechtbank een tussenuitspraak gedaan. Hierbij is niet zoals in artikel 8:51a Awb aan het bestuursorgaan de opdracht gegeven om een gebrek te herstellen maar is er een bewijsopdracht aan de burger gegeven.[106] De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft eerder ook een tussenuitspraak gedaan waarin zij een bewijsopdracht gaf aan de appellant.[107] Deze uitspraken laten zien dat de rechter met behulp van een tussenuitspraak de ongelijke positie van de burger met betrekking tot het bewijsrecht in het bestuursprocesrecht kan verhelpen.

3.9.3 Tussenuitspraak
Op dit moment kent de Awb alleen de figuur van een tussenuitspraak voor zover die betrekking heeft op de toepassing van de bestuurlijke lus (artikel 8:80a). Het ontbreken van een uitdrukkelijke wettelijke regeling voor een tussenuitspraak voor andere beslissingen heeft nadelen. Uit de praktijk blijkt dat er ook nu al buiten bovengenoemde voorbeelden tussenuitspraken buiten de bestuurlijke lus worden gedaan. Dit duidt er op dat er behoefte is aan een uitbreiding van de mogelijkheden voor de bestuursrechter om tussenuitspraken te doen. Het is wenselijk om dit formeel wettelijk te regelen. Behalve dat de rechter met een tussenuitspraak een bewijsopdracht aan de burger kan geven is het ook in andere gevallen voor de bestuursrechter een nuttig instrument. De introductie van de tussenuitspraak buiten de toepassing van de bestuurlijke lus geeft aanleiding om de afdeling in de Awb over tussenuitspraken ook op andere punten aan te vullen. De Awb-wetgever heeft destijds voorzien dat hier in de toekomst behoefte aan kon zijn. Overwogen werd dat de tussenuitspraak in de toekomst mogelijk ook kan fungeren voor andere procesbeslissingen van de bestuursrechter.[108] Met onderhavig voorstel wordt hier verder invulling aan gegeven. Hiertoe wordt artikel 8:80a aangepast en uitgebreid met enkele andere mogelijkheden voor het doen van een tussenuitspraak.

4. Wisselwerking met andere wetgeving (in wording)
5. Grondrechten/ Hoger recht
6. Adviezen en consultatie
7. Gevolgen van het wetsvoorstel: UHT
8. Gevolgen van het wetsvoorstel: rechtspraak
9. Gevolgen van het wetsvoorstel: administratieve lasten en regeldruk
10. Gevolgen van het wetsvoorstel: financieel

[106] Rechtbank Midden-Nederland, 17 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1721.
[107] ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3488, *AB* 2018/444 (m.nt. W.P. van der Meulen en K.J. de Graaf).
[108] Kamerstukken II 2007/08, 31352, nr. 6, p. 8.

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Onderdeel A
De toevoeging van een algemene bepaling over dienstbaarheid in de Awb heeft betekenis voor de manier waarop het bestuur zich opstelt in het contact met de burger. Het bestuursorgaan moet tijdig duidelijke informatie verstrekken, bijvoorbeeld door een folder of op de website. Een invulling van de dienstbaarheid is het versturen van een brief waarin wordt aangegeven dat bepaalde handelingen nodig zijn, zoals al vaak al gebeurt bij het verlopen van de geldigheid van een paspoort of een rijbewijs. Een bestuursorgaan moet bij het zoeken van contact rekening houden met degenen tot wie het zich richt.[109] Ook als iemand contact opneemt met een bestuursorgaan, moet een bestuursorgaan beseffen dat niet iedere burger over een onderwerp evenveel weet als het bestuursorgaan. Maar het bestuursorgaan moet ook alert zijn op informatie over wat de burger wil bereiken met een verzoek, een aanvraag of een bezwaar. Die nieuwe informatie moet een bestuursorgaan zoveel mogelijk gebruiken bij een te nemen beslissing. De regering stelt voor de daarvoor gewenste houding bij bestuursorganen in de Awb vast te leggen. Het bestuursorgaan dient het uitgangspunt van dienstbaarheid in alle fasen van de taakuitoefening in acht te nemen. Dat een bestuursorgaan soms streng moet zijn, bijvoorbeeld bij het constateren van een vermeende overtreding, betekent niet dat in dat geval een bestuursorgaan een andere houding moet aannemen. Een bestuursorgaan moet zijn taak uitoefenen, maar kan daarbij nog steeds alert zijn op relevante signalen van de burger, bijvoorbeeld door het stellen van vragen.

Het voorgestelde artikel 2:4a heeft een andere doelstelling dan de in artikel 2:1 Awb op te nemen zorgplicht voor een passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan. Die laatste zorgplicht ziet primair op de rol van de overheid bij de ondersteuning van burgers: bestuursorganen dragen zorg voor hulp bij het verkeer met het betreffende bestuursorgaan.[110] Deze zorgplicht is een concretisering van het dienstbaarheidsbeginsel.

Onderdeel B
Deze wijziging van artikel 3:1 Awb hangt samen met de invoering van de voorgestelde afdeling 3.8 inzake de correctie van kennelijke fouten. Met deze wijziging wordt buiten twijfel gesteld dat deze nieuwe afdeling niet van toepassing is op algemeen verbindende voorschriften. Dat volgt al uit het voorgestelde artikel 3:51 Awb dat de mogelijkheid biedt aan degene tot wie een besluit is gericht. Dit artikel is naar zijn aard gericht tot de geadresseerde van een beschikking. Het voorgestelde artikel 3:52 Awb gaat over ambtshalve correcties. Uiteraard is een bestuursorgaan bevoegd correcties aan te brengen in een algemeen verbindend voorschrift. De grondslag daartoe is gelegen in de in een wet[111] vastgelegde bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. De toepasselijkheid van de artikelen 3:52 en 3:53 Awb zou kunnen impliceren dat de geldende procedures voor een wijziging van een algemeen verbindend voorschrift niet zou hoeven te worden gevolgd. Die implicatie is ongewenst.

Onderdeel C (artikel 3:45a)
Met artikel 3:45a wordt invulling gegeven aan de motie Grinwis/Leijten, (Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 73) die vraagt om de opname van contactgegevens in correspondentie van bestuursorganen. De voorgestelde bepaling is (anders dan de motie) beperkt tot besluiten en niet tot alle correspondentie. De reden is dat bij besluiten een formele regeling zwaarder weegt dan bij andere correspondentie. Vanzelf mag een bestuursorgaan ook op andere correspondentie contactinformatie opnemen. Veel bestuursorganen doen dat ook, bijvoorbeeld in huis-aan-huis verspreide brieven over werkzaamheden over wegafsluitingen. De verplichting geldt zowel voor de bekendmaking aan de geadresseerde van een besluit, bij de bekendmaking in een officieel publicatieblad indien het besluit niet is gericht tot een of meer geadresseerden, als bij de mededeling als bedoeld in artikel 12 van de Bekendmakingswet van een besluit dat is bekendgemaakt door toezending aan de geadresseerde. Dit artikel is essentieel als startpunt voor verschillende vormen van laagdrempelige geschilbeslechting. Daarvoor is het nodig dat partijen voorafgaand aan het eventueel indienen van een bezwaarschrift met elkaar in contact kunnen treden. Dan moet de belanghebbende bij een besluit wel de gegevens hebben om in contact te komen. Dit artikel maakt het leggen van dit contact voor de belanghebbende mogelijk en daarmee ook de toepassing van het voorgestelde artikel 3:51 Awb mogelijk te maken. Maar het artikel kan ook dienstig zijn als behoefte bestaat aan uitleg of toelichting. De behoefte aan uitleg of toelichting

[109] WRR, Weten is nog geen doen, Een realistisch perspectief op redzaamheid, Den Haag 2017.
[110] Kamerstukken II 2018/19, 35261, nr. 3, p. 38.
[111] Voor zelfstandige amvb's artikel 89 van de Grondwet.

is vaak een motief voor het indienen van een bezwaarschrift. Het geven van uitleg of toelichting kan ook onderdeel zijn van het eerste informele contact. Daarmee kunnen veel problemen vroegtijdig opgelost worden en worden verdere 'formele' bezwaarprocedures voorkomen.
Het kan voorkomen dat het informele overleg tussen belanghebbende en bestuursorgaan over een besluit nog loopt bij het verstrijken van de bezwaartermijn of termijn voor administratief beroep. Het verstrijken van deze termijn zou geen obstakel moeten zijn om het overleg voort te zetten. Het bestuursorgaan en de belanghebbenden kunnen hier op verschillende manieren mee omgaan. De eerste optie voor het bestuursorgaan is om de belanghebbende op tijd te wijzen op de mogelijkheid om voor het verstrijken van de bezwaartermijn een pro forma bezwaarschrift in te dienen. In een pro forma bezwaar worden nog geen inhoudelijke argumenten voor het bezwaar gegeven. Als het overleg dan toch niet tot een oplossing leidt, dan heeft de belanghebbende de mogelijkheid om het bezwaar alsnog aan te vullen met argumenten. De tweede optie voor het bestuursorgaan is om een te laat ingediend bezwaar toch te behandelen. Dit is mogelijk wanneer het overleg nog doorloopt bij het verstrijken van de bezwaartermijn, maar uiteindelijk toch niet tot een oplossing leidt. De belanghebbende wil dan misschien alsnog bezwaar indienen, ook al is de termijn al verlopen. Het bestuursorgaan kan een te laat bezwaar dan toch behandelen, door de overschrijding van de termijn verschoonbaar te achten op grond van artikel 6:11, onderdeel b, Awb. Omdat het overleg nog liep bij het verstrijken van de termijn is de indiener van het bezwaar redelijkerwijs niet in verzuim geweest. Dat ligt anders als het bezwaar onredelijk laat is ingediend (analoog aan artikel 6:12, vierde lid, Awb).

Met de bepaling is rekening gehouden met de verschillen die er tussen bestuursorganen zijn. Zo is niet voorgeschreven dat het contact met een behandelend ambtenaar telefonisch tot stand moet kunnen worden gebracht. Dat is wel de meest voor de hand liggende methode, zeker vanuit het perspectief van de aanvrager of andere belanghebbenden. Maar bij sommige bestuursorganen waar aanvragen geautomatiseerd worden verwerkt, kan niet altijd een doorkiesnummer van een behandelend ambtenaar worden opgenomen, omdat niet één bepaalde ambtenaar het besluit heeft voorbereid. In die gevallen moet contact kunnen worden gezocht met een ter zake deskundige ambtenaar die toegang heeft tot het dossier en de eventuele vragen wel moet kunnen beantwoorden. Ook is denkbaar dat in kleinere bestuursorganen, zoals sommige gemeenten, de veiligheid van ambtenaren in het geding is, als naam en doorkiesnummer standaard op beschikkingen worden vermeld. Het is aan de betreffende bestuursorganen om in het besluit aan te geven welke contactgegevens door de belanghebbende kunnen worden gebruikt. In het geval het besluit niet door één bepaalde ambtenaar is voorbereid, valt te denken aan een telefoonnummer waarbij door middel van een rooster inkomende gesprekken terecht komen bij een ambtenaar die op dat moment dienst heeft. Een andere mogelijkheid is dat het contact binnenkomt op een centraal punt waar wordt bepaald wie er terugbelt. De behoorlijkheid vereist dat de procedure zo wordt ingericht dat dit terugbellen zo snel mogelijk (liefst binnen 24 uur) plaatsvindt.

Van belang is dat het contact en de eventuele verdere gesprekken in het dossier van de belanghebbende worden vastgelegd. Zowel in geval het overleg leidt tot oplossing van een geschil of het voorkomen van verdere procedures als in geval dat niet lukt, dienen gewisselde argumenten en afspraken te worden vastgelegd.[112] Zowel de belanghebbende als het bestuursorgaan kunnen hierbij het initiatief nemen, maar het bestuursorgaan heeft de zorgplicht om een en ander in het dossier vast te leggen.

Onderdeel C (artikel 3:45b)
Als iemand het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan, dient hij bij het opstellen van het bezwaar al over die stukken te kunnen beschikken. Hiertoe wordt een nieuw artikel 3:45b voorgesteld. Net als het voorgestelde artikel 3:45a geldt artikel 3:45b zowel voor de bekendmaking aan de geadresseerde van een besluit, bij de bekendmaking in een officieel publicatieblad indien het besluit niet is gericht tot een of meer geadresseerden, en bij de mededeling als bedoeld in artikel 12 van de Bekendmakingswet van een besluit dat is bekendgemaakt door toezending aan de geadresseerde. Zoals uit de toelichting bij artikel 7:4 blijkt, is het recht op toegang tot of inzage in alle op de zaak betrekking hebbende stukken bij een geschil met de overheid een fundamentele waarborg.[113] Dat leidt tot beter gemotiveerde bezwaren. Deze waarborg hangt samen met het in artikel 5.5 van de Wet open overheid (hierna: Woo) neergelegde recht op inzage in het eigen dossier. Hoewel geadresseerden van een besluit deels een beroep op artikel 5.5 van de Woo zouden kunnen doen, geldt dat niet voor

[112] Zie ook L.J.A. Damen, "Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij lost in translation?" in Vertrouwen in de overheid, Var-reeks 160, p. 89.
[113] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 149.

derdebelanghebbenden. Het betreft immers niet een dossier dat op hen betrekking heeft. Het is gewenst dat in een bezwaarschiftenprocedure voor iedereen dezelfde regels van toepassing zijn. Artikel 5.5 Woo treedt terug als de toegang tot een dossier elders is geregeld. Met de verplaatsing naar artikel 3:45b wordt voor de toegang tot de stukken één regime van toepassing.[114]
Dit artikel komt grotendeels overeen met het huidige artikel 7:4, tweede, vierde, zesde, zevende en achtste lid, Awb. In dat artikel wordt bepaald dat uiterlijk een week voor de hoorzitting alle op de zaak betrekking hebbende stukken worden ter inzage gelegd. De toelichting bij artikel 7:4 Awb merkt het recht op inzage aan als een fundamentele waarborg. Het doel is dat wordt vermeden dat een bestuursorgaan een beslissing baseert op informatie die de belanghebbende niet kan kennen. Ook stukken die bij de bestuursrechter voor belanghebbende beschikbaar zijn, dient in de bezwaarfase voor belanghebbende beschikbaar te zijn. Het recht op inzage heeft blijkens die toelichting betrekking op bijvoorbeeld rapporten, adviezen en beleidsnota's. Het recht op inzage is beperkt voor zover sprake van gewichtige redenen. Voor deze term is indertijd aansluiting gezocht bij de Gemeentewet en de Provinciewet. Met gewichtige redenen wordt bedoeld dat er een sterkere grond moet zijn dan de uitzonderingen uit de Wet openbaarheid van bestuur (thans de Woo). De toelichting bij artikel 7:4 noemt medische gegevens en concurrentiegevoelige gegevens betreffende derden. De term "voor zover" betekent dat gedeelten van stukken, zoals een rapport, waarvoor geen gewichtige redenen gelden, ter inzage moeten worden gelegd. Ook stukken die op grond van de Woo niet kunnen worden geweigerd, maar die op de zaak betrekking hebben, moeten ter inzage worden gelegd. Het voorgestelde zesde lid Awb (gelijk aan het huidige artikel 7:4, achtste lid Awb) heeft betrekking op medische of psychiatrische rapporten en is naar zijn aard alleen van toepassing op de belanghebbende op wie die rapporten betrekking hebben; voor eventuele andere belanghebbenden geldt dat sprake is van gewichtige redenen zodat deze geen inzage in de betreffende rapporten krijgen.

De verandering brengt mee dat eerder dan thans om de op de zaak betrekking hebbende stukken kan worden gevraagd. Er is dan in de regel ook nog geen ingediend bezwaar- of administratief beroepschrift. Indien het bestuursorgaan een verzoek krijgt van een belanghebbende die niet de geadresseerde is, dient het bestuursorgaan na te gaan of er een gewichtige reden is om niet alle stukken ter inzage te leggen. Hierover kan het bestuursorgaan zo nodig in overleg treden met de geadresseerde van het besluit. Dat is niet anders dan nu. Om het bestuursorgaan een extra instrument te geven voor de weging van een gewichtige reden, is in het voorgestelde artikel 3:45b, vierde lid, een grond toegevoegd, die bepaalt dat in ieder geval sprake is van een gewichtige reden als met de kennisneming door de derde-belanghebbende van de betreffende stukken een onevenredige benadeling plaatsvindt van degene tot wie het betreffende besluit is gericht of degenen op wie de stukken betrekking hebben. Gedacht kan worden aan de eerder genoemde concurrentiegevoelige gegevens.

Een en ander laat overigens onverlet dat geen stukken worden verstrekt als de degene die om de stukken verzoekt niet als belanghebbende kan worden aangemerkt. Een weigering om de stukken te verstrekken is geen besluit in de zin van de Awb, maar een feitelijke handeling die bij de behandeling van het bezwaar aan de orde kan komen.

De onderdelen D, X en CC

Wijziging artikel 3:47
Artikel 3:47, eerste lid, van de Awb wordt aangevuld zodat uit de wettekst duidelijk blijkt dat de motivering van een besluit begrijpelijk moet zijn voor de belanghebbende(n) van dat besluit.

Het huidige motiveringsbeginsel bevat al het vereiste van begrijpelijkheid. In de memorie van toelichting bij artikel 3:47 staat: "*In de eis van de kenbare motivering zijn twee elementen besloten: ten eerste moet het bestuur inzicht verschaffen in de door hem gevolgde gedachtegang; ten tweede moet de vermelding op zodanige wijze geschieden dat zij voor de desbetreffende belanghebbende redelijkerwijs begrijpelijk is*."[115] En verderop: "*Het tweede element van de kenbaarheid van de motivering heeft betrekking op de vermelding van de motivering, die op zodanige wijze moet geschieden dat zij begrijpelijk is voor de betrokkene. Dat betekent enerzijds dat het bestuur des te zorgvuldiger in de vermelding van de motivering zal moeten zijn naarmate de betrokken belanghebbende minder goed op de hoogte is van het desbetreffende beleidsterrein en het van toepassing zijnde recht. Anderzijds zal het bestuur met een soberder aanduiding*

[114] Zie ook: C.J. Wolswinkel, Transparantie bij bestuurlijke besluitvorming als moving target, in "Transparantie en Openbaarheid, VAR-geschrift 168, 1922, p. 201.
[115] Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 109.

mogen volstaan als de beschikking gericht is tot een zeer goed in de materie ingevoerde belanghebbende, en de beschikking geen andere belanghebbenden kent."[116]

De regering stelt voor om het vereiste van de begrijpelijke motivering op te nemen in artikel 3:47 en niet in artikel 3:46. Dit sluit aan bij de systematiek van de Awb. Uit het citaat hierboven blijkt dat het motiveringsbeginsel bestaat uit deugdelijkheid en kenbaarheid. De eerste eis is neergelegd in artikel 3:46 Awb en de tweede eis in artikel 3:47 Awb. Dat de motivering begrijpelijk moet zijn voor de belanghebbende hoort bij de kenbaarheid van de motivering. Het gaat er om dat de motivering begrijpelijk is voor de belanghebbende. Daarom wordt artikel 3:47 aangepast. Een begrijpelijke motivering kan ook bijdragen aan de deugdelijkheid van de motivering.

De zinsnede "voor belanghebbenden" impliceert maatwerk. Maar het vereiste van begrijpelijkheid gaat niet zover dat de motivering aangepast moet worden op het taal- en kennisniveau van elke individuele belanghebbende. De motivering moet voor zoveel mogelijk mensen begrijpelijk zijn. Als de tekst voor een duidelijke doelgroep wordt geschreven, kan de tekst daarop aangepast worden.[117] Het bestuursorgaan moet zorgvuldiger motiveren wanneer de betrokkene minder goed op de hoogte is van de betreffende regels en kan juist met een kortere motivering volstaan wanneer het gaat om belanghebbenden die goed op de hoogte zijn van het onderwerp.[118]

Er zijn verschillende manieren om de motivering voor belanghebbenden begrijpelijk te maken. De gehele motivering bij het besluit kan in begrijpelijke taal worden opgesteld, maar het is ook mogelijk om gebruik te maken van aparte tekstblokken waarin de motivering voor belanghebbenden wordt verduidelijkt. Het kan soms nodig zijn om een meer juridische motivering op te nemen naast een op de belanghebbende toegespitste begrijpelijke motivering, om te waarborgen dat de motivering het besluit kan dragen en de rechter het besluit in een eventuele vervolgprocedure goed kan toetsen. Wanneer iemand het besluit toch niet begrijpt, is het altijd mogelijk om meer uitleg te vragen bij het bestuursorgaan (zie het voorgestelde artikel 3:45a Awb).

Deze wijziging is bedoeld om een bestaande verplichting in de wettekst van de Awb te benadrukken. De voorgestelde wijziging heeft vooral een signaalfunctie: bij de motivering moet aandacht zijn voor de begrijpelijkheid voor de burger.

Wijziging artikel 7:12
Ook de beslissing op bezwaar moet begrijpelijk zijn voor de belanghebbende(n). Daarom wordt voor dit artikel een vergelijkbare wijziging voorgesteld als voor artikel 3:47 (zie de toelichting bij dat artikel).

Wijziging artikel 7:26
Ook de beslissing op administratief beroep moet begrijpelijk zijn voor de belanghebbende(n). Daarom wordt voor dit artikel een vergelijkbare wijziging voorgesteld als voor artikel 3:47 (zie de toelichting bij dat artikel).

Onderdelen E en F
Aan hoofdstuk 3 wordt een afdeling toegevoegd over de correctie van kennelijke fouten in besluiten. Hoewel het ook zonder de artikelen uit deze afdeling mogelijk is om kennelijke fouten in besluiten te corrigeren en bestuursorganen dit in de praktijk dikwijls plegen te doen, is niet iedereen ermee bekend dat deze mogelijkheid bestaat. Daarom wordt in algemene zin in de Awb geregeld dat kennelijke fouten op verzoek van de geadresseerde van het besluit worden hersteld (voorgesteld artikel 3:51). Voor de geadresseerde die een kennelijke fout constateert gedurende de periode dat bezwaar openstaat tegen het besluit, maakt dit artikel het overbodig om daadwerkelijk bezwaar in te dienen om de fout hersteld te krijgen. Degene tot wie het besluit is gericht kan ermee volstaan het bestuursorgaan te verzoeken de fout te herstellen. Het artikel biedt het bestuursorgaan aldus ruimte voor een responsieve omgang met besluiten die makkelijk te herstellen kennelijke onjuistheden bevatten. Tegelijkertijd wordt het de geadresseerde vanzelfsprekend niet onmogelijk gemaakt om bezwaar te maken. Als hij het niet eens is met de materiële inhoud van het besluit, dan kan hij uiteraard nog steeds opkomen tegen het besluit.

Ook derde-belanghebbenden hebben de mogelijkheid om een kennelijke fout in een besluit te laten corrigeren. Binnen het omgevingsrecht kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een derde-

[116] Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 109.
[117] Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 109.
[118] Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 109.

belanghebbende bij een omgevingsvergunning of een inwoner van een gemeente die een kennelijke fout ontdekt in het omgevingsplan op grond van de Omgevingswet (een omgevingsplan is een sui generis-rechtsfiguur zonder eenduidige geadresseerde). De mededeling aan het bestuursorgaan door een derde-belanghebbende dat er een kennelijke fout in een besluit zit, kan ertoe leiden dat het bestuursorgaan deze fout ambtshalve corrigeert (zie artikel 3:52).

Verzoeken om correctie zijn niet aan een termijn gebonden. Ook na afloop van de bezwaar- of beroepstermijn kan er derhalve nog om worden verzocht. Bovendien gelden er voor het verzoek geen vormvoorschriften. De geadresseerde mag zijn verzoek doen in een – op elektronische wijze verzonden – brief, maar mag ook mondeling verzoeken om correctie. Het criterium dat het moet gaan om 'schrijffouten, rekenfouten of andere kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen' leidt ertoe dat het aanvaardbaar is dat het bestuursorgaan ook na afloop van de bezwaar- of beroepstermijn nog kan overgaan tot correctie.

Desgewenst kan het bestuursorgaan ook ambtshalve tot correctie besluiten (voorgesteld artikel 3:52). Evenals bij correctie op verzoek dient het te gaan om 'schrijffouten, rekenfouten of andere kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen'. In gevallen waarin het besluit is gericht tot een geadresseerde, kan het bestuursorgaan daartoe pas overgaan, nadat het de geadresseerde eerst gericht in de gelegenheid heeft gesteld zijn zienswijze op de voorgenomen correctie te geven. Ook als een derde-belanghebbende het bestuursorgaan heeft geattendeerd op een kennelijke fout, zal het bestuursorgaan de geadresseerde van het besluit, de direct-belanghebbende, om een zienswijze moeten vragen. Voor ambtshalve besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, zoals een omgevingsplan, geldt deze verplichting vanzelfsprekend niet. Omdat het gaat om correcties die zich lenen voor eenvoudig herstel kunnen wettelijke voorschriften over de voorbereiding van besluiten, afgezien van het voorschrift in het voorgestelde artikel 3:52, tweede lid, over het horen bij een voorgenomen ambtshalve correctie, achterwege blijven. Bij voorschriften over de voorbereiding van besluiten kan worden gedacht aan titel 4.1 (Beschikkingen) en afdeling 3.4 (Uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van de Awb.

Voor het toevoegen van een afdeling aan hoofdstuk 3 bestaat aanleiding omdat een bepaling over correctie naar zijn aard niet past in een van de bestaande afdelingen van dit hoofdstuk. De afdelingen 3.2 tot en met 3.5 hebben betrekking op de voorbereiding van besluiten. Aangezien het hier gaat om herstel van fouten in een bestaand besluit, passen de voorgestelde artikelen niet in deze afdelingen. Indien een kennelijke fout wordt ontdekt in een ontwerpbesluit, kan daarvan melding worden gedaan in de zienswijze. De voorgestelde artikelen passen evenmin in de afdeling met inleidende bepalingen (afdeling 3.1), de afdeling over bekendmaking en mededeling van besluiten (afdeling 3.6) of de afdeling over motivering van besluiten (afdeling 3.7). Met de toevoeging van een afdeling aan hoofdstuk 3 wordt duidelijk dat foutherstel mogelijk is bij vrijwel alle besluiten: besluiten op aanvraag (zoals besluiten tot verlening van uitkeringen, vergunningen of subsidies) én besluiten die niet op aanvraag worden genomen (zoals ambtshalve genomen handhavingsbesluiten of, op het terrein van het omgevingsrecht, projectbesluiten en besluiten tot wijziging van een omgevingsplan). Op besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften is deze afdeling niet van toepassing. In verband hiermee wordt voorgesteld een verwijzing naar afdeling 3.8 toe te voegen aan artikel 3:1, eerste lid, onder b.

Kennelijke fout die zich leent voor eenvoudig herstel
Voor de toepassing van deze afdeling is cruciaal wat moet worden verstaan onder kennelijke fouten die zich lenen voor eenvoudig herstel. Criterium is of voor degene tot wie een besluit gericht is, voor een eventuele derde-belanghebbende of voor het bestuursorgaan duidelijk is dat van een vergissing sprake is doordat in het besluit een onbedoelde fout is geslopen. De kennelijke fout kan zowel besloten zijn in het dictum van het besluit als in de motivering. Het kan gaan om direct in het oog springende fouten, maar ook om fouten die worden waargenomen ten gevolge van een check op samenhang van informatie (bij tegenstrijdige informatie). Voorbeelden van kennelijke schrijffouten zijn een onjuist gespelde naam van degene tot wie de beschikking zich richt, door elkaar gehaalde cijfers van een (geboorte)datum of een onjuiste publicatiedatum van een besluit (vgl. ABRvS 8 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2022). Ook een abusievelijk onjuist BSN in een aanvraag in verband waarmee de aanvraag is afgewezen of een onjuist vinkje in een elektronisch formulier, kan tot een besluit met een kennelijke fout leiden (vlg. CBB 24 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:129 en CBb 19 mei 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BQ5775). Van een kennelijke rekenfout kan sprake zijn als wordt gerekend met een als gevolg van een verschrijving incorrect bedrag of indien wordt gerekend met een incorrecte staffel (vgl. Rechtbank Noord-Holland van 12 november 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:10303). Bij 'andere kennelijke fouten' kan bijvoorbeeld

worden gedacht aan het geval dat een zorgverlener of een gemeente abusievelijk een onjuist gegeven aan het CAK heeft doorgegeven waardoor de eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp van betrokkene ten onrechte op een te hoog bedrag is vastgesteld (vgl. CRvB 17 november 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO6880), het abusievelijk niet meesturen van een bijlage bij een besluit (vgl. Rb. Midden-Nederland 3 november 2021 ECLI:NL:RBMNE:2021: 5344), of het abusievelijk aanduiden van een rijwoning als hoekwoning in een WOZ-beschikking (vgl. Rechtbank Noord-Holland 12 november 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:10303). Soms zal de vraag of sprake is van een schrijf- of rekenfout of van een andere kennelijke fout niet zo eenduidig te beantwoorden zijn. Men denke bijvoorbeeld aan de toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering naar een mate van 80 tot 100% aan iemand wiens arbeidsongeschiktheid is vastgesteld op 25 tot 35% (vgl. CRvB 14 november 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB8099), de vermelding van een onjuist huisnummer (vgl. ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:860) of aan een berekening met een bedrag of staffel waarin een tikfout is gemaakt. Belangrijker dan het onderscheid om wat voor soort fout het hier gaat, is de beantwoording van de vraag of het voor het bestuursorgaan en degene tot wie het besluit is gericht direct of na summier onderzoek duidelijk is dat van een vergissing sprake is. Als dat het geval is, is sprake van een kennelijke fout.

Overigens is het denkbaar dat het besluit is genomen op grond van informatie die zich bevindt in basisregistraties en die niet is verkregen van een aanvrager. Denk bijvoorbeeld aan de gegevens in de Basisregistratie Kadaster of de Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken. De incorrecte besluiten worden gecorrigeerd op grond van de bepalingen in de voorgestelde afdeling 3.8. De incorrecte gegevens in de registraties dienen echter eveneens te worden gecorrigeerd. Deze afdeling ziet daar niet op omdat de bijzondere wetten op basis waarvan deze registraties zijn ingericht hiervoor reeds grondslagen bieden (zie bijvoorbeeld artikelen 7s en 7t Kadasterwet). Voor zover het gaat om persoonsgegevens die in dergelijke registraties zijn opgenomen, volgt het recht op herstel uit artikel 16 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Voor andere gegevens volgt dit recht uit andere bijzondere regelgeving, bijvoorbeeld uit artikel 7.14 Regeling langdurige zorg. Er is een meldpunt ingericht dat hulp biedt aan ‘geregistreerden’ (personen, bedrijven en organisaties) die onjuiste gegevens willen laten corrigeren, door de weg te wijzen naar de juiste organisatie die de gegevens kan corrigeren en door te helpen bij het herstellen van gevolgen die uit het gebruik van verkeerde gegevens zijn voortgekomen. Het meldpunt is genaamd Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties. Het is onderdeel van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens.

De voorgestelde afdeling 3.8 laat onverlet eventuele wettelijke bepalingen over wijziging van een besluit om andere redenen dan het herstellen van een kennelijke fout. Een voorbeeld is artikel 16.83 Omgevingswet, dat ziet op het buiten toepassing kunnen laten van afdeling 3.4 Awb bij ondergeschikte wijzigingen van een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter.

Rechtsvergelijking
Bij de voorbereiding van de voorgestelde artikelen is betrokken dat in veel andere landen die algemene regels van bestuursrecht wettelijk hebben vastgelegd, een vergelijkbare bepaling deel uitmaakt van die wettelijke regeling van het algemene bestuursrecht. Zoals reeds bij de eerste tranche van de Awb is geconstateerd, blijkt er ondanks de grote verschillen tussen de diverse ‘algemene wetten inzake bestuursrecht’, een aantal onderwerpen te zijn dat in iedere algemene wet inzake bestuursrecht een regeling vindt. Zo treft men in elke wet een aantal bepalingen aan die de onpartijdigheid van het bestuursorgaan c.q. van de bij de besluitvorming betrokken personen moeten waarborgen. Ook de motivering van besluiten in concrete gevallen is een verplichting die in iedere wet wordt vastgelegd. Naast onderwerpen die in iedere algemene wet voorkomen, is er een aantal onderwerpen dat in een groot aantal algemene wetten voorkomen. Een bepaling over herstel van fouten is er daar een van. Voorbeelden van wetten die dergelijke bepalingen bevatten zijn het Duitse Verwaltungsverfahrensgesetz (§42), de Zweedse Administrative Procedure Act (section 36), de Finse Administrative Procedure Act (section 50 t/m 53) en artikel 105 van de Spaanse Awb (Ley 30/1992). In sommige wetten is de bepaling als een verplichting voor het bestuursorgaan geformuleerd en in andere als een bevoegdheid. In dit voorstel is voor gevallen waarin de geadresseerde een verzoek tot correctie van een kennelijke fout doet, gekozen voor een gebod voor het bestuursorgaan. Bestuursorganen beschikken naar Nederlands recht reeds over een bevoegdheid, zoals hierboven is uiteengezet. Omdat het onwenselijk is dat de burger bij het al of niet corrigeren van evidente fouten afhankelijk is van ‘goodwill’ van het betrokken bestuursorgaan, is artikel 3:51 imperatief geformuleerd.
De woorden “schrijffouten, rekenfouten of andere kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen” zijn ontleend aan artikel 31 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dit artikel bepaalt dat de rechter te allen tijde op verzoek van een partij of ambtshalve in zijn vonnis, arrest of

beschikking een kennelijke rekenfout, schrijffout of andere kennelijke fout verbetert die zich voor eenvoudig herstel leent. De bepaling trad in werking in 2002 en vormde een codificatie van eerdere rechtspraak van de Hoge Raad (HR 29 april 1994, NJ 1994, 497, bevestigd en verder verfijnd in latere rechtspraak). Hoewel de voorgestelde bepalingen in afdeling 3.8 betrekking hebben op besluiten van bestuursorganen, en dus niet op uitspraken van bestuursrechters, zijn de fouten die in artikel 31 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering worden aangeduid als "kennelijke schrijffout, rekenfout of andere kennelijke fout die zich voor eenvoudig herstel leent" dezelfde soort fouten als die waar de voorgestelde afdeling op ziet.

Zienswijze bij ambtshalve correctie
In geval van ambtshalve correctie moet de geadresseerde van het besluit in de gelegenheid worden gesteld een zienswijze naar voren te brengen, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daar geen behoefte aan bestaat (artikel 3:52, tweede lid). Deze bepaling vertoont een overlap met de bepalingen in afdeling 4.1.2 over de voorbereiding van beschikkingen, in het bijzonder artikel 4:8 Awb. Op grond van dat artikel bestaat reeds een plicht tot het vragen van een zienswijze als het bestuursorgaan vermoedt dat een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd bedenkingen zal hebben, de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt. Bij een ambtshalve correctie van een beschikking ten nadele van de geadresseerde, waarbij de gegevens niet door de geadresseerde zijn verstrekt, zal hem op grond van artikel 4:8 Awb dan ook reeds een zienswijze moeten worden gevraagd. Met het voorgestelde artikel 3:52, tweede lid, wordt als hoofdregel bepaald dat ook in andere gevallen waarin een bestuursorgaan een onjuistheid in een besluit ambtshalve corrigeert, een zienswijze gevraagd moet worden. De bepaling heeft in de eerste plaats tot doel om de zorgvuldige voorbereiding van het nieuwe besluit te bevorderen. Bij het corrigeren van een onjuistheid is in eerste instantie iets verkeerd gegaan bij de voorbereiding van het besluit. Van belang is dat bij het corrigeren van deze onjuistheid uiterste zorgvuldigheid wordt betracht, opdat geen twijfel kan bestaan over de aard en omvang van de onjuistheid en de wijze waarop deze gecorrigeerd moet worden. Het horen van de geadresseerde kan dit bevorderen. Zo kan een zienswijze van de geadresseerde van het besluit in bepaalde gevallen meer duidelijkheid verschaffen over de oorzaak die ten grondslag lag aan de geconstateerde onjuistheid of kan inzicht worden verkregen in de vraag of de beoogde correctie (wel) gestoeld is op correcte feiten en gegevens. Naast het bevorderen van zorgvuldige besluitvorming, wordt het vragen van een zienswijze tevens aangewezen geacht omdat de geadresseerde anders onverwachts zou worden geconfronteerd met een nieuw besluit, dat als gevolg van de correctie een nieuw dictum kan bevatten. De geadresseerde vertrouwde er immers op dat de inhoud van het initiële besluit correct was. Mogelijk heeft hij op basis van de inhoud daarvan ook bepaalde handelingen verricht. Het is dan ook passend om bij een ambtshalve correctie te vragen om zijn zienswijze over de voorgenomen wijziging. Dit is tevens van belang omdat een ambtshalve correctie die ten voordele van de adressant lijkt te zijn, toch nadelige implicaties kan hebben, bijvoorbeeld vanwege de samenloop met andere besluiten. Gedacht kan worden aan een ambtshalve correctie die voor de geadresseerde leidt tot een hoger inkomen, bijvoorbeeld omdat is uitgegaan van een verkeerde gezinssituatie, als gevolg waarvan de rechten van de geadresseerde in het kader van bepaalde inkomensafhankelijke regelingen wijzigen. Zoals ook in de toelichting op afdeling 4.1.2 destijds is vermeld, kan het bestuursorgaan een termijn stellen waarbinnen de zienswijze kan worden gegeven. Het niet tijdig reageren heeft tot gevolg dat het bestuur de beslissing kan nemen (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 99).

Van het vragen om een zienswijze kan door het bestuursorgaan worden afgezien indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daar geen behoefte aan is. Deze uitzondering moet beperkt worden opgevat. Het moet hierbij gaan om correcties die van weinig impact zijn op betrokkene en waarbij geen twijfel bestaat over de wijze waarop de fout gecorrigeerd behoort te worden.

Wettelijke voorschriften over voorbereiding buiten toepassing
In het voorgestelde artikel 3:53 is bepaald dat wettelijke voorschriften over de voorbereiding van het besluit buiten toepassing blijven bij de correctie van besluiten. De reden daarvoor is dat het gecorrigeerde besluit in wezen slechts een bevestiging vormt van hetgeen het bestuursorgaan tot uitdrukking had willen brengen in het oorspronkelijke besluit, indien men op dat moment uitgegaan was van de correcte feiten en omstandigheden. Het opnieuw toepassen van bijvoorbeeld titel 4.1 Awb of de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) op correctie van een kennelijke fout, wordt als te zwaar beschouwd en is om die reden uitgezonderd.

Rechtsgevolg correctie en rechtsbescherming
Correctie van een besluit leidt tot een nieuw besluit. Dit nieuwe besluit wordt op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt, zodat voor de geadresseerde en eventuele derden kenbaar is dat er een fout is hersteld. Ten aanzien van dit nieuwe besluit gaat conform artikel 6:7 Awb een nieuwe bezwaartermijn lopen. Ook eventuele bepalingen over kennisgeving zijn onverkort van toepassing. Het voorgaande neemt niet weg dat tegen een besluit dat tijdens de bezwaar- of beroepstermijn of in de periode tussen het einde van de bezwaartermijn en het nemen van de beslissing op bezwaar wordt gecorrigeerd, de gebruikelijke rechtsbescherming openstaat. Belanghebbenden, onder wie ook derde-belanghebbenden, blijven dus over alle mogelijkheden beschikken om bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen het besluit (vgl. ABRvS 25 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1896; de minister herzag het besluit vanwege een verschrijving in de hoogte van de dwangsom. De Afdeling overwoog dat de minister het oorspronkelijke besluit inhoudelijk in stand had gelaten en dat het oorspronkelijke en het herstelde besluit in het vervolg van de uitspraak tezamen worden aangeduid als het bestreden besluit). Correcties die tijdens de bezwaarfase op informeel verzoek van de geadresseerde van een besluit plaatsvinden, leiden ertoe dat er minder vaak bezwaar hoeft te worden gemaakt of kunnen ertoe leiden dat een reeds ingediend bezwaarschrift wordt ingetrokken. Een verzoeker op wiens verzoek de correctie wordt verwerkt op de door hem voorgestane wijze, zal geen behoefte meer hebben om (op dit punt althans) bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen het gecorrigeerde besluit. Wordt de correctie geweigerd dan ligt het anders. Voor zover er nog bezwaar of beroep tegen het oorspronkelijke besluit loopt of mogelijk is, zal het bezwaar tegen de weigering om het besluit te corrigeren in die procedure mee kunnen lopen. Indien het besluit inmiddels onherroepelijk is en de correctie wordt geweigerd, dan staat bezwaar en beroep open op grond van artikel 6:2, aanhef en onder a, Awb (de weigering een besluit te nemen). Bij ambtshalve correctie tijdens de bezwaar- of beroepstermijn kunnen eventuele bezwaren tegen de correctie in de lopende procedure worden meegenomen (vgl. ABRvS 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1355).

Vindt de correctie plaats nadat het besluit onherroepelijk is geworden dan staat na toepassing van afdeling 3.8 de normale rechtsgang van bezwaar, beroep en hoger beroep (opnieuw) open tegen de wijzigingen in het gewijzigde besluit. Als anders afdeling 3.4 Awb van toepassing zou zijn geweest, staat de normale rechtsgang van beroep en eventueel hoger beroep open tegen het gewijzigde besluit. Verwacht wordt dat de voorgestelde artikelen naar verwachting tot minder juridische procedures leiden, omdat mensen geen bezwaar meer hoeven te maken indien een fout wordt gecorrigeerd op basis van de voorgestelde artikelen. De artikelen beogen te bewerkstelligen dat bestuursorganen de ruimte die er ook nu al is om over te gaan tot herstel, voor zover dit niet al gebeurt, beter gaan benutten.

Verhouding tot artikel 4:6
De voorgestelde regeling kent een overlap met de mogelijkheid om na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag in te dienen, waarvoor regels zijn gesteld in artikel 4:6 Awb. Dit artikel schrijft voor dat de aanvrager in een dergelijk geval nieuw gebleken feiten of omstandigheden bij zijn aanvraag vermeldt (lid 1). Indien de aanvrager dat niet doet, kan het bestuursorganen de nieuwe aanvraag afwijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking (lid 2).

Bij een verzoek tot correctie van een besluit zal geen sprake zijn van nieuw gebleken feiten of omstandigheden als bedoeld in artikel 4:6 Awb. Daaronder worden begrepen feiten of omstandigheden die na het eerdere besluit zijn voorgevallen of niet vóór dat besluit konden en daarom behoorden te worden aangevoerd, alsmede bewijsstukken van reeds eerder gestelde feiten of omstandigheden, die niet vóór het nemen van het eerdere besluit konden en daarom behoorden te worden overgelegd. Bij de correctie van een kennelijke onjuistheid is daarentegen sprake van feiten of omstandigheden die wel bekend waren, maar bijvoorbeeld als gevolg van een verschrijving of vergissing onjuist zijn weergegeven in het besluit.

Het voorgaande betekent dat bestuursorganen op grond van het huidige artikel 4:6, tweede lid, de bevoegdheid hebben om een verzoek tot het nemen van een nieuw besluit vanwege een kennelijke onjuistheid in het besluit, af te wijzen onder verwijzing naar de eerdere afwijzende beschikking. Hoewel hier in de jurisprudentie een uitzondering op is gemaakt – een nieuwe aanvraag mag niet worden afgewezen indien dat evident onredelijk zou zijn (zie ook hierna) – laat dit onverlet dat de bevoegdheid die het bestuursorgaan toekomt naar de letterlijke tekst van artikel 4:6 Awb, zich niet goed verhoudt tot het voorgestelde artikel 3:51 Awb, dat bestuursorganen juist verplicht tot het op aanvraag corrigeren van een kennelijke onjuistheid. Om die reden wordt een aanpassing

van artikel 4:6 voorgesteld, die ertoe strekt dat artikel 4:6 Awb niet van toepassing is op een verzoek om correctie als bedoeld in artikel 3:51 Awb.

Verhouding tot "evident onredelijk" jurisprudentie
Op grond van het hiervoor aangehaalde artikel 4:6 Awb kan een bestuursorgaan bij het ontbreken van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden een nieuwe aanvraag afwijzen onder verwijzing naar de eerdere afwijzende beschikking. In de jurisprudentie heeft zich evenwel de uitzondering ontwikkeld dat een nieuwe aanvraag niet mag worden afgewezen als dat "evident onredelijk" zou zijn. Hetzelfde geldt voor de afwijzing van een verzoek om terug te komen op een besluit dat ambtshalve is genomen. Zo overweegt de CRvB (31 januari 2018: ECLI:CRvB:2018:363, AB 2018/308 m.nt. A.T.Marseille): "Als de bestuursrechter tot het oordeel komt dat het bestuursorgaan zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn, dan kan dat de afwijzing van het verzoek om terug te komen van een besluit in beginsel dragen. De bestuursrechter kan aan de hand van wat de rechtszoekende heeft aangevoerd evenwel tot het oordeel komen dat het besluit op het verzoek om terug te komen van een eerder besluit evident onredelijk is. Als het bestuursorgaan beleid voert, toetst de bestuursrechter in de eerste plaats of het bestuursorgaan een juiste toepassing heeft gegeven aan zijn beleid."

Een weigering tot het corrigeren van een kennelijke onjuistheid in een besluit zal in sommige gevallen evident onredelijk zijn. Ten aanzien van die gevallen kan de introductie van artikel 3:51 Awb worden beschouwd als een codificatie van jurisprudentie.

Doorwerkende beschikkingen
Sommige beschikkingen werken door in andere beschikkingen. Een bekend voorbeeld is de WOZ-beschikking. Deze beschikking werkt door in diverse belastingen van rijk, gemeenten en waterschappen. Een ander voorbeeld is de beschikking waarbij het UWV een werknemer een uitkering toekent. Deze beschikking werkt door in het toerekeningsbesluit dat de werkgever vervolgens ontvangt. Een kennelijke verschrijving in een besluit kan aldus gevolgen hebben voor een op basis van dat besluit genomen ander besluit, waarbij de genoemde voorbeelden laten zien dat de geadresseerde van het tweede besluit dezelfde geadresseerde kan zijn als die van het eerste besluit, maar ook een ander. De voorgestelde afdeling is ook van toepassing op beschikkingen die doorwerken in volgende beschikkingen. Als bijvoorbeeld niet alleen de woning, maar abusievelijk een nabijgelegen garage in iemands WOZ-beschikking wordt opgevoerd, is dit een kennelijke fout die zich leent voor eenvoudig herstel. Als de incorrecte WOZ-beschikking echter doorwerkte in andere besluiten, zal tegen die besluiten afzonderlijk moeten worden opgekomen. In het voorbeeld van de beschikking die tot een werknemer is gericht en die doorwerkt in een beschikking die tot de werkgever, zal de werkgever zelf moeten opkomen tegen de tot hem gerichte beschikking.

Onderdeel G

Aanpassing 4:12
Voorgesteld wordt om in artikel 4:12, tweede lid, een nieuw onderdeel a in te voegen, onder vernummering van onderdeel a naar onderdeel b. Daardoor kan het toepassen van de hoorplicht niet meer achterwege gelaten worden voor beschikkingen die strekken tot het lager vaststellen van een financiële aanspraak of een voorschot boven het drempelbedrag van €1.500.

In de derde tranche van de Awb is voor een aantal subsidiebeschikkingen al bepaald dat daarvoor de hoorplicht wel geldt. Het gaat om beschikkingen tot het intrekken en ten nadele van de ontvanger wijzigen van een subsidieverlening of -vaststelling en bepaalde beschikkingen tot het weigeren of lager vaststellen van een subsidie. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat deze beschikkingen zo ingrijpend zijn dat het horen van de belanghebbende uit het oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk is.[119] Deze beschikkingen komen bovendien aanzienlijk minder voor dan beschikkingen tot verlening of weigering (op andere gronden) van een subsidie. Daarom is het uitvoerbaar geacht om bij deze beschikkingen de hoorplicht toe te passen.

Op basis van vergelijkbare overwegingen wordt voorgesteld om de hoorplicht ook onverkort toe te passen op het lager vaststellen van iedere eerder toegekende financiële aanspraak of het ten nadele van de ontvanger herzien van een voorschot boven het grensbedrag van €1.500. Daarmee wordt gedoeld op beschikkingen waarmee een bedrag dat een belanghebbende op basis van een eerdere beschikking van de overheid verwacht te ontvangen of reeds heeft ontvangen, naar

[119] Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 700, nr. 3 (MvT Derde Tranche Awb), p. 99-100

beneden wordt bijgesteld. Het kan bijvoorbeeld gaan om beschikkingen op het terrein van de sociale verzekeringen, toeslagen of subsidies. Aangezien de subsidiebeschikkingen die worden bedoeld in het tweede lid, onder c, ook onder het voorgestelde nieuwe onderdeel a vallen, wordt voorgesteld om dit onderdeel te laten vervallen. In deze gevallen heeft de belanghebbende de verwachting dat een bepaalde aanspraak of een voorschot daarvoor zal worden uitbetaald. De nadelige beslissing is meestal onvoorzien. Daardoor zijn deze beschikkingen vaak ingrijpender dan gewone financiële verplichtingen, zoals belastingen en premies voor sociale verzekeringen die periodiek worden opgelegd en dus doorgaans kunnen worden verwacht. Bovendien kan het lager vaststellen van een financiële aanspraak ook leiden tot een terugvordering van middelen die veelal al zijn aangewend voor het doel waarvoor de aanspraak is bedoeld, zoals het voorzien in levensonderhoud of het betalen van de huur.

De regering meent dat de beschikkingen waarop het voorstel ziet net als de genoemde subsidiebeschikkingen zo ingrijpend zijn dat het horen vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk is. Daarnaast meent de regering dat met de voorgestelde wijziging een goede balans wordt bereikt ten aanzien de uitvoerbaarheid, zoals in het algemene deel van deze toelichting is toegelicht. Ook na deze wijziging blijft de uitzondering van artikel 4:12 van toepassing op verreweg de meeste beslissingen die in het belastingrecht en het sociale zekerheidsrecht worden genomen. Wel moet worden opgemerkt dat het alleen mogelijk is om af te zien van het horen als aan het criterium van artikel 4:12, eerste lid, onder b, wordt voldaan: de nadelige gevolgen van de beschikking moeten volledig ongedaan kunnen worden gemaakt. Als de beslissing onder het drempelbedrag van €1.500 blijft, maar direct gevolgen heeft die niet gerepareerd kunnen worden na bezwaar of administratief beroep, dan moet de belanghebbende toch gehoord worden. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij mensen in een zeer kwetsbare financiële positie.

Tenslotte moet erop worden gewezen dat deze wijziging niet meebrengt dat bij deze typen beschikkingen de belanghebbende steeds gehoord moet worden. De beperkingen en uitzonderingen die in de artikelen 4:7 tot en met 4:11 op de hoorplicht zijn aangebracht, gelden ook voor deze beschikkingen onverkort. Zo hoeft de belanghebbende ook na de wijziging in beginsel niet gehoord te worden als iemand de gegevens waarop de beslissing berust zelf heeft aangeleverd. Dat neemt niet weg dat in bepaalde gevallen het horen van de belanghebbende vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid toch aangewezen kan zijn. Daarbij kan worden gedacht aan de situatie dat de verwerking van de aangeleverde gegevens lang op zich heeft laten wachten, waardoor een terug te betalen bedrag hoger uitvalt dan bij eerdere verwerking van die gegevens het geval zou zijn geweest. In dat geval kan er aanleiding zijn om te onderzoeken of een betalingsregeling moet worden getroffen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de hoorplicht op verschillende manieren kan worden ingevuld, zolang de belanghebbende zijn zienswijze naar voren kan brengen. Het is dus mogelijk om te bellen, een schriftelijke reactie te vragen of een hoorzitting te organiseren.

Onderdeel H
Zowel de wijze van totstandkoming als de inhoud van een beleidsregel moet in overeenstemming zijn met – in het bijzonder – de afdelingen 3.2 en 3.7 van de Awb. Een beleidsregel moet derhalve op zorgvuldige wijze tot stand komen en op een deugdelijke motivering berusten. Die motivering moet inzicht geven in de gemaakte keuzes en afweging en wordt bij de bekendmaking van de beleidsregel vermeld.[120] Net als bij andere besluiten geeft artikel 3:4, tweede lid, Awb in belangrijke mate richting aan de algemene afweging die bij de totstandkoming van een beleidsregel in algemene zin wordt gemaakt.

Dat een in een beleidsregel neergelegde afweging of beoordeling in algemene zin voldoet aan de vereisten van (onder meer) de afdelingen 3.2 en 3.7 van de Awb, laat onverlet dat het noodzakelijk kan zijn om in concrete gevallen van die beleidsregel af te wijken. Een in de beleidsregel neergelegde weging kan immers in algemene zin evenredig zijn, maar in individuele gevallen en onder bepaalde omstandigheden voor een of meer belanghebbenden toch onevenredig uitwerken. In dat geval kan de beleidsregel niet onverkort worden toegepast, en is afwijking geboden. Daarvoor is niet doorslaggevend of die omstandigheden bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd of moeten worden geacht te zijn verdisconteerd.[121] Ook verdisconteerde omstandigheden kunnen er, op zichzelf of in samenhang met andere omstandigheden, toe leiden dat onverkorte toepassing van de beleidsregel onevenredige gevolgen heeft. Bevoegdheden met beslissingsruimte vereisen immers een individuele afweging. Een

[120] Artikel 3:47 Awb.
[121] ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

beleidsregel kan deze afweging in algemene zin invullen, maar deze niet geheel vervangen. Daarop is reeds gewezen bij de totstandkoming van artikel 4:84 Awb:

> "De afwijkingsbevoegdheid moet bij alle beleidsregels onder meer met inachtneming van de artikelen 3:2 en 3:4 worden uitgeoefend. (…) De zorgvuldige belangenafweging die artikel 3:4 eist, brengt mee dat het bestuursorgaan attent dient te zijn op de mogelijkheid van bijzondere omstandigheden die afwijking zouden rechtvaardigen en bereid dient te zijn een afwijking te overwegen als daarom verzocht wordt."[122]

De vaststelling van een beleidsregel beperkt de door het bestuursorgaan in het concrete geval te verrichten toetsing aan het evenredigheidsbeginsel dus niet. Doorslaggevend is of de onverkorte toepassing van de beleidsregel tot onevenredige gevolgen leidt. Het bestuursorgaan dient alle omstandigheden van het geval te betrekken en te beoordelen of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als omstandigheden die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.[123]

Bijzondere omstandigheden geen criterium
Uit het voorgaande volgt dat ook bijzondere omstandigheden die in de beleidsregel zijn verdisconteerd, ertoe kunnen leiden dat de onverkorte toepassing van een beleidsregel voor een of meer belanghebbenden tot onevenredige gevolgen leidt. Om dit in de tekst van artikel 4:84 Awb tot uitdrukking te brengen wordt de zinsnede 'wegens bijzondere omstandigheden' geschrapt. Daarmee wordt beter tot uitdrukking gebracht dat ook normale omstandigheden tot afwijking van een beleidsregel kunnen nopen.[124] Deze tekstuele verduidelijking strekt tot bevestiging van de bestaande praktijk en sluit aan bij de rechtsontwikkeling in de afgelopen jaren, waaruit volgt dat de zelfstandige betekenis van dit criterium aan relevantie heeft ingeboet. Daarbij wordt in het bijzonder gewezen op de met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 oktober 2016 ingezette lijn, waarnaar hiervoor reeds is verwezen.[125] Met het schrappen van deze zinsnede wordt buiten kijf gesteld dat het accent van de beoordeling ligt bij de concrete uitkomst van een beleidsregel in het individuele geval. Dit vergt maatwerk van bestuursorganen: bepalend is of de onverkorte toepassing van een beleidsregel tot onevenredige gevolgen leidt. In dat geval moet van een beleidsregel worden afgeweken om die gevolgen te verevenredigen aan het doel.[126]

Met het schrappen van deze zinsnede is geen wijziging beoogd in de hoofdregel dat een bestuursorgaan in beginsel overeenkomstig een beleidsregel handelt. Afwijking van een beleidsregel is derhalve slechts aan de orde in individuele gevallen. Dit verandert niet. Als uitgangspunt geldt immers dat een beleidsregel een voor normale gevallen rechtmatig beoordelingskader geeft, en derhalve tot evenredige uitkomsten leidt. Als de onverkorte toepassing van een beleidsregel in een reeks van gevallen tot een resultaat leidt dat aan het doel van de onderliggende regelgeving voorbijschiet en aldus gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen, zal een bestuursorgaan geen toepassing moeten geven aan artikel 4:84 Awb, maar is een overeenkomstig artikel 3:42 Awb bekend te maken wijziging van die beleidsregel aangewezen.[127] De omstandigheid dat met enige regelmaat van een beleidsregel moet worden afgeweken, is een indicatie dat deze beleidsregel op zichzelf op gespannen voet staat met afdeling 3.2 Awb, in het bijzonder artikel 3:4, tweede lid, daarvan.

Verplichting tot afwijken
Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt te benadrukken dat art. 4:84 Awb niet (alleen) een bevoegdheid, maar (ook) een verplichting bevat om af te wijken van een beleidsregel als dat noodzakelijk is voor een evenredige rechtstoepassing. Uit de praktijk blijkt dat de ruimte die deze bepaling daarvoor biedt niet altijd wordt benut.[128] Als de toepassing van een beleidsregel echter tot gevolgen leidt die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen, is afwijking geboden. Dit is niet nieuw. Reeds bij de totstandkoming van artikel 4:84 Awb is opgemerkt dat deze bepaling zowel een bevoegdheid als een verplichting inhoudt om in bijzondere

[122] Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 125 en 126.
[123] ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.
[124] Vgl. Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. A, p. 52.
[125] Zie r.o. 4.3 van genoemde uitspraak.
[126] Vgl. ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, conclusie AG's Widdershoven en Wattel, r.o. 9.2.
[127] ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:709.
[128] Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, Klem tussen balie en beleid, Den Haag 2021, p. 37-38. Zie ook Kerstens, R. (2019). Regels en ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte. Den Haag: ABDTOPConsult, p. 33.

omstandigheden van een beleidsregel af te wijken.[129] Dit uitgangspunt is herhaaldelijk bevestigd in de rechtspraak. [130]

Onderdeel I
Aan artikel 4:86, tweede lid, worden twee nieuwe onderdelen toegevoegd. Het eerste onderdeel heeft betrekking op de betalingsregeling. In de beschikking doet het bestuursorgaan proactief een aanbod voor een betalingsregeling of vermeldt het bestuursorgaan dat de betalingsplichtige kan verzoeken om een betalingsregeling. Indien het bestuursorgaan ervoor kiest een betalingsregeling aan te bieden, wordt in dit aanbod een voorstel gedaan voor betaling in een aantal termijnen met een bepaalde looptijd. Dit kan een persoonlijke betalingsregeling zijn of een standaardbetalingsregeling. Als er een standaardbetalingsregeling wordt aangeboden dan verdient het aanbeveling om niet alleen het aantal termijnen te noemen, maar ook het bedrag dat de betalingsplichtige elke maand moet betalen. Dat maakt het inzichtelijk wat de betalingsregeling voor hem inhoudt. In de praktijk wordt wel gebruik gemaakt van een variant van de standaardbetalingsregeling waarbij het bedrag automatisch in een aantal termijnen wordt afgeschreven, indien niet binnen de betalingstermijn is betaald.
Ten tweede moet de beschikking ook de gevolgen van niet tijdige betaling vermelden. Het gaat daarbij in elk geval om aanmaningskosten, voor zover die in rekening worden gebracht, wettelijke rente en invorderingskosten. Daarbij wordt ook vermeld dat betaling eerst in mindering komt van deze extra kosten en dan pas in mindering van de hoofdsom. In de praktijk blijkt hieraan behoefte te bestaan.[131] Indien niet tijdig wordt betaald, voorzien bepaalde bijzondere wetten in een verhoging van het te betalen bedrag of kan er in bepaalde gevallen rente verschuldigd zijn. Ook brengen veel bestuursorganen de aanmaningsvergoeding van artikel 4:113 Awb in rekening indien zij de betalingsplichtige aanmanen om alsnog te betalen. Door in de betalingsbeschikking inzichtelijk te maken wat er gebeurt als de betalingsplichtige de betalingstermijn laat verlopen, komen deze kosten niet meer als een verrassing en wordt hij aangemoedigd om hetzij tijdig te betalen, hetzij contact te zoeken met het bestuursorgaan om eventueel een betalingsregeling te treffen.

Onderdeel J
Aan artikel 4:93 wordt een vijfde lid toegevoegd waarin een beperking wordt aangebracht op de bevoegdheid om te verrekenen. Wanneer aan de betalingsplichtige uitstel van betaling is verleend of wanneer een betalingsregeling is afgesproken, is verrekening alleen mogelijk als de gemaakte afspraken daardoor niet worden doorkruist. Als bijvoorbeeld in een betalingsregeling een termijnbedrag van 50 euro is afgesproken, mag het bestuursorgaan dat termijnbedrag innen door middel van verrekening voor zover daar op grond van artikel 4:93, eerste lid, een bevoegdheid toe bestaat. Verrekening voor meer dan het afgesproken termijnbedrag is op grond van het voorstel niet toegestaan. In geval van uitstel van betaling is verrekening niet toegestaan gedurende de periode waarvoor het uitstel is verleend. Verrekening in afwijking van de betalingsregeling of het verleende uitstel zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat de betalingsplichtige in de knoop komt met betaling(sregelingen) aan andere schuldeisers en aldus (erger) in de problemen raakt en is daarom niet wenselijk.

Onderdeel K
Het voorstel tot wijziging van artikel 4:94 expliciteert, als gezegd, de bevoegdheid van bestuursorganen om een redelijke betalingsregeling af te spreken met de betalingsplichtige. De mogelijkheid om uitstel van betaling te verlenen omvatte al de mogelijkheid om een passende betalingsregeling af te spreken. Hoewel betalingsregelingen in de praktijk aan de orde van de dag zijn, bleek uit de evaluatie van de geldschuldentitel dat er toch ook de nodige onduidelijkheid over bestaat omdat de term 'uitstel van betaling' door sommigen aldus werd begrepen dat alleen het nog niet hoeven te betalen van het volledige verschuldigde bedrag, daar onder valt. Met dit voorstel komt aan deze verwarring een eind.

De betalingsregeling ziet op de situatie dat het bestuursorgaan met de schuldenaar afspreekt dat deze laatste het totale verschuldigde bedrag niet ineens, maar in kleinere bedragen volgens een afgesproken betalingsschema (bijvoorbeeld een vast bedrag per maand) betaalt na de oorspronkelijke datum waarop het bedrag betaald had moeten zijn. Het afdwingbare bedrag is dan steeds het afgesproken termijnbedrag. Overigens kan het bestuursorgaan indien er voor het totale

[129] Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 106, 124-125 en Kamerstukken II 1994/95, 23700, nr. 5, p. 45-46.
[130] Zie reeds ABRvS 29 november 2017; ECLI:NL:RVS:2017:3251, ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3102 en ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.
[131] Den Ouden 2013, p. 87.

verschuldigde bedrag uitstel van betaling is gegeven, gedurende de gehele periode van het uitstel geen betaling afdwingen, ook niet voor een deel van het totaalbedrag.

Een standaardbetalingsregeling, waarbij het bestuursorgaan overgaat tot invordering in een aantal termijnen indien niet binnen de betalingstermijn is betaald, is ook een betalingsregeling in de zin van dit artikel. De betalingsregeling moet wel transparant en redelijk zijn. Alhoewel in dit geval geen individuele afspraak met de schuldenaar is gemaakt, kan het bestuursorgaan er vanuit gaan dat de schuldenaar door het verschuldigde bedrag niet binnen de betalingstermijn te voldoen, akkoord is gegaan met het voorstel van het bestuursorgaan om een betalingsregeling te treffen.Dit is anders indien de schuldenaar in de tussentijd aan het bestuursorgaan heeft laten weten niet akkoord te gaan met het voorstel en bijvoorbeeld om een aangepaste betalingsregeling heeft verzocht. Het is raadzaam duidelijk in de communicatie met de schuldenaar te vermelden dat het uitblijven van een reactie als akkoord met het voorstel wordt gezien.

Aangezien mensen en bestuursorganen niet altijd op de hoogte zijn van de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen, wordt dit nu expliciet in de Awb geregeld. Zowel het bestuursorgaan als de betalingsplichtige kan het initiatief voor een betalingsregeling nemen. Wanneer een verzoek wordt gedaan om een betalingsregeling te treffen, werkt het bestuursorgaan indien redelijkerwijs mogelijk mee aan de totstandkoming van een dergelijke regeling.

In verband met het expliciteren van de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen in het eerste lid, worden ook de overige leden van artikel 4:94 aangepast. In het tweede lid wordt geregeld dat het bestuursorgaan tijdens de looptijd van de betalingsregeling niet bevoegd is om meer in te vorderen dan is afgesproken in de betalingsregeling of om de betalingsplichtige een aanmaning te sturen voor een hoger bedrag dan in de betalingsregeling is opgenomen. In het derde lid wordt geregeld dat de beschikking waarin de betalingsregeling is geregeld, de termijnen en de bedragen van de deelbetalingen vermeldt. In het vierde lid wordt geregeld dat het bestuursorgaan aan de betalingsregeling voorschriften kan verbinden. Deze voorschriften golden al voor de betalingsregeling als onderdeel van het instrument uitstel van betaling, maar dit wordt nu geëxpliciteerd.

Onderdeel L
De zinsnede "tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald" wordt geschrapt, zodat bestuursorganen steeds over de kwijtscheldingsbevoegdheid beschikken en dus maatwerk kunnen bieden. Deze wijziging geeft uitdrukking aan het uitgangspunt dat voor het gehele bestuursrecht behoort te gelden dat onevenredige gevolgen van de invordering moeten kunnen worden vermeden. Een bepaling van regelend recht doet onvoldoende recht aan dit uitgangspunt. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb, waarbij artikel 4:94a is ingevoerd, beschrijft het belang van de grondslag voor kwijtschelding om de schuldenproblematiek te beperken en onnodige vergroting van schulden te voorkomen.[132] Afwijkende regelingen omtrent kwijtschelding kunnen in sommige gevallen belemmerend werken bij het aanpakken en oplossen van schulden.[133]

Van belang is dat kwijtschelding alleen aan de orde is, als de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen. Er blijft sprake van een bevoegdheid die slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast. De betrokkene heeft allereerst zelf een verantwoordelijkheid om schulden en extra kosten te voorkomen. Alvorens aan eventuele kwijtschelding toe te komen ligt het in de rede eerst te bezien of een betalingsregeling kan worden getroffen op grond van artikel 4:94 Awb. Bestuursorganen kunnen over de wijze waarop zij van deze bevoegdheid gebruik maken, overigens beleidsregels vaststellen.

Onderdeel M
In verband met het toevoegen van de betalingsregeling als zelfstandig instrument naast uitstel van betaling worden in het eerste lid, in de aanhef en onder c technische wijzigingen doorgevoerd. In het eerste lid, onderdeel c, wordt verder gespecificeerd dat de beschikking tot uitstel van betaling, de betalingsregeling of het voorschot gewijzigd kan worden wanneer veranderde omstandigheden zich verzetten tegen 'ongewijzigde' voortduring. Daarmee wordt bedoeld dat veranderde omstandigheden ook kunnen leiden tot een wijziging van de betalingsregeling ten voordele van de betalingsplichtige. Als iemand bijvoorbeeld zijn baan kwijtraakt en daardoor minder beschikbaar inkomen heeft, kunnen deze gewijzigde omstandigheden leiden tot een verlaging van het termijnbedrag in de betalingsregeling.

[132] Kamerstukken II, 2019/20, 35 477, nr. 3, p. 1.
[133] Kamerstukken II, 2019/20, 35 477, nr. 3, p. 7.

Onderdeel N (Aanpassing artikel 4:101)
In dit artikel wordt voorgesteld om de bevoegdheid om wettelijke rente in rekening te brengen bij uitstel van betaling, een betalingsregeling of rechterlijke schorsing van de verplichting tot betaling te schrappen. Het laatste zinsdeel wordt bovendien geschrapt, waardoor de bepaling van dwingend recht wordt.[134] Wanneer een betalingsregeling wordt afgesproken of uitstel van betaling wordt verleend, houdt dat vaak verband met de bestedingspositie van de betalingsplichtige. Het lukt hem niet om het bedrag op dat moment (geheel) te betalen binnen de betalingstermijn. In deze situatie ligt het niet voor de hand om het bedrag vervolgens wel op te hogen met wettelijke rente. Ook indien de werking van een betalingsbeschikking is geschorst door de rechter, ligt het niet in de rede dat tijdens de schorsing de wettelijke rente oploopt.

De schuldenaar dient wettelijke rente te betalen wanneer deze in verzuim is. Wanneer uitstel van betaling verleend wordt, een betalingsregeling is afgesproken of de verplichting tot betaling is geschorst, is de schuldenaar niet in verzuim. Wanneer een afgesproken betalingsregeling niet wordt nagekomen, is de schuldenaar wel in verzuim. De betalingsplichtige is dan wettelijke rente verschuldigd over de periode waarin de afspraak niet wordt nagekomen. Wanneer bijvoorbeeld één termijnbedrag niet wordt betaald, maar de betaling daarna wordt hervat, is alleen wettelijke rente verschuldigd over die ene gemiste betaling.

Daarnaast worden in verband met het toevoegen van de betalingsregeling als zelfstandig instrument naast uitstel van betaling in dit artikel technische wijzigingen doorgevoerd

Onderdeel O
In verband met het toevoegen van de betalingsregeling als zelfstandig instrument naast uitstel van betaling wordt in dit artikel een technische wijziging doorgevoerd. De verjaringstermijn van de betalingsverplichting wordt verlengd met de termijn waarvoor een betalingsregeling is getroffen. Als dus een betalingsregeling van een jaar is afgesproken, wordt de verjaringstermijn verlengd met een jaar.

Onderdeel P
Aan het derde lid wordt toegevoegd dat het bestuursorgaan in de aanmaning een aanbod tot een betalingsregeling doet of in de aanmaning de mogelijkheid vermeldt om een betalingsregeling te verzoeken of te verzoeken om wijziging van de betalingsregeling. Daartoe wordt het lid gesplitst in twee onderdelen.

Het is wenselijk dat de schuldenaar bij de aanmaning nogmaals wordt gewezen op de mogelijkheid om te verzoeken om een betalingsregeling. Het bestuursorgaan kan ook in de aanmaning proactief een aanbod tot een betalingsregeling doen. Als in de oorspronkelijke betalingsregeling al een aanbod is gedaan, maar de betalingsplichtige is daar niet op ingegaan, kan in de aanmaning hetzelfde aanbod nogmaals worden gedaan. Daarnaast kan het voorkomen dat er al een betalingsregeling is getroffen, maar dat de schuldenaar in verzuim is bij het betalen van één of meerdere termijnbedragen. In dat geval kan ook een aanmaning worden verstuurd. De aanmaning vermeldt dan de mogelijkheid om te verzoeken om wijziging van de betalingsregeling. Daartoe kan aanleiding zijn wegens gewijzigde omstandigheden, bedoeld in artikel 4:96, eerste lid, sub c. In de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel is als voorbeeld genoemd de situatie waarin iemand zijn baan kwijtraakt en daardoor minder beschikbaar inkomen heeft. In zo'n geval kunnen de gewijzigde omstandigheden leiden tot een verlaging van het termijnbedrag in de betalingsregeling.

Onderdelen S en KK
De wijziging van artikel 6:7 strekt ertoe te regelen dat voor een deel van het bestuursrecht een bezwaar- en beroepstermijn geldt die langer is dan zes weken. De lengte van deze verlengde termijn en de regelingen waarvoor die zal gelden worden vastgelegd in een nieuw toe te voegen bijlage 4. De verlengde termijn geldt via de schakelbepaling van 6:24 tevens voor hoger beroep.

De lengte van de verlengde termijn wordt vastgesteld op dertien weken. Hoewel de formulering van het gewijzigde artikel 6:7 de mogelijkheid openlaat dat in de bijlage verschillende verlengde termijnen worden vastgesteld, wordt met dit voorstel gekozen voor één verlengde termijn. Voor verdere differentiatie ziet de regering geen aanleiding. Mocht dat in de toekomst anders zijn, dan ligt het in de rede dat de gevolgen van (verdere) differentiatie voor de eenvoud en toegankelijkheid van het bestuursrecht opnieuw worden betrokken bij de te maken afweging.

[134] Zie: Kamerstukken II 1989/90, 21221, 3, p. 17-18.

Zoals ook is toegelicht in paragraaf 3.7 van het algemeen deel, richt de regering zich bij de keuze voor de regelingen waarvoor de verlengde termijn zal gelden primair op besluiten die naar verwachting van invloed kunnen zijn op de bestaanszekerheid van mensen of waarbij een gerede kans is dat het doenvermogen van een deel van de mensen (tijdelijk) verminderd is. Met de gekozen regelingen wordt aangesloten bij de regeling die op grond van bijlage 3 thans geldt voor het verlaagd griffierecht. Hoewel dit hoofdzakelijk besluiten betreffen waarbij sprake is van een tweepartijenverhouding, geldt voor een aantal van de in de bijlage genoemde regelingen geldt dat derde-belanghebbenden betrokken (kunnen) zijn bij een besluit. Een voorbeeld betreft een besluit van het UWV inzake een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Naast de ontvanger van de uitkering is in dat geval ook de werkgever belanghebbende. De verlengde termijn heeft in die gevallen tot gevolg dat de periode waarin een primair besluit of een beslissing op bezwaar nog appellabel is, en de definitieve uitkomst dus onzeker, voor alle betrokken partijen zeven weken langer duurt dan thans het geval is. Zowel de primair belanghebbende als derde-belanghebbenden hebben na inwerkingtreding van dit voorstel immers dertien weken voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift. De regering is zich ervan bewust dat dit een nadelig effect heeft op de rechtszekerheid van betrokkenen. Zij is echter van mening dat de voordelen van een verlenging van de termijn, zoals geschetst in het algemeen deel, zwaarder wegen.
Bij de voorbereiding van dit voorstel is overwogen om als *aanvullend* criterium te regelen dat de verlengde termijn slechts van toepassing is op tweepartijengeschillen. In die gevallen heeft de verlenging van de termijn immers geen gevolgen voor de rechtszekerheid van derden. Hier is om twee redenen niet voor gekozen. Ten eerste is het niet goed mogelijk om een onderscheid te maken tussen tweepartijen- en meerpartijengeschillen, omdat niet altijd op voorhand vast te stellen is of er derde-belanghebbende bij een besluit zijn betrokken. Ten tweede zouden bij dit criterium regelingen worden uitgesloten waarbij de voordelen van een langere termijn juist bij uitstek van belang zijn voor de primair belanghebbende, bijvoorbeeld in geval van sociale zekerheidsregelingen waarbij de werkgever belanghebbende is. Ten derde zouden met dit criterium regelingen onder de verlengde termijn vallen waarvoor geen noodzaak is tot een verlenging van de huidige zeswekentermijn. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan tweepartijengeschillen tussen een bestuursorgaan en professionele organisaties of bedrijven. Gelet op deze overwegingen kiest de regering ervoor om dit criterium niet te hanteren.
Overwogen is ook om de aard van het geschil als *alternatief* criterium te hanteren, door te bepalen dat de verlengde termijn van toepassing is op alle tweepartijengeschillen. Hiervoor is eveneens niet gekozen vanwege de hiervoor geschetste tweede en derde reden.
De verlenging van de bezwaartermijn heeft gevolgen voor de termijn waarbinnen een bestuursorgaan dient te beslissen op een bezwaarschrift. Op grond van artikel 7:10, eerste lid, bedraagt deze termijn zes of twaalf weken gerekend vanaf de datum waarop de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken. Met de verlenging van de bezwaartermijn van zes naar dertien weken wordt deze termijn dus eveneens met zeven weken verlengd. Dit heeft met name gevolgen voor belanghebbenden die binnen zes weken een bezwaarschrift indienen, aangezien de beslistermijn voor diegenen na inwerkingtreding van dit voorstel langer duurt dan op grond van het huidige recht het geval zou zijn. Overwogen is om hiertoe een mitigerende regeling te treffen, bijvoorbeeld door de lengte van de bezwaartermijn te koppelen aan de datum van de indiening van het bezwaarschrift. Dit zou echter van invloed zijn op de efficiëntie van de bezwaarbehandeling door een bestuursorgaan. De regering gaat er vanuit dat bestuursorganen zich ervoor inzetten om de behandeling van een bezwaarschrift voortvarend ter hand te nemen en niet de volle termijn te benutten als dat niet nodig is. Zij acht een aanvullende regeling op dit punt dan ook niet nodig.

Onderdeel R
Met de voorgestelde wijziging wordt beoogd de ruimte te vergroten om een te laat ingediend bezwaar- of beroepschrift verschoonbaar te achten vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden. Om dit te bewerkstelligen wordt voorgesteld artikel 6:11 te splitsen in twee gronden voor verschoonbaarheid. Dit betreffen de twee gronden die op dit moment ook te onderscheiden zijn in de toepassing van het huidige artikel 6:11 Awb. Het voorgestelde onderdeel a heeft betrekking op termijnoverschrijdingen die het gevolg zijn van bijzondere persoonlijke omstandigheden die de indiener betreffen. Het voorgestelde onderdeel b ziet op overige redenen op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. De aangepaste regeling geldt via de schakelbepaling van 6:24 tevens voor hoger beroep.

Met het voorgestelde onderdeel a wordt de ruimte om rekening te houden met bijzondere persoonlijke omstandigheden van de indiener vergroot. Deze omstandigheden kunnen gelegen zijn in een veelheid van situaties, waarbij er veel ruimte is voor het bestuursorgaan en de bestuursrechter om een afweging te maken die recht doet aan de menselijke maat en waarbij het

doenvermogen van mensen nadrukkelijk in ogenschouw wordt genomen. Voor een nadere toelichting op de beoogde wijziging wordt verwezen naar paragraaf 3.7 van het algemeen deel.

Het voorgestelde onderdeel b betreft een grond voor verschoonbaarheid wegens redenen die niet de persoonlijke omstandigheden van de indiener betreffen. Onder deze grond kunnen alle overige omstandigheden, anders dan die van persoonlijke aard, geschaard worden die ook op grond van het huidige artikel 6:11 Awb tot een geslaagd beroep op verschoonbaarheid zouden leiden. Verwacht wordt dat de lijn die zich ten aanzien daarvan in de praktijk en in de jurisprudentie heeft ontwikkeld wordt voortgezet. Zoals in paragraaf 3.7 al is aangegeven, kan samenloop met informeel overleg over een besluit tussen belanghebbende en bestuursorgaan en het aflopen van de bezwaartermijn een reden zijn om een bezwaar dat na het aflopen van de termijn is ingediend verschoonbaar te achten.

Bij de voorbereiding van de voorgestelde wijziging is als alternatief overwogen om een regeling te treffen die bestuursorganen en bestuursrechters in alle gevallen de discretionaire bevoegdheid geeft om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten, tenzij de belangen van derden daaraan in de weg staan. Hier is uiteindelijk niet voor gekozen. Het voornaamste bezwaar is dat het doorgaans niet eenvoudig is om te bepalen wanneer belangen van derden in de weg van verschoonbaarheid staan, met name in die gevallen waarin op voorhand niet evident is of, en zo ja wie, belanghebbend zijn bij een besluit (bij een omgevingsvergunning is dit bijvoorbeeld anders dan in het geval van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, waarbij het evident is dat naast de primair belanghebbende alleen de werkgever belanghebbend is). Daarnaast volgde uit gesprekken met bestuursorganen dat een dergelijke bepaling te onbepaald zou zijn en aldus te weinig houvast zou geven om te bepalen in welke gevallen een indiener al dan niet voor verschoonbaarheid in aanmerking zou moeten komen. Gelet op de bezwaren kiest de regering ervoor om de ruimte voor verschoonbaarheid op een andere wijze te vergroten.

Onderdeel S
In het voorgestelde nieuwe artikel 7:1b wordt de verplichting opgenomen om te onderzoeken of op informele wijze aan het bezwaar tegemoet kan worden gekomen. Deze bepaling sluit aan bij artikel 3, eerste lid, van de nieuwe modelverordening van de VNG voor de behandeling van bezwaarschiften van april 2022.[135]

Het denken over een dergelijke bepaling heeft een lange geschiedenis. Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de bezwaarschriftprocedure is bedoeld als een informele wijze om geschillen op te lossen.[136] In de praktijk is door diverse bestuursorganen de bezwaarfase geformaliseerd, waardoor de ruimte voor de verplichte volledige heroverweging verloren is gegaan. Bij de evaluatie van de Awb uit 2006 werd al geconstateerd dat de tevredenheid van bezwaarmakers positief wordt beïnvloed als zij hun verhaal kunnen doen en het gevoel hebben dat er naar hen geluisterd wordt.[137] De onderzoekers constateerden daarbij dat te weinig kennis beschikbaar was over de primaire fase en de bezwaarfase en dat in verder onderzoek "laagopgeleiden en sociaal minder vaardigen" aan het woord zouden moeten komen.[138] Uit het onderzoek Ervaring met bezwaar[139] uit 2011 bleek dat bezwaarmakers behoefte hadden gehad aan meer informeel contact met het bestuursorgaan. In zogenoemde pioniertrajecten van het programma Prettig (later: Passend) Contact met de Overheid (PCMO) is een palet ontwikkeld van methoden waarmee het bestuursorgaan met de initiatiefnemer afspraken kan maken over de verdere behandeling.[140] Dat palet bestaat uit bellen, keukentafelgesprek, informeel overleg, informeel overleg met onafhankelijke gespreksleider, mediation, formele bezwaarprocedure. Maar andere methoden zijn ook denkbaar. Hoewel de inzet van deze technieken evident effectief is, komen bestuursorganen niet vanzelf tot de toepassing ervan. Hiervoor zijn praktische en institutionele verklaring te geven (zoals motivatie van de betrokken bezwaarbehandelaar, de steun van de leidinggevenden en de relatie met de vakafdeling). Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat het contact zoeken (het bellen) minder effectief is als het bestuursorgaan een selectie maakt van de gevallen waarin aan het begin van de behandeling van een bezwaarschift contact met de

[135] https://vng.nl/nieuws/nieuwe-modelverordening-voor-behandeling-bezwaarschriften
[136] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 145: De hierboven genoemde functies van het horen kunnen het best worden gediend met een enigszins informele procedure. Ook gezien de sterke onderlinge verschillen tussen de onderscheiden gevallen van bezwaar, is ervan afgezien de gang van zaken tijdens het horen uitvoerig vast te leggen.
[137] M.T.A.B. Laemers e.a., Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht, Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger, Den Haag, 2007, p. 80.
[138] Idem, p. 83-84.
[139] B.W.N. de Waard (red.) Ervaring met bezwaar, Den Haag 2011, p. 67 en127.
[140] Prettig contact met de overheid 2, Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden, resultaten analyses & aanbevelingen, Den Haag 2010.

bezwaarde wordt gezocht.[141] Veel bezwaren kunnen met het telefoontje worden opgelost en de bezwaarmaker is dan bereid het bezwaar in te trekken. Bestuursorganen die wel contact zoeken maar waar het bellen beperkt blijft tot informatie uitwisselen, komen in informele vervolggesprekken (als die al plaats vinden) of op de hoorzitting minder snel tot een inventarisatie van achterliggende belangen en een daarmee samenhangende oplossingsrichting voor het geschil. Deze contacten blijven anders gezegd te formeel. Van belang voor de oplossing van geschillen is daarom niet alleen een verbeterde communicatie, maar ook de bereidheid om de in artikel 7:11 Awb voorgeschreven volledige heroverweging van het besluit naar de geest uit te voeren. Aan artikel 7:11 wordt daarom toegevoegd dat de heroverweging niet alleen moet zijn gebaseerd op het bezwaar, maar ook op hetgeen bij de behandeling van het bezwaar is gebleken. Dit voorstel sluit aan bij het advies van de Raad van State bij de eerste tranche.[142]

Het voorgestelde artikel 7:1b Awb is ook van toepassing bij bezwaarschriften die op het eerste gezicht kennelijk niet ontvankelijk zijn of kennelijk ongegrond. In die gevallen kan aanleiding zijn om te onderzoeken of bij een te laat ingediend bezwaarschrift gronden zijn om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten of om te onderzoeken welke alternatieven er zijn voor een geweigerde beschikking. Ook kan het onderzoek worden gebruikt om het besluit waartegen bezwaar is gemaakt nog een keer uit te leggen.

Uiteraard zal niet in alle gevallen informele afdoening mogelijk zijn, bijvoorbeeld omdat de beleidsruimte beperkt is of de belangen van derden daaraan in de weg staan. Dat zijn echter geen gronden om het onderzoek achterwege te laten. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van niet eerder gebleken bijzondere omstandigheden die afwijking van het beleid rechtvaardigen. Ook is denkbaar dat de belangen van derden kunnen worden geborgd door informeel contact met de derden. De meerwaarde van het onderzoek naar een informele oplossing is mede dat in geval een informele oplossing niet mogelijk is, het bestuursorgaan bij de verdere behandeling van het bezwaar beter is geïnformeerd.

Ook bij (onderzoek naar) informele afdoening rust op het bestuursorgaan de verplichting om goed te documenten hoe dit onderzoek is verlopen. Zowel in geval met een belanghebbende overeenstemming wordt bereikt als in geval dat niet is gelukt, is het wenselijk dat de uitgewisselde informatie en de gemaakte afspraken goed worden vastgelegd.

Het informele overleg schort niet de termijn op waarbinnen het bestuursorgaan op het bezwaarschrift moet beslissen. Informele afdoening kan in veel gevallen binnen de beslistermijn en dan is geen opschorting nodig. Voor het overige kunnen het bestuursorgaan , de indiener en de overige belanghebbenden hier afspraken over maken.

Wegens het verschil in karakter tussen de beslissing op bezwaar en administratief beroep is geen equivalent opgenomen voor administratief beroep. Uiteraard kan een beroepsorgaan altijd onderzoeken of een informele oplossing tot de mogelijkheden behoort, maar het beroepsorgaan dient een eventuele oplossing ook te bespreken met het bestuursorgaan dat het primair besluit heeft genomen en kan (behalve als het beroep wordt ingetrokken en het bestuursorgaan zelf al een nieuw primair besluit neemt) alleen in de beslissing op beroep een uitspraak doen over een geschil.

Onderdelen T en Z
Aanleiding bestaat om in de artikelen 7:3 en 7:17 Awb de mogelijkheid dat van het horen kan worden afgezien als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is te herzien. Voorgesteld wordt de mogelijkheid om bij kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde bezwaren niet te horen aan voorwaarden te verbinden. Het horen is een belangrijk onderdeel van de volledige heroverweging in bezwaar. Het is nog te vaak de eerste gelegenheid waarbij een belanghebbende en een bestuursorgaan elkaar ontmoeten. Van de uitzondering op het horen dient daarom terughoudend gebruik te worden gemaakt. Een hoorzitting draagt bij aan de processuele rechtvaardigheid: het gevoel van een belanghebbende correct te zijn behandeld, ook als het bezwaar ongegrond wordt verklaard. De Afdeling bestuursrechtspraak is onlangs uitgebreid ingegaan op de omstandigheden waarin een bestuursorgaan rechtmatig van het horen in bezwaar kan afzien.[143] De eerste voorwaarde is dat het onderzoek van voorgestelde artikel 7:1b Awb moet worden verricht. Een indiener van een bezwaar- of administratief beroepschrift die niet is gehoord,

[141] A.G. Mein, A.T. Marseille, Onderzoek informele aanpak bij bezwaar. Rapportage werkpakket 5: afsluitende rapportage, Amsterdam 2020, p. 11.
[142] Kamerstukken II 1988/89, 21221, B, p. 49.
[143] ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1918, AB 2022/332 m.nt. L.M. Koenraad, AAe september 2022 m.nt. A.T. Marseille en M. Wever.

gaat vaker in beroep dan een indiener die wel is gehoord. Bij een kennelijk ongegrond bezwaar of administratief beroep bestaat nog steeds de kans dat binnen de toepasselijke kaders de reden voor het bezwaar kan worden weggenomen, waar het bestuursorgaan niet achter komt als het niet hoort. Het bezwaar is een aanwijzing dat de bezwaarmaker uit de geldende regels niet heeft afgeleid dat hij niet in aanmerking komt voor het gevraagde besluit of om andere redenen de juistheid van het besluit niet heeft begrepen. Een gesprek kan eraan bijdragen voor het betreffende besluit alsnog begrip bestaat.

Voor het niet-ontvankelijk verklaren van een bezwaarschrift wegens termijnoverschrijding zal het bestuursorgaan moeten onderzoeken of aanleiding bestaat het bezwaar wegens het voorgestelde gewijzigde artikel 6:11 alsnog inhoudelijk te behandelen (artikel 7:3, eerste lid, onderdeel a, Awb). Als een bezwaarschrift niet-ontvankelijk is, omdat het niet is gemotiveerd of als uitsluitend naar eerder overgelegde stukken wordt verwezen, dient eerst een aanvullende motivering te worden gevraagd (artikel 7:3, eerste lid, onderdeel b, Awb). Als een bezwaar (eventueel na aanvulling) wel is gemotiveerd, kan alleen van het horen worden afgezien als na toepassing van artikel 7:1b Awb blijkt dat het bezwaar niet tot een ander besluit kan leiden. Uit dat onderzoek moet daarom blijken dat geen sprake is van feiten en omstandigheden die tot een ander besluit kunnen leiden en die daarom bij een heroverweging zouden moeten worden betrokken (artikel 7:3, eerste lid, onderdeel c, Awb). Als dergelijke feiten en omstandigheden wel worden gesteld, is een hoorzitting aangewezen om deze feiten en omstandigheden en het gewicht ervan nader te onderzoeken. Dat betekent niet dat het bezwaar dan gegrond wordt verklaard, maar alleen dat (na horen) die feiten en omstandigheden bij een volledige heroverweging van het bestreden besluit worden betrokken. De onderdelen d, e en f van het voorgestelde 7:3, eerste lid, komen overeen met de onderdelen c, d en e van het huidige artikel 7:3 Awb en worden niet gewijzigd.

Geen uitvoering is gegeven aan een voorstel uit het onderzoek "Bestuursrecht op Maat" om de mogelijkheid te schrappen om bij een kennelijk ongegrond of een kennelijk niet-ontvankelijk bezwaar niet te horen.[144] Uit overleg met uitvoeringsinstanties bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel blijkt dat uitzonderingen op de hoorplicht niet kunnen worden gemist. Daarbij komt dat de toepassing van het voorgestelde artikel 7:1b eveneens kan voorzien in meer ervaren procedurele rechtvaardigheid.

De beslissing om niet te horen kan in beroep tegen het besluit op bezwaar door de belanghebbende ter discussie worden gesteld. Voor zover de beslissing om niet te horen is gebaseerd op het onderzoek van het voorgestelde artikel 7:1b Awb ligt het op de weg van het bestuursorgaan over dat onderzoek verantwoording af te leggen. In het voorgestelde artikel 7:3, tweede lid, Awb is daartoe een verslagverplichting opgenomen. Deze verslagverplichting is niet nodig als na toepassing van artikel 7:1b aan het bezwaar tegemoet wordt gekomen of als op andere wijze overeenstemming wordt bereikt over een oplossing. Bij de toepassing van het voorgestelde artikel 7:1b Awb kan de uitkomst van het onderzoek zijn dat de indiener van een bezwaarschrift afziet van een hoorzitting of zelfs het bezwaarschrift intrekt. Dan kan de uitkomst worden vastgelegd in een nieuw besluit of bij brief als geen nieuw besluit nodig is.

In artikel 7:17 Awb worden bij de regeling van administratief beroep de onderdelen a en b gewijzigd overeenkomstig de onderdelen a en b van het voorgestelde artikel 7:3, eerste lid Awb. Omdat het voorgestelde artikel 7:1b Awb niet geldt bij administratief beroep, komt onderdeel c van het voorgestelde artikel 7:3, eerste lid, Awb niet terug bij de wijziging van artikel 7:17 Awb.

Onderdelen U, V, AA en BB
De wijzigingen in de artikelen 7:4, 7:6, 7:18 en 7:20 vloeien voort uit de invoering van het voorgestelde artikel 3:45b Awb. De artikelen 7:4 en 7:18 worden opnieuw vastgesteld nu het grootste deel van die artikelen wordt verplaatst naar het voorgestelde artikel 3:45b. Gehandhaafd is de regel dat belanghebbenden toegang hebben tot de op de zaak betrekking hebbende stukken. In de huidige artikelen 7:4 en 7:18 is daarvoor terinzagelegging voorgeschreven. Veel bestuursorganen zenden in plaats daarvan een e-mail met de op de zaak betrekking hebbende stukken. Dat is vaak voor de belanghebbende een efficiëntere manier van toegang verlenen, zeker als het bestuursorgaan op afstand van de belanghebbende is gevestigd. Ook voor het bestuursorgaan is het verzenden van enkele e-mails vaak efficiënter dan het inrichten van een fysieke terinzagelegging. Uiteraard moet de belanghebbende wel met deze elektronische toezending instemmen. Om deze reden is in artikel 7:4 de wijze van toegang verlenen niet nader bepaald. Als een belanghebbende gebruik heeft gemaakt van het voorgestelde artikel 3:45b Awb, kan in sommige gevallen worden volstaan met het toezenden van of anderszins verlenen van

[144] Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten, J.E. Esser, Bestuursrecht op maat, Eindrapport, p 68-69 en 85.

toegang tot de nadien toegevoegde stukken. In de artikelen 7:6 en 7:20 worden de verwijzingen naar de artikelen 7:4 en 7:18 vervangen door verwijzingen naar artikel 3:45b.

Onderdeel W
Artikel 7:11 Awb schrijft voor dat bij de behandeling van het bezwaar een heroverweging van het bestreden besluit plaatsvindt. Thans is voorgeschreven dat die heroverweging plaatsvindt op grondslag van het bezwaar. Hiermee wordt niet bedoeld dat de heroverweging beperkt moet blijven tot de in het bezwaarschrift aangevoerde gronden, maar dat moet worden bezien wat de bezwaarmaker met het bezwaar wil bereiken. Slechts als dat uitdrukkelijk uit het bezwaarschrift blijkt dat het bezwaar betrekking heeft op een onderdeel van het besluit, kan de heroverweging beperkt blijven tot dat onderdeel (bijvoorbeeld: als een vergunning is verleend, maar de geadresseerde heeft bezwaar tegen een aan de vergunning verbonden voorwaarde). Voorgesteld wordt toe te voegen dat de heroverweging tevens plaatsvindt op basis van hetgeen bij de behandeling van het bezwaar is gebleken. Dat betekent dat allerlei aanvullende informatie, die mogelijk bij de primaire besluitvorming nog niet bekend was, eveneens bij de heroverweging moet worden betrokken. Deze aanvullende informatie kan van invloed zijn bij een evenredigheidstoets of de mogelijkheid een maatwerktraject in te gaan.

Daarnaast wordt voorgesteld de term "heroverweging" te vervangen door "volledige heroverweging". Uit onderzoek blijkt dat deze heroverweging vaak achterwege blijft en in bezwaar hetzelfde stroomschema wordt gebruikt als bij het primair besluit. Dat is nooit de bedoeling van de bezwaarprocedure geweest.[145]

In artikel 7:25 Awb is de beoordeling van een administratief beroep anders geformuleerd dan in artikel 7:11 Awb. De wetgever heeft in het midden willen laten of bij administratief beroep een volledige heroverweging plaats moet vinden. Het valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel om thans een andere keuze te maken. De voorgestelde wijzigingen in artikel 7:11 Awb krijgen in dit wetsvoorstel daarom geen equivalent in artikel 7:25.

Onderdeel Y
Artikel 7:13, tweede lid, Awb wordt aangepast om de verhouding te duiden tussen het nieuwe artikel 7:1b en de externe bezwaaradviescommissie van artikel 7:13. Uit de literatuur blijkt dat de externe adviescommissie sterk heeft bijgedragen aan de formalisering van de bezwaarprocedure. Daarnaast is de inbedding van de externe adviescommissie in de organisatie van het bestuursorgaan in het algemeen zodanig dat toepassing van artikel 7:1b door de externe adviescommissie niet voor de hand ligt. Daarom wordt in het gewijzigde artikel 7:13, tweede lid, bepaald dat de externe commissie pas om advies wordt gevraagd, nadat artikel 7:1b is toegepast. Afhankelijk van de organisatie binnen het bestuursorgaan wordt de toepassing van artikel 7:1b belegd bij een bezwaarafdeling, het secretariaat van de commissie of de afdeling die het bestreden besluit heeft genomen. Bij de laatste variant dient de afweging te worden gemaakt of het onderzoek wordt gedaan door de ambtenaar die het bestreden besluit heeft voorbereid of bij diens collega. Van belang is daarbij dat het overleg van de zijde van het bestuursorgaan zodanig open wordt gevoerd dat reëel wordt bezien of informele afdoening mogelijk is.

Dat de externe adviescommissie niet wordt belast met de uitvoering van artikel 7:1b, betekent niet dat een adviescommissie geen bemiddelende rol kan vervullen. De literatuur over de werking van adviescommissies vormt aanleiding om de werkwijze binnen deze commissies aan te passen. Twee punten springen daarbij in het oog: 1) de vormgeving van de hoorzitting als een rechtbank, hetgeen bezwaarden niet het gevoel geeft te zijn gehoord en 2) het achterwege laten van een doelmatigheidsafweging, zodat geen sprake is van een volledige heroverweging. Verwezen zij naar de voorgestelde wijziging van artikel 7:11 Awb. Ook als een onderzoek naar een informele oplossing geen resultaat heeft opgeleverd, kan een adviescommissie een bemiddelende rol spelen bij de oplossing van het geschil of op andere wijze bijdragen aan een volledige heroverweging. Uit de wijziging van het vierde lid volgt dat de commissie niet wordt belast met de beslissing over het al dan niet ter beschikking stellen van de op de zaak betrekking hebbende stukken. Door de invoering van het voorgestelde artikel 3:45b komt deze beslissing in het algemeen te liggen in een fase dat er nog geen bezwaarschrift is dat eventueel in handen van de commissie wordt gesteld. Door de commissie niet langer te belasten met de beslissing over de terinzagelegging, blijft de beslissing om niet ter inzage te leggen bij het bestuursorgaan, of de inzage nu wordt gevraagd vóór of na het indienen van een bezwaarschrift. Met deze wijziging is voorts in overeenstemming dat ook de toepassing van artikel 7:6, vierde lid, niet aan de commissie is opgedragen.

[145] B. Marseille en M. Wever, Oplossingsgerichte bezwaarbehandeling in de Algemene wet bestuursrecht. Groningen september 2022, p. 27. Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35510, nr. 108.

Onderdelen DD en EE
In artikel 8:29 Awb is geregeld dat de rechter kan besluiten dat sommige inlichtingen en stukken niet voor alle partijen toegankelijk zijn, maar slechts voor de rechter. Uit oogpunt van uniformiteit wordt voorgesteld om de norm uit het voorgestelde artikel 3:45b, vierde lid, waarin wordt bepaald dat in ieder geval van gewichtige redenen sprake is bij benadeling van degene op wie de inlichtingen en stukken, bedoeld in artikel 8:29, eerste lid, Awb betrekking hebben, tevens toe te voegen aan artikel 8:29 Awb. Hiertoe wordt een nieuw vierde lid voorgesteld. Hiermee worden niet alleen partijen bij het beroep beschermd, maar ook anderen die in de inlichtingen of stukken worden genoemd.

Met het voorgestelde tweede lid (nieuw) wordt een oplossing geboden voor een hiermee samenhangend probleem, namelijk dat een belanghebbende die wegens gewichtige redenen belang heeft bij beperking van de toegang tot stukken voor partijen, zelf niet degene is die de betreffende stukken aan de bestuursrechter verstrekt of geen partij is bij het geding, omdat de belanghebbende geen reden heeft om beroep in te stellen. Als deze belanghebbende later alsnog als partij in het geding wordt geroepen, zijn de stukken al onder de partijen verspreid. In sommige gevallen geeft het bestuursorgaan aan dat een belanghebbende die geen partij is, belang heeft bij beperking van de toegankelijkheid, maar dat gaat niet altijd goed. Daarom wordt voorgesteld dat een bestuursorgaan altijd meldt of in de bezwaarfase de toegang van de op de zaak betrekking hebbende stukken wegens dringende redenen is beperkt. Tevens dient het bestuursorgaan (als de toegang in bezwaar niet was beperkt) te melden of een belanghebbende om een dergelijke beperking heeft verzocht. Deze verplichting wordt met de voorgestelde wijziging opgenomen in artikel 8:42 Awb. Uit het voorgestelde artikel 8:42, tweede lid (nieuw), volgt dat een bestuursorgaan ook mededeling doet van het feit dat geen toepassing is gegeven aan de genoemde artikelen en dat niet om de toepassing daarvan is verzocht. In het voorgestelde artikel 8:29, tweede lid, Awb wordt bepaald dat de bestuursrechter een partij op wie door een andere partij overgelegde stukken betrekking hebben of een belanghebbende die geen partij is, in de gelegenheid stelt te verzoeken dat uitsluitend de bestuursrechter kennis zal mogen nemen van door partijen verstrekte inlichtingen en stukken. Hij doet dat als hij daartoe aanleiding ziet, bijvoorbeeld als dat in de bezwaarfase aan de orde is geweest of als daar in de bezwaarfase om is verzocht .

Onderdeel FF
In de nieuw voorgestelde artikelen 8:51e t/m 8:51g wordt net als in de bepalingen over de bestuurlijke lus geregeld welke procedure de bestuursrechter volgt als hij de belanghebbende een bewijsmogelijkheid biedt. De procedure voor deze burgerlijk lus lijkt op de bestuurlijke lus maar legt bijvoorbeeld geen verplichting op aan de belanghebbende om aan de rechter mee te delen of hij van deze mogelijkheid gebruik maakt. Ook is het, anders dan bij de bestuurlijke lus, niet nodig dat de bestuursrechter in hoger beroep uitvoering van de lus verplicht kan stellen.
Net als bij de bestuurlijke lus is er voor gekozen de procedure voor de burgerlijke lus apart te laten van afdeling 8.2.7 om duidelijk te maken dat de inzet van deze bevoegdheid ook tijdens het vooronderzoek kan plaatsvinden.

Anders dan bij de bestuurlijke lus geldt voor de toepassing van de burgerlijke lus niet de voorwaarde dat de rechter er zich van moet vergewissen dat belanghebbenden die niet als partij aan het geding deelnemen mogelijk door de toepassing van de burgerlijke lus onevenredig kunnen worden benadeeld. Het geven van een mogelijkheid tot het aannemelijk maken van een stelling is wat anders dan het herstel van gebreken in de uitoefening van een publieke bevoegdheid, waarbij ook rekening met belangen van anderen moet worden gehouden. Een dergelijke voorwaarde staat ook haaks op de wens om de procedurele positie van een belanghebbende die beroep bij de bestuursrechter heeft ingesteld te versterken. Daarnaast heeft een geslaagd beroep doorgaans tot gevolg dat het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen. Daarbij wordt dan weer rekening gehouden met de belangen van alle betrokken partijen. Als de bestuurlijke lus wordt toegepast wordt een besluit onherroepelijk dus daarom moet daar van worden afgezien als er belangen van derden spelen die niet in het geding betrokken zijn. Dan wordt het gebrek niet hersteld en leidt het ook tot een rechterlijke uitspraak op basis waarvan de besluitvorming over moet.

In artikel 8:51e, tweede lid is bepaald dat de bestuursrechter aan de belanghebbende een termijn geeft waarbinnen hij aan zijn gekregen bewijsmogelijkheid moet voldoen. Daarvoor is geen vaste wettelijke termijn voorgeschreven omdat deze afhankelijk van het soort bewijs dat nodig is kan variëren. Indien nodig kan de bestuursrechter de termijn verlengen.

In artikel 8:51f is net als bij de bestuurlijke lus geregeld dat partijen hun zienswijze op het nadere bewijs binnen vier weken nadat dit door de bestuursrechter is ontvangen, schriftelijk naar voren kunnen brengen. De bestuursrechter kan ook deze termijn verlengen.

Artikel 8:51g regelt het vervolg van de procedure nadat de bewijsmogelijkheid is gegeven en eventuele zienswijzen naar voren zijn gebracht en ook wat er moet gebeuren als van de gelegenheid om een stelling aannemelijk te maken of hierop zienswijzen naar voren te brengen geen gebruik is gemaakt.

Onderdeel GG
Dit artikel past artikel 8:57 Awb aan de introductie van de burgerlijke lus, zodat duidelijk is hoe de zaak moet worden vervolgd als al een onderzoek ter zitting had plaatsgevonden voor de tussenuitspraak werd gedaan.

Onderdeel HH
Dit betreft een technische aanpassing.

Onderdeel II
De huidige in artikel 8:80a opgenomen bevoegdheid van de bestuursrechter om een tussenuitspraak te doen bij toepassing van de bestuurlijke lus keert terug in artikel 8:80a, eerste lid, onderdeel a, en derde lid.

In onderdeel b wordt voorgesteld om de bestuursrechter ter uitvoering van de burgerlijke lus de mogelijkheid te geven om een tussenuitspraak te doen indien hij dit nodig acht om een belanghebbende een stelling aannemelijk te laten maken. Deze mogelijkheid heeft betrekking op de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde burgerlijk lus van afdeling 8.2.2b Awb. Aldus kan de bestuursrechter een formele bewijsopdracht geven aan de burger. Aan het verstrekken van een bewijsopdracht door middel van een tussenuitspraak zijn diverse voordelen verbonden. Een tussenuitspraak verschaft helderheid en is voor alle betrokkenen alsmede de buitenwereld kenbaar en controleerbaar. Bovendien kan het instrument werken als een stimulans voor bestuursrechters om een appellant daadwerkelijk een bewijsopdracht te verstrekken.[146] Daarbij kan deze tussenuitspraak niet slechts de feitelijke ongelijkheid weghalen, maar ook het gevoel van 'het bestuurtje helpen'. Zoals gesteld is de bestuurlijke lus een belangrijke bevoegdheid die is gericht op definitieve geschilbeslechting. Eenzelfde positie kan niet aan de burger worden geboden, maar de mogelijkheid van een tussenuitspraak waarbij de rechter aan de burger een bewijsopdracht geeft kan desalniettemin een belangrijke functie hebben. Een duidelijke bewijsopdracht aan de burger in sommige gevallen wellicht vaker leiden tot een gegrond beroep maar het voorkomt in ieder geval dat een burger pas na afloop van de zaak beseft welk bewijs hij daarvoor had moeten leveren.

Het voorgestelde artikel 8:80a, eerste lid, onderdeel c, geeft de bestuursrechter de bevoegdheid om een tussenuitspraak te doen indien hij dit nodig acht om partijen een minnelijke oplossing van het geschil te laten bereiken. Deze bevoegdheid is vooral bedoeld als een extra steuntje in de rug aan bestuursrechters om partijen waar passend aan te moedigen de mogelijkheden van een minnelijke oplossing serieus te verkennen. Hierbij kan bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend, gedacht worden aan mediation. De rechter kan partijen verwijzen als zij blijk geven hiervoor open te staan, maar ook als de rechter de indruk heeft dat er mogelijkheden zijn om nader tot elkaar te komen. Overigens heeft verwijzing naar mediation alleen zin als alle partijen hiermee instemmen.

In het voorgestelde artikel 8:80a, eerste lid, onderdelen d en e, wordt de reeds bestaande praktijk van de bestuursrechter om bepaalde beslissingen uit te spreken in de vorm van een tussenuitspraak voorzien van een wettelijke basis. Onderdeel d heeft betrekking op beslissingen van de bestuursrechter als bedoeld in artikel 8:29, derde lid, op grond waarvan de bestuursrechter beslist over de rechtvaardiging van de geheimhouding van stukken door partijen, dan wel de beperking van de kennisname daarvan. Bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en diverse rechtbanken is het staande praktijk dat een verzoek als bedoeld in artikel 8:29 Awb wordt behandeld door een aparte kamer ('geheimhoudingskamer') en de beslissing wordt vormgegeven als tussenuitspraak.[147] Onderdeel e heeft betrekking op verzoeken van de bestuursrechter om een

[146] Vgl. Kamerstukken II 2007/08, 31352, nr. 6, p. 6 (memorie van toelichting bij het voorstel van wet van de leden Vermeij, Koopmans en Neppérus tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling voor herstel van gebreken in een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter (Wet bestuurlijke lus Awb)).
[147] Zie bijvoorbeeld ABRvS 3 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2342), CRvB 8 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3521) en CBb 21 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:46). Borman, T&C Algemene wet bestuursrecht, art. 8:29 Awb, aant. 4.

prejudiciële beslissing. Op dit moment is het bestaande praktijk dat de bestuursrechter een verzoek aan het Europese Hof van Justitie om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen, uitspreekt in een zogenaamde verwijzingsuitspraak. Een dergelijke verwijzingsuitspraak heeft in zekere zin de vorm van een tussenuitspraak. Voorgesteld wordt om dit, conform de wens van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ook wettelijk te regelen.[148]

Niet uitgesloten is dat het ook buiten de gevallen, genoemd in de onderdelen a tot met e, wenselijk kan zijn om een tussenuitspraak te doen. Onderdeel f biedt de bestuursrechter daarom de flexibiliteit om ook in andere gevallen een tussenuitspraak te doen indien dat naar zijn oordeel kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak of de beslechting van het geschil. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de mogelijkheid om de benoeming van een deskundige uit te spreken in de vorm van een tussenuitspraak.

Artikel 8:80a, tweede lid, verklaart enkele bepalingen over einduitspraken van overeenkomstige toepassing, zoals ook thans al het geval was t.a.v. de tussenuitspraak in de bestuurlijke lus.

Onderdeel JJ
De mogelijkheid van tussenuitspraken, zoals geregeld in artikel 8:80a Awb, moet ook bestaan in hogerberoepsprocedures. Dat zal voortvloeien uit artikel 8:108, eerste lid, Awb waarin artikel 8:80a thans reeds van overeenkomstige toepassing wordt verklaard voor wat betreft de tussenuitspraak inzake de bestuurlijke lus.

Voor hoger beroep in schadevergoedingszaken zijn de bepalingen over de bestuurlijke lus thans niet van toepassing, omdat deze zich niet lenen voor het hoger beroep in schadevergoedingszaken. Het huidige artikel 8:108, tweede lid, Awb verklaart daarom onder andere afdeling 8.2.7 Awb buiten toepassing. De andere mogelijkheden voor tussenuitspraken die thans in artikel 8:80a worden opgenomen, lenen zich echter wel voor toepassing in hogerberoepszaken over schadevergoeding. Om die reden moet de opsomming van uitzonderingen in artikel 8:108, tweede lid, Awb zodanig worden gewijzigd dat die tussenuitspraken wel toepasbaar zijn in hogerberoepszaken over schadevergoeding maar, overeenkomstig de huidige situatie, alleen de tussenuitspraak inzake de bestuurlijke lus niet. Daartoe strekt de in dit onderdeel opgenomen wijziging.

[148] Brief d.d. 8 februari 2022 van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan de minister voor Rechtsbescherming (kenmerk 22-00381).