Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht [P.M. en andere wetten] in verband met de versterking van de waarborgfunctie van de Algemene wet bestuursrecht (Wet versterking waarborgfunctie Awb)

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

1.1. Achtergrond 4

1.2. Uitvoering moties 5

1.3. Hoofdlijnen wetsvoorstel 5

2. Versterking van de waarborgfunctie van de Awb 6

3. Wijzigingen in de Awb 10

3.1. Dienstbaarheidsbeginsel 10

3.2. Evenredigheid 11

3.2.1. Voorstel en achtergrond 11

3.2.1.1 Inleiding 11

3.2.1.2 Uitbreiding van de werking van het evenredigheidsbeginsel 12

3.2.2. Hoe werkt het evenredigheidsbeginsel? 12

3.2.2.1 Inleiding 12

3.2.2.2 Corrigerende werking 13

3.2.2.3 Evenredigheid in de uitvoeringspraktijk 13

3.2.2.4 Omvang van de evenredigheidstoets 14

3.2.2.5 Zorgvuldige voorbereiding en onderzoeksplicht 15

3.2.2.6 Voorbeelden 16

3.3. Begrijpelijke motivering 16

3.4. Afwijken van beleidsregels bij onevenredigheid 18

3.5. Bestuursrechtelijke geldschulden 18

3.5.1. Aanleiding en doelstelling 18

3.5.2. Voorstellen voor een meer mensgerichte geldschuldentitel 19

3.6. Bezwaar- en beroepstermijn 21

3.6.1. Inleiding 21

3.6.2. Lengte termijn 21

3.6.3. Wijzigingen rechtsmiddelenclausule 22

3.6.4. Meer ruimte voor verschoonbaarheid van termijnoverschrijding 22

3.7. Passend contact met de overheid 23

3.7.1. Inleiding 23

3.7.2. Primaire fase 25

3.7.3. Bezwaarfase 25

3.7.4. Flankerend beleid 26

3.8. Burgerlus 26

3.8.1. Aanleiding 26

3.8.2. Burgerlus 29

3.8.3. Tussenuitspraak 29

4. Verhouding tussen de Awb en het bijzonder bestuursrecht 30

4.1. Versterking van de waarborgfunctie in het algemeen en bijzonder bestuursrecht 30

4.2. De keuze voor harmonisatie en de gewenste verhouding tot bijzondere regelgeving 30

4.3. Verhouding tussen artikel 3:4 Awb en bijzondere wetten 31

4.4. Verhouding Awb en Caribisch Nederland 32

5. Verhouding met hoger recht 32

5.1. Verhouding met Unierecht 33
5.1.1. Inleiding 33
5.1.2. Artikel 3:4, tweede lid, Awb 33
5.1.3. Verwerking van persoonsgegevens 34
5.1.4. Staatssteun 34

5.2. Staatsrechtelijke aspecten 35
5.2.1. Inleiding 35
5.2.2. Past het voorstel binnen artikel 120 van de Grondwet? 35
5.2.3. De verhouding binnen de trias politica 36

5.3. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur 37
5.3.1. Overzicht 37
5.3.2. De verhouding tussen het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, het rechtseenheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel 40
5.3.3. De verhouding tussen het evenredigheidsbeginsel en het specialiteitsbeginsel 40

6. Adviezen en consultatie 41

6.1. Preconsultatie 41
6.1.1. Algemeen 41
6.1.2. Dienstbaarheidsbeginsel 42
6.1.3. Evenredigheidsbeginsel 42
6.1.4. Motiveringsplicht 42
6.1.5. Correctie van kennelijke fouten 42
6.1.6. Vaker horen bij financiële beschikkingen 43
6.1.7. Beleidsregels 43
6.1.8. Geldschulden 44
6.1.9. Bezwaar- en beroepstermijn en verschoonbaarheid termijnoverschrijding 44
6.1.10. Passend contact met de overheid 45
6.1.11. Burgerlus en tussenuitspraak 46
6.1.12. Overige reacties 47

6.2. (Internet)consultatie en uitvoeringstoetsen 47
6.2.1. Inleiding 47
6.2.2. Dienstbaarheidsbeginsel 48
6.2.3. Evenredigheidsbeginsel 49
6.2.4. Motiveringsplicht 50
6.2.5. Correctie van kennelijke fouten 51
6.2.6. Vaker horen bij financiële beschikkingen 51
6.2.7. Afwijken van beleidsregels bij onevenredigheid 52
6.2.8. Bestuursrechtelijke geldschulden 52
6.2.9. Bezwaar- en beroepstermijn 53
6.2.10. Passend contact met de overheid 54
Artikel 3:45a (vermelden contactgegevens) 54
artikel 3:45b (toegang tot op de zaak betrekking hebbende stukken) 55

Artikel 7:1b (contact met de indiener van een bezwaarschrift) 55
6.2.11. Burgerlus en tussenuitspraak 55
6.2.12. Overige reacties 56

7. Gevolgen van het wetsvoorstel: administratieve lasten en regeldruk 56

8. Gevolgen van het wetsvoorstel: financieel 56

Artikelsgewijze toelichting 57

ARTIKEL I 57

Onderdeel A (artikel 2:4a Awb) 57
Onderdeel B (artikel 3:1 Awb) 58
Onderdeel C (artikel 3:4 Awb) 58
Gevolgen voor de uitvoering 58
Gevolgen voor de wetgever 60
Gevolgen voor de rechtspraak 61
Onderdelen D, X en OOc (artikelen 3:45, 6:23 en 8:77 Awb) 61
Onderdeel E (artikel 3:45a) 62
Onderdelen F, EE en KK (artikelen 3:47, 7:12 en 7:26 Awb) 63
Wijziging artikel 3:47 Awb 63
Wijziging artikel 7:12 Awb 65
Wijziging artikel 7:26 Awb 65
Onderdeel J (artikel 4:84 Awb) 65
Bijzondere omstandigheden geen criterium 65
Verplichting tot afwijken 66
Onderdeel K (artikel 4:85 Awb) 66
Onderdeel L (artikel 4:86 Awb) 67
Onderdeel M (artikel 4:93 Awb) 67
Onderdeel N (artikel 4:94 Awb) 68
Onderdeel O (artikel 4:94a Awb) 69
Onderdeel P (artikel 4:96 Awb) 70
Onderdeel Pa (artikel 4:97 Awb) 70
Onderdeel Q (artikel 4:101 Awb) 70
Onderdeel R (artikel 4:103 Awb) 71
Onderdeel S (artikel 4:111 Awb) 71
Onderdeel T (artikel 4:112 Awb) 71
Onderdeel U (artikel 4:125 Awb) 72
Onderdeel V (artikel 5:46 Awb) 72
Onderdeel W (artikel 6:11 Awb) 73
Onderdeel Wa (artikel 6:14 Awb) 76
Onderdeel Wb (artikel 6:21 Awb) 76
Onderdeel Y (artikel 7:1b Awb) 77
Waarom persoonlijk contact? 77
Wanneer geen contact? 81
Verslaglegging 82
Rechtsbescherming 82
Onderdelen Z en GG (artikelen 7:2 en 7:16 Awb) 82
Onderdelen AA en HH (artikelen 7:3 en 7:17 Awb) 82
Onderdelen BB en II (artikelen 7:4 en 7:18 Awb) 84
Onderdelen CC en JJ (artikelen 7:6 en 7:20 Awb) 87
Onderdelen CCa en JJa (artikelen 7:10 en 7:24 Awb) 87

Onderdeel DD (artikel 7:11 Awb) 88
Onderdeel FF (artikel 7:13 Awb) 88
Onderdeel LL (artikel 8:29 Awb) 88
Onderdeel MM (artikel 8:32 Awb) 89
Onderdeel NN (artikel 8:42 Awb) 90
Onderdeel OO (artikelen 8:51e-8:51g Awb) 90
Onderdeel PP (artikel 8:57 Awb) 91
Onderdeel QQ (artikel 8:64 Awb) 91
Onderdeel RR (artikel 8:80a Awb) 91
Onderdeel SS (artikel 8:108 Awb) 92
Onderdelen SSa, SSb en SSc (artikelen 9:6, 9:6a en 9:12 Awb) 93

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

In het coalitieakkoord wordt een betrouwbare en menselijke overheid gezien als onderdeel van een sterke democratie.[1] De burger is er niet voor de overheid, maar de overheid is er voor de burger. Deze gedachte ligt al vanaf de eerste tranche, die in 1994 in werking trad, ten grondslag aan de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit betekent dat het bestuur rekening houdt met de belangen en zienswijzen van de burger. Bestuursorganen hanteren daarom de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die in de Awb deels zijn geconcretiseerd.[2] Toepassing van deze beginselen brengt mee dat overheid en burgers met elkaar communiceren, wat bijdraagt aan een responsieve overheid.

De afgelopen jaren is het vertrouwen in het optreden van de overheid onder druk komen te staan. Daarmee staat ook de weerbaarheid van de democratie onder druk. Dit bleek met name bij de kinderopvangtoeslagaffaire. Maar ook uit de rapporten van de Staatscommissie Rechtsstaat en de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening blijkt dat de overheid soms tekortschiet richting kwetsbare burgers die juist op de overheid zijn aangewezen.[3] De titel van het rapport van de Staatscommissie, "De gebroken belofte van de rechtsstaat", is wat dat betreft veelzeggend. Daarbij is de vraag gesteld of het bestuursrecht voldoende waarborgen biedt om een affaire als de kinderopvangtoeslagaffaire in de toekomst te voorkomen.

De wijzigingen in dit voorstel hebben tot doel de waarborgfunctie van de Awb te versterken. Het voorstel bevat daartoe verschillende onderdelen die beogen de dienstverlening door de overheid te verbeteren, de menselijke maat in het bestuursrecht te versterken en laagdrempelige oplossingsgerichte geschilbeslechting te bevorderen. De meeste voorstellen in dit wetsvoorstel richten zich tot bestuursorganen. De bestuursorganen zijn het gezicht van de overheid. Zij realiseren het overheidsbeleid door het nemen van de besluiten waarmee aan burgers aanspraken worden verleend of verplichtingen worden opgelegd. De bestuursorganen hebben de verantwoordelijkheid om hun organisatie zo in te richten dat de besluiten voldoen aan de wet, dat daarbij alle relevante belangen zijn geïnventariseerd en afgewogen, en dat de burgers en bedrijven begrijpen waarom de besluiten luiden zoals ze luiden.

Bij de inrichting van de organisatie maken bestuursorganen keuzes die de individuele ambtenaren in staat stellen hun rol te nemen bij het tot stand komen van besluiten. Verschillende bestuursorganen hebben al stappen gezet richting een meer responsieve overheid. Het wetsvoorstel beoogt deze ontwikkeling te versterken en daardoor bij te dragen aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar en rechtvaardig is. Hierbij is van belang dat de Awb functioneert in wisselwerking met sectorale wetten en regels. Deze wetten en regels moeten worden beoordeeld op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid. Dit dient in de gehele beleidscyclus van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling/evaluatie tot uitdrukking te komen, waarbij het Beleidskompas een belangrijke rol speelt.

Het begrip menselijke maat is door de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer gedefinieerd als 'recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving'.[4] Dit vraagt om beleid en vervolgens wetten en regels van goede

[1] Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland, Coalitieakkoord 2026-2030, p. 8.
[2] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 11-12.
[3] Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat*, Den Haag 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 869, en Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, rapport *Blind voor mens en recht*, Den Haag 2024, Kamerstukken II 2023/24, 35867, nr. 6.
[4] Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2, p. 6.

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.

Bezien is op welke wijze de Awb, die een algemeen kader biedt voor al het overheidshandelen in Nederland, knelpunten kan voorkomen en de rechtspositie van de burger bij overheidshandelen kan versterken. Hierbij zij benadrukt dat vooropstaat dat de bijzondere of sectorale wetgeving zélf op orde moet zijn. Een versterking van de waarborgfunctie van de Awb kan niet als algemeen vangnet dienen voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare wetten en regels. Deze dienen zelf te voldoen aan de menselijke maat.

1.2. Uitvoering moties

Zoals in hoofdstuk 3 van deze toelichting nader zal worden toegelicht, geeft het wetsvoorstel uitvoering aan diverse in de Tweede Kamer aangenomen moties die oproepen tot meer beginselgeleid overheidshandelen, waarbij wordt uitgegaan van een realistischer mensbeeld. Tijdens het debat over de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' is ten eerste 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.[5] 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.[6] Deze motie verzoekt de regering zorg te dragen dat op alle relevante brieven van overheidsinstanties een telefoonnummer van een ter zake kundige medewerker staat, zodat persoonlijk contact laagdrempeliger wordt.[7] Het wetsvoorstel voert daarnaast de motie-Omtzigt c.s. uit die op 25 november 2021 werd ingediend bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Justitie en Veiligheid.[8] Deze motie verzoekt de regering om een aantal mogelijkheden te onderzoeken om de positie van de belanghebbende in de Awb te versterken. Ten slotte is uitvoering gegeven aan de motie-Teunissen c.s. die de regering verzoekt het recht op begrijpelijke taal en duidelijke uitleg van besluiten wettelijk vast te leggen.[9]

1.3. Hoofdlijnen wetsvoorstel

Hoofdstuk 2 van deze toelichting bevat de aanleiding voor dit wetsvoorstel. De voorstellen tot aanpassing van de Awb worden in hoofdstuk 3 nader toegelicht. Het gaat kort samengevat om de volgende wijzigingen:

- 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: artikel 3:4, tweede lid, Awb wordt zodanig gewijzigd dat een evenredigheidstoets mogelijk is bij alle besluiten, ook als het gebonden bevoegdheden in formele wetten betreft.
- Paragraaf 3.3: de motiveringsplicht bij besluiten (artikel 3:47 Awb) wordt uitgebreid, teneinde het voor mensen meer begrijpelijk te maken waar het besluit over gaat en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen.
-
- Paragraaf 3.4: in artikel 4:84 Awb wordt de jurisprudentie gecodificeerd dat ook in voorziene gevallen moet worden afgeweken van beleidsregels als het besluit anders onevenredig uitpakt voor betrokkene.
- Paragraaf 3.5: titel 4.4 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 3.6: artikel 6:11 wordt zodanig aangepast dat er meer wettelijke ruimte is om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten voortbouwend op recente jurisprudentie van het College van beroep voor het bedrijfsleven. De artikelen 3:45 en 6:23 Awb worden aangepast, zodat in de rechtsmiddelenclausule onder besluiten en uitspraken duidelijker wordt vermeld wat de einddatum van de bezwaar- en beroepstermijn is en ook wordt gewezen op de mogelijkheid om een bezwaar- of beroepschrift pro forma in te dienen.

[5] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 15.
[6] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 73.
[7] Op deze motie is ook ingegaan in de bijlage van de brief van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 4 juli 2022, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29362, nr. 308.
[8] Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 115.
[9] Kamerstukken II 2023/24, 36410 VII, nr. 60.

- Paragraaf 3.7: de inzichten van het palet van Passend Contact met de Overheid worden op verschillende plekken in de Awb meegenomen, onder meer met een nieuw artikel 3:45a Awb en door aanpassingen in de bepalingen over bezwaar en beroep.
- Paragraaf 3.8: de positie van de burger in procedures voor de bestuursrechter wordt versterkt met een aanpassing van onder meer artikel 8:80a Awb (burgerlus).

In hoofdstuk 4 wordt de wisselwerking van het wetsvoorstel met andere wetten en regels toegelicht, waarna hoofdstuk 5 ingaat op de verhouding met hoger recht zoals het Unierecht. Hoofdstuk 6 bevat een reactie op de adviezen in een voorontwerpfase van het wetsvoorstel (pre-consultatie) en de (internet)consultatie bij het wetsvoorstel. In de hoofdstukken 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.

2. Versterking van de waarborgfunctie van de Awb

Al geruime tijd is er in het bestuursrecht en de bestuurspraktijk een ontwikkeling gaande richting een 'responsieve' overheid, dat wil zeggen een overheid die minder focust op strikte toepassing van regels en die er meer naar streeft recht te doen aan het individuele geval. Dat vergt een andere denk- en werkwijze van bestuursorganen, waarbij er nadrukkelijk oog is voor de positie en belangen van kwetsbare burgers.

Het idee van de 'responsieve' overheid betekent welbeschouwd geen breuk met het 'klassieke' bestuursrechtelijke denken over de rechtsverhouding tussen overheid en burger. Zoals in de inleiding van deze toelichting al is aangestipt, ligt van meet af aan het uitgangspunt ten grondslag aan de Awb dat het bestuur rekening moet houden met de belangen en zienswijzen van de burger. In de memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb werd dit als volgt verwoord:

"Naar huidig inzicht is het bestuur niet meer te typeren als de overheid die over de burger beslist zonder met diens zienswijze rekening te houden. Weliswaar is het bestuur in de eerste plaats gebonden aan de regels van de wetgever en aan de resultaten van de politieke besluitvorming, maar binnen die grenzen moet het ook rekening houden met de belangen van de bij de besluitvorming betrokken burger zoals die burger deze zelf ziet. Dit vergt een andere benadering van de burger, waarbij sprake is van een betere communicatie dan vroeger nodig werd geoordeeld. (…) Voor bestuursorganen betekent dit, dat het ontwerp de beginselen van behoorlijk bestuur concretiseert tot verplichtingen om rekening te houden met de belangen en zienswijzen van de burger, waar dat verenigbaar is met de taak van het bestuur om het algemeen belang te behartigen. In welke gevallen dit binnen die taak past, zal afhankelijk zijn van de regels van de wetgever op het desbetreffende terrein en van de resultaten van de politieke besluitvorming."[10]

Hoewel in de Awb, en in het bijzonder de daarin verankerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dus altijd al een opdracht aan het bestuur besloten heeft gelegen om rekening te houden met de positie en belangen van de burger, is er in het huidige denken over de rechtsverhouding tussen overheid en burger sprake van een accentverschuiving.

Zo wordt in het hierboven aangehaalde citaat nog sterk de nadruk gelegd op de regels van de wetgever, de resultaten van politieke besluitvorming en de behartiging van het algemeen belang als factoren die de ruimte om rekening te houden met de belangen en positie van de burger begrenzen. Deze benadering hecht veel waarde aan de gebondenheid van het bestuur aan de wet, ofwel het legaliteitsbeginsel. Dit heeft een duidelijke reden: het volgen van de wet draagt bij aan een consistente rechtstoepassing en daarmee aan rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. In de 'responsieve' benadering wordt het belang van deze drie beginselen uiteraard niet miskend. Wel wordt er gezocht naar een nieuw evenwicht tussen consistente wetstoepassing (uniformiteit) en recht doen aan het individuele geval (maatwerk). De benadering kent hierbij relatief meer gewicht toe aan het zorgvuldigheids-, evenredigheids- en motiveringsbeginsel als waarborg tegen een al te strikte of starre regeltoepassing die leidt tot een uitkomst die onvoldoende recht doet aan het individuele geval.[11] Dit vraagt om een meer beginselgeleide toepassing van het recht waarbij niet onverkort het adagium 'regel is regel' geldt, maar de fundamentele rechtsbeginselen onderliggend aan wetgeving leidend zijn voor de toepassing van rechtsregels.[12] Ook in de communicatie en

[10] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 11-12.
[11] Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat* (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020, p. 1, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 289.
[12] Ontleend aan de kabinetsreactie op het rapport van ABDTOPConsult, *Regels en ruimte* van 16 januari 2020, Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282.

omgang met burgers is een andere benadering nodig: om recht te kunnen doen aan het individuele geval is een minder formele, meer dienstbare houding vereist (maatwerk in de dienstverlening).

De regering onderschrijft het belang van een 'responsieve' overheid. Samen met de betrokken uitvoeringsorganisaties en andere bestuursorganen heeft zij daarom een beweging ingezet om het maatwerk en de menselijke maat sterker te verankeren in de publieke dienstverlening. Dit gebeurt onder andere via het programma 'Werk aan Uitvoering'.[13] Dit wetsvoorstel sluit aan bij die ingezette beweging en zorgt ervoor dat de Awb, als wet waarin de belangrijkste algemene regels van het bestuursrecht zijn vastgelegd, nadrukkelijker wordt toegesneden op het model van de 'responsieve' overheid. Het voorstel beoogt daarmee tegelijkertijd ook ruggensteun te bieden aan de vele acties en initiatieven die bij individuele bestuursorganen al zijn ingezet om verder bij te dragen aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar en rechtvaardig is.

De regering heeft dit wetsvoorstel aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK).[14] In de reactie bericht de regering onder andere over een aantal mogelijke aanpassingen in de Awb, mede naar aanleiding van de motie-Jetten/Marijnissen. In de kabinetsbrief van 11 juli 2022 over de acties van de regering om de menselijke maat in en bij de toepassing van regels te bevorderen, heeft de regering vervolgens een nadere schets van de contouren van dit wetsvoorstel gegeven.[15]

De versterking van de waarborgfunctie van de Awb, en meer in het bijzonder de thema's verbetering van de dienstverlening door de overheid, versterking van de menselijke maat in het bestuursrecht en bevordering van laagdrempelige geschilbeslechting, staan al langer op de agenda. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft de discussie over de menselijke maat in het bestuursrecht echter in een stroomversnelling gebracht.

Zo kan een eerste manifestatie van de 'responsieve' benadering van de rechtsverhouding tussen overheid en burger worden ontwaard in het programma Passend Contact met de Overheid (hierna: PCMO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[16] Dit programma zet zich al sinds 2009 in voor een oplossingsgerichte aanpak van conflicten over overheidshandelen.

Binnen PCMO is (onder meer) de zogenaamde 'informele' aanpak ontwikkeld. Daarmee wordt bedoeld dat een ambtenaar in geval van een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaarschrift snel en persoonlijk (telefonisch) contact opneemt met de betrokken burger(s). Deze oplossingsgerichte aanpak, waarin mediationvaardigheden een belangrijke rol spelen, is gestoeld op het besef dat de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid voor een aanzienlijk deel wordt bepaald door de manier waarop met de burger wordt gecommuniceerd. Burgers waarderen het als de overheid zich niet afwachtend en formeel opstelt, maar actief en informeel. Een telefoontje van een ambtenaar naar aanleiding van een bezwaar blijkt in veel gevallen een meer kansrijke eerste stap ter oplossing van een conflict tussen bestuur en burger dan een schriftelijke uitnodiging voor een hoorzitting.

Het succes van de oplossingsgerichte aanpak illustreert het belang van een overheid die zich dienstbaar opstelt jegens de burger en zich interesseert voor zijn positie en belangen. De positieve ervaringen met de oplossingsgerichte aanpak indachtig,[17] worden voorstellen gedaan om elementen van deze aanpak vast te leggen in de Awb, waarbij formalisering van de 'informele aanpak' nadrukkelijk wordt vermeden. Het gaat niet om het introduceren van een informele procedure naast een al bestaande formele procedure. Het gaat om de bestaande procedures zo in te richten dat burgers het gevoel hebben te worden gezien en gehoord.[18] Het betreft hier onder meer het nieuwe artikel 3:45a Awb en de voorgestelde aanpassingen in de bepalingen over bezwaar en beroep.

Een tweede ontwikkeling die los van de kinderopvangtoeslagaffaire een impuls heeft gegeven aan de beweging richting een meer 'responsieve' overheid is het groeiende besef dat de burger vaak minder zelfredzaam is dan de overheid veronderstelt. Het belang van dit inzicht komt sterk naar

[13] Zie de kabinetsreactie op de rapporten Werk aan Uitvoering, Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 290.
[14] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4.
[15] Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102.
[16] https://passendcontactmetdeoverheid.nl/
[17] A. Mein & S. Marx (red.), *Handboek oplossingsgericht werken bij bezwaar*, Den Haag: Boom 2021, p. 51-52; M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures* (diss. Groningen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, p. 214; A.G. Mein & A.T. Marseille, *Onderzoek 'informele aanpak' bij bezwaar: Werkpakket 5: Afsluitende rapportage*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2020; L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter & 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.
[18] Zie aanbeveling 9 van de Staatscommissie rechtsstaat: Richt de bestuurlijke besluitvorming en de procedure voor bezwaarschriften zo in dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden, in Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat*, Den Haag 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 869, p. XII en 74.

voren in het in 2017 aan de regering uitgebrachte rapport 'Weten is nog geen doen' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR).[19]

Het rapport wijst op het belang van toepassing van inzichten uit de gedragswetenschappen bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid. De WRR constateert dat de overheid in toenemende mate een beroep doet op de redzaamheid[20] van mensen, terwijl de menselijke vermogens daartoe begrensd zijn. Daarmee ontstaat een verschil tussen wat de overheid van burgers verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. De WRR stelt dat alleen kennis en intelligentie (denkvermogen) niet genoeg zijn om redzaam te zijn, maar dat mensen ook over 'doenvermogen' moeten beschikken. Daarmee bedoelt de WRR het in staat zijn om een plan te maken, in actie te komen, vol te houden en (herhaaldelijk) om te kunnen gaan met verleidingen en tegenslagen. De WRR concludeert dat veel mensen daar slechts beperkt toe in staat zijn. Het gaat daarbij niet alleen om 'kwetsbare groepen', zoals laaggeletterden en mensen met een laag IQ, maar ook om groepen die minder snel geassocieerd worden met een ontoereikend 'doenvermogen', zoals mensen met een hoog inkomen of een universitaire opleiding. Ook deze mensen kunnen verzeild raken in situaties waarin hun redzaamheid (tijdelijk) ontoereikend is, zoals in geval van ziekte, overlijden, echtscheiding, faillissement of ontslag en andere momenten waarop het leven tegenzit.

De WRR meent dat een meer realistisch perspectief op de mentale vermogens van burgers kan bijdragen aan een nieuwe invulling van het sociaal contract tussen overheid en burgers. Als de overheid oog heeft voor de mentale belasting die beleid met zich meebrengt en voorkomt dat momenten van onoplettendheid en zwakte direct ingrijpende gevolgen hebben, draagt dat bij aan de redzaamheid van burgers en de legitimiteit van overheid en beleid. De WRR beveelt daarom aan om bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid de mentale belasting van mensen in kaart te brengen en te monitoren.[21] Daarnaast beveelt de WRR aan om de mentale belasting rondom life-events te reduceren en om verleidingen die een groot beroep doen op de zelfcontrole van mensen te verminderen.[22] Bij de uitvoering van beleid adviseert de WRR tot slot om in geval van onregelmatigheden vroegtijdig en persoonlijk contact op te nemen om zo beter onderscheid te kunnen maken tussen burgers die niet willen en burgers die niet kunnen.[23]

In reactie op het WRR-rapport heeft de regering onder meer besloten een zogenaamde 'doenvermogentoets' te incorporeren in de al bestaande uitvoeringstoets bij voorgenomen wet- en regelgeving. Daarnaast heeft het WRR-rapport destijds mede de aanleiding gevormd voor de ontwikkeling van de brede schuldenaanpak: een pakket maatregelen gericht op het voorkomen dat mensen problematische schulden opbouwen, dan wel om escalatie van schulden te voorkomen.[24] De regering bouwt thans voort op deze aanpak met de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden.[25] Dit wetsvoorstel borduurt voort op de inspanningen van de regering op het terrein van de problematische geldschulden. Naast private geldschulden, kunnen burgers ook schulden aan de overheid hebben. Het is de afgelopen jaren meer en meer duidelijk geworden dat deze zogenaamde bestuursrechtelijke geldschulden zeer ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor mensen.[26] In het wetsvoorstel zijn daarom, onder meer naar aanleiding van de in 2013 uitgevoerde evaluatie van de geldschuldentitel van de Awb,[27] verschillende voorstellen opgenomen die kunnen bijdragen aan het voorkomen en adresseren van problematische geldschulden aan de overheid. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op de voorgestelde wijziging van artikel 4:94 Awb, waardoor burgers vaker actief moeten worden benaderd als de kans bestaat dat een beschikking die verplicht tot een betaling leidt tot aanmerkelijke gevolgen voor de bestedingsruimte van de belanghebbende. Daarnaast kan worden gewezen op de verschillende wijzigingen die worden voorgesteld in de geldschuldentitel. Deze wijzigingen beogen de geldschuldentitel op enkele punten te verduidelijken en de positie te versterken van degene die een schuld aan de overheid moet betalen, maar daarvoor op korte termijn niet voldoende middelen heeft.

---

[19] *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport nr. 97), Den Haag: WRR 2017. Het rapport is te raadplegen via: https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen.

[20] De WRR gebruikt in het rapport de term 'redzaamheid' i.p.v. 'zelfredzaamheid' omdat met de laatstgenoemde term het belang van 'eigen regie' en 'eigen verantwoordelijkheid' wordt benadrukt. Iemand kan echter ook in staat zijn om mee te doen in de samenleving, omdat hij functioneert in een omgeving die hem ondersteunt, aldus de WRR. Het rapport hanteert daarom de term 'redzaamheid' en gebruikt 'zelfredzaamheid' om aan te geven dat de nadruk op eigen regie en eigen verantwoordelijkheid door anderen als norm wordt geponeerd. Zie het rapport, p. 22.

[21] *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport nr. 97), Den Haag: WRR 2017, p. 139.

[22] *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport nr. 97), Den Haag: WRR 2017, p. 140-141.

[23] *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport nr. 97), Den Haag: WRR 2017, p. 149.

[24] Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI, nr. 88 (Kabinetsreactie op het WRR-rapport).

[25] 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).

[26] Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat* (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020, p. 75, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 289.

[27] W. den Ouden e.a., *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29279, nr. 194.

Tot slot hebben de problemen die de afgelopen jaren aan het licht zijn gekomen bij grote uitvoeringsorganisaties de roep om een meer 'responsieve' benadering van de rechtsverhouding tussen overheid en burger versterkt. Deze problemen zijn, behalve in het POK-rapport uit 2020, ook beschreven en geanalyseerd in verschillende andere rapporten, zoals de ABDTOPConsult-rapporten 'Regels en Ruimte' (2020)[28] en 'Werk aan uitvoering (2020)[29], en het rapport 'Klem tussen balie en beleid' (2021) van de Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties.[30]

Uit deze rapporten komen enkele rode draden naar voren. Zo wordt geconstateerd dat er sprake is van steeds complexere wet- en regelgeving die niet altijd voldoende rekening houdt met het soms beperkte 'doenvermogen' van burgers en die uitvoeringsprofessionals soms te weinig ruimte biedt voor maatwerk. Uitvoeringsorganisaties hebben ook te maken met conflicterende waarden. Ze moeten efficiënt werken, maar ook zorgvuldig en met oog voor de menselijke maat; ze moeten burgers van dienst zijn, maar ook streng optreden tegen fraudeurs; ze moeten rechtsgelijkheid garanderen, maar ook maatwerk leveren als de situatie daarom vraagt.[31] Een eenzijdige focus op efficiëntie en fraudebestrijding kan daarbij leiden tot een uitvoering die uit balans raakt. Zo is in het rapport 'Ongekend onrecht' geconstateerd dat de politieke behoefte om de uitvoering van de toeslagen efficiënt in te richten en de politieke en maatschappelijke wens om fraude te voorkomen, geleid hebben tot wet- en regelgeving en een uitvoering daarvan, die het niet of nauwelijks toeliet om de individuele situatie van mensen recht te doen, bijvoorbeeld als zij zonder kwade opzet een administratieve vergissing begingen.[32] Op de achtergrond speelt mee dat uitvoeringsorganisaties in de afgelopen jaren met efficiencytaakstellingen te maken hebben gehad. Om die taakstellingen te realiseren, zijn uitvoeringsorganisaties ertoe overgegaan hun werkprocessen efficiënter in te richten via standaardisering en digitalisering van de (primaire) besluitvorming.[33] Mede hierdoor is het zwaartepunt van het maatwerk in de praktijk in de bezwaar- en beroepsfase komen te liggen.[34] Doordat eind 20e eeuw tal van overheidsbedrijven en rijksdiensten op afstand van de departementen zijn geplaatst (de zogenaamde 'scheiding van beleid en uitvoering') hebben de departementen bovendien niet altijd even goed zicht op knelpunten en problemen in de uitvoering.[35]

Ter uitvoering van het kabinetsbeleid in reactie op deze rapporten is ook de Awb van belang, als centrale wet waarin de rechtsbetrekking tussen burger en overheid wordt genormeerd. In de kabinetsreactie op het POK-rapport is 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.[36] Ook staat in de kabinetsreactie dat verdere doorwerking wordt gegeven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel, in beleid en wetgeving. Deze beginselen kunnen helpen om onbedoelde gevolgen bij de uitvoering van wet- en regelgeving te voorkomen. Dit wetsvoorstel werkt deze voornemens uit in concrete wijzigingsvoorstellen. Het gaat hierbij onder meer om de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 3:4, tweede lid, 4:84 en 5:46, derde lid, Awb (versterking evenredigheidsbeginsel), de artikelen 3:51 tot en met 3:53 Awb (versterking mogelijkheden tot herstel van kennelijke fouten in besluiten) en artikel 3:47 Awb (explicitering dat besluiten begrijpelijk gemotiveerd moeten zijn). Deze en andere wijzigingsvoorstellen in dit wetsvoorstel 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 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.

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 omstandigheden (bijvoorbeeld een langdurig zieke die bijstand ontvangt en een inwonend kind heeft

[28] ABDTOPConsult, *Regels en ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte* 2019, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282.
[29] ABDTOPConsult, *Werk aan uitvoering – Fase 1: Probleemanalyse* 2021; ABDTOPConsult, *Werk aan uitvoering – Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse* 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 290.
[30] Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2 (eindrapport *Klem tussen balie en beleid*).
[31] Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2 (eindrapport *Klem tussen balie en beleid*), p. 7-8.
[32] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4 (Rapport *Ongekend Onrecht*), p. 7.
[33] Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2 (eindrapport *Klem tussen balie en beleid*), p. 10. Zie ook ABDTOPConsult, *Regels en ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte* 2019, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282, p. 54.
[34] ABDTOPConsult, *Regels en ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte* 2019, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282, p. 55.
[35] Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2 (eindrapport *Klem tussen balie en beleid*), p. 9. Zie ook ABDTOPConsult, *Regels en ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte* 2019, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282, p. 55.
[36] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4, p. 12-13.

dat studeert). Daarnaast is van belang dat de rechtsverhouding tussen overheid en burger zich vaak niet tot twee partijen beperkt, omdat er ook derdebelanghebbenden 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.

Het is tegelijkertijd van belang 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 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 overheidshandelen en die tegelijkertijd voor het bestuur uitvoerbaar blijven.

3. Wijzigingen in de Awb

Het wetsvoorstel bevat aanpassingen die in allerlei fasen van overheidshandelen ten aanzien van mensen, bedrijven en instellingen relevant zijn. Tezamen beogen deze aanpassingen ervoor te zorgen dat het waarborgkarakter van de Awb wordt versterkt. In de navolgende paragrafen worden de diverse aanpassingen thematisch toegelicht (voor zover dit in het navolgende niet is aangegeven: de genoemde artikelnummers zijn steeds artikelen van de Awb).

3.1. Dienstbaarheidsbeginsel

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. Dat vereist dat het bestuursorgaan zich steeds bewust is van de effecten van zijn handelen op de burger. Het bestuursorgaan dient beleid en uitvoering zo in te richten dat de belangen van de burger optimaal tot hun recht kunnen komen.[37] Dat betekent dat dienstbaarheid een zelfstandige waarde is, naast andere waarden, zoals doelmatigheid. Het dienstbaarheidsbeginsel is geen nieuw beginsel. In de literatuur wordt 'het beginsel van de dienende overheid' gezien als een element van de rechtsstaat dat bijna algemeen als uitgangspunt wordt aanvaard.[38] Ook op Unierechtelijk niveau is er aandacht voor het dienstbaarheidsbeginsel.[39] In de jurisprudentie is enkele keren een beroep op het dienstbaarheidsbeginsel gedaan. In die gevallen is het dienstbaarheidsbeginsel gekoppeld aan het zorgvuldigheidsbeginsel.[40]

Een van de functies van het dienstbaarheidsbeginsel is de ongelijkheidscompensatie. Zelfs als een bestuursorgaan op grond van de geldende regels een besluit niet in de gevraagde vorm kan nemen, dient het behulpzaam te zijn bij andere mogelijkheden om de aanvrager te helpen. Het dienstbaarheidsbeginsel vergt van het bestuursorgaan niet dat tegen geldend beleid wordt gehandeld. Hierdoor heeft het dienstbaarheidsbeginsel geen directe invloed op de inhoud van een te nemen besluit. Het dienstbaar zijn naar de ene belanghebbende, leidt zo niet tot het minder dienstbaar zijn naar de andere belanghebbende. Als een bestuursorgaan op grond van het algemeen belang moet ingrijpen en handhaven, dient het bestuursorgaan te borgen dat het daarbij niet overvraagt. Dienstbaarheid moet daarmee een grondhouding van het bestuursorgaan zijn. Een dergelijke grondhouding geeft voor concrete situaties geen panklare oplossingen. Maar een dergelijke grondhouding dient wel door te werken in de oplossing die in concrete situaties worden gevonden. Een hulpmiddel bij die uitwerking kan zijn het door een werkgroep van de Vereniging voor bestuursrecht VAR opgestelde Handvest overheid-burger dat op 22 juni 2023 is aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[41] Uit het voorgaande volgt de plaats van het voorgestelde nieuwe artikel: in hoofdstuk 2 Awb na het reeds bestaande artikel 2:4 Awb over het verbod van vooringenomenheid en belangenverstrengeling. In de preconsultatie en internetconsultatie is verschillende keren de opmerking gemaakt dat wegens het abstracte karakter het dienstbaarheidsbeginsel niet rechtens afdwingbaar is of dat niet snel wegens strijd met het dienstbaarheidsbeginsel zal worden vernietigd doordat het geformuleerd is als een instructienorm aan het bestuursorgaan. Die opmerking is op zichzelf juist. Echter, het niet-naleven van het beginsel kan wel doorwerken. Het ontbreken van de juiste grondhouding kan bijvoorbeeld leiden tot een onzorgvuldige voorbereiding (artikel 3:2 Awb) of een onvolledige belangenafweging (artikel 3:4,

[37] Zie M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter', *NTB* 2020/73.
[38] M. Scheltema, 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1989, p. 20; Zie ook: M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter', *NTB* 2020/73.
[39] Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2013 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het bestuursprocesrecht van de Europese Unie (2012/2024(INL)) (2015/C 440/04), overweging M, eerste zin.
[40] Zie: Rb. Noord-Nederland 16 juli 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2868, r.o. 11; Rb. Amsterdam 26 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3010; Rb. Den Haag 20 augustus 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:9537; en Rb. Noord-Holland 13 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5452.
[41] https://verenigingbestuursrecht.nl/wp-content/uploads/2023/06/Handvest-overheid-burger.pdf.

eerste lid, Awb).[42] Bij een vernietiging wegens het zorgvuldigheidsbeginsel of bijvoorbeeld het motiveringsbeginsel kan dan ook aandacht besteed worden aan het dienstbaarheidsbeginsel waarmee een extra signaalfunctie wordt vervuld.[43] Daarmee is opname van dit beginsel meer dan alleen symbolisch, omdat het dienstbaarheidsbeginsel de door het bestuursorgaan te maken keuzes van een bestuursorgaan normeert, zoals ook andere beginselen dat doen.

3.2. Evenredigheid

3.2.1. Voorstel en achtergrond

3.2.1.1 Inleiding

Met de voorgestelde wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb wordt de werking van het geschreven evenredigheidsbeginsel verruimd. Deze wijziging heeft tot doel bestuursorganen als ultimum remedium de mogelijkheid te bieden om bij toepassing van een gebonden bevoegdheid in een formele wet een regel buiten toepassing te laten als die regel in een concreet geval zijn doel voorbijschiet, en mensen daardoor onevenredig hard worden geraakt. In de kinderopvangtoeslagaffaire is gebleken welke desastreuze gevolgen het ontbreken van een mogelijke evenredigheidscorrectie kan hebben. De wetgever geeft met de voorgestelde wijziging expliciete toestemming aan de uitvoerende macht om in uitzonderlijke gevallen een door de wetgever vastgestelde regel buiten toepassing te laten. Met de nieuwe formulering van artikel 3:4 Awb wordt het geschreven evenredigheidsbeginsel volledig gecodificeerd in de Awb. De betekenis van het ongeschreven evenredigheidsbeginsel zal daarmee binnen het bestuursrecht aan betekenis inboeten. Dit betekent overigens niet dat bij ieder besluit een evenredigheidstoets nodig is, of dat een besluit niet hard kan zijn: zo min als dit nu het geval is voor die gevallen waarin het geschreven beginsel al geldt. Ook wordt het verschil tussen gebonden en discretionaire bevoegdheden geenszins gerelativeerd. Het gaat er niet om dat bestuursorganen de afweging van de wetgever overdoen. Ook met het gewijzigde artikel 3:4, tweede lid, Awb blijft het buiten toepassing laten van een gebonden bevoegdheid een uitzondering, zoals dat nu ook het geval is bij gebonden bevoegdheden in lagere regels dan een formele wet. De voorgestelde wijziging betekent wel dat het resultaat voor een belanghebbende niet onevenredig mag zijn. In het bijzonder als grondrechten in het geding zijn of de bestaanszekerheid wordt ondergraven, is het noodzakelijk dat het bestuursorgaan een ultimum remedium beschikbaar heeft.

Met de voorgestelde wijziging wordt de werking van het geschreven evenredigheidsbeginsel mogelijk gemaakt bij gebonden bevoegdheden in formele wetten. Hiermee wordt aan bestuursorganen ruimte toegekend die naar huidig recht nog niet bestaat.[44] Thans kan dit beginsel volgens vaste rechtspraak alleen worden toegepast bij discretionaire bevoegdheden en bij gebonden bevoegdheden op een lager niveau dan de wet in formele zin. De wijziging betekent niet dat bij ieder besluit inzake een gebonden bevoegdheid een evenredigheidstoets moet plaatsvinden, maar alleen als een belanghebbende daarop een beroep doet of als het dossier daartoe aanleiding vormt. Met name bij geautomatiseerde besluiten zal die toets in het algemeen in de bezwaarfase plaats vinden. Ook wordt niet beoogd om aan bestuursorganen ruimte te geven om de afweging van de wetgever over te doen. Als de wetgever een keuze heeft gemaakt, is die keuze leidend, tenzij de effecten van toepassing in het concrete geval onevenredig blijken te zijn. In dat geval blijft de bepaling buiten toepassing. Net als bij gebonden bevoegdheden in lagere regels, zal in de meeste gevallen de toepassing van het wettelijk kader volstaan.

Met de wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb wordt voor het evenredigheidsbeginsel invulling gegeven aan de motie-Jetten/Marijnissen.[45] In de al eerder genoemde brief van 11 juli 2022, Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels,[46] is aangekondigd dat een aanpassing van de Awb wordt bezien waardoor bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet, door het bestuur en in laatste instantie de rechter een evenredigheidstoets kan worden gedaan. In dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt aan dat voornemen uitvoering gegeven. Tevens wordt aangesloten bij aanbevelingen van de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening en de Staatscommissie rechtsstaat.[47]

[42] Zo oordeelde de rechtbank Amsterdam in de uitspraak van 5 oktober 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:6331, dat sprake was van een onjuiste aanname en onvoldoende onderzoek, nu het bestuursorgaan, gelet op de beschikbare informatie te afwachtend was geweest: "Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college niet voldaan aan de op haar rustende zorgplicht. (...) Het blijven wachten (...), getuigt niet van een behulpzame en oplossingsgerichte overheid. Van het college had – kort gezegd – een actievere, burgergerichte houding mogen worden verwacht bij de begeleiding van [eiser] bij de behandeling van zijn aanvraag."
[43] Rechtbank Noord-Holland 28 augustus 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:8732.
[44] ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772.
[45] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 15.
[46] Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102, p. 10.
[47] Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, rapport *Blind voor mens en recht*, Den Haag 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 35867, nr. 5, pp. 72-73; en Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat*, Den Haag 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 869, p. XIII.

In het navolgende wordt toegelicht wat het wetsvoorstel verandert ten opzichte van de huidige situatie. Ingegaan wordt op de grenzen aan de evenredigheidstoets, het toetsingskader en de toetsingsintensiteit. In de artikelsgewijze toelichting wordt aandacht besteed aan de praktische toepassing van het gewijzigde 3:4, tweede lid, Awb met een stappenschema voor bestuursorganen. Voorts wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de verhouding tussen artikel 3:4 Awb en bijzondere wetten. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de verhouding tussen artikel 3:4 Awb en het Unierecht, artikel 120 van de Grondwet, het gelijkheidsbeginsel, het rechtseenheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het specialiteitsbeginsel.

3.2.1.2 Uitbreiding van de werking van het evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel vormt een grondslag om een regel buiten toepassing te laten, als de uitkomst van de onverkorte toepassing van die regel onevenredig is in het licht van de bedoeling van het wettelijk voorschrift. Dat beginsel is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, Awb. Dat luidt: "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". Op grond van de huidige tekst van artikel 3:4 Awb en de jurisprudentie daarover is toepassing van artikel 3:4, tweede lid, Awb alleen mogelijk in geval van discretionaire bevoegdheden (in alle soorten regels) en is toepassing van het ongeschreven evenredigheidsbeginsel mogelijk in geval van gebonden bevoegdheden in lagere regels. De toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij de uitvoering van formele wetten met gebonden bevoegdheden is thans in beginsel niet mogelijk. Daardoor blijven sommige evidente onevenredigheden in stand.[48] Dat klemt waar regels in het ene geval in een wet zijn opgenomen en in een ander geval in een algemene maatregel van bestuur, waardoor wel aan het evenredigheidsbeginsel kan worden getoetst, terwijl het inhoudelijk om gelijksoortige bepalingen gaat die de burger op dezelfde manier treffen. De terughoudendheid is gebaseerd op een uitleg van artikel 3:4, eerste lid, Awb. Die komt erop neer dat bij een gebonden bevoegdheid de formele wetgever al een afweging heeft gemaakt. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft deze uitleg in de grotekameruitspraak uit 2023 expliciet bevestigd, daarbij uitdrukkelijk aangevend dat toepassing van artikel 3:4, tweede lid, Awb thans niet mogelijk is bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet.[49] In dezelfde uitspraak beantwoordt de Afdeling bestuursrechtspraak vervolgens de vraag of een formele wet dan wel mag worden getoetst aan het (ongeschreven) evenredigheidsbeginsel. Ook daar ziet de Afdeling bestuursrechtspraak geen ruimte, behoudens in geval van niet door de wetgever verdisconteerde omstandigheden.[50] Deze uitzondering is gebaseerd op de zogenaamde contra-legem jurisprudentie, die inhoudt dat de rechter een wetsbepaling alleen buiten toepassing kan laten indien sprake is van bijzondere omstandigheden die niet of niet ten volle zijn meegenomen in de afweging van de wetgever.[51] Met de voorgestelde wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb verandert dit. Bestuursorganen krijgen ruimte om, ook bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet, als zij de wet in een concreet geval toepassen, te zorgen dat de uitkomst niet onevenredig is ten opzichte van het doel dat de wetgever met de wet voor ogen had. Met de wettelijke uitbreiding van het evenredigheidsbeginsel naar formele wetten is niet langer sprake van toetsing van een formele wet aan een ongeschreven rechtsbeginsel. Het bestuursorgaan kan de wet buiten toepassing laten in geval de gevolgen van strikte regeltoepassing onevenredig zijn gelet op de bedoeling van de wetgever.

De verschillende aspecten van het bovenstaande worden hieronder nader toegelicht.

3.2.2. Hoe werkt het evenredigheidsbeginsel?

3.2.2.1 Inleiding

Net als de meeste onderdelen van dit wetsvoorstel, richt de voorgestelde wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb zich primair tot bestuursorganen. In de literatuur wordt vooral aandacht besteed aan de invulling van het evenredigheidsbeginsel door de rechter. Van belang is echter dat het merendeel van de besluiten niet voor de rechter komt en het dus primair de verantwoordelijkheid van bestuursorganen is om te zorgen voor evenredige besluiten. De rechter oordeelt over de vraag of het bestuursorgaan dat goed heeft gedaan.

[48] Zie ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1610, waarbij de Afdeling bestuursrechtspraak uitging van een gebonden bevoegdheid tot terugvordering in de AWIR.
[49] ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, r.o. 9.5 en 9.6. Deze uitspraak is gewezen door een zogenoemde grote kamer, waarin ook rechters uit de Hoge Raad, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven zitting hadden.
[50] ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, r.o. 9.7 tot en met 9.13.
[51] De Afdeling bestuursrechtspraak noemt naast het Harmonisatiewetarrest (HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725) ook HR 19 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3679 (Bosentan); HR 18 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:729 (Binnenvaartschip); CRvB 19 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2622; CBb 29 maart 2022, ECLI:NL:CBB:2022:134. Zie ook paragraaf 7 van de conclusie van staatsraad A-G Snijders van 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1441, die vooraf ging aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 1 maart 2023.

De hoogste bestuursrechters hebben in zogenoemde grotekameruitspraken[52] in de afgelopen vijf jaren vier principiële uitspraken gedaan over het evenredigheidsbeginsel. De eerste betrof de evenredigheid bij de uitoefening van discretionaire bevoegdheden.[53] De tweede betrof de evenredigheid bij gebonden bevoegdheden in formele wetten.[54] De derde betrof de evenredigheid bij gebonden bevoegdheden in andere algemeen verbindende voorschriften dan formele wetten.[55] De vierde betrof de evenredigheid bij beleidsregels.[56] Dit wetsvoorstel beoogt alleen een inhoudelijke wijziging aan te brengen in de uitkomst van de tweede uitspraak. De voorgestelde wijziging van artikel 3:4 Awb betekent dat de grondslag voor een evenredigheidstoets bij gebonden bevoegdheden in formele wetten en andere algemeen verbindende voorschriften dan formele wetten in de toekomst ligt in dat artikel, in plaats van op het ongeschreven evenredigheidsbeginsel. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in geval van discretionaire bevoegdheden of beleidsregels en de jurisprudentie daarover.

3.2.2.2 Corrigerende werking

Het evenredigheidsbeginsel betekent niet dat bij ieder besluit een evenredigheidstoets nodig is. Dat wordt thans ook niet aangenomen voor discretionaire bevoegdheden of gebonden bevoegdheden in andere regels dan formele wetten, waarop het evenredigheidsbeginsel al onverkort van toepassing is. Bovendien leidt een evenredigheidstoets niet altijd tot het oordeel dat een besluit onevenredig is. In een recente overzichtsuitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het evenredigheidsbeginsel als volgt samengevat.

> De ratio van het evenredigheidsbeginsel is niet het volledig tegengaan van nadelige gevolgen van besluitvorming, maar het voorkomen van onnodig zware gevolgen in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Een besluit met harde of ingrijpende gevolgen is daarom niet per definitie een onevenredig besluit. Omgekeerd kan een besluit met minder ingrijpende gevolgen ook onevenredig zijn, bijvoorbeeld omdat de met het besluit te dienen doelen in verhouding minder zwaar wegen.[57]

Het evenredigheidsbeginsel betekent niet dat het individuele belang altijd zwaarder weegt dan het algemene belang, ter behartiging waarvan een bevoegdheid in het leven is geroepen. Zo vormt een zwakke financiële positie van de geadresseerde van een boetebesluit geen grond om geen sanctie op te leggen, wel om daarmee rekening te houden bij de hoogte van een boete. Voorop staat de bedoeling van de regelgever (de formele bijzondere wetgever of het bestuursorgaan met regelgevende bevoegdheid).

Bij een discretionaire bevoegdheid valt de corrigerende werking van het evenredigheidsbeginsel deels samen met de belangenafweging van artikel 3:4, eerste lid, Awb, omdat dan reeds de belangen die een besluit eventueel onevenredig maken, bij de afweging moeten worden betrokken, maar daarna(ast) kan aan het eind van de besluitvorming een toets aan het evenredigheidsbeginsel aanleiding zijn voor een correctie. Bij een gebonden bevoegdheid is de belangenafweging begrensd door de bevoegdheidsverlenende regel die het bestuursorgaan moet toepassen. Dit wordt in artikel 3:4, eerste lid, Awb tot uitdrukking gebracht met de woorden "voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit", waarmee het specialiteitsbeginsel tot uitdrukking is gebracht. Zie paragraaf 5.3.2 van deze toelichting. Bij een gebonden bevoegdheid is de evenredigheidsafweging daarmee geen onderdeel van de belangenafweging van artikel 3:4, eerste lid, Awb. Een eventuele evenredigheidstoets vindt bij een gebonden bevoegdheid plaats na de belangenafweging.[58] Het bestuursorgaan kan bij de uitoefening van een gebonden bevoegdheid met het evenredigheidsbeginsel de uitkomst van de belangenafweging corrigeren. Daarmee werkt het beginsel als het eerdergenoemde veiligheidsventiel. Daarmee wordt ook duidelijk dat een evenredigheidstoets een gebonden bevoegdheid niet verandert in een discretionaire bevoegdheid en dat de uit het specialiteitsbeginsel volgende beperking van de af te wegen belangen niet ongedaan wordt gemaakt.

3.2.2.3 Evenredigheid in de uitvoeringspraktijk

Uitgangspunt is dat met mogelijke onevenredigheden al rekening wordt gehouden bij het opstellen van de wet en de inrichting van de uitvoering. De uitvoeringstoets is hierbij een belangrijk instrument. Bestuursorganen zullen bij de inrichting van de uitvoeringsprocedure willen zorgen voor

[52] In een grote kamer wordt de uitspraak met het oog op de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling gedaan door vijf rechters die doorgaans hun hoofdfunctie bij verschillende hoogste bestuursrechters.
[53] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (drugspand Harderwijk).
[54] ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772.
[55] CBB 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190.
[56] CRvB 15 mei 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:700.
[57] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922, r.o. 8.3.
[58] In r.o. 6.7 van de uitspraak van 26 maart 2024 overweegt het CBb dat bij een discretionaire bevoegdheid de toepassingsvoorwaarden gebonden kunnen zijn.

evenredige uitvoering van wetten, om zo hun maatschappelijke taak conform het doel van de wet zo goed mogelijk te vervullen. De wetgever heeft de primaire taak om te zorgen voor evenredige wetten met een duidelijk omschreven doel en met ruimte voor de uitvoering om knelgevallen op te lossen, rekening houdend met hetgeen door bestuursorganen in uitvoeringstoetsen op dit punt wordt aangegeven. Vervolgens zal het bestuursorgaan (zeker bij geautomatiseerde uitvoering) het proces in de uitvoeringspraktijk zodanig inrichten dat onevenredige uitkomsten zo veel mogelijk worden voorkomen.[59] De inventarisaties van hardheden laten zien dat er in sommige gevallen achterstallig onderhoud is. Ook voor de toekomst valt niet uit te sluiten dat een wet niet geheel aan dat ideaal voldoet. Dan is, als ultimum remedium, een veiligheidsventiel nodig, dat thans ontbreekt. Soms definiëren bestuursorganen vooraf de gevallen waarbij een volledig geautomatiseerd proces niet verantwoord is en die een individuele beoordeling vergen. Dat verandert niet met de voorgestelde wetswijziging. Hierdoor ontstaat een uitvoering die in beginsel al evenredig is. Een individuele evenredigheidstoets is dan slechts aan de orde als hierop een beroep wordt gedaan of als uit het dossier blijkt van relevante omstandigheden die afwijken van hetgeen gebruikelijk is. Daarnaast bestaat bij de behandeling van een eventueel bezwaarschrift volop ruimte om als de gronden van het bezwaar daar aanleiding toe geven alsnog een evenredigheidstoets te doen. Als een primair besluit niet geautomatiseerd tot stand komt en uit het dossier blijkt dat geen sprake is van een standaard geval, bestaat meer ruimte om te bezien of aanleiding bestaat de regels of het beleid buiten toepassing te laten en hoeft niet tot de bezwaarfase te worden gewacht. Ook in dat geval is een evenredigheidstoets alleen aan de orde als er een concrete aanleiding is.

Bij bulkbesluiten die grotendeels routinematig tot stand komen, geschiedt de vergaring van de nodige kennis voor het te nemen besluit via het aanvraagformulier. Voor zover de besluitvorming in beginsel geautomatiseerd verloopt, kan dat zo blijven. Dat kan ook niet anders als dergelijke bevoegdheden geautomatiseerd en in grote aantallen worden uitgeoefend. Als een bestuursorgaan pas in de bezwaarfase op de hoogte komt van bijzondere omstandigheden, kunnen die bij een (laagdrempelige) behandeling van dat bezwaar worden betrokken.

3.2.2.4 Omvang van de evenredigheidstoets
Bij gebonden bevoegdheden in formele wetten is de wet het uitgangspunt. Het bestuursorgaan treedt niet in de motieven voor de keuze van de regelgever. Met name als aan een bepaling politiek-bestuurlijke afwegingen ten grondslag liggen, kunnen deze afwegingen niet op hun evenredigheid worden getoetst. Deze maatstaf ligt al besloten in de uitspraak van het CRvB, die kaders geeft voor exceptieve toetsing van regels aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur.[60] Voor formele wetten (waar die uitspraak niet op zag) geldt dat uitgangspunt eveneens. Om deze reden kunnen bijvoorbeeld belastingtarieven of de wettelijk vastgestelde hoogte van uitkeringen niet met een beroep op het evenredigheidsbeginsel ter discussie worden gesteld. Hieruit volgt ook dat een bestuursorgaan een wet niet onverbindend kan verklaren.

Zoals uit de rechtspraak volgt, kent een toets aan het evenredigheidsbeginsel drie stappen: is het besluit geschikt voor het beoogde doel, is het noodzakelijk om dat doel te bereiken en is het besluit overigens evenwichtig (of evenredig in strikte zin).[61] Daarbij worden de door de wetgever gemaakte keuzes niet overgedaan, maar wordt bezien of de effecten van een besluit in verhouding staan tot de met dat besluit te dienen doelen. Het bestuursorgaan stelt de geschiktheid en de noodzakelijkheid bij een dergelijke bepaling maar één keer vast, bij de voorbereiding van de wet, dan wel bij invoeringstoetsen en evaluaties, maar niet bij iedere individuele casus. De geschiktheid en de noodzakelijkheid hoeven niet bij ieder besluit opnieuw individueel te worden beoordeeld. Zonder aanwijzingen voor het tegendeel, mag worden uitgegaan van de evenredigheid van de regel. Wel is denkbaar dat de toepassing van een regel onder omstandigheden niet evenredig is en in het betreffende geval buiten toepassing moet blijven. De regering wil met de voorgestelde wijziging echter niet op voorhand uitsluiten dat na verloop van tijd blijkt dat sprake is van een onevenredigheid voor een bepaalde categorie gevallen. Niet op voorhand kan worden uitgesloten dat de regeling voor een bepaalde categorie gevallen toch ongeschikt of (in deze vorm) niet noodzakelijk blijkt te zijn. Het is daarom zaak dat een bestuursorgaan oog blijft houden voor signalen die aanleiding kunnen geven om dat eerdere oordeel over de geschiktheid en de noodzakelijkheid te heroverwegen.

Het is belangrijk dat de motieven van de regelgever goed kenbaar zijn, omdat een evenredigheidstoets gaat over de verhouding tussen het effect van een besluit en het met dat besluit de dienen doel. De regelgever dient zich daarom bij voorkeur in de toelichting bij de regeling uit te laten over dat doel. Het doel kan ook blijken uit de parlementaire geschiedenis of uit het systeem

[59] Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 11 juli 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102).
[60] CRvB 1 juli 2029, ECLI:NL:CRVB:2019:2016, r.o. 7.5.1.
[61] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (drugspand Harderwijk).

van de wet. Van belang is dat een bestuursorgaan dat een regel uitvoert, weet waarom de regel is ingevoerd. De keuze voor de instrumenten, en als dat aan de orde is, de reden waarom bepaalde alternatieven zijn verworpen, kunnen bijdragen aan de beantwoording van de vraag of een besluit geschikt, noodzakelijk of evenwichtig is.[62]

De Afdeling bestuursrechtspraak[63] onderscheidt voor de intensiteit van de toetsing twee oriëntatiepunten: (i) de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen en (ii) de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbenden aantast. Ook bij gebonden bevoegdheden in formele wetten kan het bestuursorgaan de intensiteit van een evenredigheidstoets inrichten. Dat betekent dat de intensiteit van de toetsing afhangt van de in het geding zijnde belangen. Zo zal bij besluiten waarbij grondrechten of de bestaanszekerheid in het geding zijn, een evenredigheidstoets intensiever zijn dan bij zaken waarbij minder grote belangen spelen. Juist bij grondrechten of de bestaanszekerheid is het noodzakelijk dat een ultimum remedium beschikbaar is. De toets kan minder intensief zijn als het besluit of het toepassen van een regel uit de wet minder ingrijpende gevolgen heeft of als het effect voor alle betrokkenen min of meer hetzelfde uitpakt. Waar in de belangenafweging ook de belangen van derden zijn betrokken, kan een evenredigheidstoets de belangen van die derden niet opzij zetten.[64] Het ontbreken van de belangen van derden kan een grond vormen voor een intensievere toets.[65]

Het bestuursorgaan kan de evenredigheidstoets voor een groot deel al doen voorafgaand aan de behandeling van een individuele aanvraag. In de ideale situatie gebeurt dat zelfs voorafgaand aan het vaststellen van de wet, bij de uitvoeringstoets en bij andere vormen van overleg tussen de uitvoering en de beleids- en wetgevingsafdelingen van de ministeries. Bij decentrale bestuursorganen vindt dit overleg gewoonlijk plaats met de koepelorganisaties. Zo zou het bestuursorgaan kunnen constateren dat slechts één manier is voorgeschreven om te bewijzen dat een belanghebbende aan een voorwaarde voldoet, hetgeen kan leiden tot het afwijzen van aanvragen van belanghebbenden die wel behoren tot de doelgroep waarvoor de wet is bedoeld. De wet kan dan nog aan de bevindingen van dat overleg worden aangepast. Het bestuursorgaan kan de uitvoering inrichten op basis van dat overleg en eventuele wijzigingen als gevolg van de inbreng van de Staten-Generaal. Duidelijk is dan wat met de wet wordt beoogd, waar zich in de uitvoering knelpunten zouden kunnen voordoen, waar die knelpunten gelet op het doel van een bepaling onvermijdelijk zijn en waar sommige gevolgen van de wet kunnen worden beperkt. Op basis daarvan kan een (al dan niet geautomatiseerd) uitvoeringsproces worden ingericht waarbij de hoofdstroom van de gevallen probleemloos kan worden afgedaan en waar eventueel indicatoren kunnen worden ingebouwd voor een behandeling in afwijking van de hoofdstroom. Daarvoor kan een beleidsregel worden opgesteld of kunnen indicatoren in een uitvoeringsinstructie worden opgenomen. Meestal zullen bij een beroep op het evenredigheidsbeginsel argumenten worden aangevoerd die het bestuursorgaan al in eerdere zaken heeft beoordeeld. In dat geval zal het bestuursorgaan bij de toets van de evenredigheid van de regel kunnen verwijzen naar de wetsgeschiedenis, de uitvoeringstoets en ontwikkeld beleid en daarbij gebruik maken van teksten uit eerdere besluiten.

3.2.2.5 Zorgvuldige voorbereiding en onderzoeksplicht

Met de voorgestelde wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb ontstaat geen nieuwe verplichting voor een bestuursorgaan om op zoek te gaan naar omstandigheden die zouden kunnen leiden tot de conclusie dat een besluit niet evenredig is. Van bestuursorganen die nu al maatwerk leveren in geval van bijzondere omstandigheden, kan worden geleerd dat die toepassing geen aanvullende afweging vergt in ieder dossier, maar wel ruimte geeft als blijkt dat onverkorte regeltoepassing tot onevenredige uitkomsten leidt.[66] Wel dient een bestuursorgaan op grond van het huidige artikel 3:2 Awb de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Hierbij valt onderscheid te maken tussen begunstigende en belastende besluiten. Een bestuursorgaan kan op dezelfde wijze een besluit voorbereiden als thans het geval is. Uit de toelichting bij artikel 3:2 Awb volgt dat bij dit verzamelen voor verschillende typen besluiten een verschillende mate van nauwkeurigheid, omvang en diepgang kan worden gehanteerd.[67]

Bij de inrichting van een aanvraagprocedure voor een begunstigend besluit zal worden nagedacht over de criteria en hoe een aanvrager kan aantonen dat deze aan die criteria voldoet. Bij een discretionaire bevoegdheid is er meer aanleiding om in een formulier met open vragen de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. In dat geval is het aan

[62] Zie ABRvS 24 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1666, r.o. 12.1.
[63] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (drugspand Harderwijk), r.o. 7.9.
[64] ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678, r.o. 6.1.
[65] CBb 23 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:557.
[66] SVB, *Onder de motorkap: analyse Garage de bedoeling. september 2016 tot heden*, Amstelveen: SVB 2019.
[67] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 64.

de aanvrager om, gelet op artikel 4:2 Awb, die gegevens te verschaffen. Bij een gebonden bevoegdheid kan het bestuursorgaan het onderzoek in eerste instantie beperken tot de gegevens die relevant zijn voor de belangenafweging van artikel 3:4, eerste lid, Awb.

Belastende besluiten komen in het algemeen niet op initiatief van de geadresseerde van een besluit tot stand. Dat gegeven stelt hoge eisen aan de zorgvuldige voorbereiding van een besluit. In het algemeen is er al contact tussen het bestuursorgaan en de geadresseerde van het besluit voorafgaand aan het nemen van dat besluit. Dit volgt uit de artikelen 4:7 en 4:8 Awb en voor boetes uit artikel 5:53 Awb. Dat contact biedt de mogelijkheid de evenredigheid van een voorgenomen besluit te onderzoeken. Bij boetes is op grond van het EVRM al een volle toetsing aan het evenredigheidsbeginsel voorgeschreven.

In de meeste gevallen zal een belanghebbende een beroep op het evenredigheidsbeginsel baseren op de stelling dat de toepassing van de regel tot een onevenwichtige uitkomst leidt. Niet uitgesloten kan worden dat in dat beroep de stelling besloten ligt dat strikte toepassing van een regel in het individuele geval contraproductief is, zonder dat de regel als zodanig ter discussie wordt gesteld. In dat geval wordt niet (alleen) de evenwichtigheid of evenredigheid in strikte zin ter discussie gesteld, maar mogelijk ook de geschiktheid of de noodzakelijkheid van het betreffende besluit. Van een belanghebbende mag worden verwacht dat deze een dergelijk beroep concreet onderbouwt.

3.2.2.6 Voorbeelden
Voorbeelden van gevallen waarin de toepassing van een regel onevenredig uitpakt, kunnen worden ontleend aan jurisprudentie over gebonden bevoegdheden uit andere algemeen verbindende voorschriften dan formele wetten.[68] Van onevenredigheid kan bijvoorbeeld sprake zijn als de cumulatie van regels in een heel bijzonder geval tot een onevenredige uitkomst leidt of dat de voorgeschreven manier om aan te tonen dat een aanvrager aan alle voorwaarden voldoet (zoals bepalingen over de te leveren bewijsstukken of de aanvraagtermijnen, niet in alle gevallen geschikt blijkt te zijn. Dan kan het onder omstandigheden onevenredig zijn om de overschrijding van een termijn waarbinnen een belanghebbende had moeten reageren tegen te werpen.[69] Ook kan sprake zijn van op elkaar inwerkende regelstelsels, waarbij strikte toepassing van de ene regel leidt tot onevenredige gevolgen bij de toepassing van een tweede regel. Dit komt bijvoorbeeld voor bij zogenoemde multiprobleemhuishoudens.[70] In dergelijke situaties kunnen de betrokken bestuursorganen in onderling overleg bezien welke besluiten in een specifieke situatie nodig zijn en aan welke regel het meeste gewicht toekomt. Zoals opgemerkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht, kan daarbij ook de in dat voorstel opgenomen nieuwe coördinatieregeling voor de Awb dienstig zijn.[71]

Daarnaast is denkbaar dat bij de uitvoering van de regeling signalen worden opgevangen dat structureel onevenredige effecten optreden. Ook in dat geval zal de regelgever aanleiding hebben de regeling aan te passen, maar het uitvoerend bestuursorgaan kan met toepassing van een hardheidsclausule of het gewijzigde artikel 3:4, tweede lid, Awb op die wijziging anticiperen.[72] Zeker bij oudere wetten zal het doel niet expliciet blijken uit de wet of de memorie van toelichting, maar in belangrijke mate kunnen worden afgeleid uit de parlementaire geschiedenis of het systeem van de wet. Als de toepassing van een dergelijke oudere wet in bepaalde situaties niet evenredig meer blijkt te zijn (bijvoorbeeld omdat de opstellers de gevolgen niet geheel hebben overzien of omdat de maatschappelijke opvattingen zijn gewijzigd[73]) zal het evenredigheidsbeginsel soms de enige mogelijkheid zijn om onrecht te voorkomen. Het gewijzigde artikel 3:4 Awb is dan het ultimum remedium tegen besluiten met onevenredige gevolgen.

3.3. 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

[68] CRvB 29 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2202, r.o. 4.6. Zie ook Rb. Gelderland 9 november 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:5972, *AB* 2022/69 m.nt. R.G. Becker en J.E. Esser. Uit r.o. 3.7: "Deze doelen zijn tweeledig, namelijk enerzijds het bieden van een simpele en heldere manier om het dagloon te berekenen, maar anderzijds ook een methode waarmee een voor de betrokkene representatief dagloon wordt vastgesteld. Aan dit laatste doel schiet strikte toepassing van artikel 16, eerste lid, van het Dagloonbesluit in dit geval voorbij."
[69] ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:828, waarin de gevolgen van een toerekenbare termijnoverschrijding met toepassing van artikel 3:4, tweede lid, Awb werden gemitigeerd.
[70] Zie Kamerstukken II 2018/19, 34477, nr. 63.
[71] Kamerstukken II 2018/19, 35256 nr. 3, p. 12. Deze regeling bevat, ter vervanging van de huidige afdeling 3.5 Awb, een procedure waarmee bestuursorganen samenhangende besluiten procedureel op elkaar kunnen afstemmen.
[72] Zie voor een pleidooi voor een responsieve benadering door de Belastingdienst: J.D. Baron, Evenredigheid bij beleid, WFR 2025/183.
[73] Zie ook CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726 (dringende reden) r.o. 4.3.2.

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.[74] Ook uit onderzoek in opdracht van de Rijksoverheid blijkt dat 33% van de ondervraagden teksten en informatie van de overheid moeilijk of onbegrijpelijk vindt.[75] Het onderzoek laat ook zien dat de ondervraagden de begrijpelijkheid het belangrijkste onderdeel vinden van goede dienstverlening.[76] Veel bestuursorganen werken al aan begrijpelijke overheidsinformatie, zoals begrijpelijke motivering van besluiten. [77] Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondersteunt hen daarbij.[78] Ook uit de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman volgt dat de motivering voor de burger begrijpelijk moet zijn. Het is echter van belang dat dit geen vrijblijvende 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. Het wetsvoorstel voert hiermee de motie-Teunissen c.s. uit die op 19 oktober 2023 werd ingediend bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[79] 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.[80] 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.[81]

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. De begrijpelijkheid van de motivering moet in deze gevallen worden afgestemd op de doelgroep en niet op de individuele belanghebbende. 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. Het gebruik van juridische termen kan ook passend zijn op mbo-1 taalniveau mits deze termen begrijpelijk worden uitgelegd. Gestreefd dient te worden naar een zo groot mogelijke begrijpelijkheid voor de doelgroep van een besluit. Indien een standaardtekst voor een duidelijke doelgroep wordt geschreven, kan de begrijpelijkheid op deze doelgroep worden afgestemd.

Er zijn verschillende manieren om een tekst begrijpelijk te maken.[82] 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.

[74] 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: https://nos.nl/artikel/2307397-moeilijke-overheidsbrieven-moeten-duidelijker-snap-jij-dit.

[75] Pieterson, *Oordeel Burgers en Ondernemers over Overheidsdienstverlening* (in opdracht van BZKhet ministerie voorvan Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2020, p. 15, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 26643, nr. 721.

[76] Pieterson, *Oordeel Burgers en Ondernemers over Overheidsdienstverlening* (in opdracht van BZK), 2020, p. 9.

[77] 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).

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

[79] Kamerstukken II 2023/24, 36410 VII, nr. 60.

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

[81] Zie bijvoorbeeld G.G. van der Bruggen, 'Klare taal in uitspraken. Meer dan stijl alleen', *NJB* 2020/1808. De auteur 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.

[82] 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/.

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.[83] Daarna kan de ontvanger door die motivering voldoende overtuigd 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.

3.4. 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.[84] Beleidsregels bevorderen zo een consistente bevoegdheidsuitoefening en dragen eraan bij dat het optreden van een bestuursorgaan beter voorspelbaar en controleerbaar wordt.[85] 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.[86] 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.[87] Deze jurisprudentie zal in de Awb worden bevestigd door het schrappen van de woorden "wegens bijzondere omstandigheden" in artikel 4:84 Awb.

3.5. Bestuursrechtelijke geldschulden

3.5.1. Aanleiding en doelstelling

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen in titel 4.4 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.[88] Tegelijkertijd kunnen bestuursrechtelijke geldschulden aan de overheid zeer ingrijpende gevolgen hebben voor mensen.[89] Wanneer niet op tijd wordt betaald, kunnen mensen door de invordering in

[83] Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat* (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020, p. 73, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 289.
[84] 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.
[85] Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 114-115.
[86] 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.
[87] ABRvS 17 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2290.
[88] W. den Ouden e.a., *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29279, nr. 194.
[89] Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat* (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020, p. 75, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 289.

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.[90] Dit aantal is gestegen naar 747.560 huishoudens op 1 januari 2024. Ruim 60% (456.960 huishoudens) had op 1 januari 2024 langdurige problematische schulden.[91]
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.[92] Met deze aanpak wil de regering onder meer problematische schulden voorkomen en verhelpen.[93] 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.[94] 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.[95] 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.[96]

3.5.2. 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 wordt 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 Awb 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.[97] Omdat uit de tekst van de wet niet blijkt dat een betalingsregeling wordt begrepen in de term uitstel van betaling en juist behoefte bestaat aan een betalingsregeling (zoals betaling in termijnen, periodieke verrekening of een andere vorm), wordt de term "uitstel van betaling" overal vervangen door "betalingsregeling". In een definitiebepaling in artikel 4:85 Awb wordt dit vastgelegd.

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.

---

[90] https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/.
[91] Er is sprake van een langdurige problematische schuld als een huishouden drie peilmomenten op rij (1 januari 2022, 2023 en 2024) problematische schulden had.
[92] 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).
[93] 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.
[94] Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb (*Stb.* 2020, 500).
[95] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Pioniertraject behoorlijke en effectieve invordering, Den Haag: 2017, te raadplegen via https://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl/sites/default/files/Verslag%20pioniertraject%20Behoorlijke%20en%20effectieve%20invordering.pdf.
[96] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Pioniertraject behoorlijke en effectieve invordering, Den Haag: 2017, p. 4; W. den Ouden e.a., *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29279, nr. 194, p. 87.
[97] Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 33 en 43.

Mensen zijn er echter niet altijd van op de hoogte dat zij om een betalingsregeling kunnen vragen.[98] 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.[99] 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.[100] Om die reden wordt thans voorgesteld de betalingsregeling expliciet te regelen. Zowel het bestuursorgaan als de betalingsplichtige kan het initiatief voor een betalingsregeling nemen. Om te zorgen dat de betalingsplichtige op de hoogte is van de mogelijkheid om een betalingsregeling te kunnen verzoeken wordt in de artikelen 4:86 en 4:112 Awb voorgesteld in de beschikking op deze mogelijkheid te wijzen. Daarnaast wordt in het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 4:94, Awb voorgeschreven dat een bestuursorgaan actief onderzoekt of een betalingsregeling nodig is als een op te leggen of opgelegde geldschuld mogelijk ernstige gevolge heeft voor de bestedingsruimte van de geadresseerde. 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 de betalingsplichtige voldoende duidelijk is wat de inhoud en voorwaarden bij de betalingsregeling zijn. Een betalingsregeling is een beschikking, zodat daartegen bezwaar en vervolgens beroep open staat.

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 Awb zodanig aan te passen dat geen wettelijke rente is verschuldigd tijdens de looptijd van een betalingsregeling of tijdens de schorsing van de verplichting tot betaling door de rechter, indien het een natuurlijk persoon betreft en die betalingsregeling verband houdt met het ontbreken van onvoldoende betalingsruimte.. Wanneer om die reden een betalingsregeling wordt afgesproken, houdt dat 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. In geval de betalingsregeling om een andere reden wordt verleend, bijvoorbeeld in afwachting van de uitkomst van een bezwaar- of beroepsprocedure, blijft de wettelijke rente in beginsel verschuldigd. Het bestuursorgaan dient dat dan wel uitdrukkelijk in de beschikking waarmee uitstel wordt verleend of de betalingsregeling wordt getroffen, te vermelden.

Tenslotte wordt de bevoegdheid om te verrekenen beperkt wanneer een betalingsregeling is getroffen. In die gevallen is het vanuit het burgerperspectief niet redelijk dat het bestuursorgaan tot verrekening overgaat in afwijking van de betalingsregeling. Verrekening als onderdeel van de betalingsregeling blijft uiteraard wel mogelijk.

Verbetering informatiepositie
Ten tweede wordt een aanpassing voorgesteld om de informatiepositie te verbeteren. In artikel 4:86 Awb 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.[101] 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

[98] W. den Ouden e.a., *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29279, nr. 194, p. 131; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Pioniertraject behoorlijke en effectieve invordering, Den Haag: 2017, p. 4.
[99] Uit de evaluatie van de geldschuldentitel bleek bijvoorbeeld dat het ontbreken van een expliciete regeling van de betalingsregeling tot onduidelijkheden leidt. Zie p. 66-67 van W. den Ouden e.a., *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29279, nr. 194.
[100] W. den Ouden e.a., *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29279, nr. 194, p. 66-67.
[101] W. den Ouden e.a., *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29279, nr. 194, p. 87.

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 (artikel 4:94a Awb). 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 Awb is ingevoerd, beschrijft het belang van de grondslag voor kwijtschelding om de schuldenproblematiek te beperken en onnodige vergroting van schulden te voorkomen.[102] Afwijkende regelingen omtrent kwijtschelding kunnen in sommige gevallen belemmerend werken bij het aanpakken en oplossen van schulden.[103]

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.

3.6. Bezwaar- en beroepstermijn

3.6.1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de Awb op enkele onderdelen met betrekking tot de bezwaar- en beroepstermijn te wijzigen. Om overschrijding van de termijn zo veel mogelijk te voorkomen, wordt voorgesteld om de rechtsmiddelenclausule onder besluiten te verduidelijken en aan te vullen. Een andere wijziging heeft tot doel om bestuursorganen en bestuursrechters meer ruimte te geven om een overschrijding van de bezwaar- of beroepstermijn verschoonbaar te achten. Met deze voorstellen wordt beoogd om meer rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van mensen en daarmee de toegang tot het recht te versterken.

3.6.2. Lengte termijn

Op grond van artikel 6:7 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 in een bijzondere wet een uitzondering is gemaakt.[104] 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.[105] 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.[106] 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.[107]

In de memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb zijn de voor- en nadelen van een uniforme bezwaar- en beroepstermijn tegen elkaar afgewogen.[108] Een belangrijk argument voor uniformiteit is dat rechtszoekenden zich niet telkens in ieder afzonderlijk geval hoeven te verdiepen in de geldende regeling en niet bedacht hoeven te 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

[102] Kamerstukken II 2019/20, 35477, nr. 3, p. 1.
[103] Kamerstukken II 2019/20, 35477, nr. 3, p. 7.
[104] Slechts in geval van dringende 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 Wet ambtenaren defensie en artikel 75k van de Ziektewet.
[105] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 124.
[106] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 4.
[107] Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 5, p. 7-8.
[108] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, 124-125.

mogelijke duidelijkheid. Uniformiteit draagt daaraan bij. Daarom houdt de regering vast aan de uniforme bezwaar- en beroepstermijn van zes weken.

3.6.3. Wijzigingen rechtsmiddelenclausule

Overschrijding van de bezwaar- en beroepstermijn kan grote gevolgen hebben voor belanghebbenden. Hun bezwaar of beroep wordt dan immers in beginsel niet inhoudelijk behandeld. Daarom is het belangrijk dat zo duidelijk mogelijk wordt gecommuniceerd over deze termijn. Om dat te bevorderen, wordt voorgesteld om de rechtsmiddelenclausule onder besluiten en uitspraken op enkele punten te wijzigen en aan te vullen. Om verwarring over het einde van de termijn te voorkomen, moet voortaan de einddatum van de termijn worden vermeld in plaats van de lengte van de termijn. Daarnaast moet erop worden gewezen dat het niet tijdig indienen van een bezwaar- of beroepschrift kan leiden tot niet-ontvankelijkverklaring. Ook moet worden vermeld dat het mogelijk is om een pro-formabezwaarschrift of -beroepschrift in te dienen. Hierdoor is het mogelijk om op een laagdrempelige manier binnen de termijn bezwaar te maken of beroep in te stellen, waarna er nog tijd is om de gronden van het bezwaar of beroep te formuleren en daarvoor nader onderzoek te doen, advies in te winnen of hulp in te schakelen. In de praktijk blijken vooral professionele, vaker procederende partijen van deze mogelijkheid op de hoogte te zijn. Met deze wijziging wordt beoogd op dit punt een meer gelijke uitgangspositie te creëren, ook voor niet-professionele partijen.

3.6.4. Meer ruimte voor verschoonbaarheid van termijnoverschrijding

Achtergrond

Indien een bezwaar- of beroepschrift na afloop van de termijn wordt ingediend, verklaart het bestuursorgaan of de bestuursrechter het bezwaar of beroep in beginsel niet-ontvankelijk. 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 wegens overschrijding van de termijn 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.

Tot enkele jaren geleden 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 volgen de hoogste bestuursrechters een nieuwe lijn, die inhoudt dat de tijdigheid van een bezwaarschrift niet meer ambtshalve of op aangeven van het bestuursorgaan wordt beoordeeld in de beroepsprocedure.[109] 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, werd het artikel jarenlang strikt toegepast. Slechts in uitzonderlijke gevallen werd een beroep op artikel 6:11 Awb gehonoreerd. Kenmerkend voor deze strikte lijn is een geval waarin iemand te maken krijgt met ziekte of een ongeval. Dit was op zichzelf onvoldoende om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. Voor zover diegene zelf niet in staat was om, desnoods op nader aan te voeren gronden, een rechtsmiddel aan te wenden, werd verwacht dat diegene iemand inschakelde voor de behartiging van de belangen. Slechts in zeer bijzondere gevallen, waarin aannemelijk werd gemaakt dat er geen mogelijkheid was om daarvoor zorg te dragen, werd een uitzondering op dit uitgangspunt aanvaard.[110] Het overlijden van een partner of ander naast familielid was doorgaans geen reden voor verschoonbaarheid.[111] De regering is van oordeel dat op deze wijze de lat voor verschoonbaarheid te hoog werd gelegd.

[109] 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.
[110] Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1029.
[111] Zie bijvoorbeeld CBb 3 maart 2020, ECLI:NL:CBB:2020:130; CRvB 29 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4110.

De regering waardeert het dan ook positief dat de hoogste bestuursrechters met een uitspraak van een grote kamer van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 30 januari 2024[112] een koerswijziging hebben ingezet. Deze uitspraak is voorafgegaan door een conclusie van raadsheer advocaat-generaal Widdershoven.[113] Uit de uitspraak blijkt dat de preconsultatieversie van dit wetsvoorstel mede de aanleiding was voor het vragen van een conclusie en voor het inzetten van de koerswijziging. Kern van de koerswijziging is dat bezwaar- en beroepstermijnen minder strikt moeten worden gehandhaafd dan voorheen en dat er dus een ruimhartigere benadering moet zijn van verschoonbaarheid van termijnoverschrijding. Daarbij moet met name meer rekening worden gehouden met bijzondere omstandigheden die de indiener van het bezwaar- of beroepschrift betreffen.

In lijn met deze koerswijziging wordt voorgesteld om ook in de tekst van artikel 6:11 Awb een ruimhartigere benadering van verschoonbaarheid tot uitdrukking te brengen. Belangrijk onderdeel van de wijziging is dat 'bijzondere omstandigheden die de indiener betreffen' uitdrukkelijk worden vermeld als grond voor verschoonbaarheid. Benadrukt wordt dat dit niet uitsluitend gevallen betreft waarin iemand fysiek of mentaal buiten staat is om een bezwaar- of beroepschrift in te dienen of daarvoor iemand anders in te schakelen. Allerhande gebeurtenissen aan de zijde van de indiener zelf of externe gebeurtenissen die de indiener raken kunnen ertoe leiden dat het bezwaar- of beroepschrift redelijkerwijs niet tijdig kon worden ingediend. Daarbij biedt het begrip 'redelijkerwijs' de ruimte aan bestuursorganen en de bestuursrechter om recht te doen aan de omstandigheden van het geval en rekening te houden met onder meer de hoedanigheid, deskundigheid en professionaliteit van de indiener en met het samenstel van partijen dat bij de zaak is betrokken. Op deze manier kan recht worden gedaan aan de menselijke maat en rekening worden gehouden met het doenvermogen van de indiener. Dit geldt ook voor gevallen waarin iemand zich laat bijstaan door een derde. Daarbij geldt wel de kanttekening dat bij professionele rechtshulpverleners de lat voor verschoonbaarheid hoger kan worden gelegd.

In de eerdergenoemde uitspraak van de grote kamer is overwogen dat artikel 6:11 Awb aan bestuursorganen en de bestuursrechter geen ruimte biedt om bij de beoordeling van verschoonbaarheid acht te slaan op de belangen die met het materiële geschil zijn gemoeid. Dit betekent dat volgens de grote kamer geen rol mag spelen of het betrokken besluit bijvoorbeeld het levensonderhoud van de indiener direct raakt, grote financiële gevolgen heeft of fundamentele rechten van de indiener raakt. De regering vindt dit onwenselijk. Daarom wordt een aanpassing voorgesteld die inhoudt dat niet-ontvankelijkverklaring ook achterwege moet blijven indien de indiener een zwaarwegend belang heeft bij het bezwaar of beroep en het bezwaar of beroep kennelijk gegrond is. Dat is alleen anders indien de belangen van derden zich tegen inhoudelijke behandeling van het bezwaar of beroep verzetten.

Voor een geslaagd beroep op artikel 6:11 Awb is ook vereist dat de indiener zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk alsnog een bezwaar- of beroepschrift indient. In sommige gevallen kan iemand pas gedurende de bezwaar- of beroepstermijn kennisnemen van een op zichzelf correct bekendgemaakt besluit. Dit kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door problemen met postbezorging. Tot de eerdergenoemde uitspraak van het CBb van 30 januari 2024 was het uitgangspunt dat van de indiener werd gevergd dat binnen twee weken alsnog een bezwaar- of beroepschrift werd ingediend. In die uitspraak is deze lijn verlaten. Sindsdien geldt de lijn dat een bezwaar- of beroepschrift zo spoedig als dit redelijkerwijs kan worden verlangd is ingediend indien het is ingediend binnen een termijn die overeenkomt met de bezwaar- of beroepstermijn. In veel gevallen heeft iemand dus, nadat hij op de hoogte is geraakt van het besluit, zes weken de tijd om alsnog een bezwaar- of beroepschrift in te dienen. Geldt een van de Awb afwijkende bezwaar- of beroepstermijn, dan geldt die termijn. De regering ziet aanleiding om het vereiste dat een bezwaar- of beroepschrift zo spoedig mogelijk als dit redelijkerwijs kan worden verlangd alsnog moet worden ingediend, met zoveel woorden in artikel 6:11 Awb op te nemen.

3.7. Passend contact met de overheid

3.7.1. Inleiding

Het wetsvoorstel bevat een aantal voorstellen om oplossingsgerichte 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

[112] ECLI:NL:CBB:2024:31. Kort na deze uitspraak is in uitspraken van andere hoogste bestuursrechters uitdrukkelijk aangesloten bij de koerswijziging. Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:852; CRvB 8 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:932; HR 5 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:515.
[113] Conclusie van 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476.

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 regering verwacht dat de hierna genoemde onderdelen een bijdrage leveren aan een cultuuromslag bij de overheid en daarmee mede invulling geven aan het dienstbaarheidsbeginsel.

De bezwaarprocedure in afdeling 7.2 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.[114] 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.

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.[115] Met PCMO zijn goede ervaringen opgedaan. De oplossingsgerichte aanpak vergroot de waardering van mensen en overheidsmedewerkers zelf over de procedure.[116] Daarnaast vermindert het aantal procedures en de doorlooptijd daarvan, waardoor ook de kosten van de procedures afnemen.[117] In de pilotprojecten van PCMO resulteerde de inzet van mediationvaardigheden in een kostenbesparing van 20%.[118] Verschillende overheidsorganen hebben de oplossingsgerichte aanpak overgenomen in hun eigen praktijk.[119] Uit praktijkonderzoek blijkt dat de houding en de vaardigheden van overheidsmedewerkers essentieel zijn voor succesvol informeel contact.[120] Van ambtenaren wordt niet alleen verwacht dat hij regels toepast en besluiten zorgvuldig motiveert, maar ook dat hij het gesprek durft aan te gaan, conflicten kan hanteren en zoekt naar wat binnen de regels mogelijk is. Dat vraagt om een breder repertoire, met nieuwe rollen naast die van de klassieke regeltoepasser: de gespreksvoerende rol (luisteren, verkennen, uitleggen) en de oplossende rol (herstellen, meedenken, bemiddelen).[121] Het is ook van belang dat leidinggevenden hun medewerkers stimuleren en ondersteunen in het oplossingsgericht werken. Het invoeren van de oplossingsgerichte aanpak vergt dus ook een verandering in de organisatie en training van medewerkers.[122]

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

---

[114] Zie bijvoorbeeld: C. Bitter & H. Besselink: '25 jaar Awb-bezwaarschriftenprocedure: tijd voor heroverweging', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 52-54; Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat, Tussenrapport* (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020, p. 11, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 289. 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.

[115] 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*, Den Haag: Ministerie van BZK 2010; zie voor meer informatie: www.pcmo.nl; Raad voor het openbaar bestuur, *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger* (in opdracht van BZK), Den Haag: ROB 2014, te raadplegen via: www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2014/06/12/hoe-hoort-het-eigenlijk-passend-contact-tussen-overheid-en-burger.

[116] 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. Groningen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, p. 214.

[117] A. Mein & S. Marx (red.), *Handboek oplossingsgericht werken bij bezwaar*, Den Haag: BJu 2021, p. 51-52; L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter & 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.

[118] : L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2: Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden—resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van BZK 2010, p. 167.

[119] Zie bijvoorbeeld: A. Mein & S. Marx (red)., *Handboek oplossingsgericht werken bij bezwaar*, Den Haag: BJu 2021; M. van den Toorn, 'Hele gemeente Gouda weet nu van informeel aanpakken', *PM Special* september 2013, p. 21; S. van Rooij, 'Wat kan de klachtenprocedure leren van een burgergerichte bezwaarbehandeling', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2022/3.4.

[120] A.G. Mein & A.T. Marseille, *Onderzoek 'informele aanpak' bij bezwaar: Werkpakket 5: Afsluitende rapportage*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2020. Zie eerder: L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2: Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden—resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van BZK 2010, p. 126-149.

[121] J.E. Hulst, A.T. Marseille & N. Steenhagen, 'Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen?', *NJB 2022/2791.*

[122] Zie bijvoorbeeld Raad voor het openbaar bestuur, *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger* (in opdracht van BZK), Den Haag: ROB 2014.

> *"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."*[123]

Dit voornemen is bevestigd in de Kamerbrieven van 16 april 2021 en 11 juli 2022.[124] Het wetsvoorstel bevat de volgende wijzigingsvoorstellen om laagdrempelige geschilbeslechting te bevorderen.

3.7.2. Primaire fase

Het eerste wijzigingsvoorstel ziet op de fase voordat er eventueel bezwaar wordt ingediend tegen een besluit. Daartoe worden bestuursorganen met het voorgestelde artikel 3:45a Awb 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.[125] 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 de bekendmaking en bij de mededeling van het 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. Vergelijkbare bepalingen worden voorgesteld voor de artikelen 6:14, 9:6 en 9:12 Awb. In artikel 6:14, tweede lid, Awb wordt voorgeschreven dat in de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift wordt vermeld op welke wijze de indiener over de behandeling van het bezwaar in contact kan treden met het bestuursorgaan. Het opnemen van deze contactinformatie stelt de bezwaarmaker in staat om ook zelf contact te zoeken met het bestuursorgaan, zolang het bezwaar in behandeling is. Dit heeft met name tot doel om de hierboven beschreven oplossingsgerichte aanpak van geschillen verder te faciliteren.

De tweede maatregel ter bevordering van persoonlijk contact in de primaire fase is opgenomen in het voorgestelde artikel 4:94, tweede lid (nieuw) Awb. In die bepaling wordt voorgeschreven dat het bestuursorgaan moet onderzoeken of een betalingsregeling moet worden aangeboden als het bestuursorgaan kan vermoeden dat bij het opleggen van een betalingsverplichting, de daarmee ontstane geldschuld aanmerkelijke gevolgen heeft voor de bestedingsruimte van de betrokken natuurlijke persoon. In die gevallen kan het bestuursorgaan niet wachten tot om een betalingsregeling wordt gevraagd, maar zal het zelf contact moeten zoeken om te bezien of iemand in aanmerking komt voor een betalingsregeling. Dit onderzoek kan plaatsvinden voordat het besluit met de betalingsverplichting is genomen. Het kan ook achteraf, als op grond van artikel 4:12 Awb contact vooraf niet verplicht is en een onderzoek vooraf zou leiden uitstel van het besluit en daarmee tot het oplopen van de schuld.

3.7.3. Bezwaarfase

De overige voorstellen zien op de bezwaarfase. Allereerst wordt de oplossingsgerichte manier van het behandelen van bezwaar verankerd in het voorgestelde artikel 7:1b Awb. Wanneer er een bezwaarschrift wordt ingediend, onderzoekt het bestuursorgaan wat de beste manier is om het bezwaarschrift te behandelen. Daarbij kan overleg met de indiener van het bezwaar. In dat overleg kan de vraag worden verduidelijkt die achter het bezwaar schuil gaat en worden bezien of er eenvoudige oplossingen denkbaar zijn (is er ergens gewoon een fout gemaakt, bij het indienen of bij het beslissen). Daarnaast kan bijkomende informatie worden uitgewisseld en kan een afspraak worden gemaakt over de verdere behandeling. Van de gelegenheid kan gebruik worden gemaakt om de burger op zijn gemak te stellen, uitleg geven over de procedure, en te zorgen dat iemand weet wat hem te wachten staat. Er zijn verschillende mogelijkheden om hier uitvoering aan te geven, zoals bellen, een keukentafelgesprek, informeel overleg al dan niet met de ambtenaren die het primaire besluit hebben opgesteld, of een vervolggesprek met een onafhankelijke gespreksleider of mediatior. Essentieel is een oplossingsgerichte houding vanuit het bestuursorgaan. Daarbij kijkt het bestuursorgaan naar achterliggende belangen en wordt bezien of een oplossingsrichting mogelijk is die past bij de situatie. Als daarvoor onvoldoende aanleiding bestaat, wordt bezien of de kern van

[123] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4, p. 12.
[124] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 81 en Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102.
[125] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 73.

het bezwaar duidelijk is en of aanleiding bestaat voor het verstrekken van aanvullende gegevens. Daarna kan de bezwaarprocedure verder worden gevolgd. In dat geval leidt de procedure van artikel 7:1b niet tot vertraging, maar is de hoorzitting wel beter inhoudelijk voorbereid. De burger weet dan waar het gesprek op de hoorzitting over zal gaan en kan zich daar op voorbereiden. Een externe bezwaaradviescommissie wordt pas om advies gevraagd, wanneer het onderzoek van artikel 7:1b Awb door het bestuursorgaan is verricht. Het voorgestelde artikel 7:1b Awb is – anders dan in sommige consultatiereacties en uitvoeringstoetsen wordt verondersteld – niet bedoeld als een verplichting voor het bestuursorgaan om een 'informele oplossing' te verzinnen of om maatwerk te verrichten. In verschillende uitvoeringstoetsen is uitgegaan van een zodanige verplichting dat in het onderzoek van artikel 7:1b Awb heel veel tijd moet worden gestoken met relatief weinig resultaat. Het gaat erom snel inzicht te krijgen in de aard van het geschil en daarbij passende vervolgafspraken te maken. In het ene geval blijkt nadere uitleg voldoende of kan een achterliggende kwestie worden opgelost, zodat verdere behandeling van het bezwaar niet meer nodig is. In het andere geval wordt snel duidelijk dat er een verschil van mening is over de uitleg van de toepasselijke regels en kunnen afspraken worden gemaakt over de inrichting van de hoorzitting en eventuele aanvullende stukken. Ook kan aan de orde komen dat in plaats van een hoorzitting wordt gekozen voor een andere vorm, zoals mediation.
Ten tweede wordt voorgesteld om de uitzonderingen op de hoorplicht wanneer een bezwaar 'kennelijk niet-ontvankelijk' of 'kennelijk ongegrond' is, aan te passen. In geval van een te laat ingediend bezwaar, volgt uit het gewijzigde artikel 6:11 Awb dat het bestuursorgaan onderzoekt of er redenen zijn om de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. Als het bestuursorgaan wil afzien van een hoorzitting, zal het op andere wijze, bijvoorbeeld met toepassing van artikel 7:1b Awb, moeten vaststellen dat een termijnoverschrijding niet verschoonbaar is. 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 achterliggende 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.[126]
Ten derde 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.[127] 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.

3.7.4. Flankerend beleid

In de kabinetsreactie over het rapport van de Staatscommissie Rechtsstaat heeft de regering erkend dat de wijzigingen uit dit wetsvoorstel moeten worden geïmplementeerd voordat ze kunnen bijdragen aan de door de Staatscommissie voorgestane cultuurverandering.[128] Daarom is in de kabinetsreactie in het kader van aanbeveling 9 van de Staatscommissie een programma aangekondigd om bestuursorganen te ondersteunen bij die implementatie. Die ondersteuning is voorzien op drie niveaus:

a. handvatten voor bestuur en management om een verandering in te zetten naar een meer burgergerichte organisatie;
b. bouwstenen voor het verbeteren van procedures en het versterken van het lerend vermogen van een organisatie in de fase van de bezwaarbehandeling en de primaire fase waarin het besluit wordt genomen;
c. trainingen en cursussen voor ambtenaren waarin gesprekstechnieken en mediationvaardigheden kunnen worden ontwikkeld.

Niet alleen zullen ambtenaren moeten worden getraind om de goede gesprekken te voeren, maar ook zal een bestuursorgaan moeten bezien of er in de organisatie en de werkwijze aanpassingen nodig zijn. Hieraan zal in het aangekondigde programma aandacht worden besteed.

3.8. Burgerlus

3.8.1. 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

[126] Vgl. M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', *RegelMaat* 2018/3, p. 129-130; K. van den Bos, L. van der Velden & E.A. Lind, 'On the Role of Perceived Procedural Justice in Citizens' Reactions to Government Decisions and the Handling of Conflicts', *Utrecht Law Review* 2014/4.
[127] B. Marseille & M. Wever, Oplossingsgerichte bezwaarbehandeling in de Algemene wet bestuursrecht, Groningen september 2022, p. 44, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35510, nr. 108.
[128] Kamerstukken II 2024/25, 29279 nr. 981, met bijlage.

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.[129]

Ter uitvoering van deze motie zijn door de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheden van een "burgerlus" onderzocht, op grond waarvan in dit wetsvoorstel twee voorstellen worden gedaan tot aanpassing van de Awb. Voorgesteld wordt een procedure voor een burgerlus 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.'[130] Dit algemene rechtsbeginsel is sinds 30 augustus 2022 ook grondwettelijk verankerd.[131]

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.[132] 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.[133] Mensen kunnen de bestuurlijke lus dan opvatten als 'bestuurtje helpen' door de rechter.[134] 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.[135] Dit terwijl de burger en de overheid in het bestuursprocesrecht juridisch verschillen en er feitelijke verschillen zijn in krachtsverhoudingen.[136] 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.[137] Doordat mensen minder juridische kennis hebben vinden

[129] Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 115.
[130] T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Equality of arms en de Algemene wet bestuursrecht', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 246.
[131] Wet van 6 juli 2022, houdende verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces (*Stb.* 2022, 331).
[132] Kamerstukken II 2007/08, 31352, nr. 6, p. 14.
[133] D.A. Verburg, *Bestuursrechtspraak in balans. Bejegening, beslechting en bewijs* (diss. Utrecht), Den Haag: BJu 2019, p. 153.
[134] 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, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014. In de evaluatie wordt op p. 101-102 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'." Op pagina 43 wordt de literatuur besproken die het bezwaar van 'bestuurtje helpen' aankaart.
[135] J.C.A. de Poorter & K.J. de Graaf, *Doel en functie bestuursrechtspraak: een blik op de toekomst*, Den Haag: Raad van State 2011, p. 24.
[136] R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: Wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), Den Haag: BJu 2009, p. 54.
[137] Advies van de Raad voor het openbaar bestuur, *Een sterkere rechtsstaat: verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, Den Haag: ROB 2020, p. 50.

zij ondersteuning in het proces wenselijk en willen zij geïnformeerd worden.[138] 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.'[139] 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.[140] 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 de feiten aan te vullen (artikel 8:69, derde lid, Awb). In de praktijk zijn de partijen primair verantwoordelijk voor de feitenvaststelling.[141] 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.[142] 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.'[143] Uit een onderzoek naar de Nieuwe Zaaksbehandeling in 2015 kwam naar voren dat de bewijsposities tijdens de zitting slechts af en toe werden verhelderd.[144] Schlössels stelde in 2009 al dat het wenselijk is om aan de bestuursrechter de bevoegdheid toe te kennen tot het geven van een formele bewijsopdracht.[145] Een van de argumenten hiervoor was dat de bestuursrechter de verschillende bevoegdheden waarover hij beschikt om feiten te onderzoeken, zoals de bevoegdheid om de burger te verplichten om inlichtingen te verschaffen of om schriftelijke stukken te overleggen,[146] te weinig inzet om bewijsregie te voeren.[147] In een onderzoek in 2017 naar de Nieuwe Zaaksbehandeling bij de Rechtbank Amsterdam is ook geconstateerd dat bestuursrechters weinig deden aan bewijsvoorlichting aan de burger en dat burgers bijna nooit de gelegenheid kregen om alsnog nader bewijs aan te leveren.[148] In recentere uitspraken van rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak is hierin verandering gekomen. In een tussenuitspraak van 21 mei 2025 stelde de Afdeling een appellante bijvoorbeeld in staat om haar beroep op een hardheidsclausule met bewijsstukken te onderbouwen.[149] Om de bestuursrechter aan te sporen in deze richting verder te gaan, is wijziging van de wet nodig. Schlössels stelt dat het wenselijk is om de bevoegdheid tot het

[138] M.T.A.B. Laemers e.a., 'Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger', p. 81 en 83, onderdeel van: Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006, BJu. Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 29279, nr. 51.
[139] 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.
[140] Y.E. Schuurmans, 'De eigen aard van het bestuursrechtelijke bewijsrecht', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: Wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), Den Haag: BJu 2009.
[141] B.J. Schueler, 'De Awb-rechter na 25 jaar: een karakterschets', *TREMA* 2019/1.
[142] Y.E. Schuurmans, 'De eigen aard van het bestuursrechtelijke bewijsrecht', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: Wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), Den Haag: BJu 2009, p. 144.
[143] L.M. Koenraad, 'Deskundigen in het Nederlandse bestuursrecht. Rechterlijke controle dat op deskundigenadvisering is gebaseerd', in: *Preadviezen 2017. Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht*, Den Haag: Bju 2017, p. 105.
[144] A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, A. Tollenaar, P. Laskewit & C. Boxum, *De praktijk van de Nieuwe Zaaksbehandeling in het bestuursrecht*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015, p. 162.
[145] R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: Wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), Den Haag: BJu 2009, p. 108.
[146] Artikel 8:28 en 8:45 Awb. Zie R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: Wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), Den Haag: BJu 2009, p. 64.
[147] R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: Wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), Den Haag: BJu 2009, p. 66.
[148] K.A.W.M. de Jong, 'Geen sfinx te zien. Een onderzoek naar de zaaksbehandeling bij de Amsterdamse bestuursrechter', *NTB* 2018/16.
[149] ECLI:NL:RVS:2025:2309. Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:215.

geven van een formele bewijsopdracht toe te kennen aan de bestuursrechter.[150] De bestuursrechter heeft al verschillende bevoegdheden om feiten te onderzoeken, maar hier wordt weinig gebruik van gemaakt.[151] Zo kan de bestuursrechter de burger verplichten om inlichtingen of om schriftelijke stukken te overleggen.[152] Daarnaast kan de rechter ambtshalve de feiten aanvullen, maar ook hier maakt de rechter weinig gebruik van.[153] 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.[154] Nog steeds blijkt dat de bestuursrechter tot nu toe weinig doet aan bewijsvoorlichting aan de burger, omdat hij dat niet tot zijn taak rekent.[155]

3.8.2. Burgerlus

Voorgesteld wordt daarom om aan de bestuursrechter de bevoegdheid toe te kennen een belanghebbende specifiek de mogelijkheid te geven om een beroepsgrond nader te onderbouwen of een door hem aangedragen stelling 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 burgerlus. 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 Awb 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 van reeds aangevoerde gronden of het aannemelijk maken van stellingen. Het toepassen van de burgerlus houdt verder niet in dat de burger in het gelijk zal worden gesteld. Op grond van de toepasselijke professionele standaarden zal de bestuursrechter zich ervoor moeten inzetten dat hij bij partijen hierover geen onjuiste verwachtingen wekt.[156]

Net als bij de bestuurlijke lus zal de rechter de burgerlus op grond van dit wetsvoorstel kunnen toepassen bij tussenuitspraak. Uit de praktijk blijkt ook dat er behoefte is aan een dergelijke vorm van een burgerlus. 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 is geregeld, aan het bestuursorgaan de opdracht gegeven om een gebrek te herstellen, maar is er een bewijsopdracht aan de burger gegeven.[157] De Afdeling bestuursrechtspraak heeft ook enkele malen een tussenuitspraak gedaan waarin zij een bewijsopdracht gaf aan de appellant.[158] 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.
Hierbij moet wel worden benadrukt dat de formele regeling van een burgerlus niet betekent dat de bestaande – meer informele – mogelijkheden die de bestuursrechter heeft om de positie en standpunten van alle partijen tot hun recht te laten komen niet meer gebruikt kunnen worden. De in dit wetsvoorstel voorgestelde burgerlus onderstreept de wenselijkheid om de burger in een betere procespositie te brengen, maar is zeker niet het enige en altijd meest efficiënte middel hiertoe.

3.8.3. 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 Awb). Het ontbreken van een

[150] R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: Wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), Den Haag: BJu 2009, p. 108.
[151] R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: Wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), Den Haag: BJu 2009, p. 66.
[152] Artikel 8:28 en 8:45 Awb. Zie R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: Wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), Den Haag: BJu 2009, p. 64.
[153] Artikel 8:69, derde lid Awb. Zie R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: Wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), Den Haag: BJu 2009, p. 35 en 110.
[154] K.A.W.M. de Jong, 'Geen sfinx te zien. Een onderzoek naar de zaaksbehandeling bij de Amsterdamse bestuursrechter', *NTB* 2018/16.
[155] K.A.W.M. de Jong, 'Geen sfinx te zien. Een onderzoek naar de zaaksbehandeling bij de Amsterdamse bestuursrechter', *NTB* 2018/16.
[156] Zie 'Professionele standaarden van de bestuursrechter bij de rechtbanken' van 14 september 2017 en 'Professionele standaarden voor de rechters van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven' van 1 april 2019 (www.rechtspraak.nl).
[157] Rb. Midden-Nederland 17 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1721.
[158] ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3488, *AB* 2018/444 m.nt. W.P. van der Meulen en K.J. de Graaf;
ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2584, AB 2022/30, m.nt. L.M. Koenraad.

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 erop 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. De introductie van de tussenuitspraak buiten de toepassing van de bestuurlijke lus geeft zodoende 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 dienst kan doen voor andere procesbeslissingen van de bestuursrechter.[159] Met onderhavig voorstel wordt hier verder invulling aan gegeven. Hiertoe wordt artikel 8:80a Awb aangepast en uitgebreid met enkele andere mogelijkheden voor het doen van een tussenuitspraak. Ook hier geldt dat beoogd wordt de bevoegdheden van de bestuursrechter aan te vullen en dat de tussenuitspraak niet in de plaats komt van reeds bestaande mogelijkheden.

4. Verhouding tussen de Awb en het bijzonder bestuursrecht

4.1. 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,[160] die de regering oproept wetten en regels door te lichten op hardvochtige effecten voor mensen en deze waar nodig aan te passen.

4.2. 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 artikel 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.[161] 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

[159] Kamerstukken II 2007/08, 31352, nr. 6, p. 8.
[160] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 24.
[161] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 18.

komen in de tekst van de bijzondere wet en dient uitdrukkelijk te worden gemotiveerd in de daarbij behorende memorie van toelichting.[162]

Het wetsvoorstel noopt tot aanpassingen in bijzondere wetten en andere regels, bijvoorbeeld vanwege de voorgestelde aanpassing van artikel 4:94a Awb. Het kan zijn dat deze bepalingen kunnen vervallen omdat wordt aangesloten bij de nieuwe regels in de Awb. Het kan ook zijn dat bestaande regels in bijzondere wetten waarin wordt afgeweken van de Awb worden gehandhaafd. In die gevallen moet in de bijzondere wet worden bepaald dat van een bepaald artikel van de Awb wordt afgeweken. Uiteraard moet de bijzondere wetgever die afwijking motiveren. Gelet op de doelstelling van dit wetsvoorstel zal ook ingeval van afwijking van de Awb moeten worden voorzien in een gelijkwaardig alternatief voor de in de Awb opgenomen regeling. Afhankelijk van de omvang van de noodzakelijke aanpassingswetgeving zal deze als nota van wijziging of als apart wetsvoorstel aan de Staten-Generaal worden aangeboden.

Aanpassingswetgeving kan eveneens aan de orde zijn als uit de uitvoeringstoets blijkt dat een voorgestelde wijziging in de Awb bij een enkele uitvoeringsorganisatie (met name voor bestuursorganen die grote hoeveelheden financiële besluiten nemen) tot aanzienlijke problemen in de uitvoering leidt. Bij die aanpassingswetgeving zal zoveel mogelijk de doelstelling van dit wetsvoorstel als uitgangspunt gelden. Indien uit de uitvoeringstoetsen blijkt dat de voorstellen bij verschillende uitvoeringsorganisaties tot vergelijkbare problemen leiden, is die uitkomst uiteraard aanleiding om de oplossing niet in aanpassingswetgeving te zoeken, maar in wijziging van de Awb-bepalingen zoals die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel.

4.3. Verhouding tussen artikel 3:4 Awb en bijzondere wetten

Er is bij toetsing aan het voorgestelde gewijzigde artikel 3:4, tweede lid, Awb van gebonden bevoegdheden in formele wetten geen sprake van twee strijdige normen, één in de Awb en één in de bijzondere wet. De bijzondere wet bevat de norm en het afwegingskader. De Awb bepaalt dat bij de toepassing daarvan bepaalde beginselen in acht moeten worden genomen. Kortom, beide normen vullen elkaar aan. De Awb-wetgever zorgt er met de voorgestelde wijziging van artikel 3:4 Awb voor dat de Awb bijdraagt aan een evenredige toepassing van de bijzondere wet. Een op een bijzondere wet gebaseerd besluit dient daarmee te voldoen aan de bedoeling van zowel de bijzondere wet als de Awb. Reeds bij de totstandkoming van de Awb stelde de regering zich op het standpunt dat een van de Awb afwijkende bepaling in een bijzondere wet niet automatisch voorrang heeft boven de Awb. De regering overwoog daarbij:

> Daarbij is het adagium «lex specialis derogat legi generali» niet meer dan een vuistregel, die opzij gezet kan worden door aanwijzingen dat de wetgever het tegendeel heeft gewild. Dit geldt ook indien in nieuwe wetgeving die na de inwerkingtreding van de Awb tot stand komt, de verhouding tot de Awb onverhoopt niet geheel duidelijk is. Aan de alsdan toepasselijke regel «lex posterior derogat legi priori» moet in dit verband vergelijkbare betekenis worden toegekend als aan het eerder genoemde adagium.[163]

Alleen als de werking van de Awb door de bijzondere wet uitdrukkelijk wordt uitgezonderd, overeenkomstig aanwijzing 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, gaat de bijzondere wet boven de Awb. De bijzondere wetgever gebruikt dan de formule "in afwijking van artikel X van de Awb". De bijzondere wetgever dient een dergelijke uitzondering te motiveren.[164] Een dragende motivering voor niet-evenredige wetgeving laat zich echter moeilijk denken. Indien artikel 3:4, tweede lid, Awb niet in een bijzondere wet is uitgezonderd, heeft de wetgever dus niet beoogd geen evenredige wet te maken, zodat op die wet gebaseerde besluiten aan artikel 3:4, tweede lid, Awb kunnen worden getoetst.

Omdat de bijzondere wetgever over de bedoeling van een wet gaat en daarmee de uitvoering richting geeft, bepaalt de bijzondere wetgever welke belangen een bestuursorgaan moet behartigen bij de uitvoering van een wet. Daarmee behoudt de bijzondere wetgever de regie over de uitvoering van wetten. Voorop dient te staan dat de bijzondere wetgever zelf zorgt voor goede wetten. Daarbij dient de menselijke maat centraal te staan, zoals de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman in een paper ten behoeve van

[162] Zie aanwijzing 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[163] Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 8, p.5. Zie ook: F.S. Bakker, *Billijkheidsuitzonderingen. Het wegens bijzondere omstandigheden buiten toepassing laten van wettelijke voorschriften in individuele gevallen* (Staat en Recht nr. 40) (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 368.
[164] M.L.M. van der Loop, Observaties over de verhouding tussen algemene wetten en bijzondere wetten, in: *RegelMaat* 2024/3, p. 231-238, specifiek p. 237.

de formatiegesprekken in 2021 hebben geadviseerd.[165] De bijzondere wetgever zal daartoe op verstandige wijze bevoegdheden toedelen. Dat kan door in de wet beleidsruimte en beoordelingsmarges op te nemen dan wel gebonden regels te verfijnen, en eventueel door het opnemen van hardheidsclausules, waarbij duidelijk de bedoeling van de wet wordt aangegeven.[166] Onevenredige uitkomsten kunnen dan met artikel 3:4 Awb worden geadresseerd. De bijzondere wetgever moet zelf zorgen dat haar wetten overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen worden uitgevoerd. Daartoe past het om in een uitvoeringstoets te onderzoeken welk implicaties een voorgestelde bepaling in bepaalde gevallen kan hebben. Ongewenste implicaties kunnen worden voorkomen door bijvoorbeeld terughoudend te zijn met gebonden bevoegdheden en de uitvoerende bestuursorganen beslisruimte te laten. De departementen zullen uitkomsten van de inventarisatie van hardheden gebruiken om bijzondere wetten op dit punt te verbeteren.[167] Als desondanks toch hardheden in wetgeving voorkomen, kan sprake zijn van een onevenredigheid in de zin van artikel 3:4, tweede lid, Awb.

In het verlengde hiervan kan de vraag worden gesteld naar de verhouding tussen in de bijzondere wet opgenomen hardheidsclausules en het gewijzigde artikel 3:4 Awb. Met name bij gebonden bevoegdheden wordt in een bijzondere wet wel een hardheidsclausule opgenomen. Een dergelijke hardheidsclausule is soms aan voorwaarden gebonden. Een hardheidsclausule vormt daarmee een onderdeel van de bevoegdheidstoedeling en het afwegingskader van een bijzondere wet. Het is daarom geen sluitend alternatief voor verruiming van artikel 3:4 Awb. In vervolg op het onderzoek naar hardheden in bijzondere wetten zullen de gevonden hardheden worden aangepakt, bijvoorbeeld door het aanpassen van de uitvoeringspraktijk of het verfijnen van regels of het toekennen van meer beleidsvrijheid. Het is aan de bijzondere wetgever om te beoordelen of en in hoeverre dan nog een hardheidsclausule nodig is, of dat op andere wijze de menselijke maat wordt geborgd.[168] Omdat een hardheidsclausule onderdeel is van het toepasselijke normenkader, zal de vraag naar de toepassing van die hardheidsclausule aan de evenredigheidstoets vooraf gaan. Uit de jurisprudentie volgt dat gewijzigde maatschappelijke opvattingen aanleiding zijn om hardheidsclausules ruimer toe te passen dan in het verleden wel is gebeurd.[169] Onderzoek bevestigt deze ontwikkeling.[170] Als een rechter tot het oordeel komt dat een hardheidsclausule ten onrechte niet is toegepast, wordt aan artikel 3:4, tweede lid, Awb niet meer toegekomen. Een hardheidsclausule in een bijzondere wet sluit toepassing van artikel 3:4 Awb niet uit. Zo kan een hardheidsclausule terecht niet zijn toegepast, maar het evenredigheidsbeginsel toch aanleiding vormen voor het buiten toepassing laten van een beslisregel.[171]

4.4. Verhouding Awb en Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op Europees Nederland. Met uitzondering van hoofdstuk 9 (klachtrecht) geldt de Awb niet voor Caribisch Nederland[172]. Ook voor Caribisch Nederland zijn algemene bepalingen van bestuursrecht van belang. De verwachting is dat de BES-eilanden gebaat zijn bij onder meer algemene regels over besluiten en beschikkingen. Momenteel wordt onderzoek gedaan naar onderwerpen die in aanmerking komen voor regulering. Omdat voor Caribisch Nederland thans het fundament van een codificatie van algemene regels van bestuursrecht nog ontbreekt, is het op dit moment niet mogelijk om de in dit wetsvoorstel voorgestelde aanpassingen ook voor Caribisch Nederland door te voeren.

5. Verhouding met hoger recht

[165] Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger. Gezamenlijke paper van de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman ten behoeve van de formatiegesprekken, 3 november 2021, te raadplegen via: https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@127402/paper-hoge-colleges-van-staat-formatie/
[166] Zie ook de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 11 juli 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102).
[167] Zo werkt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toe naar een Participatiewet die eenvoudiger is, zie Kamerstukken II 2021/22, 29362, nr. 313.
[168] Zie ook het eerder genoemde Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger. Gezamenlijke paper van de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman ten behoeve van de formatiegesprekken, 3 november 2021.
[169] Zie CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726 (dringende reden) r.o. 4.3.4.
[170] M. Bouwmeester, B. Marseille, M Wever, *De verhouding tussen de Wet versterking waarborgfunctie Awb en wetten op het terrein van de sociale zekerheid, Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,* Groningen 2024, p. 12. https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/rapporten/2025/01/31/de-verhouding-tussen-de-wet-versterking-waarborgfunctie-awb-en-wetten-op-het-terrein-van-de-sociale-zekerheid
[171] ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1153.
[172] Zie artikel 3, eerste lid, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

5.1. Verhouding met Unierecht

5.1.1. Inleiding

In de consultatie is herhaaldelijk de vraag aan de orde gesteld naar de verhouding tussen de Awb en het Unierecht. In deze paragraaf zal hierop worden ingegaan, waarna in de twee volgende paragrafen twee deelonderwerpen worden behandeld, te weten de evenredigheid en staatsteun.
Het Unierecht wordt in het algemeen toegepast door de lidstaten. Daarbij worden de materiële normen door het Unierecht bepaald, De uitvoering en de rechtsbescherming geschiedt op basis van nationaal recht, tenzij een dwingende bepaling van Unierecht aan de toepassing van een nationaalrechtelijke bepaling in de weg staat. Dit wordt het beginsel van processuele autonomie genoemd. Aan die processuele autonomie worden twee beperkingen gesteld, te weten het beginsel van gelijkwaardigheid en het beginsel van doeltreffendheid. Het beginsel van gelijkwaardigheid betekent dat voor de uitvoering van Unierecht geen nationale regels mogen worden vastgesteld die de degenen op wie de regels van toepassing zijn minder rechtsbescherming bieden dan vergelijkbare regels in een nationaalrechtelijke context waarop het Unirecht niet van toepassing is. Het doeltreffendheidsbeginsel beperkt de nationale processuele autonomie in die zin dat nationale regels de uitvoering van het Unierecht niet uiterst moeilijk of vrijwel onmogelijk mogen maken. Zo mag het nationaalrechtelijk vertrouwensbeginsel er niet toe leiden dat in strijd met het EU-recht een als staatssteun aan te merken subsidie wordt verleend. of dat wordt afgezien van intrekking en terugvordering.[173] Dergelijke staatsteun moet altijd worden teruggevorderd, omdat anders de werking van het Unierecht wordt verstoord. Ook kan het vertrouwensbeginsel niet leiden tot een vergunning of erkenning in strijd met het Unierecht waar dat naar Nederlands recht wel denkbaar is.[174] De eisen die de rechtsbescherming tegen toepassing van het Unierecht stelt, kunnen hoger liggen dan de nationaalrechtelijke eisen. Zo is de uitzondering van de hoorplicht voor financiële beschikkingen in artikel 4:12 Awb in een Unierechtelijke context in strijd met het verdedigingsbeginsel.[175].

Wel kent het Unierecht verschillende deelgebieden, waarin het Unierecht de uitvoering zowel materieel als procedureel reguleert. Voor zover een dergelijke regulering dwingend is (en geen ruimte laat voor nationale aanvullingen of afwijkingen) moeten Nederlandse wettelijke bepalingen buiten toepassing worden gelaten. Zo zijn in de Algemene douanewet artikelen uit de Awb niet van toepassing verklaard omdat het Douanewetboek van de Unie op onderdelen dwingende uitputtende voorschriften bevat.

5.1.2. Artikel 3:4, tweede lid, Awb

De door de Afdeling bestuursrechtspraak in de Harderwijkuitspraak gehanteerde drietrapsraket (geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid) komt sterk overeen met de jurisprudentie over het evenredigheidsbeginsel van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De toepassing van het evenredigheidsbeginsel in het Nederlands bestuursrecht is door de toepasselijkheid van het Europese recht toegenomen. Als het Unierecht van toepassing is, wordt rechtstreeks aan het Unirecht getoetst. Zo moeten regels in omgevingsplannen over detailhandel voldoen aan de Dienstenrichtlijn en daarmee aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.[176] Bij de Rijkswet op het Nederlanderschap heeft de bestuursrechter het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel toegepast, omdat het verlies van het Nederlanderschap ook het verlies van het EU-burgerschap betekent.[177] Dan kan het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel doorwerken in de wijze van implementeren van een richtlijn of verordening, waardoor de gekozen wijze van implementatie niet in stand kan blijven.[178] Zo kan de keuze voor een stelsel met gefixeerde boetes bij de implementatie van een richtlijn in strijd komen met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel.[179] Anderzijds bevat het Unierecht bepalingen die de nationale uitvoering binden.[180] Daardoor kan dat de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in een unierechtelijke context anders werken dan in een nationaalrechtelijke context. Het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet niet in alle gevallen ruimte voor een evenredigheidstoets, bijvoorbeeld omdat met een richtlijn of een verordening een volledige

[173] HvJ EU 20 september 1990, ECLI:EU:C:1990:320, *AB Klassiek* 2022/15 m.nt. Van den Brink en Den Ouden.
[174] Wel kan in een Unierechtelijke context (bij andere gevallen dan subsidie of staatssteun) op grond van het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel onder omstandigheden bij een onjuiste uitleg van een duidelijke Unierechtelijke bepaling een schadevergoeding worden toegekend (HvJ EU 14 juli 2022 ECLI:EU:C:2022:556).
[175] HvJ EU 3 juli 2014, gevoegde zaken C-129/13 en C-130/13 (Kamino/Datema).
[176] HvJ EU 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44, r.o. 129 en 132. Zie ook R.J.G.M. Widdershoven en M. van Zanten, De olievlekwerking van de Dienstenrichtlijn, in : L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt*, Deventer 2021, en M. van Zanten en R.J.G.M Widdershoven, Het evenredigheidsberginsel en procedurele toetsing: lessen uit Luxenburg, in A. Buijze e.e. (red.) *Goed bestuur in Perspectief*, Deventer 2019.
[177] ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1074.
[178] Zie HvJ EU, 4 februari 2025, ECLI:EU:C:2025:52, r.o. 75 en 80, de beantwoording van de in ABRvS, 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:975, gestelde prejudiciële vragen.
[179] HvJ EU 11 december 2025, ECLI:EU:C:2025:960.
[180] Zie bijvoorbeeld CBb 14 januari 2020, ECLI:NL:CBB:2020:36, r.o. 7 en CBb 23 april 2024, ECLI:NL:CBB:2024:290, r.o.9.6 (m.nt. R. Ortlep AB 2024/161.

harmonisatie wordt beoogd en de Uniewetgever in dat kader al een belangenafweging heeft gemaakt.[181] In dat geval gaat het unierecht voor. Zoals ook de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak in haar consultatiereactie opmerkt,[182] zal door middel van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie moeten worden nagegaan of de betreffende unierechtelijke regeling een gebonden bevoegdheid is of dat die regeling ruimte biedt voor een evenredigheidstoets.

5.1.3. Verwerking van persoonsgegevens

Bij de uitvoeringstoetsen is de vraag gesteld of verschillende onderdelen leiden tot extra verwerking van persoonsgegevens en of die verwerking dan is toegestaan. Als verwerkingsgrondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens ter uitvoering van dit wetsvoorstel komen artikel 6, eerste lid, onderdeel c (wettelijke verplichting), dan wel artikel 6, eerste lid, onderdeel e (publieke taak), AVG in aanmerking. Dit betekent dat er, zoals nu ook het geval is, in sectorale wetgeving een taak van algemeen belang moet zijn aangewezen of een wettelijke verplichting moet zijn opgenomen, waarvoor het noodzakelijk is om persoonsgegevens te verwerken. Ervan uitgaande dat dit in de bijzondere wet goed geregeld is, zijn op grond van dit wetsvoorstel geen aanvullende verwerkingsgrondslagen nodig.

De verwerking van persoonsgegevens ter uitvoering van verplichtingen uit de Awb kunnen worden beschouwd als een verwerking die "noodzakelijk [is] voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen" (artikel 6, eerste lid, onder e, AVG). De gedachte achter de Awb is immers dat bestuursorganen, om hun verschillende publieke taken goed te kunnen vervullen, zich moeten houden aan de Awb. Naleving van de Awb is daarmee onderdeel van een goede taakuitvoering en het kan daarom noodzakelijk zijn om daarvoor (bijzondere) persoonsgegevens te verwerken.

Voor zover een bestuursorgaan bij een bepaald uitvoeringsproces bijzondere persoonsgegevens moet verwerken, dient daarvoor wel een formeelwettelijke basis te bestaan in een bijzondere wet. Daar brengt dit wetsvoorstel geen verandering in. Bij de voorbereiding van een besluit mag een bestuursorgaan, indien daar geen duidelijke wettelijke grondslag voor is, niet actief bijzondere persoonsgegevens verzamelen. Dit zou in strijd zijn met het verbod van artikel 9 AVG. Mocht een betrokkene zelf bijzondere persoonsgegevens aandragen die volgens de betrokkene bij de afweging door het bestuursorgaan moeten worden betrokken, dan ligt het initiatief voor die verwerking bij de belanghebbende. Het zou uit oogpunt van rechtsbescherming uiterst onbevredigend zijn om die aangevoerde gegevens niet te verwerken, zeker in geval die gegevens van invloed kunnen zijn op de uiteindelijke besluitvorming. De regering acht het evident dat het belang van een goede rechtsbescherming meebrengt dat een bestuursorgaan de door een belanghebbende aangevoerde bijzondere persoonsgegevens bij de besluitvorming betrekt. Dit nalaten zou juist leiden onzorgvuldige besluitvorming, waardoor het bestuursorgaan niet zou voldoen aan zijn wettelijke plicht.

5.1.4. Staatssteun

De wijzigingen in de geldschuldentitel (titel 4.4 Awb) kunnen onder omstandigheden raken aan de regels die de Europese Unie heeft gesteld betreffende staatssteun in de zin van artikel 107, eerste lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties is verboden als voor zover deze begunstiging het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Deze regels kunnen ook betrekking hebben op natuurlijke personen als deze alleen of in een personenvennootschap een onderneming drijven. Zo kan een kwijtschelding als bedoeld in artikel 4:94a Awb van een schuld aan een bedrijf onder omstandigheden worden aangemerkt als staatsteun. Hetzelfde kan het geval zijn bij het treffen van een betalingsregeling in verband met het ontbreken van voldoende betalingsruimte. Ook het niet in rekening brengen van wettelijke rente als bedoeld in het voorgestelde artikel 4:101, tweede lid, Awb kan onder omstandigheden zo worden aangemerkt. Als het gaat om kwijtschelding of een betalingsregeling waarbij geen wettelijke rente wordt geheven, is echter geen sprake van staatssteun als wordt voldaan aan de regels uit de de-Minimisvrijstellingsverordening.[183] Op grond van deze verordening wordt niet als staatsteun aangemerkt, een steun die niet hoger ligt dan € 200.000 over een periode van drie belastingjaren (artikel 3, tweede lid, Verordening).[184] Om te

[181] Zie HvJ EU, 21 maart 2024, ECLI:EU:C:2024:261, de beantwoording van de in ABRvS, 16 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3273, gestelde prejudiciële vragen.
[182] Brief van 24 juli 2024.
[183] Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun.
[184] Voor ondernemingen in de landbouw, de visserij en enige andere sectoren gelden aparte regels.

bezien of deze grens niet wordt overschreden, moet alle steun bij elkaar opgeteld worden die door verschillende bestuursorganen van een lidstaat is verleend.[185]

5.2. Staatsrechtelijke aspecten

5.2.1. Inleiding

Tot nu toe wordt bij de uitleg van artikel 3:4 Awb verschil gemaakt tussen formele wetten en lagere regelgeving. Bij de uitvoering van gebonden bevoegdheden in formele wetten wordt in beginsel geen ruimte gezien voor toetsing van een besluit aan het evenredigheidsbeginsel. Dit verschil wordt verklaard uit het verschil in democratische legitimatie tussen de formele wetgever (dat wil zeggen de regering en het parlement) en andere regelgevers, zoals gemeenteraden en de regering. De gedachte is dat wegens de sterke democratische legitimatie van de formele wetgever aan diens bevoegdheid om normen te stellen geen afbreuk kan worden gedaan door het bestuur en de rechtspraak. Dit uitgangspunt komt tot uitdrukking in artikel 120 van de Grondwet, dat de rechter verbiedt te treden in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten. In het Harmonisatiewetarrest overwoog de Hoge Raad dat het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet ook inhoudt dat de rechter een wet in formele zin niet mag toetsen aan algemene rechtsbeginselen.

Uit staatsrechtelijk oogpunt kunnen bij de voorgestelde wijziging twee vragen worden gesteld. De eerste vraag is: kan in een formele wet als de Awb een voorschrift worden opgenomen dat het bestuur en de rechtspraak voorschrijft ruimte biedt in een concreet geval af te wijken van een wet in formele zin en een op die wet gebaseerd besluit te toetsen aan het in de Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel, gelet op het uit artikel 120 van de Grondwet volgende toetsingsverbod? De tweede vraag is: hoe verhoudt een dergelijke toets zich, meer in algemene zin, tot de leer van de trias politica, zoals die in Nederland wordt begrepen?

5.2.2. Past het voorstel binnen artikel 120 van de Grondwet?

Er zijn verschillende perspectieven denkbaar op de vraag hoe het voorstel zich verhoudt tot het huidige artikel 120 van de Grondwet. Enerzijds kan worden betoogd dat het voorstel niet goed verenigbaar is met het huidige artikel 120 van de Grondwet en de uitleg die daaraan is gegeven in het Harmonisatiewetarrest.[186] In dat arrest overwoog de Hoge Raad dat het toetsingsverbod ruim dient te worden uitgelegd en ook toetsing aan andere dan grondwettelijke normen uitsluit, zoals algemene rechtsbeginselen als het evenredigheidsbeginsel.[187] Volgens de Hoge Raad volgde uit de grondwetsgeschiedenis dat artikel 120 van de Grondwet dezelfde strekking had als haar voorloper: namelijk, dat de wet onschendbaar wordt geacht. De Hoge Raad erkende (in 1989) daarbij wel "dat de rechtsontwikkeling sedert het tot stand komen van de grondwet van 1983 het gewicht van de voor restrictieve interpretatie van dat verbod pleitende argumenten heeft doen toenemen". Anderzijds heeft de rechter, in het Harmonisatiewetarrest, maar ook daarna, zelf het toetsingsverbod gerelativeerd door ruimte te laten voor niet door de wetgever verdisconteerde omstandigheden (de contra legem jurisprudentie). Is daarvan sprake, dan kan de wet door de rechter buiten toepassing worden gelaten. Recentelijk is de Centrale Raad van Beroep een stap verder gegaan en heeft hij de maatstaf "niet ten volle verdisconteerd" gehanteerd.[188] De regering acht het aangewezen deze ontwikkeling verder te stimuleren door ruimte te scheppen om bij gevolgen die de wetgever niet ten volle heeft voorzien en redelijkerwijs niet beoogd kan hebben, deze gevolgen te voorkomen. Uitgangspunt blijft de wet en het oogmerk van de wetgever, zoals al is aangegeven in de paragrafen 3.2.2.2 en 3.2.2.3. Het evenredigheidsbeginsel vormt evenwel de maatstaf om te beoordelen of in een concreet geval de wetgever de gevolgen heeft of kan hebben beoogd. Zoals in paragraaf 3.2.2.2 is aangegeven, is een evenredigheidstoets bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet geen belangenafweging, maar een correctie op de voorgeschreven belangenafweging. De maatstaf van het evenredigheidsbeginsel vervangt daarmee de maatstaf uit het Harmonisatiewetarrest. De evenredigheidstoets is (net als de toets naar niet verdisconteerde omstandigheden) een geobjectiveerde maatstaf die niet raakt aan de bedoeling van de wetgever of de in artikel 11 Wet AB genoemde innerlijke waarde van wetten.[189]

Met de hierboven beschreven verbreding van de ruimte om de toepassing van wetten te kunnen beoordelen, benut de wetgever zijn vrijheid om, binnen de grenzen van de Grondwet, geschreven of ongeschreven constitutionele normen te operationaliseren. Hij blijft hierbij binnen het kader van artikel 120 van de Grondwet. Artikel 3:4, tweede lid, Awb roept geen bevoegdheid in het leven om

[185] https://europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2017/01/Handreiking-Staatssteun-2016.pdf.
[186] HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725 (Harmonisatiewetarrest), r.o. 3.6.
[187] Met uitzondering van een ieder verbindende bepalingen van verdragen en EU-recht.
[188] CRvB 18 februari 2026, ECLI:NL:CRVB:2026:159 (WIA ijshockyspeler), r.o. .5.2.
[189] J.E.M. Polak, 'Onrechtmatige wetgeving', in: P.J.J. van Buuren, J.E.M. Polak, *De rechter en onrechtmatige wetgeving, Handelingen 1987 der Nederlandse Juristen-Vereniging deel I, tweede stuk*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987, p. 145.

de verbindende kracht van wetten te beoordelen, maar richt zich op de toepassing hiervan. Meer specifiek geeft de wetgever met dit voorstel aan bestuursorganen de opdracht wetten zo toe te passen dat de toepassing van een bevoegdheid in verhouding staat met het doel van die bevoegdheid. De bestuursrechter beoordeelt of het bestuursorgaan die opdracht op een goede manier heeft vervuld. Aldus vormt het voorstel een correctie op de situatie die kon ontstaan als gevolg van de uitleg die aan artikel 26 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen werd gegeven door de Belastingdienst en de bestuursrechter. Het is immers niet voorstelbaar dat de wetgever zich de gevolgen van de kinderopvangtoeslagaffaire ten doel heeft gesteld of heeft gewild. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe dat het bestuur en de rechter in de toekomst in dergelijke uitzonderlijke niet met lege handen staan. Met de voorgestelde wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb wordt een dergelijke uitvoering door de wetgever gelegitimeerd.

5.2.3. De verhouding binnen de trias politica

Voor wat betreft de tweede vraag – hoe de voorgestelde wijziging zich in meer algemene zin verhoudt tot de leer van de trias politica – merkt de regering het volgende op. De verhoudingen tussen de staatsmachten in Nederland worden traditioneel meer gekenmerkt door machtsevenwicht dan door machtenscheiding.[190] De regering is van mening dat het onderhavige wetsvoorstel past binnen deze opvatting van de trias. In de Nederlandse staatsinrichting stelt de wetgever algemene regels in de vorm van formele wetten. Zij ontleent daarbij deels haar legitimatie aan het democratisch gekozen parlement. Bestuursorganen hebben een rechtsvormende taak door het uitvoeren van wetten, waarmee zij verantwoordelijk zijn voor de uitkomsten.[191] De rechter is geroepen tot een oordeel over de toepassing van de wet in het concrete geval. De legitimatie van de wetgever en de daaruit voortvloeiende bevoegdheid tot het opstellen van wetten houdt evenwel niet in dat zij geheel eigenstandig bepaalt wat te gelden heeft als recht. Hoewel de wet in het recht een bijzondere en voorname positie inneemt, is zij niet onfeilbaar; in voorkomende gevallen kan de wet tot onrecht leiden. In een goed staatsbestel kan in die gevallen worden geïntervenieerd. Daarom kent onze democratische rechtsstaat *checks-and-balances.* De controle van overheidshandelen door de rechter vormt een dergelijke *check*. Daarbij is gelet op de democratische legitimatie van de wet terughoudendheid van de rechter gepast. Het systeem van *checks-and-balances* vraagt echter wel om ingrijpen als wetgeving in het concrete geval onmiskenbaar onevenredig uitpakt. Dat doet geenszins af aan de positie van de wetgever, maar draagt bij aan het waarborgen van het machtsevenwicht in de trias politica. Een evenredigheidstoets is een middel om deze *checks-and-balances* vorm te geven. De toets vormt geen grondslag voor het voeren van eigen beleid of het ter discussie stellen van de innerlijke waarde van de wet, maar is slechts een geobjectiveerde weging van de effecten van toepassing van een wet.[192]

Daarbij gaat de regering ervan uit dat de wetgever niet vooraf kan weten hoe wetten in alle concrete gevallen uitpakken. Bovendien is de wetgever gehouden om bij de voorbereiding van wetten eventuele onevenredigheden te vermijden. Immers, ook de wetgever is gebonden aan het recht, zoals dat wordt gevormd door de Grondwet, verdragen en rechtsbeginselen. Dat maakt Nederland tot een democratische rechtsstaat, waarvan de onderdelen in de woorden van Hirsch Ballin "niet los verkrijgbaar zijn".[193]

In het verre verleden was het uitgangspunt dat de uitvoerende macht en de rechterlijke macht slechts de wet hoefden toe te passen. Zoals hiervoor uiteengezet, is dat niet meer de uitleg van de verhoudingen binnen de trias.[194] Bestuur en rechtspraak zijn aan de regels gebonden. Thans is het bestuur verantwoordelijk voor zowel beleidsvorming als uitvoering van wet en beleid. De rechtspraak toetst de beleidsvorming en de uitvoering aan het recht. Algemeen erkend is dat de rechtspraak daarbij een rechtsvormende taak heeft. Zoals de regering al eerder heeft aangegeven, toetst de rechter wetgeving al aan verdragen en Unierecht en gaat de rechter in dialoog met de wetgever, door juridische knelpunten te signaleren.[195] De rechter kan daarbij niet volstaan met het kaal toepassen van de wet. Wel is de wet leidend, in de zin dat de rechter geen politieke keuzes maakt of een eigen invulling geeft aan de wet. Zoals staatsraad A-G Snijders zegt in zijn conclusie: "Het

[190] Evenwicht in de rechtsstaat, een beschouwing, in Jaarverslag Raad van State 2019, Den Haag 2020; W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991.
[191] J. van der Hoeven, 'De grenzen van de rechterlijke functie in de administratieve rechtspraak', in *Staatsrecht en bestuursrecht. Opstellen van Mr. J. van der Hoeven*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1984, p. 212.
[192] J.E.M. Polak, 'Onrechtmatige wetgeving', in: P.J.J. van Buuren, J.E.M. Polak, *De rechter en onrechtmatige wetgeving, Handelingen 1987 der Nederlandse Juristen-Vereniging deel I, tweede stuk*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987, p. 145; E.M.H. Hirsch Ballin, 'Bestuursrecht en het ethos van de rechtsstaat, in: E. Hirsch Ballin, *Recht doorgronden, keuze uit wetenschappelijk werk over publiek recht, rechtsstaat en beleid 1993 – 2021*, Den Haag: Boom Juridisch 2022, p. 179.
[193] E.M.H. Hirsch Ballin, De rechtsstaat, wachten op een nieuwe dageraad?, NJB 2011/29.
[194] Vgl. C.J.H. Jansen, Over de plaats en de functie van de Wet, houdende Algemeene Bepalingen der Wetgeving van het Koningrijk (1829), *AA* 2008/0022.
[195] Brief op hoofdlijnen van aspecten bij verschillende varianten van constitutionele toetsing, p. 5 (Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 169 en Kamerstukken I 2021/22, 34430, AE).

recht is niet de persoonlijke mening van de rechter maar hetgeen volgt uit, kort gezegd, het geheel van wetten, algemeen erkende rechtsbeginselen en de relevante juridische en maatschappelijke opvattingen in samenhang met de betrokken belangen en de gegeven context of omstandigheden."[196] Dat betekent dat, hoewel de wet leidend is, de rechter bij zijn rechtsvormende taak ook acht slaat op onder meer rechtsbeginselen en relevante juridische en maatschappelijke opvattingen. Het voorgestelde artikel 3:4 Awb strekt ertoe de rechter beter in staat te stellen zijn rechtsvormende taak uit te oefenen. Dat betekent niet dat de rechter daarmee op de stoel van de wetgever of het bestuur komt te zitten. De wetgever geeft de rechter slechts de mogelijkheid optimaal zijn rechtsvormende taak te vervullen, zoals hij deze taak al vervult bij de invulling van open normen als redelijkheid en billijkheid, bij lagere regelgeving en bij de toepassing van hoger recht, zoals het recht van de Europese Unie en van verdragen.[197] Artikel 3:4 Awb schrijft bovendien nu al voor dat de evenredigheid wordt beoordeeld in het licht van het doel van de wet. De rechter bepaalt dus niet of hij het besluit goed vindt, maar neemt de bedoeling van de wetgever als uitgangspunt en toetst een besluit aan dat uitgangspunt. De hieruit sprekende terughoudendheid waarborgt dat de rechter zijn verantwoordelijkheid neemt, maar niet treedt in de verantwoordelijkheden van de wetgever en het bestuur, de andere onderdelen van de trias.

Ook de derde partij in de trias, het bestuur, is aan de wet gebonden. Daarbij rust op bestuursorganen de taak om te zorgen dat geen onevenredige besluiten worden genomen. Het bestuursorgaan kan daarbij niet op de rechter wachten voor het oordeel dat een besluit of de regel waarop dat besluit is gebaseerd, onevenredig is. Het is zelf aan zet. Uit jurisprudentie blijkt dat, waar de bestuursrechter bevoegd is, ook het bestuursorgaan bevoegd is.[198]
In het algemeen worden nieuwe wetten voorbereid in samenspraak met de uitvoering. Daarbij kan al worden bezien hoe onevenredige uitkomsten kunnen worden voorkomen. Uitvoeringsorganisaties krijgen met het gewijzigde artikel 3:4 Awb een stevigere positie bij de voorbereiding en uitvoering van wetten, bijvoorbeeld door erop te wijzen dat voor bepaalde categorieën van gevallen voorgenomen wetgeving tot onevenredige hardheden leidt. Daarnaast kunnen zij bij geconstateerde hardheden voor categorieën gevallen met toepassing van artikel 3:4 Awb anticiperen op de aanpassing van de regels die leiden tot de geconstateerde hardheden. De bepaling die leidt tot de hardheid wordt dan buiten toepassing gelaten. Het ligt voor de hand dat een uitvoeringsorganisatie of een koepel van decentrale overheden hierover in overleg gaat met de opdrachtgevende minister en dat zij gezamenlijk de oplossingen voor de korte en de lange termijn ontwikkelen. Dit proces wordt wel aangeduid met de term feedbackloop.

5.3. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

5.3.1. Overzicht

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.

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 van de 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".[199] De redenen om waar mogelijk de

[196] Conclusie staatsraad A-G Snijders 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1441, r.o. 5.11.
[197] Zie over de constitutionele rol van de rechter binnen de trias ook: J.E. Esser & Y.E. Schuurmans, 'Gedeelde tafel, eigen stoel: rechter en rechtsvorming in het bestuursrecht', in: J. Goossens e.a. (red.), *Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving. Bundel n.a.v de Staatsrechtconferentie 2022 (Tilburg University)*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2022.
[198] ABRvS 15 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2275, r.o. 2.2. Zie ook de conclusie van staatsraad A-G Widdershoven 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, r.o. 5.6.
[199] Kamerstukken II 1989/90, 21221, nr. 4, p. 10 en Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 5, p. 8.

beginselen wel te codificeren waren destijds voornamelijk de kenbaarheid, eenheid en systematiek van het bestuursrecht.[200] 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 openlaten. 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 de regering 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.[201] 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.[202] 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.*'[203]

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 Awb is het verbod van "detournement de pouvoir" gecodificeerd. Dat beginsel verbiedt een bestuursorgaan om een 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

[200] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 9.
[201] HR 27 maart 1987, *NJ* 1987/729 en *AB* 1987/273 (Amsterdam/Ikon).
[202] Kamerstukken 1990/91, 21221, nr. 5, p. 6.
[203] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 9.

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.[204] 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 bij het overheidshandelen 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 Awb) die het bestuur verplicht zich dienstbaar op te stellen bij de uitoefening van zijn taak (het dienstbaarheidsbeginsel).
- 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 Awb 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 Awb is dus een waarborg voor de zorgvuldige voorbereiding van beschikkingen.
- 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, 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, Awb: "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". Deze bepaling wordt met dit wetsvoorstel zo gewijzigd dat de evenredigheidstoets van artikel 3:4, tweede lid, Awb mogelijk wordt voor gebonden bevoegdheden in formele wetten.
- In het evenredigheidsbeginsel 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 de artikelen 4:84 en 5:46 Awb.
- Het beginsel van evenredigheid is ook van belang bij de bevoegdheid die is opgenomen in artikel 4:94a Awb 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, in die zin de het bestuursorgaan altijd bevoegd is tot een redelijke betalingsregeling en gehouden is een betalingsregeling te bieden voor zover sprake is van het ontbreken van voldoende betalingsruimte.
- Een andere regel die wordt aangepast teneinde het evenredigheidsbeginsel 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 een betalingsregeling is getroffen. In die gevallen is het vanuit het burgerperspectief niet redelijk dat het bestuursorgaan tot verrekening overgaat in afwijking van de betalingsregeling.

[204] Kamerstukken II 1998/99, 26360, nr. 1, p. 24.

- In de nieuw voorgestelde artikelen 3:51 tot en met 3:53 Awb wordt een aanspraak op het herstel van kennelijke fouten vastgelegd. Dit kan worden gezien als een operationalisering van het materiële zorgvuldigheidsbeginsel.

5.3.2. De verhouding tussen het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, het rechtseenheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel

In het debat wordt daarnaast wel de vraag gesteld naar de verhouding tussen het evenredigheidsbeginsel enerzijds en beginselen als het gelijkheidsbeginsel, het rechtseenheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, anderzijds. Het belang van deze beginselen staat niet ter discussie. In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is onderzoek gedaan naar de verhouding tussen deze beginselen.[205] Het onderzoek laat zien dat deze beginselen alle belangrijk zijn en dat bestuursorganen in hun besluitvorming en motivering met al deze beginselen rekening moeten en kunnen houden. Als met toepassing van het evenredigheidsbeginsel bijzondere belangen of omstandigheden tot een maatwerkoplossing leiden, is er per definitie sprake van een situatie die niet standaard is. De toepassing van het evenredigheidsbeginsel leidt in een dergelijk geval daarom niet tot strijd met het gelijkheidsbeginsel. Om dit te expliciteren dienen de omstandigheden van het geval die aanleiding geven voor toepassing van het evenredigheidsbeginsel in de motivering van een besluit tot uitdrukking te worden gebracht. Daarnaast dient een bestuursorgaan in gelijke bijzondere gevallen tot eenzelfde (evenredigheids)afweging te komen. Het rechtszekerheidsbeginsel gaat ervan uit dat de overheid consequent en voorspelbaar is. Ook dat beginsel leidt niet tot strijd met het evenredigheidsbeginsel. Immers, in de meeste gevallen kan een bestuursorgaan gewoon besluiten overeenkomstig de regels en het geldende beleid. Dat leidt tot een voorspelbaar resultaat, waarop de burger kan vertrouwen. Slechts in geval die regels en dat geldende beleid in bijzondere gevallen leiden tot onevenredige uitkomsten, is een correctie mogelijk. De rechtszekerheid staat hieraan niet in de weg. Sterker nog, de rechtszekerheid kan geen argument zijn om in individuele gevallen onevenredige (onrechtvaardige) uitkomsten in stand te laten. Het hierboven genoemde onderzoek van de UVA/OU laat zien dat bestuursorganen bij de uitvoering van hun taak een dilemma ervaren tussen "enerzijds de gewenste menselijke maat en anderzijds de angst voor precedentwerking en willekeur".[206] Het onderzoek laat zien dat het onverkort vasthouden aan het ideaal van gelijkheid en rechtszekerheid met zekerheid tot onrecht leidt. Het gevaar voor precedentwerking is, blijkens de jurisprudentie over het gelijkheidsbeginsel, helemaal niet zo groot.[207] Het onderzoek geeft aan dat de belangrijkste oplossingsrichting voor dat dilemma is "om ruimte te creëren voor de uitvoeringspraktijk en aan die praktijk meer vertrouwen, middelen en capaciteit te geven om het recht toe te passen". Daarbij wordt gepleit voor het (meer) inzetten op ambtelijk vakmanschap en maatwerkplaatsen. Dit sluit aan bij de reacties van verschillende uitvoeringsorganisaties in de preconsultatie die pleiten voor meer kennis van de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de medewerkers. Dit is geheel in lijn met het coalitieakkoord van dit kabinet dat het zo formuleert: "De politiek bepaalt het wat, de uitvoering het hoe. Uitvoerders krijgen meer ruimte en mandaat om professionele afwegingen te maken in het belang van mensen. We laten daarbij ruimte voor individueel maatwerk in de uitvoering door de professionals."[208]

En de rechtszekerheid van het bestuur zelf, die in dit verband wel naar voren wordt gebracht, is op zichzelf geen rechtens te honoreren beginsel: het gaat te allen tijde om de behartiging van het algemeen belang. Wel is de rechtszekerheid ermee gediend als een vaker voorkomende onevenredigheid door de regelgever wordt gecorrigeerd. Het rechtseenheidsbeginsel richt zich in de eerste plaats tot de rechter. Ook hier is niet op voorhand sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel. Uit het rechtseenheidsbeginsel volgt immers niet dat nooit uitzonderingen aan de orde kunnen zijn.
Het bestuursorgaan kan het gelijkheidsbeginsel en de rechtszekerheid borgen door eerdere toepassingen van het evenredigheidsbeginsel te motiveren en vast te leggen, zodat daar in toekomstige gevallen op kan worden teruggegrepen. Daarnaast kunnen aanvullende waarborgen worden ingebouwd, zoals extra intern overleg.

5.3.3. De verhouding tussen het evenredigheidsbeginsel en het specialiteitsbeginsel

Met de voorgestelde wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb wordt buiten twijfel gesteld dat een toets aan het geschreven evenredigheidsbeginsel mogelijk is bij alle gebonden bevoegdheden, ook

[205] R. Ortlep, J.E. van de Brink, Y. Habicht & A.A. Mulder, *Dilemma tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur* (in opdracht van BZK), Amsterdam/Heerlen: UvA/OU 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 814.
[206] R. Ortlep, J.E. van de Brink, Y. Habicht & A.A. Mulder, *Dilemma tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur* (in opdracht van BZK), Amsterdam/Heerlen: UvA/OU 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 814, p. 47.
[207] R. Ortlep, J.E. van de Brink, Y. Habicht & A.A. Mulder, *Dilemma tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur* (in opdracht van BZK), Amsterdam/Heerlen: UvA/OU 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 814, p. 21.
[208] Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland, Coalitieakkoord 2026-2030, p. 7.

die in formele wetten. Omdat het eerste lid van artikel 3:4 Awb niet wordt gewijzigd, blijft met de woorden "voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit" een beperking van de af te wegen belangen behouden. Belangen die geen rol behoren te spelen, behoren buiten beschouwing te blijven, zo staat reeds te lezen in de oorspronkelijke memorie van toelichting bij artikel 3:4 Awb.[209] Dit wordt in de literatuur het specialiteitsbeginsel genoemd. Dat beginsel hangt samen met het uit het legaliteitsbeginsel voortvloeiende uitgangspunt dat een overheidsbevoegdheid tot een formele wet moet kunnen worden herleid. Het specialiteitsbeginsel beoogt de belangen die bij de uitoefening van een bevoegdheid mogen worden afgewogen te beperken tot het doel dat de wetgever met het verlenen van die bevoegdheid heeft beoogd. Zo wordt bijvoorbeeld verhinderd dat het bestuursorgaan een vergunning weigert wegens belangen die volgens de wet geen rol spelen bij overheidsinterventie. Belangen van derde-belanghebbenden of algemene belangen die niet ten grondslag liggen aan de relevante bestuursbevoegdheid, blijven buiten beschouwing. Dat is de klassieke toepassing van het specialiteitsbeginsel, waarin geen wijziging wordt beoogd.[210] Het specialiteitsbeginsel sluit niet uit dat een bestuursorgaan binnen zijn wettelijke opdracht toetst aan hogere normen, zoals grondrechten of rechtsbeginselen.[211] Bij de uitoefening van een bevoegdheid is daarmee de bedoeling van de wetgever leidend. Hieronder wordt verstaan: de beleidsdoelen die de wetgever met de wet wil bereiken. Het gaat daarbij om het maatschappelijk doel en de behartiging van algemene belangen waarvoor de regelgever een bepaalde bevoegdheid aan een bestuursorgaan toekent. De regering is van oordeel dat deze in artikel 3:4, eerste lid, Awb opgenomen waarborgen noodzakelijk zijn en blijven. Maar indien een besluit in het licht van de bedoeling van de wet onevenredig hard uitpakt, is een correctie (op het resultaat van de belangenafweging van artikel 3:4 eerste lid, Awb) desondanks op zijn plaats. Uit het specialiteitsbeginsel volgt dat een bestuursorgaan met de belangen van derden alleen rekening kan houden als deze belangen onderdeel uitmaken van de door het bestuursorgaan bij het uitoefenen van een bevoegdheid te behartigen algemene en bijzondere belangen. Toepassing van het evenredigheidsbeginsel gaat niet ten koste van een aan de wet te ontlenen aanspraak van een ander. De wettelijke regels zullen vaak wel de mogelijkheid bevatten om ter bescherming van belangen van derden vergunningsvoorschriften te stellen. Verder kan onder omstandigheden worden bezien of op grond van de daarvoor geldende regels nadeelcompensatie is aangewezen.

6. Adviezen en consultatie

6.1. Preconsultatie

6.1.1. Algemeen

Een voorontwerp van het wetsvoorstel is in zogeheten pre-consultatie gegaan bij belanghebbenden zoals uitvoeringsorganisaties, de rechtspraak, de wetenschap en de Nationale ombudsman. Het doel van deze extra stap was de gevolgen van het wetsvoorstel vroegtijdig in kaart te brengen. De preconsultatiestukken van het wetsvoorstel zijn ook aan de Kamer toegestuurd.

Er zijn schriftelijke reacties binnengekomen van uitvoeringsorganisaties, decentrale overheden (o.a. VNG, gemeente Rotterdam), de rechtspraak, de wetenschap en andere belanghebbenden, zoals de al eerdergenoemde Nationale ombudsman en de lokale ombudsman Metropool Amsterdam. Daarnaast hebben KleinLef en het Netwerk voor Publieke Dienstverleners gezamenlijke reacties gestuurd. Verder hebben acht expertsessies met belanghebbenden plaatsgevonden, een sessie met burgers en twee bijeenkomsten met de vier hoogste rechters in het bestuursrecht en met de Raad voor de rechtspraak.

Enkele hoofdlijnen uit de reacties zijn de volgende:

- Men wijst op de toegenomen complexiteit van sectorale wetten en regels en dat daar ook – of zelfs primair – het probleem ligt. Hierbij verwijzen diverse uitvoeringsinstanties naar de Staat van de uitvoering 2023.
- Men vraagt aandacht voor het equiperen van de uitvoering om bijzondere wetten en regels en te zijner tijd de Awb-aanpassingen te kunnen uitvoeren (middelen, menskracht, cultuur, politiek en bestuurlijk commitment).

[209] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 68; PG Awb I, p. 209.
[210] Vgl. ABRvS 1 april 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AH6350 (Duiventil Rheden), waarin de gezondheidssituatie van derden niet werd betrokken bij een bouwvergunning voor een duiventil, omdat het relevante wettelijk kader hier geen ruimte voor bood. Zie ook R.J.N. Schlössels in AB Klassiek 2022/24.
[211] R.J.N. Schlössels, *Het specialiteitsbeginsel: over de structuur van bestuursbevoegdheden, wetmatigheid van bestuur en beleidsvrijheid* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu Uitgevers 1998, noemt op p. 370 twee, elkaar niet uitsluitende, typen rechtsbelangen waarmee het bestuur ondanks het specialiteitsbeginsel in het bijzonder rekening moet houden: (1) subjectieve vermogensrechten, en (2) de grond- en mensenrechten.

- Men wijst op de variëteit in domeinen en geadresseerden van de Awb: het ene domein is het andere niet, waarbij met name het vreemdelingenrecht en de fiscaliteit worden genoemd. Het uitvoeringslandschap is ook gevarieerd: een grote uitvoeringsorganisatie werkt bijvoorbeeld anders dan een kleinere. Verder is de Awb niet alleen van toepassing op mensen in een kwetsbare positie, maar ook op multinationals of bijvoorbeeld partijen die handig gebruikmaken van de mogelijkheden van het bestuursrecht.
- Verder wordt aandacht gevraagd voor de wisselwerking met bestaande sectorale wetten en regels en lopende wetsvoorstellen zoals 'Handhaving sociale zekerheid', 'Maatwerk bij terugvordering' en 'Participatiewet in balans'.
- Daarnaast is uitgebreid ingegaan op de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel die in het navolgende aan de orde komen.

6.1.2. Dienstbaarheidsbeginsel

Veel reacties stellen de vraag naar de precieze reikwijdte van het dienstbaarheidsbeginsel, de verhouding met andere beginselen en de procesrechtelijke consequenties. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

6.1.3. Evenredigheidsbeginsel

De reacties op het voorstel tot aanpassing van artikel 3:4 Awb hebben betrekking op de verhoudingen binnen de trias en de relatie met artikel 120 van de Grondwet en op de gevolgen voor de uitvoering. Naar aanleiding van deze reacties is het algemeen deel van de toelichting opnieuw opgebouwd en aangevuld met voorbeelden. De reacties vormden geen aanleiding om het wijzigingsvoorstel anders te formuleren. Op de specifieke vraag wat het gewijzigde artikel 3:4, tweede lid, Awb betekent voor de toepassing van het specialiteitsbeginsel in het eerste lid, is in de toelichting ingegaan. Kort gezegd worden belangen die op grond van het eerste lid buiten beschouwing moeten blijven, bij de belangenafweging buiten beschouwing gelaten. Bij de beoordeling van de evenredigheid op grond van het nieuwe artikel 3:4, tweede lid, Awb kunnen deze belangen slechts leiden tot een correctie van onevenredige effecten, maar niet tot een nieuwe belangenafweging. De regering deelt niet de opvatting dat uitbreiding van de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in strijd komt met het gelijkheidsbeginsel of de rechtszekerheid, of dat toepassing van dit beginsel leidt tot willekeur. De regering benadrukt dat die toepassing de verantwoordelijkheid is van het bevoegde bestuursorgaan, en dat deze toepassing een plaats moet krijgen in de voorbereiding van besluiten. De zaken die in aanmerking komen moeten tijdig worden onderkend en daarvoor moeten binnen de organisatie procedures worden ingericht, zodat wordt geborgd dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

6.1.4. Motiveringsplicht

De reacties op het voorstel om 'begrijpelijkheid' te verdisconteren in de wettekst van de Awb zijn overwegend positief. Een enkele reactie pleit voor eenvoudige wet- en regelgeving teneinde besluiten goed te kunnen motiveren. Dit is een uitgangspunt dat de regering onderschrijft. Partijen willen daarnaast meer duidelijkheid over de situatie waarin een belanghebbende wordt bijgestaan door een gemachtigde, advocaat of anderszins hulpverlener. In deze memorie van toelichting is aangegeven dat in een dergelijke situatie de motivering in ieder geval voor belanghebbenden begrijpelijk dient te zijn. Ook vragen enkele partijen zich af of de motivering vertaald dient te worden indien de belanghebbende de Nederlandse taal niet spreekt. Hier is in de memorie van toelichting aansluiting gezocht bij artikel 2:6 Awb, waaruit volgt dat een vertaling geen verplichting is. Een enkele partij stelt de vraag of de eis van begrijpelijkheid in rechte afdwingbaar zal zijn en kan leiden tot een proceskostenveroordeling. Het onderdeel begrijpelijkheid is in het huidige juridisch kader al een onderdeel waaraan de rechter in het kader van het motiveringsbeginsel toetst. Het huidige voorstel brengt hier geen verandering in.[212]

6.1.5. Correctie van kennelijke fouten

In zijn algemeenheid is positief gereageerd op de introductie van de artikelen 3:51 tot en met 3:53 Awb. Er is brede steun voor de gedachte dat burgers een mogelijkheid moeten hebben om kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen te laten corrigeren door bestuursorganen. Wel zijn in de reacties een aantal vragen gesteld over en kanttekeningen geplaatst bij de artikelen.

In een aantal reacties wordt de vraag gesteld of het nuttige effect van de mogelijkheid om om correctie te verzoeken wel opweegt tegen de mogelijke juridisering die daarmee gepaard zou kunnen

[212] Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1853.

gaan. Daarbij wordt erop gewezen dat correctie informeel reeds mogelijk is. Hoewel het op zichzelf juist is dat correctie informeel reeds mogelijk is, ziet de regering daarin geen aanleiding om van de introductie van deze artikelen af te zien. Dat gegeven laat immers onverlet dat verankering in de wet meer zekerheid biedt voor de burger. Zonder wettelijke verankering staat de burger in de kou als een bestuursorgaan weigert een kennelijke fout die zich voor eenvoudig herstel leent te corrigeren, hetgeen de regering onwenselijk acht. Correctie is nu een gunst en na inwerkingtreding van de voorgestelde artikelen in bepaalde gevallen een recht. Om dezelfde reden wordt geen gehoor gegeven aan de suggestie te volstaan met slechts een discretionaire bevoegdheid. Uiteraard acht ook de regering onnodige juridisering onwenselijk, evenwel schat zij de kans daarop gering in. Het recht op herstel biedt weliswaar een nieuwe 'ingang' om besluitvorming uit te lokken, maar de reikwijdte is uitsluitend beperkt tot kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen. De regering acht de vrees dat burgers deze nieuwe ingang zullen misbruiken louter om middels oneigenlijke verzoeken tot nieuwe procedures te komen niet reëel. Bezwaar en beroep tegen een weigering een fout te herstellen die geen kennelijke fout is kost tijd, geld en moeite, terwijl de kans op succes gering is. Dezelfde weg kan bovendien nu al worden bewandeld door (oneigenlijk) nieuwe aanvragen in te dienen op de voet van artikel 4:6 Awb of te verzoeken om terug te komen van een besluit, hetgeen eveneens tot appellabele besluiten leidt. De introductie van het correctierecht vergroot daarom de mogelijkheden om oneigenlijk nieuwe bezwaar- en beroepsprocedures in te leiden niet wezenlijk.

Een onderwerp dat in veel reacties terugkeert betreft de vraag tot hoe ver in het verleden correctie verplicht zou moeten plaatsvinden. Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid en rechtszekerheid wordt in deze reacties gevraagd het correctierecht aan een termijn te koppelen. De regering heeft in deze reacties aanleiding gezien om aan het voorgestelde artikel 3:51 Awb een derde lid toe te voegen, waarin is bepaald dat correctie van een besluit achterwege kan blijven indien vijf jaren zijn verstreken na het onherroepelijk worden van het besluit. In de artikelsgewijze toelichting is deze keuze verder onderbouwd.

Verder is meermalen de vraag gesteld waarom uitsluitend bij ambtshalve herstel een zienswijze moet worden gevraagd, wat ook nog eens is beperkt tot de geadresseerde van het besluit. Naar aanleiding hiervan is het wetsvoorstel aangepast, door te bepalen dat in alle gevallen belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun zienswijzen over een voorgenomen correctie naar voren te brengen, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte is.

In een aantal reacties zijn vragen gesteld over de positie van derden bij de correctie van kennelijke fouten. De toelichting is op dit punt verduidelijkt. Daarbij is in het bijzonder ingegaan op het gegeven dat de gevolgen voor derden een te wegen aspect vormen bij de beoordeling of sprake is van een kennelijke fout die zich voor eenvoudig herstel leent.

Tot slot worden in veel reacties vragen gesteld omtrent de rechtsbescherming, in het bijzonder met betrekking tot de verhouding tussen een verzoek om correctie en een bezwaarschrift, alsmede procedurele aspecten indien correctie plaatsvindt gedurende de bezwaar- of beroepsprocedure. Op deze punten is de toelichting verduidelijkt. In deze reacties heeft de regering tevens aanleiding gezien in artikel 3:51 op te nemen dat een verzoek om correctie op de voet van die bepaling schriftelijk geschiedt.

6.1.6. Vaker horen bij financiële beschikkingen

De meeste reacties uit de preconsultatie waren positief over de gedachte achter het voorstel. In sommige reacties leek de gedachte te zijn dat de hoorplicht bij de voorbereiding van primaire (financiële) besluiten dient te geschieden met een hoorzitting zoals in bezwaar. Dat is onjuist, de hoorplicht uit de artikelen 4:7 en 4:8 Awb is vormvrij en kan ook telefonisch of schriftelijk. Wel waren veel reacties niet gelukkig met de uitwerking, met name met het drempelbedrag van €1.500. Voor sommigen, met name actief in het sociaal domein, leek de drempel te hoog, voor anderen weer veel te laag. Deze reacties zijn als volgt verwerkt. Het drempelbedrag is geschrapt. Het tekstvoorstel beperkt de nieuwe verplichting tot de gevallen waarin het bestuursorgaan moet vermoeden dat de financiële beschikking aanmerkelijke gevolgen heeft voor de directe bestedingsruimte.

6.1.7. Beleidsregels

Het voorstel tot codificatie van de jurisprudentie over artikel 4:84 Awb kreeg brede instemming. Gevraagd werd naar de verhouding tussen de wijziging van artikel 4:84 Awb en de wijziging van artikel 3:4 Awb. De wijziging van artikel 3:4 Awb heeft gevolgen voor gebonden bevoegdheden in formele wetten. Beleidsregels dienen ter invulling van beslissingsruimte. In beide gevallen is het

evenredigheidsbeginsel van toepassing en geldt het kader dat de Afdeling bestuursrechtspraak heeft gegeven in haar uitspraak in de zaak Harderwijk.[213] Gevraagd werd naar het verschil tussen afwijken van een beleidsregel en buiten toepassing laten van een beleidsregel. Naar het oordeel van de regering kan de toepassing van artikel 4:84 Awb met beide termen worden aangeduid. De suggestie om artikel 5:46, derde lid, Awb terminologisch in overeenstemming te brengen met het gewijzigde artikel 4:84 Awb is opgevolgd.

6.1.8. Geldschulden

De reacties uit de preconsultatie en de expertsessies waren over het algemeen positief over de wijzigingen van de geldschuldentitel die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Wel is een aantal voornamelijk technische opmerkingen gemaakt. Deze hebben geleid tot een aantal aanpassingen van het voorstel en de toelichting.

- De begrippen betalingsregeling en uitstel van betaling zijn gedefinieerd in artikel 4:85 Awb.
- In de toelichting bij artikel 4:86 Awb is verduidelijkt dat het bestuursorgaan de ruimte heeft om zelf een betalingsregeling aan te bieden of de betalingsplichtige te wijzen op de mogelijkheid tot het verzoeken om een betalingsregeling.
- In de toelichting bij artikel 4:93 Awb is verduidelijkt dat de beperking in de verrekening dwingendrechtelijk is bedoeld. Aangezien de verrekening onderdeel kan uitmaken van de betalingsregeling, gaat het niet aan om voor dezelfde schuld aanvullend te verrekenen.
- In de toelichting bij artikel 4:94 Awb is verder verduidelijkt dat de vaststelling van een betalingsregeling altijd een beschikking is. Daarnaast is nader ingegaan op de vraag wanneer een bestuursorgaan meewerkt aan een betalingsregeling.
- Ten aanzien van artikel 4:101 Awb is gewezen op de mogelijkheid dat een betalingsregeling ook om andere redenen kan worden getroffen dan wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte. De vraag werd gesteld of het ook dan in de rede ligt om wettelijke rente uit te sluiten. Het voorstel is naar aanleiding hiervan aangepast, waarbij de dwingendrechtelijke verplichting om geen wettelijke rente te heffen alleen betrekking heeft op een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte. Tevens is artikel 4:103 Awb aangepast in verband met het dwingendrechtelijke karakter van artikel 4:101 Awb.
- Ten aanzien van artikel 4:112 Awb is in de toelichting verduidelijkt dat ook wanneer een betalingsplichtige in verzuim is gebleven bij een eerdere betalingsregeling, het bestuursorgaan wijst op de mogelijkheid voor de betalingsplichtige om te verzoeken om een nieuwe betalingsregeling of wijziging daarvan.
- Naar aanleiding van de preconsultatie is voorgesteld om te bepalen dat de verplichting tot betaling van een geldsom altijd wordt gecombineerd met de beschikking die de verplichting tot betaling in het leven roept. Het voordeel van een dergelijke bepaling is dat daarmee wordt voorkomen dat bezwaren tegen de grondslag van de verplichting tot betaling pas in het invorderingstraject aan de orde worden gesteld en dan wellicht niet meer ontvankelijk zijn. De regering ziet dit voordeel, maar is van oordeel dat onvoldoende vaststaat dat een algemene verplichting om de grondslag en de aanzegging van de schuld te combineren in alle gevallen uitvoerbaar is en heeft het voorstel daarom niet opgenomen in dit wetsvoorstel.

Tot slot is in een aantal reacties erop gewezen dat in het belastingrecht bepalingen gelden die (gedeeltelijk) afwijken van dit wetsvoorstel. Genoemd zijn bijvoorbeeld de artikelen 25, 26 en 28 van de Invorderingswet 1990, inzake uitstel van betaling, kwijtschelding, respectievelijk invorderingsrente bij belastingschulden. Uitgangspunt is dat afwijken van de Awb alleen aan de orde is als dat onvermijdelijk is, zoals reeds is toegelicht in paragraaf 2.3 inzake de verhouding tussen de Awb en het bijzonder bestuursrecht. Dat impliceert dat nog beoordeeld zal worden of de bestaande afwijkingen in bijzondere wetten kunnen worden geschrapt, of dat het onvermijdelijk is dat de afwijkende bepalingen, al dan niet in aangepaste vorm, gehandhaafd dienen te blijven.

6.1.9. Bezwaar- en beroepstermijn en verschoonbaarheid termijnoverschrijding

In zijn algemeenheid heeft het voorstel tot aanpassing van artikel 6:7 Awb tot veel kritische reacties geleid.

De kritiek bestaat er onder andere uit dat het hanteren van verschillende bezwaar- en beroepstermijnen in het bestuursrecht voor de belanghebbende tot onduidelijkheid kan leiden. Het gevaar bestaat dat het voor de belanghebbende onoverzichtelijk wordt in welk geval er sprake is van een 6-wekentermijn en wanneer van een 13-wekentermijn. De vraag rijst daardoor of met de voorgestelde differentiatie in termijnen de regelgeving en daarmee de praktijk niet complexer worden voor de burger als primair belanghebbende. Dit bezwaar gaat voorts op voor uitvoeringsorganisaties, lagere overheden en rechtspraak. De belanghebbende is in dit geval meer

[213] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

gebaat bij eenvoud, eenduidigheid en uniformiteit. De toevoeging van een lijst aan de Awb waaruit blijkt in welke gevallen een bezwaar- en beroepstermijn van 13 weken aan de orde is, wordt niet als vriendelijk en eenvoudig ervaren.

De reacties zien voorts op de constatering dat door de verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn het doorlopen van het bezwaar, beroep en eventueel hoger beroep kan leiden tot een totale verlenging van de procedure met maximaal 21 weken. De vraag is aan de orde of dit wenselijk is, zeker wanneer de bestaanszekerheid van de belanghebbende(n) een rol speelt.
De regering heeft bovenstaande kritiek gewogen en komt tot de slotsom dat het voorstel geen meerwaarde heeft en ziet dan ook af van de voorgestelde aanpassing van artikel 6:7 Awb.

De reacties zijn overwegend positief als het gaat om het verlagen van de lat voor verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen. Wel wordt er in meerdere reacties op gewezen dat geen wijziging van artikel 6:11 Awb nodig is, omdat de huidige wettekst ook de ruimte biedt voor het eerder aannemen van verschoonbaarheid. De regering erkent dit, maar is niettemin van mening is dat het belangrijk is om ook de wettekst te wijzigen. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat ook de wetgever het noodzakelijk acht dat op dit punt in de praktijk een wijziging plaatsvindt. In verschillende reacties wordt voorgesteld om de regeling verder te verruimen door het aannemen van verschoonbaarheid geheel aan bestuursorganen en de bestuursrechter over te laten. De regering kiest hier echter bewust niet voor. Bezwaar- en beroepstermijnen hebben nog altijd een nuttige en belangrijke functie, waarmee de rechtszekerheid wordt gediend. Daarom moet verschoonbaarheid niet te lichtvaardig worden aangenomen. Daarom is het wenselijk dat de wettekst op dit punt richtinggevend is.

In verschillende reacties zijn praktische wijzigingen voorgesteld die kunnen bevorderen dat meer bezwaren en beroepen binnen de daarvoor geldende termijn worden ingediend. Meermalen is erop gewezen dat de praktijk een onderscheid laat zien tussen professionele partijen die vaker bestuursrechtelijke procedures voeren (zoals advocaten en andere beroepsmatige rechtsbijstandverleners) en personen die dat slechts incidenteel doen. Die professionele partijen zijn doorgaans goed op de hoogte van de mogelijkheid om een bezwaar- of beroepschrift pro forma in te dienen, dat wil zeggen zonder de gronden van het bezwaar of beroep. Incidenteel procederende personen zijn hier vaak niet van op de hoogte, zo blijkt in de praktijk. De regering neemt daarom het voorstel over om een verplichting op te nemen om in de rechtsmiddelenclausule onder een besluit te wijzen op de mogelijkheid van een pro forma bezwaar of beroep. Verder is erop gewezen dat het regelmatig voorkomt dat een bezwaar- of beroepschrift slechts een of enkele dagen te laat wordt ingediend. Hoewel er geen volledig overzicht is van de oorzaken van termijnoverschrijdingen, bestaat bij bestuursorganen en rechterlijke instanties het beeld dat in een deel van de gevallen onduidelijkheid over het einde van de termijn een rol speelt. Daarom is in verschillende reacties voorgesteld om in de wet de verplichting op te nemen om in de rechtsmiddelenclausule uitdrukkelijk de einddatum van de bezwaar- of beroepstermijn te vermelden. De regering neemt dit praktische voorstel over.

6.1.10. Passend contact met de overheid

Het onderwerp bevordering van laagdrempelige geschilbeslechting is uitgewerkt in verschillende onderdelen.

- De reacties op het voorstel bestuursorganen te verplichten contactgegevens op te nemen in een beschikking waren in het algemeen positief. De vraag is gesteld of de bepaling niet zou moeten geleden voor alle correspondentie en dan in hoofdstuk 2 Awb zou moeten worden geplaatst. De regering acht het belang van contactgegevens bij beschikkingen zodanig, dat hiervoor een verplichting is opgenomen. Bij andere correspondentie is denkbaar dat de mogelijkheid van contact op andere wijze wordt ingericht, bijvoorbeeld met spreekuren.
- De inzage in op de zaak betrekking hebbende stukken wordt van artikel 7:4 Awb verplaatst naar een nieuw artikel 3:45b Awb. Tevens is artikel 8:29 Awb aan het nieuwe artikel 3:45b Awb aangepast. Hierbij zijn opmerkingen gemaakt over de mogelijke uitvoeringslasten, de vraag op welke stukken de verplichting ziet en de vraag of de weigering stukken ter inzage te leggen een besluit is. Met betrekking tot de uitvoeringslasten moet ten eerste worden geconstateerd dat de verplichting nu al bestaat als een hoorzitting wordt gepland. De uitvoeringsconsequenties kunnen daarom niet zien op de onmogelijkheid de stukken te verzamelen, maar kunnen alleen betrekking hebben op het aantal gevallen waarin de stukken moeten worden verstrekt. De verplichting geldt alleen als om de stukken wordt verzocht; het bestuursorgaan hoeft niet standaard alle dossiers ter inzage te leggen. De regering verwacht niet dat iedere belanghebbende behoefte heeft aan het hele dossier. De uitvoeringslast is daarmee aanvaardbaar. De omschrijving van “op de zaak betrekking hebbende stukken” in deze memorie

van toelichting is aangevuld, zodat meer inzicht wordt gegeven welke stukken niet ter inzage hoeven te worden gelegd. De stelling dat een weigering geen voor bezwaar en beroep vatbaar besluit is, is onderbouwd met een verwijzing naar jurisprudentie. Een weigering kan in bezwaar en beroep tegen het bestreden besluit wel aan de orde worden gesteld. Een aantal in de reacties op de preconsultatie en de expertsessies naar voren gebrachte suggesties voor de artikelen 3:45b, 8:29 en 8:32 Awb is verwerkt.

- Een aantal bestuursorganen meldt hun goede ervaring met de voorstelde verplichting contact op te nemen bij ieder bezwaarschrift. Naar aanleiding van enkele opmerkingen is het woord "informele" in "informele afdoening" geschrapt, omdat de uiteindelijke afdoening van een bezwaar altijd een formeel karakter heeft. Er is een aantal uitzonderingen toegevoegd, maar het voorstel om van die contactverplichting af te zien als het bezwaar is ingediend door een professionele gemachtigde is niet opgevolgd. De regering gaat ervan uit dat ook een professionele gemachtigde in het belang van zijn cliënt de geboden mogelijkheden zal aangrijpen. De gemachtigde doet er daarbij goed aan hierover met zijn cliënt te overleggen. Daarom moet een bestuursorgaan niet bij voorbaat afzien van contact over de verdere behandeling. Daarnaast is de vraag gesteld of de uitkomst van het overleg in een besluit wordt neergelegd. Als het bezwaar niet wordt ingetrokken, zal er een beslissing op bezwaar moeten komen. Daarin kan zowel de procedurele als de inhoudelijke uitkomt van het onderzoek worden opgenomen. De toelichting is hierop aangepast. De suggestie om de woorden "in overleg" in artikel 7:1b Awb te schrappen is niet overgenomen, omdat het tot stand brengen van contact tussen het bestuursorgaan en de indiener van het bezwaar juist de essentie is van de voorgestelde bepaling. Evenmin is overgenomen het voorstel om artikel 7:1b Awb uit te sluiten voor bepaalde dossiers, omdat altijd de mogelijkheid bestaat dat het contact zinvol is. Een bestuursorgaan kan het onderzoek snel afronden als uit contact blijkt dat dat nader overleg geen toegevoegde waarde heeft en er een reguliere hoorzitting nodig is.
- De vraag is gesteld of de voorgestelde wijziging van artikel 7:3 Awb (en artikel 7:17 Awb) door het vervallen van de term "kennelijk" het voor bestuursorganen niet te makkelijk maakt om van het horen af te zien. De tekst en de toelichting van de bepaling is aangepast en verduidelijkt. Daarnaast zijn enkele redactionele verbeteringen aangebracht.

6.1.11. Burgerlus en tussenuitspraak

Uit de reacties in de preconsultatie op het voorstel voor een wettelijk geregelde burgerlus en de uitbreiding van de mogelijkheden tot het doen van een tussenuitspraak, blijkt dat met name de laatste optie positief wordt gewaardeerd. De regeling van een burgerlus roept een aantal vragen op die hieronder zo goed mogelijk worden beantwoord. Het geleverde commentaar heeft daarnaast tot enkele technische aanpassingen van het voorstel geleid. Een suggestie die daarbij niet is overgenomen is het voorstel om geen procedureel onderscheid te maken tussen de bestaande bestuurlijke lus en het nieuwe instrument van de burgerlus en beide "lussen" daarom in eenzelfde bepaling cq afdeling te regelen. Hier is niet voor gekozen omdat de bestuurlijke lus uiteindelijk een andere functie heeft dan de voorgestelde burgerlus. Het doel van de bestuurlijke lus is finale geschilbeslechting, waarbij zo veel mogelijk wordt voorkomen dat de bestuursrechter een beroep vernietigt vanwege bijvoorbeeld een onzorgvuldige voorbereiding of een gebrekkige motivering van een besluit, terwijl het bestuursorgaan dat gebrek nog kan herstellen en na vernietiging door de rechter een nieuw besluit zou nemen dat voor degene die beroep instelde niet tot een andere uitkomst leidt.

Naar aanleiding van het commentaar in de preconsultatie wordt in de toelichting bij het voorstel meer dan al was gedaan benadrukt dat de formele burgerlus door middel van een tussenuitspraak niet in de plaats komt van bestaande mogelijkheden. De bestuursrechter moet de mogelijkheid houden (en dit heeft vaak zelfs de voorkeur) om langs informele weg tot een vergelijkbaar resultaat te komen. De bestaande mogelijkheden die in de reacties door de bestuursrechters worden genoemd zijn: goed (voor)onderzoek en een goede behandeling ter zitting, de zaak aanhouden zodat partijen nog met elkaar in gesprek kunnen gaan, schorsing en heropening van het onderzoek (informele lus) en de zogenaamde griffiersbrief. Deze mogelijkheden worden al volop benut en daar beoogt dit wetsvoorstel geen verandering in te brengen. Er moet zoals in de reacties in de preconsultatie wordt onderstreept uiteindelijk sprake zijn van een stelsel dat de bestuursrechter alle mogelijkheden biedt om zonder onnodige procedurele belemmeringen de positie en standpunten van alle partijen volledig tot hun recht te laten komen. Het opnemen van een burgerlus kan echter wel procespartijen alerter maken op hun positie en kan wat dat betreft ook een verdere waarborg zijn voor procedurele rechtvaardigheid. Daarmee dient het wettelijk regelen van de burgerlus dus zeker een doel. Als voordeel van de formele burgerlus wordt bovendien gezien dat het de rechter de bevoegdheid geeft om zelf te bepalen of nader onderzoek op zitting na gebruik van de lus nog nodig is.

6.1.12. Overige reacties

- De Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (hierna: VSAN) noemt - naast goede en betaalbare rechtsbijstand - ook een voorziening waarmee de uitvoering van een besluit kan worden afgedwongen. Nu is die uitvoering volgens de VSAN niet praktisch en effectief afdwingbaar. De regering is van oordeel dat de VSAN een terecht punt aansnijdt, maar meent dat dit punt meer onderzoek vergt dan in het kader van dit wetsvoorstel beschikbaar is.
- De MediatorsFederatie en de Vereniging Mediators bij de overheid stellen voor om mediation met name te noemen als voorbeeld voor laagdrempelige geschilbeslechting. De regering heeft hiervan afgezien, omdat mediation in het bestuursrecht in veel gevallen een te zware en niet laagdrempelige vorm van geschilbeslechting is. Bestuursorganen kunnen vaak sneller resultaat bereiken als ambtenaren bij contact met burgers gebruik maken van mediationvaardigheden, zonder dat een formeel mediationtraject wordt gestart.
- Prof. Barkhuysen stelt voort om meer algemene beginselen van behoorlijk bestuur te codificeren. In paragraaf 2 van deze memorie is toegelicht waarom hiervan is afgezien.
- Prof. Barkhuysen stelt eveneens voor om de praktijk aan banden te leggen dat bestuursorganen structureel pas op de tiende dag voor de zitting nog met een verweerschrift en omvangrijke stukken komen. Hij stelt voor om in de wet strakkere termijnen voor het indienen van stukken vast te leggen en die ook beter te handhaven. Dit voorstel is niet overgenomen.

6.2. (Internet)consultatie en uitvoeringstoetsen

NB: deze paragraaf wordt na de aanvullende toets geactualiseerd

6.2.1. Inleiding

Consultatiereactie zijn ontvangen van onder meer de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), De Nationale ombudsman, de president en procureur-generaal van de Hoge Raad, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak, de president van het College van beroep voor het bedrijfsleven, de president van de Centrale Raad van Beroep, de Nederlandse Orde van Advocaten, het Juridisch Loket, de Vereniging Mediators bij de overheid, de Mediatorsfederatie Nederland, de Adviesraad Migratie, alsmede meer dan 50 openbare reacties via de website internetconsultatie.nl.

Gelijktijdig met de (internet)consultatie zijn ongeveer 60 uitvoeringstoetsen gedaan.[214] Het algemene beeld dat uit de consultatiereacties en uitvoeringstoetsen naar voren komt is dat vrijwel alle reacties de doelstellingen van het wetsvoorstel steunen. De meeste uitvoeringsorganisaties verwachtten wel uitvoeringsconsequenties en extra kosten. Codificatie van jurisprudentie en minder ingrijpende onderdelen van het wetsvoorstel worden meestal uitvoerbaar geacht (meer ruimte voor verschoonbare termijnoverschrijding, aanpassing van de geldschuldentitel, uitbreiding van de motiveringsplicht, de codificatie van de jurisprudentie van het evenredigheidsbeginsel bij beleidsregels en bestuurlijke boetes, de burgerlus). Op andere onderdelen, die meer verandering betekenen, bestonden meer bezwaren of zorgen bij de uitvoeringsorganisaties, zoals bij verplicht contact met de bezwaarmaker, uitbreiding van de hoorplicht bij financiële beschikkingen, herstel van kennelijke fouten en de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel. Een aantal organisaties gaf expliciet aan het wetsvoorstel in de voorgelegde vorm niet uitvoerbaar te achten (Belastingdienst, Douane, DUO). Andere uitvoeringsorganisaties beoordeelden het wetsvoorstel als uitvoerbaar, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, zoals (in alle gevallen) financiële dekking van de in kaart gebrachte incidentele en structurele kosten of aanpassingen in het wetsvoorstel, dan wel uitzonderingsposities in sectorale wetten en regels.

Wat opvalt is dat door verschillende uitvoeringsorganisaties werd opgemerkt dat onderdelen van het wetsvoorstel (zoals dienstbaarheid of persoonlijk contact) feitelijk al worden uitgevoerd, maar dat het neerleggen hiervan in de wet problematisch zou zijn. Hier lijkt de vrees aan ten grondslag te liggen dat dienstverlening op maat thans wordt ingezet waar het kan, maar door het wetsvoorstel in alle gevallen maatwerk nodig wordt. Een andere terugkerende reactie was dat het wetsvoorstel op bepaalde onderdelen open normen bevat, wat uitvoeringsbeleid vergt en het risico met zich meebrengt dat de rechtspraak hier een draai aan zal geven met ongewisse uitkomst. Tevens maken de open normen het volgens sommige reacties lastig om de kosten van het wetsvoorstel in kaart te brengen. Een ander bezwaar dat vaak naar voren kwam, is dat het wetsvoorstel zal leiden tot juridificering en op onderdelen weinig toegevoegde waarde heeft (niet bijdraagt aan de doelstellingen ervan). Er wordt dan gesproken over 'systeemdenken', 'te formalistisch' of zelfs 'wensdenken'. Dit wordt volgens de reacties met name veroorzaakt door het 'one size fits all' -

[214] PM lijst nog in te voegen na check Noor.

karakter van het wetsvoorstel, terwijl er grote variëteit is in soorten overheidsinstanties en in soorten doelgroepen en domeinen. Dit leidt er in sommige reacties zelfs toe dat men aangeeft dat bestaande goede praktijken ten aanzien van mensen in een kwetsbare positie, onder druk kunnen komen te staan. Dit averechts effect zou het gevolg zijn van het opleggen van verplichtingen ten aanzien van alle doelgroepen of door dingen te regelen op een manier die niet aansluit bij de praktijk. Verder vrezen bepaalde instanties langere doorlooptijden en dus vertraging in processen. Ten slotte werd in vrijwel alle reacties gewezen op het belang vooral sectorale wetten en regels te vereenvoudigen en te verbeteren en de uitvoering voldoende te equiperen met middelen en menskracht. Daarbij werd ook het gebrek aan menskracht op de arbeidsmarkt benadrukt.

Naar aanleiding van opmerkingen uit de uitvoeringreacties heeft in de eerste helft van 2025 een gespreksronde plaatsgevonden met een aantal grote uitvoeringsorganisaties[215], de VNG en de Raad voor de rechtspraak. Doelstellingen van deze gesprekken waren:

- Nadere toelichting op de uitvoeringstoets en eventuele onduidelijkheden wegnemen over en weer;
- Gezamenlijk nader bepalen wat er nodig is om het wetsvoorstel voor de instantie beter uitvoerbaar te maken en daar waar mogelijk afspraken over te maken;
- Bespreking van eventuele alternatieven die bijdragen aan de doelstellingen van het wetsvoorstel;
- Komen tot goed beredeneerde en goed onderbouwde keuzemogelijkheden (bijv. als een onderdeel van het voorstel grote zorgen oplevert, moet dit dan worden gehandhaafd, aangepast, zelfs geschrapt of kan in sectorale wetgeving een voorziening worden getroffen?);
- Een zo accuraat mogelijke inschatting van benodigde middelen en menskracht.

Zoals aangekondigd in de brief van XXX van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben de reacties geleid tot een aantal keuzes.[216] De gevolgen van het wetsvoorstel worde gemitigeerd door het voorstel in tranches in te voeren. Dat wil zeggen dat een aantal onderdelen wordt uitgesteld en in een opvolgende tranche later in procedure wordt gebracht. Dit betekent dat er een meerjarenprogramma ontstaat waarmee de waarborgfunctie van de Awb wordt versterkt. In het wetsvoorstel zijn zoveel mogelijk onderdelen gehandhaafd waarbij geen grote uitvoeringsgevolgen worden verwacht. Verder is de ambitie om twee andere onderdelen op te nemen, namelijk de verruiming van het evenredigheidsbeginsel en het bevorderen van contact nadat een bezwaarschrift is ingediend. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de reacties en de opbrengst van de gespreksrondes per onderdeel van het wetsvoorstel en de wijze waarop de opmerkingen zijn verwerkt.

6.2.2. Dienstbaarheidsbeginsel

In de consultatiereacties is overwegend positief gereageerd op het dienstbaarheidsbeginsel. Veel uitvoeringsinstanties onderschrijven het belang van een dienstbare overheid en vrijwel allen zijn al bezig geweest met het aanpassen van werkprocessen om dienstbaarheid binnen de organisatie te vergroten. In zoverre is dus sprake van codificatie van de huidige praktijk en in de meeste reacties wordt dit onderdeel van het wetsvoorstel als uitvoerbaar aangemerkt. Verschillende uitvoeringsorganisaties vragen zich wel af wat de toegevoegde waarde is van het opnemen van het dienstbaarheidsbeginsel in de Awb. Doel hiervan is een duidelijk signaal af te geven dat het dienstbaarheidsbeginsel geen vrijblijvende norm is, van alle bestuursorganen wordt verwacht dat men zich dienstbaar opstelt bij het uitoefenen van een wettelijke taak.

De regering is het met de reactie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State eens dat het dienstbaarheidsbeginsel een instructienorm aan bestuursorganen betreft en in mindere mate dient als een toetsingsnorm voor de rechter. In de toelichting is dit, mede naar aanleiding van enkele consultatiereacties die zien op de vrees voor meer bezwaar- of beroepsprocedures, verduidelijkt. Hierbij is ook verduidelijkt dat het dienstbaarheidsbeginsel niet zo ver gaat dat tegen geldend beleid moet worden gehandeld,
Sommige uitvoeringsorganisaties en de VNG, vonden niet op voorhand duidelijk wat wel en niet onder een dienstbare houding valt. Zij vreesden dat burgers en bedrijven steeds veeleisender kunnen zijn of dat het individuele belang boven het algemene belang moet worden gesteld. In de toelichting is dit verduidelijkt met enkele voorbeelden. Hiernaast zijn enkele voorbeelden toegevoegd van dienstbaar handelen, waarbij ook wordt verwezen naar de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman. Het voorstel van Sociaal Werk Nederland, om bestuursorganen de opdracht te geven het dienstbaarheidsbeginsel in bijvoorbeeld een gedragscode verder uit te werken, wordt

[215] Het gaat om bilaterale gesprekken met UWV, SVB, DUO, CAK, IND (en BZ en Dt&V), Belastingdienst, Toeslagen en Douane.
[216] Kamerstukken 2025/26, PM.

door de regering niet overgenomen. De regering ziet op dit moment geen zwaarwegende argumenten om bestuursorganen te verplichten beleid op te stellen over het dienstbaarheidsbeginsel.
Het voorstel van de Nederlandse Mediators vereniging voor het opnemen van het begrip *inverbindingstelling* is niet overgenomen. Dit begrip stelt voor dat voor het instellen van een bestuurlijke voorprocedure door partijen wordt onderzocht of het geschil in den minne kan worden opgelost. De regering ziet net als de Nederlandse Mediators vereniging de overeenkomst met het voorgestelde artikel 7:1b en neemt om deze reden dit begrip niet op. Daarnaast is in de toelichting verduidelijkt dat het dienstbaarheidsbeginsel geen nieuw begrip is.
In de gespreksronde is onder meer de combinatie met andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur en/of nieuwe onderdelen in de Awb genoemd met de zorg dat het dienstbaarheidsbeginsel als overkoepelende paraplu verstrekkende gevolgen hebben. Hierbij is naar voren gekomen dat het dienstbaarheidsbeginsel vooral als gedragsnorm moet worden aangemerkt en verder dat het ondoenlijk is een uitputtende lijst van voorbeelden te geven waar het dienstbaarheidsbeginsel niet op ziet of toe noopt. Kern is dat een bestuursorgaan zich verdiept in de doelgroepen waar het mee te maken heeft en *binnen redelijke grenzen* in de dienstverlening rekening houdt met de wensen en mogelijkheden van die doelgroepen. Naar aanleiding van de toetsen en de gespreksronde is de toelichting bij het wetsvoorstel uitgebreid en verduidelijkt.

6.2.3. Evenredigheidsbeginsel

In de uitvoeringstoetsen is door verschillende bestuursorganen, maar ook de Raad voor de Rechtspraak, aangenomen dat een evenredigheidstoets een aanzienlijke verzwaring van de werklast zou betekenen. Deze aanname lijkt gebaseerd op een verkeerde lezing van het voorstel. Over het hoofd leek te worden gezien dat het gewijzigde artikel 3:4 Awb alleen gevolgen heeft voor gebonden bevoegdheden in formele wetten. Met name de aanname dat het wetsvoorstel ook in andere gevallen wijzigingen meebrengt is onjuist. Evenmin volgt uit het voorstel dat in ieder dossier een evenredigheidsafweging moet worden gemaakt. Ook is het niet nodig bij gebonden bevoegdheden ambtshalve belangen te inventariseren die geen rol spelen bij het wettelijk beoordelingskader van een gebonden bevoegdheid, zodat, anders dan in sommige reacties werd aangenomen, het specialiteitsbeginsel en de wettelijke criteria het uitgangspunt blijven. In de nieuwe toelichting is dit verduidelijkt. Voor zover werd gesteld dat na inwerkingtreding van het voorstel in andere gevallen dan bij gebonden bevoegdheden in formele wetten vaker een beroep op het evenredigheidsbeginsel zal worden gedaan, is dat de voortzetting van een autonome ontwikkeling die nu al plaatsvindt en die ook zal doorzetten zonder een wijziging van artikel 3:4 Awb en dus niet aan dit wetsvoorstel kan worden toegerekend. Daarnaast werd soms gesteld dat individuele ambtenaren niet aan de uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende verplichtingen zouden kunnen voldoen of in vergelijkbare gevallen verschillende beslissingen zouden nemen. Uit het gewijzigde artikel 3:4, tweede lid, Awb volgt niet dat iedere ambtenaar individueel alle besluiten moet kunnen nemen. Het bestuursorgaan zal de werkzaamheden zo organiseren dat medewerkers in staat worden gesteld de regels juist toe te passen en daarbij de beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Daartoe kan een bestuursorgaan beleidsregels of interne instructies opstellen, maar ook specialisten belasten met de besluitvorming of overlegstructuren organiseren voor gevallen die niet standaard zijn. In paragraaf 3.2.2 is dit verduidelijkt. In de gespreksronde werd vaak opgemerkt dat een evenredigheidstoets enerzijds extra processtappen, andere vaardigheden en hogere kosten met zich mee brengt, waarbij anderzijds de ruimte om af te wijken soms klein is. Ook was niet voor iedereen duidelijk welke nadelige besluiten nu wel en niet gecorrigeerd moeten worden. In de toelichting zijn deze aspecten verduidelijkt. Sowieso waarborgt een bestuursorgaan dat besluitvorming consistent plaatsvindt en zal daartoe procedures ontwikkelen waarbij een dossier of een besluit door meerdere ambtenaren wordt bezien. Bestuursorganen zijn vrij bij de inrichting van hun organisatie te kiezen op welke wijze zij hieraan voldoen. Het wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. De rechter is, anders dan de Raad voor de Rechtspraak meende, niet gehouden in alle gevallen een maatwerkoplossing te vinden, maar om te toetsen of het bestuursorgaan de regels juist heeft toegepast, waaronder de eventuele toepassing van artikel 3:4, tweede lid, Awb. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is beschreven, hoeft bij een kwalitatief goed ingericht primair proces voor massale besluitvorming geen aanvullend onderzoek naar eventuele onevenredigheid te worden gedaan. Alleen als uit het dossier zelf al blijkt of als een belanghebbende een beroep doet op het evenredigheidsbeginsel, is een evenredigheidstoets aangewezen. Deze toets zal in het algemeen in de bezwaarfase plaats kunnen vinden. Een belastend besluit is niet bij voorbaat onevenredig. Zo zal teveel ontvangen uitkering in beginsel moeten worden terugbetaald. De onevenredigheid kan dan zitten in tijdsverloop, een te korte terugbetalingstijd of eventuele verwijtbaarheid van het bestuursorgaan in het concrete geval.

De hoogste bestuursrechters zagen de meerwaarde voor de rechtsbescherming van een evenredigheidstoets bij gebonden bevoegdheden, maar hadden twijfels bij de wijziging van artikel

3:4, tweede lid, Awb in relatie met de geldende uitleg van artikel 120 van de Grondwet. Artikel 120 van de Grondwet gaat over het toetsen van wetten aan de Grondwet. Volgens de jurisprudentie ziet dat artikel tevens op de toetsing aan rechtsbeginselen. De regering heeft een eigen verantwoordelijkheid en ziet in de rechtsontwikkeling en het maatschappelijk debat naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening aanleiding om binnen de grenzen van artikel 120 van de Grondwet het evenredigheidsbeginsel te operationaliseren. In hoofdstuk 5 van deze toelichting is hierop nader ingegaan. In paragraaf 4.3 van deze toelichting is naar aanleiding van opmerkingen van de hoogste bestuursrechters nader ingegaan op de verhouding tussen artikel 3:4 Awb en bijzondere wetten. Ondanks de wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb blijft de wet het uitgangspunt voor een te nemen besluit, Er wordt slecht een mogelijkheid toegevoegd om strikte regeltoepassing te corrigeren als de gevolgen daarvan onevenredig zijn.

Enkele rechtscolleges vroegen naar de betekenis van de voorgestelde wijziging voor andere beginselen dan het evenredigheidsbeginsel en voor andere rechtsgebieden dan het bestuursrecht. De regering is van oordeel dat de codificatie van het ene beginsel geen gevolgen heeft voor andere, niet-gecodificeerde, beginselen. Dat betekent dat zolang de wetgever of de hoogste bestuursrechter niet tot een ander oordeel komen, voor die beginselen de in de rechtspraak ontwikkelde uitleg van artikel 120 van de Grondwet van kracht blijft. De regering ziet evenmin gevolgen voor andere rechtsgebieden, nu de voorgestelde wijziging alleen op het bestuursrecht van toepassing is. De overheid is blijkens vaste rechtspraak van de Hoge Raad[217] bij het uitoefenen van bevoegdheden uit privaatrechtelijke overeenkomsten al gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel.
De president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad stelden als alternatief voor om de evenredigheid als maatstaf te vervangen door de redelijkheid en billijkheid, omdat de rechter met dat begrip in verschillende rechtsgebieden ervaring heeft opgedaan. De regering merkt op dat in dat geval de effecten van een besluit niet meer worden getoetst aan het doel van de betreffende regeling. De maatstaf van de redelijkheid en billijkheid lijkt daarom in meer gevallen toepassing te kunnen vinden dan de evenredigheid. Het lijkt de regering uit constitutioneel oogpunt juist ongewenst om bij de beoordeling van de effecten van een besluit de bedoeling van de wetgever minder gewicht te geven en heeft deze suggestie niet overgenomen.

De VNG stelde voor om het ultimum remedium karakter van de evenredigheidstoets in de wet vast te leggen. De regering kiest hier niet voor, omdat daarmee een extra element aan het evenredigheidsbeginsel wordt toegevoegd. Uit de toepassing van het evenredigheidsbeginsel en de invulling hiervan in de jurisprudentie volgt al een inherente beperking, omdat het evenredigheidsbeginsel alleen een rol speelt als de effecten van een besluit niet in verhouding staan tot het doel dat met het besluit wordt beoogd. Met het voorstel van de VNG zou een verschil ontstaan tussen het evenredigheidsbeginsel zoals dat in en de rechtspraak en de (internationale) literatuur is ontwikkeld enerzijds en de codificatie van dat beginsel anderzijds. De regering acht dat ongewenst. De regering is van oordeel dat het ultimum remedium karakter van de evenredigheidstoets bij gebonden bevoegdheden uit formele wetten al tot uitdrukking komt in de woorden "niet onevenredig" van artikel 3:4, tweede lid, Awb. Een evenredigheidstoets is niet bedoeld om de meest evenredige toepassing te vinden, maar om onevenredige effecten te voorkomen. Mede om die reden volgt uit de jurisprudentie dat de term "bijzondere omstandigheden" in de artikelen 4:84 en 5:46 Awb moet worden geschrapt.

Naar aanleiding van deze reacties in de uitvoeringstoetsen en de gedachtewisseling in de gespreksronde is de toelichting bij de aanpassing van artikel 3:4 Awb grondig herzien. Hiermee is onder meer beoogd te komen tot een nadere operationalisering van de toepassing van artikel 3:4, tweede lid, Awb in geval van gebonden bevoegdheden in formele wetten.

PM verwerking reacties.

6.2.4. Motiveringsplicht

In de consultatiereacties in (internet)consultatie is overwegend positief gereageerd op de voorgestelde aanpassing van de motiveringsplicht. Veel bestuursorganen gaven aan al actief bezig te zijn met het begrijpelijk motiveren van besluiten door gebruik te maken van B1-taalniveau en gebruik te maken van panels voor het testen van brieven. Enkele uitvoeringsinstanties vroegen zich af of ook alle gebruikte persoonsgegevens in de motivering opgenomen dienen te worden. Indien in de motivering de persoonsgegevens zelf niet worden opgenomen maar wordt verwezen waar deze persoonsgegevens kunnen worden ingezien, is ook voldaan aan de motiveringsplicht zo lang de

[217] HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565 (IKON), r.o. 3.3.

persoonsgegevens op het moment van bekendmaking van het besluit beschikbaar zijn. De toelichting is op dit punt aangevuld.

In enkele consultatiereacties kwam naar voren dat de aanpassing kan leiden tot meer bezwaar- en beroepsprocedures. Nu de huidige motiveringsplicht in de toelichting ook al vereist dat een besluit begrijpelijk gemotiveerd wordt en het ontbreken van een begrijpelijke motivering in beginsel niet leidt tot een andersluidend besluit, acht de regering de kans op het aanzienlijk toenemen van bezwaar- en beroepsprocedures klein. Over een niet begrijpelijke motivering kan wel een klachtprocedure worden gestart. De toelichting is op dit punt aangevuld.
Dienst Terugkeer en Vertrek vroeg in de reactie aandacht voor niet Nederlands sprekenden belanghebbenden. In de toelichting was al opgenomen dat de voertaal Nederlands is conform artikel 2:6 Awb. Hier is de al bestaande rechtspraktijk van de Nationale Ombudsman aan toegevoegd dat indien voor het bestuursorgaan aannemelijk is dat de belanghebbende de Nederlandse taal niet machtig is en zich niet kan laten bijstaan door iemand die wel de Nederlandse taal beheerst, een vertaling of een vertaalde samenvatting toevoegt zo lang dit niet tot onevenredige inspanning voor het bestuursorgaan leidt. De aanpassing van de motiveringsplicht brengt geen verandering aan in deze rechtspraktijk.

Ten slotte heeft de Inspectie Zorg en Jeugd in haar reactie gevraagd of ook een wijziging van artikel 5:49, tweede lid wordt beoogd. Artikel 5:49, tweede lid is een uitwerking van artikel 6 EVRM en een lex specialis ten opzichte van artikel 3:47 Awb. Een wijziging van artikel 5:49 Awb wordt niet beoogd.

6.2.5. Correctie van kennelijke fouten

In de (internet)consultatie en de uitvoeringstoetsen is het herstel van kennelijke fouten kritisch ontvangen. Enerzijds werd dit onderdeel als te mager aangeduid (weinig toegevoegde waarde), anderzijds werd dit onderdeel als procedureel nodeloos ingewikkeld aangemerkt. Verder is geen sprake van een 'echt'/breder vergisrecht in de zin dat een burger bij een kleine vergissing niet in grote problemen kan komen. Het herstel van een kennelijke fout leidt namelijk meestal niet tot een ander besluit. Daarnaast is duidelijk geworden dat vrijwel alle uitvoeringsinstanties thans al bepaalde fouten herstellen. De daarbij ontwikkelde procedures zorgen voor ingewikkelde afbakeningsproblemen met de voorgestelde regeling voor correctie van kennelijke fouten.

In de gespreksronde is naar voren gekomen dat daar waar sprake is van eigen sectorale wetten en regels over foutherstel, de nieuwe regeling in het wetsvoorstel naar verwachting inderdaad complexiteit verhogend is. Bovendien kunnen in deze gevallen vraagtekens worden geplaatst bij de toegevoegde waarde van het voorstel.

Daarom is alles afwegende ervoor gekozen dit onderdeel van het wetsvoorstel te laten vervallen en toe te werken naar een breder vergisrecht, op te nemen in een tweede tranche van een meerjarenprogramma ter versterking van de waarborgfunctie van de Awb.

6.2.6. Vaker horen bij financiële beschikkingen

De gespreksronde over de uitvoeringstoetsen heeft duidelijk gemaakt dat er een grote variëteit is in welke gevallen, op welke momenten en met welk doel bestuursorganen contact opnemen met een betrokkene in en rondom de primaire fase van besluitvorming. Zo hebben sommige bestuursorganen voornamelijk achteraf contact, bijv. vlak nadat een beschikking is genomen en bekend gemaakt. De doelstelling van een dergelijk gesprek is dan vooral informerend. In de Awb geldt een uitzondering voor financiële beschikkingen van de verplichting om een belanghebbende te horen als de voorgenomen beschikking is gebaseerd op gegevens die niet door de belanghebbende zijn verstrekt. De achtergrond van deze uitzondering is om het mogelijk te maken om (geautomatiseerd) grote aantallen beschikkingen te kunnen nemen en eventuele geschillen in bezwaar te behandelen. Bij de terugvorderingen in het kader van de kinderopvangtoeslag was met toepassing van artikel 4:12 Awb vaak geen contact opgenomen met de belanghebbende. De in de consultatieversie opgenomen wijziging van artikel 4:12 Awb had tot doel om in ieder geval toch te horen in zaken waarbij een terugvordering grote gevolgen zou hebben voor de betalingsruimte van een belanghebbende. Daarbij was de gedachte dat dan eveneens kon worden onderzocht of, als de terugvordering terecht was, een betalingsregeling zou moeten worden getroffen. Uit de uitvoeringstoetsen kwam het beeld dat dit voorstel bij geautomatiseerde beschikkingen relatief weinig leidt tot het aanpassen van het voorgenomen besluit. Daarnaast werd door verschillende uitvoeringsorganisaties het punt gemaakt dat een hoorplicht bij het stopzetten van een periodieke betaling leidt tot verlenging van de besluitvoering en daarmee, als het voorgenomen besluit terecht is, tot het langer doorgaan met die periodieke betaling en daarmee tot een hoger terug te vorderen bedrag. Dit onderdeel is daarom

niet in het wetsvoorstel opgenomen. Ook aan in het kader van de gespreksronde onderzochte alternatieven kleefden bezwaren. Wel is als alternatief in het voorgestelde artikel 4:94, tweede lid, Awb opgenomen dat een bestuursorgaan actief onderzoekt of een betalingsregeling nodig is als het bestuursorgaan redelijkerwijs kan vermoeden dat een terugvordering aanzienlijke gevolgen heeft voor de betalingsruimte van de geadresseerde. Het is dan aan het bestuursorgaan om dit onderzoek te verrichten voor of na het nemen van het besluit tot terugvorderen of intrekken van een uitkering. Mogelijk kan in een tweede tranche van het meerjarenprogramma ter versterking van de waarborgfunctie van de Awb het persoonlijk contact bij de voorbereiding van financiële beschikkingen op een andere manier worden bevorderd.

6.2.7. Afwijken van beleidsregels bij onevenredigheid

In een in het kader van hun studie geschreven consultatiereactie deed een groep masterstudenten van de Universiteit Leiden het voorstel om artikel 4:84 te schrappen. Het voorstel veronderstelt dat aan art 4:84 Awb geen zelfstandige betekenis meer toekomt als de evenredigheid volgens de jurisprudentie moet worden uitgelegd zoals bij art 3:4, tweede lid, Awb. De studenten miskennen daarmee dat de hoofdregel van art 4:84 Awb luidt "Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel". In deze regel is vastgelegd dat een bestuursorgaan zichzelf met een beleidsregel bindt. Deze zelfbinding constitueert een beleidsregel tot besluit. Het evenredigheidsbeginsel is slechts een doorbreking van die zelfbinding (inherente afwijkingsplicht). De hoofdregel van art 4:84 kan niet worden gemist. De uitzondering zou ook in art 3:4, tweede lid, Awb kunnen worden gelezen of daaraan worden toegevoegd, zoals de studenten voorstellen, maar heeft toch toegevoegde waarde voor een juiste lezing van art 8:84 Awb.

6.2.8. Bestuursrechtelijke geldschulden

In de consultatiereactie van Divosa is voorgesteld om in artikel 4:86, tweede lid onderdeel c te spreken van het ontbreken van *voldoende* betalingsruimte. Deze formulering brengt beter tot uitdrukking dat indien er wel enige betalingsruimte is, maar deze ontoereikend is om de geldschuld te voldoen, er ook een redelijke betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte moet worden getroffen. De regering heeft dit overgenomen. Daarnaast heeft de regering, in lijn met het voorstel van het UWV, opgenomen dat er voor het bestuursorgaan een meewerkverplichting bestaat indien de schuldenaar verzoekt om een betalingsregeling wegens een gebrek aan voldoende betalingsruimte. Tevens heeft de regering, naar aanleiding van enkele consultatiereacties aangevuld dat de precieze formulering van de mogelijkheid om een betalingsregeling aan te vragen door het bestuursorgaan kan worden ingevuld. Zo kan, indien in bijzondere wetgeving de mogelijkheid tot het treffen van een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte in bepaalde situaties is uitgesloten, in het besluit worden opgenomen dat *in sommige gevallen* een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte mogelijk is. Wanneer een bestuursorgaan in meer gevallen dan enkel het ontbreken van voldoende betalingsruimte een betalingsregeling kan treffen kan dit ook in de formulering tot uitdrukking worden gebracht. In enkele consultatiereacties zijn zorgen geuit over het vermelden van de mogelijke gevolgen bij niet tijdige betaling. Het opnemen van deze gevolgen in een besluit zou onnodige spanning bij de geadresseerde kunnen veroorzaken. De regering is van mening dat het van belang is dat de betalingsplichtige in een vroeg stadium inzicht krijgt in de gevolgen van niet tijdige betaling, zodat deze kosten niet als een verrassing komen en de betalingsplichtige wordt aangemoedigd contact op te nemen indien hij het verschuldigde bedrag niet binnen de voorgestelde termijn(en) kan voldoen. In de consultatiereacties is ook aandacht gevraagd voor het op het besluit vermelden van de mogelijkheden van schuldhulpverlening. De regering is van mening dat het standaard op een besluit als bedoeld in artikel 4:86 of een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112 opnemen van de mogelijkheden van schuldhulpverlening niet wenselijk is. Redenen hiervoor zijn dat besluiten nog langer worden, en wanneer de betalingsplichtige contact opneemt met het bestuursorgaan om een verzoek tot een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte, op de mogelijkheden van schulpdhulpverlening kan worden gewezen. Het doorverwijzen van betalingsplichtigen naar schuldhulpverlening past ook bij een dienstbare overheid. Tot slot is een nieuw onderdeel (Pa) toegevoegd waaruit volgt dat de betalingsplichtige die de geldschuld niet binnen de termijn heeft voldaan, niet in verzuim is indien in het besluit de mogelijkheid om te verzoeken om een betalingsregeling of de gevolgen van niet tijdige betaling ontbreekt.

De regering neemt het voorstel van UWV om verrekening onder de beslagvrije voet wel toe te staan indien de betalingsplichtige hiermee instemt niet over. De regering is van mening dat deze aanpassing niet goed past bij de doelstelling van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de preconsultatie is het verbod op het heffen van wettelijke rente bij een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte uitgebreid. In de reacties is door verschillende bestuursorganen aangegeven dat een onderzoek naar het ontbreken van voldoende betalingsruimte bij rechtspersonen een stuk minder eenvoudig is dan bij natuurlijke personen. Hier komt bij dat het niet heffen van wettelijke rente kan uitmonden in oneerlijke concurrentie en staatssteun. In de consultatieversie van de memorie van toelichting is de de-minimisvrijstellingsverordening aangedragen als oplossing voor staatssteun. Uit de reacties bleek dat dit in de praktijk niet goed werkbaar is, doordat bij de aanvang van het niet heffen van wettelijke rente nog niet vaststaat tot welk bedrag dit leidt. Deze twee argumenten leiden ertoe dat het verbod op het heffen van wettelijke rente bij een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte, evenals in de preconsultatie, wordt beperkt tot natuurlijke personen. Onder deze definitie vallen wel zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). De regering is van mening dat dit onderscheid met rechtspersonen gerechtvaardigd is, gezien een zzp'er privé aansprakelijk is voor zakelijke schulden en dus net als natuurlijke personen in het privé vermogen geraakt wordt bij het heffen van wettelijke rente. De regering heeft naar aanleiding van enkele consultatiereacties in de toelichting verduidelijkt dat ook tijdens een bezwaar- of beroepsprocedure een gebrek aan betalingsruimte kan ontstaan. In dat geval kan het bestuursorgaan geen wettelijke rente heffen indien de betalingsplichtige een verzoek om een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte heeft gedaan. Zowel de Belastingdienst als dienst Toeslagen hebben in hun reacties op het wetsvoorstel aangegeven dat de huidige systemen het niet mogelijk maken om wettelijke rente tijdelijk niet te heffen. Dit betekent dat het niet mogelijk is te stoppen met het heffen van wettelijke rente indien na één of meerdere betalingen een betalingsregeling wegens een gebrek aan betalingsruimte wordt afgesproken omdat de betalingsplichtige de betalingen niet meer kan voldoen. De regering begrijpt dat de systemen aangepast moeten worden voordat de Belastingdienst en dienst Toeslagen aan het voorgestelde artikel 4:101 kunnen voldoen. De regering wil hiermee rekening houden bij de inwerkingtredingstermijn. Dit geldt ook voor de voorgestelde verruiming van de bevoegdheid tot kwijtschelding, omdat in de systemen van dienst Toeslagen deze kwijtschelding nog niet mogelijk is. In een enkele reactie is de vraag gesteld of ook rentedragende leningen rentevrij worden indien er een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte wordt afgesproken. In de artikelsgewijze toelichting is verduidelijkt dat bij betalingsregelingen wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte voor rentedragende leningen de afgesproken rente van de geldlening wel wordt geheven. De hier eventueel bijkomende wettelijke rente volgend uit artikel 4:98 Awb wordt in dat geval niet geheven.

6.2.9. Bezwaar- en beroepstermijn

Naar aanleiding van reacties in de preconsultatie is in het wetsvoorstel opgenomen dat de rechtsmiddelenclausule informatiever wordt. Bestuursorganen worden onder meer verplicht de datum te noemen waarop de bezwaar- of beroepstermijn eindigt en te wijzen op de mogelijkheid pro forma bezwaar of beroep in te stellen.

In de (internet)consultatie en in het merendeel van de uitvoeringstoetsen wordt het aangevulde artikel 3:45, tweede lid, Awb positief ontvangen. In de toelichting is naar aanleiding van de reacties het een en ander aangevuld en verduidelijkt. Er wordt bijvoorbeeld uitgebreider ingegaan op postdateren en op de formulering van de datum waarop de bezwaar- of beroepstermijn eindigt.
Een aantal instanties (onder meer Belastingdienst, Toeslagen, Justis) heeft bedenkingen bij de voorgestelde uitbreiding van de rechtsmiddelenclausule, in bijzonder als het gaat om een passage over het pro forma aanwenden van een rechtsmiddel. Men vindt dat hiermee de rechtsmiddelenclausule te uitgebreid en te ingewikkeld wordt en vreest een toename van het aantal (pro-forma)bezwaarschriften. Dit zou volgens deze instanties een bedreiging vormen voor de voortvarende afhandeling van bezwaarschriften, omdat de werkvoorraad in het algemeen groter wordt en omdat een pro-formabezwaar een extra handeling oplevert met een extra termijn. Verder wordt in sommige reacties het pro-formabezwaar als instrument als zodanig ter discussie gesteld en wordt bijvoorbeeld een voorkeur voor een summiere aanduiding van de gronden van het bezwaar en beroep uitgesproken (NOvA).
In reactie hierop wordt benadrukt dat het wenselijk is dat een belanghebbende binnen de daartoe gestelde termijn bezwaar of beroep instelt en daarbij zo mogelijk direct de gronden aangeeft en bij voorkeur niet summier. In de artikelsgewijze toelichting van het wetsvoorstel is een en ander aangevuld. De regering ziet geen aanleiding de uitbreiding van de rechtsmiddelenclausule te heroverwegen. Belangrijke overweging hierbij is dat de mogelijkheid om pro forma een rechtsmiddel aan te wenden al bestaat. Het wetsvoorstel beoogt slechts een bredere groep hiermee bekend te maken, zodat op dit punt het verschil in kennis tussen professionele en niet-professionele partijen wordt verkleind. Daarnaast kan de bredere bekendheid met pro-formabezwaar en -beroep er

mogelijk aan bijdragen dat een groter deel van de bezwaar- en beroepschriften tijdig wordt ingediend.

Belangrijk is wel dat de rechtsmiddelenclausule daadwerkelijk informatiever wordt voor belanghebbenden en dus niet dusdanig uitgebreid dat men door de spreekwoordelijke bomen het bos niet meer ziet. Zoals blijkt uit de uitvoeringstoetsen zijn veel publieke dienstverleners al op weg naar duidelijkere en begrijpelijkere taal in hun communicatie richting burgers en bedrijven. De kunst hierbij is de juiste balans te vinden tussen voldoende en correcte informatie bieden enerzijds en deze niet te lang en ingewikkeld te maken anderzijds. Bestuursorganen kunnen hier mogelijk van elkaar leren en gezamenlijk standaard clausules opstellen, die al naar gelang de doelgroep en het domein nog meer passend kunnen worden gemaakt. Het is daarbij niet verplicht om dezelfde bewoordingen te gebruiken als in 3:45 Awb. Men mag anders formuleren, als dat de boodschap beter overbrengt.

Over artikel 6:11 Awb (verschoonbaarheid bij overschrijding van de bezwaar- of beroepstermijn) is in veel reacties verzocht om in te gaan op de uitspraak van de grote kamer van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 30 januari 2024. Aan die verzoeken is uiteraard gevolg gegeven. In de toelichting bij artikel 6:11 is uitvoerig ingegaan op de verhouding tot genoemde uitspraak. Daar is uiteengezet dat dit wetsvoorstel aansluit bij de lijn uit die uitspraak. Om dat te benadrukken is ook de tekst van artikel 6:11 aangepast. In genoemde uitspraak is opgemerkt dat het aan de wetgever is om desgewenst verandering te brengen in de omstandigheid dat bij de beoordeling van verschoonbaarheid geen acht kan worden geslagen op het gewicht van de betrokken belangen. Naar aanleiding hiervan is de bepaling uitgebreid (zie het nieuwe derde lid).
Het voorstel van raadsheer advocaat-generaal Widdershoven om voor te schrijven dat een wegens termijnoverschrijding niet-ontvankelijk bezwaar altijd moet worden behandeld als een verzoek om terug te komen van een in rechte onaantastbaar besluit, is niet overgenomen. Daarbij speelt een rol dat het terugkomen van een besluit niet in de Awb is geregeld. In de jurisprudentie wordt het aangeduid als het naar analogie toepassen van artikel 4:6 Awb. Los daarvan is niet duidelijk hoe effectief de genoemde verplichting zou zijn. Mogelijk leidt het slechts in een heel beperkt gedeelte van de gevallen tot een inhoudelijk ander besluit. Daarom zal dit punt worden meegenomen bij het bezien van de mogelijkheden voor een breder vergisrecht, waar hiervoor al melding van is gemaakt. Benadrukt wordt dat het bestuursorganen wel vrijstaat om te bezien of het mogelijk of zelfs noodzakelijk is om terug te komen van een besluit.
Verder is er niet voor gekozen om in de wet vast te leggen dat een termijnoverschrijding van minder dan een week altijd verschoonbaar moet zijn. Dit zou immers feitelijk neerkomen op verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn voor de duur van een week. Zoals in de toelichting bij artikel 6:11 is vermeld, kan de beperkte duur van een termijnoverschrijding wel mede leiden tot de conclusie dat betrokkene slechts een gering verwijt van de overschrijding kan worden gemaakt.

6.2.10. Passend contact met de overheid

Artikel 3:45a (vermelden contactgegevens)

In de consultatiereacties is relatief weinig aangevoerd over artikel 3:45a, waarin bestuursorganen worden verplicht om contactgegevens op te nemen bij de bekendmaking en bij de mededeling van besluiten die zijn gericht tot een of meer belanghebbenden.

Verschillende uitvoeringsorganisaties hebben aangevoerd dat het in sommige gevallen risicovol kan zijn om de naam van de betrokken ambtenaar in het besluit op te nemen. Naar aanleiding hiervan is in de toelichting benadrukt dat het artikel ruimte laat om geen naam in het besluit op te nemen.

Verschillende uitvoeringsorganisaties hebben daarnaast aangevoerd dat het niet altijd haalbaar zal zijn om binnen 24 uur terug te bellen. Naar aanleiding hiervan is verduidelijkt is dat deze termijn slechts een uitgangspunt is. Waar het om gaat is dat burgers zo snel als voor het bestuursorgaan redelijkerwijs mogelijk is, worden teruggebeld.

Het voorstel van de Nationale ombudsman om bestuursorganen te verplichten om contactgegevens op te nemen op alle correspondentie, heeft de regering niet gevolgd. Het volgen van dit voorstel, dat overeenkomt met de motie-Grinwis/Leijten,[218] zou een onevenredige toename van de uitvoeringslasten tot gevolg hebben. Wel heeft de regering ervoor gekozen om deze plicht óók te laten gelden voor de ontvangstbevestiging van bezwaar- en beroepschriften, voor de ontvangstbevestiging van een klacht en voor de kennisgeving van de bevindingen van het onderzoek naar een klacht. Hiervoor heeft de regering gekozen omdat contact tussen het bestuursorgaan en

[218] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 73.

de burger vooral op deze momenten een bijdrage kan leveren aan het voorkomen of laagdrempelig beslechten van geschillen. Dat voordeel rechtvaardigt de bijkomende geringe uitvoeringslasten.

artikel 3:45b (toegang tot op de zaak betrekking hebbende stukken)
In het in de consultatieversie opgenomen artikel 3:45b gaf iedere belanghebbende bij een besluit waartegen bezwaar of beroep openstaat, de mogelijkheid tot de toegang tot op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het indienen van een bezwaarschrift, Het doel, verbeteren van de kwaliteit van een bezwaarschrift, werd onderschreven. Daarbij werd echter opgemerkt dat hieraan met de huidige stand van de informatievoorziening bij de overheid grote uitvoeringsproblemen zouden kunnen ontstaan als belanghebbenden op grote schaal hun dossier zouden opvragen. Vanuit het perspectief van de bestuursorganen is het voorstel op dit onderdeel alleen uitvoerbaar als de toegang tot de stukken kan worden geautomatiseerd. Dat is op korte termijn niet mogelijk. Daarom wordt dit onderdeel tot nader order uitgesteld. Wel wordt het bestaande recht op inzage in de op de zaak betrekking hebbende stukken in overeenstemming gebracht met de voorgestelde wijzigingen van artikel 8:29 Awb.

Artikel 7:1b (contact met de indiener van een bezwaarschrift)
Over het voorgestelde contact tussen het bestuursorgaan en belanghebbenden bij een bezwaarschift zijn verschillende opmerkingen gemaakt. Veel uitvoeringsorganisaties gaven aan hier al invulling aan te geven. Daarbij werd aangevoerd dat het verplichte karakter van het voorstel aan bestuursorganen te weinig ruimte gaf om zelf af te wegen of het contact zinvol was. Ook werd aangevoerd dat contact opnemen met andere belanghebbenden dan de indiener van het bezwaarschrift niet veel toegevoegde waarde heeft en het gesprek tussen de belanghebbenden beter op een hoorzitting tot stand komt. Aan deze geluiden is in het voorstel gehoor gegeven door uit te gaan van contact met alleen de indiener en het verplichtende karakter te schrappen.
In de uitvoeringstoetsen kwam ook vaak aan de orde dat het zoeken van contact een extra stap is in de procedure die daarom als extra belastend werd ervaren. Van een extra belasting is echter alleen sprake als, nadat het contact tot stand is gekomen, in alle gevallen gewoon een hoorzitting wordt gepland en de procedure op de gebruikelijke manier wordt voortgezet. Een effectieve toepassing van het overleg met de indiener van een bezwaarschrift brengt echter mee dat afhankelijk van de uitkomst van het contact er verschillende vervolgstappen mogelijk zijn. Daarmee kan de procedure ook worden bekort of kunnen vervolgprocedures worden voorkomen. Een bestuursorgaan zou zichzelf tekort doen als het contact alleen een af te vinken extra stap is.

PM verwerking reacties.

6.2.11. Burgerlus en tussenuitspraak
In de consultatiereacties is overwegend positief gereageerd op de burgerlus. Er zijn geen reacties binnengekomen die uitgesproken negatief zijn over dit onderdeel van het voorstel.

De suggestie van de Afdeling bestuursrechtspraak om de titel van afdeling 8.2.2b te veranderen in ‘Burgerlus’, is gevolgd. Met de Afdeling is de regering van mening dat die titel de inhoud van de afdeling beter dekt.

De reactie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven is aanleiding geweest om het wetsvoorstel op twee punten te wijzigen. Allereerst is in artikel 8:51e, eerste lid, het begrip ‘belanghebbende’ vervangen door ‘belanghebbende die deelneemt aan het geding’. Het College heeft er terecht op gewezen dat anders een te grote kring van belanghebbenden onder de reikwijdte van de bepaling zou vallen. Verder is in hetzelfde artikellid de zinsnede ‘aannemelijk te maken’ vervangen door ‘te staven’. Terecht heeft het College erop gewezen dat de bepaling anders al een maatstaf voor de bewijswaardering zou bevatten, namelijk ‘aannemelijk maken’, terwijl deze maatstaf niet in iedere zaak gelijk is. De door het College gedane voorstellen om te regelen dat de bestuursrechter na schorsing (artikel 8:64 van de Awb) en na heropening van het onderzoek (artikel 8:68 van de Awb) zonder toestemming van partijen kan bepalen dat een nader onderzoek ter zitting achterwege blijft, heeft de regering niet gevolgd. Een dergelijke ongeclausuleerde bevoegdheid voor de rechter zou een niet geringe beperking zijn van het fundamentele recht om op een zitting te worden gehoord. De regering ziet op dit moment geen zwaarwegende argumenten die zo’n beperking kunnen rechtvaardigen.

Het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht heeft aangevoerd dat niet te veel moet worden verwacht van de burgerlus, omdat rechters burgers vaak op andere – meer informele – manieren in de gelegenheid zullen stellen om hun standpunten of stellingen nader te onderbouwen. De Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak heeft verder naar voren gebracht het van belang te

vinden dat rechters in concrete procedures geen valse verwachtingen wekken bij burgers. Naar aanleiding van deze opmerking is in de toelichting benadrukt dat de rechter die een burgerlus toepast, aan verwachtingenmanagement moet doen.

Ook de reacties over de tussenuitspraak zijn overwegend positief.
Wel hebben meerdere partijen opmerkingen geplaatst bij het voorgestelde artikel 8:80a, eerste lid, aanhef en onder c, waarin staat dat de bestuursrechter een tussenuitspraak doet als hij dit nodig acht om partijen een minnelijke oplossing van het geschil te laten bereiken. Zo heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven voorgesteld om deze bepaling te schrappen, omdat schikkingsinitiatieven in de praktijk via meer informele weg lopen zodat het niet passend is om dwingend een tussenuitspraak voor te schrijven. Dit voorstel heeft de regering niet gevolgd. De bepaling schrijft niet dwingend voor om een tussenuitspraak te doen, maar biedt de bestuursrechter de mogelijkheid om zo'n uitspraak te doen als hij dat in het voorliggende geval nodig vindt. Deze mogelijkheid brengt geen verandering in de al bestaande mogelijkheden die de bestuursrechter heeft om partijen een minnelijke oplossing van het geschil te laten bereiken. In de toelichting is dit verduidelijkt. Verder hebben de Centrale Raad van Beroep en de Nederlandse mediators vereniging opgemerkt te betwijfelen of een tussenuitspraak kan bijdragen aan de minnelijke schikking van geschillen. Naar aanleiding hiervan is de toelichting op dit punt aangevuld.
De Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak heeft voorgesteld om een tussenuitspraak verplicht te stellen bij de inzet van ingrijpende procesbeslissingen, zoals de beslissing om wel of geen deskundige te benoemen. Dit voorstel heeft de regering niet overgenomen. Het verplicht stellen van een tussenuitspraak zou de procedure bij de rechter verder formaliseren en de bewegingsruimte voor de rechter beperken. De regering ziet onvoldoende redenen hiervoor.

Op voorstel van de Centrale Raad van Beroep is verder toegevoegd dat de bestuursrechter ook een tussenuitspraak doet als deze een adviesaanvraag indient bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

6.2.12. Overige reacties

In de internetreacties is in één reactie gepleit voor codificatie van het gelijkheidsbeginsel en in een andere reactie voor het borgen in het bestuursrecht van de rechten van kinderen die voortvloeien uit het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Omdat toevoegen van deze onderdelen nader onderzoek en aanvullende uitvoeringstoetsen zouden vergen, zou het toevoegen van deze onderwerpen de voortgang van het wetsvoorstel vertragen. Daarom is afgezien van het aanvullen van het wetsvoorstel met deze onderwerpen.

7. Gevolgen van het wetsvoorstel: administratieve lasten en regeldruk

De regeldrukeffecten van het wetsvoorstel zijn tijdens de internetconsultatie in kaart gebracht, teneinde inzichten uit de uitvoeringstoetsen hierin mee te kunnen nemen. Voor de regeldrukeffectenanalyse is onder andere gebruik gemaakt van enkele representatieve casus, waarin de regeldrukeffecten zijn worden beschreven die zich voordoen tijdens de gehele 'levenscyclus' van een bepaald besluit (vanaf de initiële besluitvorming tot het in rechte onaantastbaar worden van het besluit, al dan niet nadat rechtsmiddelen zijn aangewend).
De (voorlopige) analyse van de regeldrukeffecten, gebaseerd op de eerste uitkomsten van de uitvoeringstoetsen, is in de tweede fase van de consultatie met het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) gedeeld. De toetsing van het wetsvoorstel door het ATR heeft vervolgens plaatsgevonden in de tweede helft van de consultatiefase.

De uitkomst van de ATR-toetsing geeft aanleiding om: PM dit wordt aangevuld als ook de uitkomsten van het batenonderzoek bekend zijn.

8. Gevolgen van het wetsvoorstel: financieel

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Onderdeel A (artikel 2:4a Awb)
Met de toevoeging van een algemene bepaling over dienstbaarheid in de Awb stelt de regering voor de gewenste houding bij bestuursorganen in de Awb voor te schrijven. Het dienstbaarheidsbeginsel heeft betekenis voor de grondhouding van het bestuur in het contact met de burger. Het bestuursorgaan moet zich steeds bewust zijn van de effecten van zijn handelen op de burger en beleid en uitvoering zo in te richten dat de belangen van de burger optimaal tot hun recht kunnen komen.[219]Hiervoor moet informatie beschikbaar zijn en moet het bestuursorgaan bereikbaar zijn.[220]

Aan het dienstbaarheidsbeginsel kan op verschillende manieren invulling worden gegeven. Een invulling van de dienstbaarheid is het versturen van een brief waarin wordt aangegeven dat bepaalde handelingen nodig zijn, zoals al vaak gebeurt bij het verlopen van de geldigheid van een paspoort of een rijbewijs, of de burger bij het contact over inkomensondersteuning wijzen op andere beschikbare regelingen. Een bestuursorgaan moet bij het zoeken van contact rekening houden met degenen tot wie het zich richt.[221] Ook als iemand contact opneemt met een bestuursorgaan, moet dat 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. Indien er twijfel bestaat over de bedoeling van een brief van een burger, kan het dienstbaarheidsbeginsel ertoe nopen contact op te nemen met de burger over de bedoeling van deze brief.[222] Een ander voorbeeld van een dienstbare houding is bij contact over een besluit de belanghebbende erop wijzen dat als zij het oneens is met dit besluit op tijd een bezwaarschrift moet worden ingediend. Eventuele nieuwe informatie moet een bestuursorgaan zoveel mogelijk gebruiken bij een te nemen beslissing. 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. Voorbeelden van de manier waarop bestuursorganen hun processen (kunnen) inrichten indachtig het dienstbaarheidsbeginsel zijn te vinden in het onderzoek Proactief maatwerk.[223]

Een dienstbare opstelling door het bestuursorgaan is niet onbegrensd. Er kunnen zich situaties voordoen waarbij een burger ontoelaatbaar handelt jegens het bestuursorgaan. Te denken valt aan situaties waarin een burger in het contact met de overheid treitert, intimideert of onophoudelijk contact blijft zoeken. Het dienstbaarheidsbeginsel vereist in deze gevallen niet dat het bestuursorgaan zich dienstbaar moet blijven opstellen en bijvoorbeeld de toegang niet kan ontzeggen. Het dienstbaarheidsbeginsel gaat ook niet zo ver dat een bestuursorgaan te allen tijde bereikbaar moet zijn. Wel vergt dienstbaarheid dat een bestuursorgaan tijdens de openingstijden op verschillende manieren te bereiken is.

Het voorgestelde artikel 2:4a Awb heeft een andere doelstelling dan de in artikel 2:1, eerste lid, Awb opgenomen zorgplicht voor een passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan. Artikel 2:1, eerste lid, Awb vraagt van bestuursorganen dat zij hun processen zo inrichten dat mensen bij hun contact met de overheid, digitaal en niet-digitaal, altijd adequaat worden geholpen. Wat passende ondersteuning precies inhoudt is afhankelijk van de aard en context van de dienstverlening van het betreffende bestuursorgaan. Daarbij kan gedacht worden aan generieke voorzieningen, maar ook meer persoonlijke, op maat gemaakte, voorzieningen.[224] Deze zorgplicht is een concretisering van het dienstbaarheidsbeginsel, maar staat hier niet aan gelijk.

219 Zie M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter', *NTB* 2020/73.
220 Van belang is dat met de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer in afdeling 2.3 Awb zal worden geregeld dat bestuursorganen de digitale weg moeten openstellen voor aanvragen, klachten, bezwaar en beroep en wettelijk voorgeschreven meldingen. Burgers en bedrijven houden de mogelijkheid om per post met de overheid te communiceren. De Awb geeft burgers en bedrijven dus de keuze tussen de papieren of de digitale weg.
221 *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport nr. 97), Den Haag: WRR 2017.
222 ABRvS 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1638, AB 2017/311, m.nt. R. Ortlep; en
Rb. Zeeland-West-Brabant 1 juli 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2911.
223 R. Goené & A. Meuwese, Proactief maatwerk. Een inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten binnen de uitvoeringspraktijk. Universiteit Leiden, juni 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 814.
224 Kamerstukken II 2018/19, 35261, nr. 3, p. 38.

Het dienstbaarheidsbeginsel valt gedeeltelijksamen met de door de Nationale ombudsman ontwikkelde behoorlijkheidsnormen. Die normen zien primair op gedrag van de overheid of individuele ambtenaren, maar werken ook door in de houding van de overheid bij het uitvoeren van de overheidstaak. De behoorlijkheidsnormen zijn hierdoor een invulling van het dienstbaarheidsbeginsel maar niet uitputtend. Een gebrek aan dienstbaarheid kan een reden zijn om bij een ombudsman te klagen, eventueel nadat over een zaak een procedure bij de bestuursrechter is gevoerd.

Onderdeel B (artikel 3:1 Awb)
De wijziging van artikel 3:1, eerste lid, onderdeel b, Awb betreft een aanpassing aan de jurisprudentie. In artikel 3:1, eerste lid, onderdeel b, Awb is de motiveringsplicht van afdeling 3.7 Awb niet van toepassing verklaard voor de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften. Bij exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften kijkt de bestuursrechter naar de voorbereiding en de motivering van die voorschriften. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in dat kader overwogen: "Als de bestuursrechter als gevolg van een onzorgvuldige voorbereiding of gebrekkige motivering van het voorschrift niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, kan hij het voorschrift wel buiten toepassing laten en een daarop gebaseerd besluit vernietigen".[225] Daarmee toetst de bestuursrechter onder meer aan het ongeschreven motiveringsbeginsel. De in artikel 3:1, eerste lid, onderdeel b, Awb opgenomen uitzondering op het geschreven motiveringsbeginsel is daarmee achterhaald. Voorgesteld wordt dan ook deze uitzondering te schrappen. Deze wijziging heeft geen betrekking op formele wetten, omdat de wetgevende macht in artikel 1:1, tweede lid, Awb is uitgezonderd van het begrip "bestuursorgaan", zodat artikel 3:1 Awb toch al niet op de wetgevende macht van toepassing is. De regering is van oordeel dat de codificatie van genoemde jurisprudentie gewenst is, omdat in artikel 3:4, tweede lid, Awb de effecten van een besluit worden gerelateerd aan het te bereiken doel, waardoor het van groot belang is dit doel te kennen. Overigens is het zowel bij de centrale overheid, als bij de decentrale overheden, goed gebruik om algemeen verbindende voorschriften te voorzien van een toelichting, zodat uit deze wijziging geen extra lasten voortvloeien.

Onderdeel C (artikel 3:4 Awb)
De werking van het gewijzigde artikel 3:4 is toegelicht in paragraaf 3.2.2 in het algemeen deel van deze toelichting.
Gevolgen voor de uitvoering
Met de wijziging van artikel 3:4 Awb dient een onrechtvaardige uitkomst van strikte regeltoepassing ook bij gebonden bevoegdheden in formele wetten te worden gecorrigeerd als de uitkomst van een belangenafweging leidt tot onevenredige nadelige gevolgen, zoals dat al geldt bij de uitvoering van wetten met een discretionaire bevoegdheid en bij de uitvoering van andere algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. In onderstaand schema is uitgewerkt hoe een bestuursorgaan de toepassing van het evenredigheidsbeginsel een plaats kan geven in de uitvoering. De voorgestelde wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb brengt geen verandering in het recht mee voor de uitvoering van discretionaire bevoegdheden. Onderstaand schema is niettemin ook bruikbaar als bij de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid een evenredigheidstoets nodig blijkt te zijn.

Stap 1: Inrichting van de uitvoering

1. Bij de uitvoeringstoets voor nieuwe regels onderzoekt het bestuursorgaan dat met de uitvoering zal worden belast of de nieuwe regeling mogelijk onevenredige gevolgen kan hebben, zodat de regelgever de regeling op dit punt nog kan aanpassen (zie ook Aanwijzingen voor de regelgeving 2.11).
2. Het bestuursorgaan borgt de consistente uitvoering van de regeling, waaronder een consistente toepassing van het evenredigheidsbeginsel. Het bestuursorgaan heeft daarvoor de keuze uit een aantal instrumenten, zoals het opstellen van beleidsregels of instructies, het opstellen van standaardoverwegingen, het documenteren van gevallen waarin het evenredigheidsbeginsel is toegepast of juist een beroep op dat beginsel is afgewezen, het organiseren van (periodiek of ad hoc) intern overleg. Indien de primaire besluiten grotendeels geautomatiseerd tot stand komen, kan de evenredigheid worden geborgd bij het opstellen van de regeling en de vertaling van de criteria in rekenregels voor de geautomatiseerde uitvoering waaronder de criteria voor de gevallen waarbij menselijke interventie gewenst is.
3. Het bestuursorgaan evalueert periodiek of bestaande aanvraagformulieren, instructies of beleidsregels moeten worden aangepast of aangevuld naar aanleiding van veel voorkomende

[225] ABRvS 24 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1666, r.o. 12.1.

praktijkgevallen of de invoeringstoets en andere evaluaties. Zo nodig wordt de regelgever verzocht de betreffende regeling aan te passen.

Stap 2: artikel 3:2 Awb, zorgvuldige voorbereiding van het besluit: verzamelen van alle relevante feiten en belangen

In deze stap verandert er niets in de verplichtingen van een bestuursorgaan: afhankelijk van het type besluit varieert de intensiteit van de verplichting van het bestuursorgaan. Bij bulkbeslissingen wordt in de meeste gevallen aan deze verplichting voldaan door het ter beschikking stellen van een aanvraagformulier waarin alle relevante informatie wordt gevraagd. Een standaard afdoening volstaat dan. Er hoeft in een aanvraagformulier niet expliciet naar bijzondere omstandigheden te worden gevraagd. Als uit een dossier blijkt dat sprake is van bijzondere omstandigheden, kan aanleiding bestaan extra informatie te verzamelen of om met betrokkenen te overleggen.

1. Indien geen aanleiding bestaat een onevenredige uitkomst te vermoeden: regel- en beleidsconforme uitvoering. Dat betekent dat "bulk"-besluiten in de meeste gevallen kunnen worden genomen zoals thans.
2. Indien uit het dossier blijkt dat dit geen standaard geval is, of dat zaken onduidelijk zijn: aanvullende informatie vragen. Dit is met name van belang bij handhavingsbesluiten. Ook bij sancties of bij besluiten die aan de bestaanszekerheid van personen raken, dient het bestuursorgaan extra alert te zijn.
3. Indien verzocht wordt met bijzondere omstandigheden rekening te houden: eventueel verduidelijking vragen en deze omstandigheden wegen en betrekken bij de besluitvorming.
4. Indien de primaire besluiten grotendeels geautomatiseerd tot stand komen, en de geautomatiseerde uitvoering is ingericht overeenkomstig stap 1, onderdeel 2, is een handmatige evenredigheidstoets voor alle gevallen in het primaire proces niet nodig. Het bestuursorgaan is in dat geval in bezwaar extra alert op een mogelijk beroep op het evenredigheidsbeginsel, dat bij de heroverweging van het bestreden besluit moet worden betrokken.

Stap 3: artikel 3:4 Awb, correctie op belangenafweging

1. Indien geen aanleiding bestaat een onevenredige uitkomst te vermoeden, leidt regel- en beleidsconforme uitvoering tot een standaard besluit.
2. In beleidsregels of in uitvoeringsinstructies kan worden aangegeven hoe in vergelijkbare gevallen met bepaalde bijzondere omstandigheden is omgegaan.
3. De uit te voeren wet of regeling kan vaak op verschillende manieren worden uitgelegd.[226] Bestuursorganen kunnen daarbij voor een beginselconforme uitleg kiezen.[227] Dat wil zeggen dat voor een interpretatie wordt gekozen die zo evenredig mogelijk uitpakt. Bezien kan worden of een hardheidsclausule kan worden toegepast. Het te nemen besluit hoeft dan niet via artikel 3:4, tweede lid, Awb te worden gecorrigeerd.
4. Als aanvullende informatie is ontvangen of bijzondere omstandigheden nader zijn uitgezocht (eventueel in de maatwerkteams die verschillende bestuursorganen inmiddels hebben opgezet) volgt weging van de evenredigheid van de uitkomst.
    a. Een evenredigheidstoets bestaat uit drie factoren, geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid of evenredigheid in strikte zin.
    b. Bij de individuele beoordeling van een aanvraag vergen de geschiktheid en de noodzakelijkheid van een regel bij een gebonden bevoegdheid geen individuele toets. Volstaan kan worden met wat daarover bij de uitvoeringstoets (of latere evaluaties, waaronder een invoeringstoets) is geoordeeld. Wel kan in de loop der tijd blijken dat een bepaald onevenredig resultaat vaker optreedt, hetgeen aanleiding wordt op de geschiktheid en noodzakelijkheid opnieuw te wegen. Bij een individuele toets kan wel aanleiding zijn om van een regel af te wijken. Voorbeeld: als in de regeling staat dat wordt uitgegaan van BRP-gegevens en vaststaat dat de BRP-gegevens niet kloppen (maar nog niet zijn gewijzigd), moet van de feitelijke gegevens worden uitgegaan (ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1046).
    c. De intensiteit van de toetsing hangt af van de twee factoren:
        i. de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen. Zo zullen belastende besluiten, in het bijzonder sanctiebesluiten, eerder

[226] Zie ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, r.o. 9.1.
[227] Zie conclusie staatsraden A-G Widdershoven en Wattel 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, r.o. 9.4.2 en conclusie staatsraad A-G Snijders 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1441, r.o. 7.5.

indringend worden getoetst. Ook kan het feit dat geen belangen van derden betrokken zijn, aanleiding vormen voor een indringende toets (CBb 23 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:557, r.o. 9.2).

ii. de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbenden aantast. Hierbij valt met name te denken aan situaties waarbij het besluit directe invloed heeft op de bij de belanghebbende aanwezige bestedingsruimte.

d. Daarbij geldt dat belangen die bij de uitoefening van de bevoegdheid geen rol spelen, niet als contra-indicatie bij de belangenafweging op grond van artikel 3:4, eerste lid, Awb worden betrokken. Zo zal bij de verlenging van een rijbewijs niet meespelen dat iemand belang heeft bij behoud van zijn mobiliteit, omdat de verkeersveiligheid voorop staat. In de ruimtelijke ordening is geen plaats voor bijzondere gezondheidsargumenten van omwonenden (zie ABRvS 1 april 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AH6350). Wel kunnen dergelijke belangen aanleiding vormen om de effecten van een besluit te matigen als de met het besluit te dienen doelen hierdoor niet worden geschaad.

e. Uit de motivering dient te blijken waarom in een bepaald geval aanleiding was om regel of beleid buiten toepassing te laten. Indien een beroep op het evenredigheidsbeginsel is gedaan en er naar het oordeel van het bestuursorgaan geen sprake is van een onevenredig besluit, zal in de motivering moeten worden aangegeven waarom de aangevoerde bijzondere omstandigheden onvoldoende zijn om van regel- en beleidsconforme uitvoering af te zien.

f. Hoe moet worden omgegaan met onevenredigheden bij meerdere gevallen? In dat geval bestaat aanleiding de toepasselijke regelgeving te herzien. Een bestuursorgaan dat is belast met uitvoering hoeft niet te wachten tot een rechterlijke uitspraak, maar kan zelf in overleg treden met de regelgever. Dit proces wordt wel aangeduid als "feedbackloop". Bij landelijke uitvoeringsorganisaties is in de meeste gevallen een vast ambtelijk driehoeksoverleg waarin de rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zijn belegd. Decentrale bestuursorganen kunnen (eventueel door tussenkomst van koepelorganisaties) in bestuurlijk overleg problemen onder de aandacht brengen. Indien blijkt dat een regel in meerdere gevallen onevenredig uitpakt, kan in afwachting van de noodzakelijke aanpassing van de betreffende regel, met toepassing van artikel 3:4 Awb van die regel worden afgeweken.

Gevolgen voor de wetgever

Wetten zijn een instrument om beleidsdoelen te realiseren. Het is aan de wetgever om daarbij keuzes te maken en belangen te wegen. In een democratische rechtsstaat is de wetgever daarbij gebonden aan het recht. Daarom is in aanwijzing 2.11 van de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een voorgenomen regeling niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Hiermee dient bij het opstellen van de wet of een andere regeling rekening te worden gehouden. Welke doelen en belangen de bijzondere wetgever voor ogen heeft met de regels in de bijzondere wet zal uit de (totstandkoming van de) bijzondere wet moeten blijken. Zo zijn in afdeling 1.2 (toepassingsgebied en doelen) van de Omgevingswet de doelen van die wet geformuleerd. Voor algemeen verbindende voorschriften, niet zijnde formele wetten, geldt bovendien dat de doelen van die voorschriften geen uitbreiding mogen zijn ten opzichte van de formele wet waarin de grondslag voor het voorschrift is opgenomen. De voorgestelde wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb brengt geen verandering in de afwegingen die de wetgever (en andere regelgevers) heeft te maken: de plicht dat regels evenredig moeten zijn geldt al en blijft gelden. Maar als de effecten van de toepassing van een regel op grond van het gewijzigde artikel 3:4, tweede lid, Awb moeten worden getoetst aan het doel van die regel, zal de wetgever over dat doel duidelijk moeten zijn. De wetgever helpt dan de uitvoering om de juiste keuzes te maken. Voor lagere regelgeving geldt al dat de bestuursrechter er gevolgen aan kan verbinden als de bedoeling van een regel onvoldoende kan worden bepaald, kan. In de woorden van de Afdeling: "Als de bestuursrechter als gevolg van een onzorgvuldige voorbereiding of gebrekkige motivering van het voorschrift niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, kan hij het voorschrift wel buiten toepassing laten en een daarop gebaseerd besluit vernietigen".[228]

[228] Voor een voorbeeld dat niet op een formele wet is gebaseerd: ABRvS 24 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1666 (Egmondse huisvestingsverordening), r.o. 12.1. Voor een voorbeeld dat wel op een formele wet is gebaseerd: CRvB 18 februari 2026, ECLI:NL:CRVB:2026:159 (WIA ijshockyspeler), r.o. .5.4.2.

Bij het opstellen van een wet zal met in goed overleg met het uitvoerend bestuursorgaan rekening moeten worden gehouden met rechtsbeginselen als het evenredigheidsbeginsel.[229] Daarbij zal het belang van een efficiënte uitvoering moeten worden afgewogen tegen het belang van het vermijden van onevenredige uitkomsten van toepassing van de regel. Anderzijds kan de wetgever of de regelgever zijn keuzes ook motiveren met het evenredigheidsbeginsel. Zo is in een subsidieregeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de keuze voor loting als verdelingscriterium gemotiveerd met een beroep op het evenredigheidsbeginsel om daarmee een gelijk speelveld te creëren voor alle aanvragers.[230]

Gevolgen voor de rechtspraak
Hoewel de voorgestelde wijziging zich primair richt tot bestuursorganen, wordt met de voorgestelde wijziging beoogd mede uitvoering te geven aan het pleidooi uit het rapport "Recht vinden bij de rechter"[231] uit 2021 om meer gewicht toe te kennen aan rechtsbescherming bij onevenredige negatieve gevolgen van een besluit. Zaken waarin bestuursorganen besluiten nemen waarin een onevenredige uitkomst wordt vermeden, zullen niet meer bij de rechter terechtkomen. Wellicht zal vaker een beroep worden gedaan op artikel 3:4 Awb, maar uit het rapport "Recht vinden bij de rechter" en het Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat dit beroep ook onder het huidige recht veelvuldig wordt gedaan. De bestuursrechter zal (op de wijze die de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak van 2 februari 2022 uiteen heeft gezet) in laatste instantie een dergelijk beroep moeten beoordelen. De bestuursrechter zal meer aspecten bij de beoordeling van een door het bestuursorgaan verrichte belangenafweging moeten betrekken. Dat volgt niet uit deze wijziging van artikel 3:4 Awb, maar uit de uitspraak van 2 februari 2022. In het Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak worden onderwerpen genoemd, die daarbij de aandacht van de bestuursrechter verdienen, zoals de redelijkheid van door een bestuursorgaan aan een burger te stellen bewijseisen of de juiste inschatting van het doenvermogen van mensen.[232] Dergelijke onderwerpen en vragen blijven door het gewijzigde artikel 3:4, tweede lid, Awb bij gebonden bevoegdheden niet langer buiten het geding. De bestuursrechter toetst of de bevoegdheidsuitoefening door het bestuur voldoet aan het geschreven en ongeschreven recht.[233] Na wijziging van artikel 3:4 Awb kan de bestuursrechter bij die toepassing (een onderdeel van) de wet buiten toepassing laten. De rechter kan in zijn uitspraak over het individuele geval meedelen dat hij van oordeel is dat een bepaalde onevenredigheid in wet- en regelgeving moet worden aangepast.[234]
Onderdelen D, X en OOc (artikelen 3:45, 6:23 en 8:77 Awb)
Onder besluiten en uitspraken moet een zogenoemde rechtsmiddelenclausule worden opgenomen. Daarin moet worden vermeld welk rechtsmiddel kan worden aangewend. Ook moet worden vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan dat kan. Wat de termijn betreft, staat doorgaans in de rechtsmiddelenclausule dat "binnen zes weken na verzending" bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld. De betrokkene moet dan zelf uitrekenen op welke datum deze termijn eindigt. Daarbij kan gemakkelijk een vergissing worden gemaakt. Daarom worden bestuursorganen en bestuursrechters verplicht om de datum te vermelden waarop de bezwaar- of beroepstermijn eindigt. Bedoeld wordt hierbij *'tot en met'* welke datum bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld. Niet bedoeld is de 'tot' of 'vóór' vorm, omdat die alsnog gemakkelijk tot onduidelijkheden kan leiden.

Er zijn wellicht gevallen waarin het niet mogelijk is om al bij het aanmaken van het besluit of de uitspraak deze einddatum te bepalen, bijvoorbeeld omdat dan de verzenddatum nog niet bekend is. Voor zover het niet doenlijk is om de einddatum op een later moment nog toe te voegen, zou ervoor kunnen worden gekozen om een latere datum te vermelden waarvan bij het aanmaken van het document al duidelijk is dat de bezwaar- of beroepstermijn dan in elk geval is verstreken. Denk bij dit 'postdateren' aan de wijze waarop bijvoorbeeld de Belastingdienst dit vaak doet. Het kan in geval van postdateren gebeuren dat de betrokkene bezwaar of beroep aantekent vóór de fictieve datum

[229] Zie ook J.D. Baron, 'De responsieve rechtsstaat: de fiscale wetgever aan zet', *Tijdschrift voor formeel belastingrecht*, 2026/12.
[230] Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 juni 2025 tot wijziging van de Tijdelijke regeling van de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering van 14 juni 2024 nr. 2024-0000317622, houdende subsidie voor maatschappelijke initiatieven trans-Atlantisch slavernijverleden (Stcrt. 2024, 21886) (Stcrt. 2025, 22399).
[231] https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Documents/WRT-rapport-Recht-vinden-bij-de-rechtbank-DEF-051021.pdf
[232] Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken, Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Den Haag 2021, p. 61.
[233] Dat de rechter in staat is om na de wijziging van artikel 3:4, eerste lid, Awb de afweging op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb te maken, blijkt uit uitspraken waarin aan verdragen wordt getoetst. In ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:865, r.o. 2.14, toetst de Afdeling bestuursrechtspraak het doel van de wet aan de toepassing in een bepaald geval en komt tot het oordeel dat toepassing van de wet in het concrete geval onevenredig is en achterwege had moeten blijven wegens het discriminatieverbod. Voor een vergelijkbaar geval: ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2839. Ook de CRvB toetst aan evenredigheid op grond van verdragen, zie CRvB 28 januari 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:212, waarin een onevenredige beëindiging van een(wettelijke) aanspraak en de compensatie daarvan in strijd werd geoordeeld met artikel 1 Eerste Protocol EVRM.
[234] Voor een voorbeeld inzake huurtoeslag dat niet op een formele wet is gebaseerd: ABRvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:79.

van verzending (en bekendmaking in de zin van artikel 6:8, eerste lid, Awb). Op grond van artikel 6:10, eerste lid, onderdeel a, Awb dient dit niet te leiden tot niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar- of beroepschrift.

De termijnen voor het maken van bezwaar en het instellen van beroep zijn fatale termijnen. Het niet tijdig indienen van een bezwaar- of beroepschrift heeft tot gevolg dat het bezwaar of beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard, behoudens enkele uitzonderingen. Het is belangrijk dat belanghebbenden hiervan op de hoogte zijn, zodat voor hen duidelijk is dat hun bezwaar of beroep alleen inhoudelijk wordt behandeld indien tijdig een bezwaar- of beroepschrift is ingediend. Daarom moeten bestuursorganen en bestuursrechters er in de rechtsmiddelenclausule op wijzen dat het niet tijdig indienen van een bezwaar- of beroepschrift kan leiden tot niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar of beroep. Hoewel in de wettekst de (wettelijke) term 'niet-ontvankelijk verklaren' is gebruikt, kunnen vanzelfsprekend ook andere, begrijpelijkere bewoordingen worden gebruiken. Zo zou kunnen worden vermeld: "Als u niet uiterlijk op de genoemde datum een bezwaarschrift [beroepschrift] hebt ingediend, kan dit tot gevolg hebben dat uw bezwaar [beroep] niet inhoudelijk wordt behandeld."

Een andere aanvulling is dat in de rechtsmiddelenclausule moet worden gewezen op de mogelijkheid om pro forma bezwaar te maken of beroep in te stellen, oftewel om een bezwaar- of beroepschrift in te dienen waarin nog niet de gronden van het bezwaar of beroep zijn opgenomen. Dit sluit aan bij een van de voorstellen die raadsheer advocaat-generaal Widdershoven heeft gedaan in zijn conclusie over verschoonbaarheid van termijnoverschrijding.[235] Het CBb oordeelde, in afwijking van de conclusie, dat de bestaande Awb-bepalingen over de rechtsmiddelenclausule geen toereikende grondslag bieden voor een verplichting om te wijzen op de mogelijkheid om pro forma een rechtsmiddel aan te wenden.[236] Dit wetsvoorstel voorziet wel in die grondslag. Benadrukt wordt dat een bezwaar- of beroepschrift zonder gronden de uitzondering blijft. Het is wenselijk dat direct gronden worden aangedragen, aangezien een vlotte afhandeling van het bezwaar of beroep daardoor wordt bevorderd. De aanvulling van de rechtsmiddelenclausule heeft dan ook niet het doel dat vaker gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een bezwaar of beroep pro forma in te dienen. Het doel is dat alle geadresseerden van een besluit of uitspraak, ook als zij geen professional zijn en niet bekend zijn met het voeren van bestuursrechtelijke procedures, weten van de bestaande mogelijkheid om pro forma bezwaar te maken of beroep in te stellen. Daarnaast kan het er mogelijk aan bijdragen dat minder vaak te laat een rechtsmiddel wordt aangewend en dus ook minder vaak hoeft te worden beoordeeld of een termijnoverschrijding verschoonbaar is. Indien pro forma bezwaar of beroep wordt aangetekend, dient betrokkene op grond van artikel 6:6 Awb de gelegenheid te krijgen om de gronden binnen een bepaalde termijn alsnog in te dienen. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat ook voor dit deel van de rechtsmiddelenclausule geldt dat bestuursorganen en bestuursrechters de ruimte hebben om bewoordingen te kiezen die zo begrijpelijk en duidelijk mogelijk zijn.

Onderdeel E (artikel 3:45a)
Met artikel 3:45a Awb wordt deels invulling gegeven aan de motie-Grinwis/Leijten[237], die vraagt om de opname van contactgegevens in correspondentie van bestuursorganen. 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 potentiële bezwaarmakers en het bestuursorgaan 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. Daarmee wordt ook de toepassing van het voorgestelde artikel 3:51 Awb mogelijk. Maar het artikel kan ook dienstig zijn als behoefte bestaat aan uitleg of toelichting. De behoefte aan uitleg of toelichting 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 de belanghebbende en het 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

[235] Conclusie van 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476, onder 7.6 en 7.7.
[236] CBb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31, r.o. 7.2.
[237] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 73.

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-formabezwaarschrift in te dienen. In een pro-formabezwaar 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 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. Indien daartoe een algemeen nummer op het besluit wordt opgenomen, dient de beller te worden doorverbonden met of teruggebeld te worden door iemand die het dossier kan inzien en concrete vragen kan beantwoorden over het betreffende besluit of dossier. Daarnaast is denkbaar dat in bepaalde gevallen de veiligheid van medewerkers van het bestuursorgaan in het geding is als naam en doorkiesnummer standaard worden vermeld. Het is aan de betreffende bestuursorganen om bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit aan te geven welke contactgegevens door de belanghebbende kunnen worden gebruikt. Hierbij valt niet alleen te denken aan contactgegevens van een behandelend ambtenaar, maar ook 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 de belanghebbende zo snel als redelijkerwijs mogelijk wordt teruggebeld (bij voorkeur uiterlijk de volgende werkdag). Het artikel laat dus maatwerk toe voor wat betreft de vraag welke contactgegevens ter beschikking worden gesteld. Dit maakt het mogelijk om geen contactgegevens van individuele ambtenaren op de beschikking te vermelden als dit een risico voor de veiligheid van die ambtenaren zou creëren.

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.[238] 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. Hiermee wordt het mogelijk gemaakt om achteraf te reconstrueren wat er is besproken, voor het geval hierover een geschil ontstaat.
Nu artikel 3:45a Awb in de artikelen 7:14 en 7:27 Awb niet is uitgezonderd, geldt artikel 3:45a eveneens bij een besluit op bezwaar of administratief beroep.

Onderdelen F, EE en KK (artikelen 3:47, 7:12 en 7:26 Awb)
Wijziging artikel 3:47 Awb
Artikel 3:47, eerste lid, 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 Awb 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*."[239] 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*

[238] Zie ook L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij lost in translation?' in: L.J.A. Damen e.a., *Vertrouwen in de overheid* (VAR-reeks 160), Den Haag: BJu 2018, p. 89.
[239] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 109.

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 mogen volstaan als de beschikking gericht is tot een zeer goed in de materie ingevoerde belanghebbende, en de beschikking geen andere belanghebbenden kent."[240]

De regering stelt voor om het vereiste van de begrijpelijke motivering op te nemen in artikel 3:47 Awb en niet in artikel 3:46 Awb. 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 erom dat de motivering begrijpelijk is voor de belanghebbende. Daarom wordt artikel 3:47 Awb 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. Bij geautomatiseerde besluitvorming zou dat ook onmogelijk zijn. De motivering moet voor zoveel mogelijk mensen begrijpelijk zijn. Er kan dus ook gebruik worden gemaakt van een standaardmotivering indien deze voor zoveel mogelijk mensen van toepassing en begrijpelijk is. Dit kan zich met name voordoen bij gebonden bevoegdheden.[241] Voor het formuleren van een begrijpelijke standaardmotivering kan gebruik worden gemaakt van een lezersonderzoek.[242] Als de tekst voor een duidelijke doelgroep wordt geschreven, kan de tekst daarop aangepast worden.[243] Het bestuursorgaan moet zorgvuldiger motiveren wanneer een belanghebbende minder goed op de hoogte is van de betreffende regels en kan juist met een kortere motivering volstaan wanneer de belanghebbende goed op de hoogte is van het onderwerp.[244] Indien de belanghebbende wordt bijgestaan door een gemachtigde, advocaat of anderszins hulpverlener, blijft het desalniettemin van belang dat de belanghebbende zelf de motivering begrijpt. De begrijpelijkheid van de motivering wordt in deze gevallen in ieder geval op de belanghebbende afgestemd. Wanneer de motivering berust op persoonsgegevens van de belanghebbende, en deze persoonsgegevens niet in de motivering worden opgenomen, is het voldoende om in de motivering aan te geven waar de belanghebbende deze persoonsgegevens kan inzien. De gegevens moeten op het moment van de bekendmaking van het besluit beschikbaar zijn. De bepaling strekt ook niet zover dat het bestuursorgaan gehouden is een vertaling van de motivering aan te bieden. Op grond van artikel 2:6 Awb gebruiken bestuursorganen in beginsel de Nederlandse taal. Het tweede lid van dit artikel maakt het voor bestuursorganen mogelijk om een andere taal te gebruiken, maar dit is in beginsel niet verplicht. Uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan wel een rechtsplicht volgen om gebruik te maken van het tweede lid.[245] De Nationale Ombudsman oordeelde dat wanneer het voor het betrokken bestuursorgaan aannemelijk is of vaststaat dat een klager de Nederlandse taal niet machtig is en zich niet kan laten bijstaan door iemand die wel de Nederlandse taal beheerst, het bestuursorgaan de klachtafdoeningsbrief kan vertalen of voorzien van een vertaalde samenvatting.[246] De Nationale Ombudsman stelde dat dit niet tot een onevenredige inspanning voor het bestuursorgaan mag leiden.

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. Ook bij geautomatiseerde besluitvorming kan worden gewerkt met tekstblokken waarbij voor verschillende afwijsgronden verschillende tekstblokken worden ontwikkeld. 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).

[240] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 109.
[241] Te denken valt aan de situatie waarin een minderjarige aanspraak wil maken op een bijstandsuitkering. Indien deze situatie vaak voorkomt kan het bestuursorgaan volstaan met een standaardmotivering waarin wordt aangegeven dat de belanghebbende meerderjarig moet zijn om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering en dit de reden is dat de bijstandsuitkering niet wordt verleend. Enkel een verwijzing naar artikel 13, eerste lid, onderdeel, f Participatiewet volstaat niet als een begrijpelijke motivering.
[242] Zie het in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, TaalUnie en Direct Duidelijk opgestelde rapport van Pander Maat & Van der Geest, *Monitor Begrijpelijke overheidsteksten,* Arnhem: HAN University of Applied Sciences 2021.
[243] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 109.
[244] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 109.
[245] Kamerstukken II 1993/94, 23543, nr. 3, p. 2.
[246] De Nationale Ombudsman rapportnummer 2004/419.

Deze wijziging is bedoeld om een bestaande verplichting in de wettekst van de Awb te benadrukken. De voorgestelde wijziging heeft vooral een signaalfunctie: de motivering moet erop zijn gericht dat de geadresseerde het besluit begrijpt. De rechtsgevolgen blijven onveranderd en de meerwaarde van de voorgestelde aanpassing is dat er ook klachtprocedures voor het uitblijven van een *begrijpelijke* motivering kunnen worden opgestart.

Wijziging artikel 7:12 Awb
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 Awb
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).

Onderdeel J (artikel 4:84 Awb)
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 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.[247] 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 Awb, laat onverlet dat het noodzakelijk kan zijn om in concrete gevallen die beleidsregel buiten toepassing te laten. 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. Daarvoor is niet doorslaggevend of die omstandigheden bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd of moeten worden geacht te zijn verdisconteerd.[248] 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 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."[249]

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.[250] De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de Harderwijkuitspraak nog bevestigd dat bij de toetsing van een besluit aan artikel 4:84 Awb dezelfde maatstaven gelden als bij toetsing van een besluit (rechtstreeks) aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, Awb.[251] Het CBb heeft zich hierbij aangesloten.[252]

Bijzondere omstandigheden geen criterium
Uit het voorgaande volgt dat ook omstandigheden die in de beleidsregel zijn verdisconteerd, ertoe kunnen leiden dat de onverkorte toepassing van een beleidsregel voor een of meer belanghebbenden

[247] Artikel 3:47 Awb.
[248] ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.
[249] Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 125 en 126.
[250] ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.
[251] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.11.
[252] CBb 11 juli 2023, ECLI:NL:CBB:2023:349.

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.[253] 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 26 oktober 2016 ingezette lijn, waarnaar hiervoor reeds is verwezen.[254] 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.[255]

Met het schrappen van de zinsnede "wegens bijzondere omstandigheden" 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.[256] 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, Awb daarvan. Codificatie van deze jurisprudentie vormt geen grond om dan maar af te zien van het vaststellen van beleidsregels. Een goede beleidsregel kan nog steeds de uitvoering structureren en dus behulpzaam zijn voor de rechtszekerheid richting de burger. Zoals ook elders in deze memorie wordt betoogd, gaat evenredigheid niet automatisch ten koste van de rechtszekerheid.[257] Of van een beleidsregel moet worden afgeweken hangt naast de omstandigheden van het geval ook af van de mate waarin het beleid in de beleidsregel is uitgewerkt. Een afwijking van de beleidsregel is nooit ten nadele van de burger en komt daarom niet in strijd met de rechtszekerheid.

Verplichting tot afwijken
Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt te benadrukken dat artikel 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.[258] 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 omstandigheden van een beleidsregel af te wijken.[259] Dit uitgangspunt is herhaaldelijk bevestigd in de rechtspraak. [260]

Onderdeel K (artikel 4:85 Awb)
In een nieuw vierde lid wordt in artikel 4:85 Awb de betalingsregeling gedefinieerd als een beschikking waarbij uitstel van betaling wordt verleend of waarbij een wijze van betalen vastgesteld die afwijkt van de termijn, bedoeld in artikel 4:86, tweede lid, onderdeel b, Awb. Hieruit volgt dat indien een bestuursorgaan standaard een betaling in termijnen aanbiedt, zodat de betalingsplichtige kan kiezen tussen een betaling ineens of een betaling in termijnen, die betaling in termijnen geen betalingsregeling is.

[253] Vgl. Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. A, p. 52.
[254] Zie ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, r.o. 4.3.
[255] Vgl. conclusie staatsraden A-G Widdershoven en Wattel 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, punt 9.2.
[256] ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:709.
[257] Zie ook R. Ortlep, J.E. van de Brink, Y. Habicht & A.A. Mulder, *Dilemma tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur* (in opdracht van BZK), Amsterdam/Heerlen: UvA/OU 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 814.
[258] Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2 (eindrapport *Klem tussen balie en beleid*), p. 37-38. Zie ook ABDTOPConsult, *Regels en ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte* 2019, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282, p. 33.
[259] Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 106, 124-125 en Kamerstukken II 1994/95, 23700, nr. 5, p. 45-46.
[260] 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.

Onderdeel L (artikel 4:86 Awb)
Aan artikel 4:86, tweede lid, Awb worden twee nieuwe onderdelen toegevoegd. Het eerste onderdeel heeft betrekking op de betalingsregeling. In de beschikking vermeldt het bestuursorgaan een met de betalingsplichtige overeengekomen betalingsregeling, of vermeldt het bestuursorgaan dat en op welke wijze de betalingsplichtige kan verzoeken om een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte. Indien het bestuursorgaan bij eerder contact met de betalingsplichtige al tot een betalingsregeling is gekomen, vermeldt het bestuursorgaan de looptijd, de termijnen en de bedragen van de betalingsregeling op de beschikking en hoeft de beschikking de mogelijkheid om te verzoeken om een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte niet te bevatten. Indien het treffen van een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte onder bepaalde omstandigheden in bijzondere wetgeving is uitgesloten, kan het bestuursorgaan er bijvoorbeeld voor kiezen in de beschikking op te nemen dat *in sommige gevallen* een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte kan worden getroffen. Wanneer een bestuursorgaan in meer gevallen dan alleen het ontbreken van voldoende betalingsruimte een betalingsregeling kan treffen kan het bestuursorgaan er bijvoorbeeld voor kiezen in de beschikking op te nemen dat *in ieder geval* wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte een betalingsregeling kan worden getroffen. Indien er geen betalingsregeling met de wederpartij is overeengekomen, wordt alsnog de mogelijkheid om te verzoeken om een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte opgenomen. Het aanbieden van een betalingsregeling staat niet in de weg aan de mogelijkheid voor de betalingsplichtige om te verzoeken om een andere betalingsregeling. Als over de wijze waarop een betalingsregeling kan worden gevraagd, in de beschikking wordt verwezen naar de website van het bestuursorgaan, moet daarbij tevens worden verwezen naar een niet-digitale vorm van informatievoorziening, omdat nu eenmaal niet iedereen gebruik maakt van computers. De contactinformatie die op grond van het voorgestelde artikel 3:45a in een beschikking moet worden opgenomen, is daarvoor een geschikt alternatief.
Ten tweede moet de beschikking ook de gevolgen van niet tijdige betaling vermelden. Deze gevolgen worden in de wet niet uitputtend opgesomd, omdat het bestuursorgaan de vrijheid heeft om hier keuzes in te maken. De in de beschikking te noemen gevolgen zijn in voorkomende gevallen aanmaningskosten, wettelijke rente en invorderingskosten. Daarbij wordt ook vermeld dat betaling eerst in mindering komt van deze extra kosten, vervolgens tot mindering van de verschenen rente en dan pas in mindering van de hoofdsom, zoals neergelegd in artikel 4:92 Awb. In de praktijk blijkt hieraan behoefte te bestaan.[261] Uit deze verplichting volgt niet dat het totaal van de incassokosten al moeten worden berekend. Dat is immers niet mogelijk, omdat de hoogte van die kosten afhankelijk is van verschillende variabelen die bij de vaststelling van de geldschuld nog niet bekend zijn. Wel kunnen de relevante kostenposten worden genoemd (zoals rente en de kosten van de deurwaarder). 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 M (artikel 4:93 Awb)
In artikel 4:93, vijfde lid, Awb wordt een beperking aangebracht op de bevoegdheid om te verrekenen in afwijking van een verleende betalingsregeling. Wanneer een betalingsregeling is vastgesteld, 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, Awb een bevoegdheid toe bestaat. Verrekening voor meer dan het afgesproken termijnbedrag is op grond van het voorstel niet toegestaan, tenzij in de betalingsregeling is afgesproken dat verrekening voor een hoger bedrag is toegestaan. In dat geval maakt een verrekening hoger dan het afgesproken termijnbedrag deel uit van de betalingsregeling en is de verrekening niet in afwijking van de betalingsregeling. In dat geval is de verrekening toegestaan. Ook kan er aanleiding bestaan om de betalingsregeling zodanig te wijzigen dat verrekening wel tot de mogelijkheden behoort. Uit artikel 4:94 Awb volgt dat een betalingsregeling een beschikking is, waar bezwaar en beroep tegen open staat. Dat geldt ook bij de wijziging van een betalingsregeling. Als uitstel van betaling is verleend, is verrekening gedurende de periode waarvoor het uitstel is verleend slechts toegestaan als hierin is voorzien bij het verlenen van het uitstel van betaling. Verrekening in afwijking van de betalingsregeling of het verleende uitstel zou

[261] W. den Ouden e.a., *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29279, nr. 194, p. 87.

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. De beperking op de verrekeningsbevoegdheid geldt alleen voor die geldschuld(en) waarvoor een betalingsregeling is afgesproken. Indien een nieuwe geldschuld ontstaat, waarvoor geen betalingsregeling is afgesproken, is verrekening mogelijk op grond van de gebruikelijke voorwaarden daarvoor. Een betalingsregeling die voor een andere geldschuld bij hetzelfde bestuursorgaan is getroffen, staat daar niet aan in de weg.

Onderdeel N (artikel 4:94 Awb)
Het voorstel tot wijziging van artikel 4:94 Awb expliciteert, als gezegd, de bevoegdheid van bestuursorganen om, in samenspraak met de betalingsplichtige, een redelijke betalingsregeling vast te stellen. De vaststelling van de betalingsregeling is, zoals thans het verlenen van uitstel van betaling, een beschikking. De mogelijkheid om uitstel van betaling te verlenen omvatte al de mogelijkheid om een passende betalingsregeling vast te stellen. 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. Met de woorden "een redelijke betalingsregeling" wordt bedoeld dat het bestuursorgaan geen periodieke betalingsverplichtingen mag opleggen die door de schuldenaar redelijkerwijs niet kunnen worden nagekomen. Gezien artikel 4:94 Awb een kan-bepaling betreft, is het bestuursorgaan niet verplicht om mee te werken aan ieder verzoek om een betalingsregeling vast te stellen. Dit is anders indien het verzoek ziet op een betalingsregeling wegens een gebrek aan voldoende betalingsruimte. In dat geval moet het bestuursorgaan meewerken aan de totstandkoming van een redelijke betalingsregeling. Een 'redelijke betalingsregeling' betekent in dit geval dat ook de schuldenaar zich redelijk moet opstellen en bijvoorbeeld geen verder uitstel van betaling dan noodzakelijk kan eisen. Indien het bestuursorgaan en de betalingsplichtige geen overeenstemming bereiken over de inhoud van een betalingsregeling wegens een gebrek aan voldoende betalingsruimte, doet het bestuursorgaan alsnog een aanbod van een redelijke betalingsregeling. De betalingsplichtige kan vervolgens tegen dit aanbod in bezwaar en beroep. Een bestuursorgaan kan het beleid voeren om geen betalingsregeling te treffen om een andere reden dan het ontbreken van voldoende betalingsruimte. In dat geval dient de weigering om een betalingsregeling te treffen te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Indien de betalingsregeling wordt getroffen om een andere reden dan het ontbreken van voldoende betalingsruimte, en het bestuursorgaan in het kader van de betalingsregeling wettelijke rente wil heffen, dient het bestuursorgaan dit op grond van het voorgestelde artikel 4:101, tweede lid, Awb te melden.

De betalingsregeling ziet op de situatie dat het bestuursorgaan met de schuldenaar afspreekt dat deze laatste het totale verschuldigde bedrag in afwijking van de beschikking tot betaling van de geldsom, 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. De afspraak wordt vastgelegd in een beschikking. Het afdwingbare bedrag is dan steeds het afgesproken termijnbedrag. Overigens kan het bestuursorgaan indien er voor het totale 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 betalingsregeling in de zin van deze bepaling is niet het geval dat een bestuursorgaan in de beschikking standaard de mogelijkheid biedt om een geldschuld in termijnen te betalen. Als binnen die termijnen wordt betaald, is een betalingsregeling niet nodig, omdat de schuldenaar dan niet in gebreke is. In die perioden is ook geen wettelijke rente verschuldigd. Een betalingsregeling ziet op het geval dat een belanghebbende niet aan de in de beschikking opgenomen betalingstermijnen kan voldoen. De betalingsregeling moet wel transparant en redelijk zijn. Indien de schuldenaar aan het bestuursorgaan alsnog om een aangepaste betalingsregeling heeft verzocht, dient het bestuursorgaan af te wegen of aanleiding bestaat andere betaaltermijnen vast te stellen. Indien de schuldenaar een gebrek aan voldoende betalingsruimte heeft, moet het bestuursorgaan meewerken aan de totstandkoming van een redelijke betalingsregeling. Het bestuursorgaan kan daarvoor aan de schuldenaar vragen aannemelijk te maken dat betaling binnen de oorspronkelijke termijn of termijnen voor hem niet mogelijk is.

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. Een betalingsregeling doet niet af aan de verplichting dat een schuld aan het bestuursorgaan moet worden betaald. De betalingsregeling heeft slechts tot doel te voorkomen dat de positie van een schuldenaar nodeloos wordt verslechterd door de betalingsverplichting.

Wegens het vervallen van de aanpassing van artikel 4:12 Awb uit de consultatieversie van dit wetvoorstel wordt in een nieuw tweede lid de verplichting toegevoegd om na te gaan of een redelijke betalingsregeling moet worden getroffen. Dit onderzoek kan plaatsvinden als onderdeel van de voorbereiding van het besluit waarbij de geldschuld ontstaat of als het besluit waarbij de geldschuld is ontstaan al is verzonden, zodat de schuld niet verder oploopt (bijvoorbeeld als op grond van artikel 4:12 Awb niet is gehoord). Overigens kan in het geval dat wel wordt gehoord, de vraag of een betalingsregeling nodig is ook aan de orde komen bij het horen. Dat draagt bij aan een zorgvuldige voorbereiding van de financiële beschikking. De uit het voorgestelde tweede lid verplichting geldt als het bestuursorgaan redelijkerwijs kan vermoeden dat de beschikking aanmerkelijke gevolgen heeft voor de directe bestedingsruimte van de geadresseerde natuurlijke persoon. De voorgestelde bepaling is een onderzoeksplicht en betekent niet dat in alle gevallen een betalingsregeling moet worden getroffen. Het bestuursorgaan kan hiervoor hetzelfde beleid voeren als bij de toepassing van artikel 4:94, eerste lid, Awb. Uit de woorden "redelijkerwijs vermoeden" volgt dat een bestuursorgaan niet altijd moet onderzoeken of een betalingsregeling moet worden aangeboden. Het bestuursorgaan kan criteria opstellen voor de gevallen waarin een dergelijk onderzoek is aangewezen. Criteria daarbij kunnen zijn, de hoogte van de aanspraak, de hoogte van de herziening, de reguliere betalingstermijn of -termijnen en wat verder over de betreffende belanghebbende bij het bestuursorgaan bekend is. Ook kan het bestuursorgaan bij verschillende regelingen verschillende criteria hanteren, afhankelijk van de verschillende doelgroepen van die regelingen. Als op basis van de geformuleerde criteria aanleiding bestaat te onderzoeken of er een betalingsregeling moet worden getroffen, kan het bestuursorgaan contact opnemen met de geadresseerde. De verdere procedure is dan hetzelfde als bij een verzoek om een betalingsregeling als bedoeld in het eerste lid. De onderzoeksplicht uit het tweede lid is naar zijn aard beperkt tot natuurlijke personen. Andere dan natuurlijke personen kunnen op grond van het eerste lid verzoeken om een betalingsregeling. Van deze categorie is minder eenvoudig op basis van objectieve criteria vast te stellen of wellicht aanleiding bestaat om met de geadresseerde in contact te treden over een betalingsregeling. Dat maakt het voorgestelde tweede lid voor deze categorie moeilijker uitvoerbaar. Daarnaast mag worden aangenomen dat deze categorie geadresseerden gemiddeld beter in staat is om zelf om een betalingsregeling te vragen dan natuurlijke personen.

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 Awb aangepast. In het derde 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 vierde lid wordt geregeld dat de beschikking waarin de betalingsregeling is geregeld, de termijnen en de bedragen van de deelbetalingen vermeldt (bijvoorbeeld dat per maand €50 betaald moet worden). In het vijfde 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 O (artikel 4:94a Awb)
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 Awb is ingevoerd, beschrijft het belang van de grondslag voor kwijtschelding om de schuldenproblematiek te beperken en onnodige vergroting van schulden te voorkomen.[262] Afwijkende regelingen omtrent kwijtschelding kunnen in sommige gevallen belemmerend werken bij het aanpakken en oplossen van schulden.[263]

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, waar het bestuursorgaan

[262] Kamerstukken II 2019/20, 35477, nr. 3, p. 1.
[263] Kamerstukken II 2019/20, 35477, nr. 3, p. 7.

beleid op kan maken. 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 P (artikel 4:96 Awb)
In verband met het definiëren van de betalingsregeling als zelfstandig instrument worden in het eerste lid, in de aanhef en onderdeel c, technische wijzigingen doorgevoerd. In het eerste lid, onderdeel c, wordt verder gespecificeerd dat de beschikking houdende 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 een betalingsregeling.

Onderdeel Pa (artikel 4:97 Awb)
De voorgestelde wijziging zorgt ervoor dat het niet vermelden van de gevolgen van niet-tijdige betaling of de mogelijkheid om een verzoek voor een betalingsregeling in te dienen, volgend uit artikel 4:86, tweede lid, onderdelen c en d (nieuw), op een besluit waar een geldschuld wordt vastgesteld ertoe leidt dat er geen verzuim optreedt indien de betalingsplichtige niet binnen de voorgeschreven termijn betaald. Het vermelden van de gevolgen van niet-tijdige betaling en de mogelijkheid een verzoek voor een betalingsregeling in te dienen in een beschikking, zorgt ervoor dat de betalingsplichtige niet onverwacht met een hogere geldschuld wordt geconfronteerd en moedigt de betalingsplichtige aan de geldschuld binnen de termijn te betalen of contact met het bestuursorgaan op te nemen. Indien de vermeldingen ontbreken op het besluit waaruit de geldschuld voortvloeit, is de betalingsplichtige niet in verzuim bij niet-tijdige betaling. Dit gebrek kan herstelt worden door het bestuursorgaan door de betalingsplichtige schriftelijk te wijzen op de gevolgen van niet-tijdige betaling en de mogelijkheid om een verzoek voor een betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte. De betalingsplichtige is in dat geval bij niet-tijdige betaling in verzuim na twee weken, gerekend vanaf de dag dat de betalingsplichtige op de onderdelen is gewezen. Deze schriftelijke mededeling is geen aanmaning als bedoeld in artikel 4:112 Awb, omdat de betalingsplichtige op grond van artikel 4:97, eerste lid Awb (nieuw) nog niet in verzuim is doordat in de beschikking de gevolgen van niet tijdige betaling en de mogelijkheid om een verzoek voor een betalingsregeling in te dienen wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte niet waren opgenomen.

Onderdeel Q (artikel 4:101 Awb)
In dit artikel wordt voorgesteld om de bevoegdheid om wettelijke rente in rekening te brengen bij een betalingsregeling (waaronder uitstel van betaling) of rechterlijke schorsing van de verplichting tot betaling te schrappen in de gevallen dat de betalingsregeling wordt verleend aan een natuurlijk persoon in verband met het ontbreken van voldoende betalingsruimte bij de belanghebbende. De bepaling geldt voor natuurlijke personen. De bepaling is zo geformuleerd dat de bepaling van dwingend recht wordt, gelezen in samenhang met artikel 4:103 Awb (nieuw). Indien een betalingsregeling wordt afgesproken in verband met de betalingsruimte van de betalingsplichtige, 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. In die situatie geldt het nieuwe eerste lid.

Wettelijke rente wordt in beginsel wel in rekening gebracht, indien het eerste lid niet van toepassing is, bijvoorbeeld totdat in bezwaar of beroep over de geldschuld is beslist. In dat geval heeft de belanghebbende doorgaans wel betalingsruimte, maar verschilt hij met het bestuursorgaan van mening over de rechtmatigheid of de hoogte van de geldschuld. Dan kan het doelmatig zijn om de betaling op de schorten tot over het juridische verschil van mening is beslist. Bijvoorbeeld de Belastingdienst verleent in een dergelijk geval vaak uitstel van betaling. In die gevallen behoort het uitstel en de gevolgen daarvan tot het procesrisico van de belanghebbende en bestaat geen aanleiding om geen wettelijke rente te heffen, tenzij de belanghebbende tevens geen betalingsruimte heeft. Dit volgt reeds uit het bestaande artikel 4:101 Awb, waarvan de inhoud is opgenomen in het nieuwe tweede lid. Deze bepaling biedt een grondslag voor wettelijke rente, ondanks een betalingsregeling. Toegevoegd is dat het bestuursorgaan bij de beschikking houdende de betalingsregeling en de rechter in de schorsing dient te vermelden dat wettelijke rente zal zijn verschuldigd, zodat dit voor de betalingsplichtige vooraf duidelijk is. Indien die vermelding wordt nagelaten is geen wettelijke rente verschuldigd. Het bestuursorgaan kan afzien van het in rekening

brengen van de wettelijke rente. Geschrapt is de voorwaarde dat in het afzien van de wettelijke rente moet zijn voorzien bij het uitstel of de schorsing. Het bestuursorgaan kan daar ook later toe besluiten. Formeel is dat dan een wijziging van de betalingsregeling. Indien een betalingsplichtige een betalingsregeling heeft afgesproken wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte voor een rentedragende geldlening, blijft de betalingsplichtige de afgesproken rente over de geldlening wel verschuldigd. De hier bijkomende wettelijke rente volgend uit artikel 4:98 Awb wordt in dat geval niet geheven.

De situatie kan zich voordoen dat tijdens de bezwaar- of beroepsprocedure, waarbij een betalingsregeling is getroffen en er wel wettelijke rente is verschuldigd conform het nieuwe artikel 4:101, tweede lid, bij de betalingsplichtige een gebrek aan voldoende betalingsruimte ontstaat. Op grond van het eerste lid is in dat geval geen wettelijke rente verschuldigd. Dit zou tot gevolg hebben dat de betalingsplichtige die een betalingsregeling heeft wegens een bezwaar- of beroepsprocedure, voor dezelfde geldschuld een verzoek voor een nieuwe betalingsregeling wegens een gebrek aan voldoende betalingsruimte moet indienen. Om deze situatie te voorkomen is in het derde lid (nieuw) bepaald dat de natuurlijke persoon ook geen wettelijke rente is verschuldigd over de periode dat er een gebrek aan voldoende betalingsruimte was, indien dit gebeurt tijdens een lopende betalingsregeling of schorsing met wettelijke rente als bedoeld in het tweede lid. De natuurlijke persoon zal moeten aantonen vanaf wanneer het gebrek aan betalingsruimte is ontstaan.

Wanneer een afgesproken betalingsregeling niet wordt nagekomen, is de betalingsplichtige wettelijke rente verschuldigd over de periode waarin de afspraak niet wordt nagekomen, tenzij het bestuursorgaan besluit dat in dit geval geen wettelijke rente is verschuldigd. Dit is bepaald in het nieuwe derde lid. Wanneer bijvoorbeeld één termijnbedrag niet wordt betaald, maar de betaling daarna wordt hervat, is alleen wettelijke rente verschuldigd over die ene gemiste betaling. Het bestuursorgaan kan besluiten af te zien van het opleggen of invorderen van deze wettelijke rente. Het aanzeggen en vaststellen van de wettelijke rente vergt een apart besluit.

Onderdeel R (artikel 4:103 Awb)
De voorgestelde wijziging van artikel 4:101 Awb maakt van die bepaling een bepaling van dwingend recht. Artikel 4:103 Awb wordt hieraan aangepast.

Onderdeel S (artikel 4:111 Awb)
In verband met het invoeren van de term “betalingsregeling” als overkoepelende wettelijke term, 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 T (artikel 4:112 Awb)
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. Dit laat onverlet dat de betalingsplichtige om een andere betalingsregeling kan verzoeken. 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, onderdeel c, Awb. 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. Daarnaast is de situatie denkbaar dat de eerdere betalingsregeling onhaalbaar is gebleken wegens gewijzigde omstandigheden. Ook in dat geval vermeldt de aanmaning de mogelijkheid om te verzoeken om een wijziging van de betalingsregeling. In beide situaties kan het nodig zijn om een nieuwe betalingsregeling vast te stellen indien eerder uitstel is ingetrokken of een reeds bestaande

betalingsregeling te wijzigen en wijst het bestuursorgaan de betalingsplichtige op deze mogelijkheden. De vermelding kan achterwege blijven als reeds een betalingsregeling is aangeboden en onvoldoende zekerheid bestaat dat een nieuwe betalingsregeling wordt nageleefd.

Onderdeel U (artikel 4:125 Awb)
Voorgesteld wordt om de term "uitstel van betaling" te vervangen door de term "betalingsregeling" in de opsomming in artikel 4:125, eerste lid, Awb. Hiermee wordt geregeld dat een eerder bezwaar tegen de geldschuld of een andere bijkomende beschikking tevens betrekking heeft op een (weigering van de) betalingsregeling. Op grond van het nieuwe artikel 4:101, derde lid, Awb kan de situatie ontstaan dat bij een betalingsregeling als bedoeld in artikel 4:101, eerste lid Awb alsnog wettelijke rente is verschuldigd. Deze rente is van rechtswege verschuldigd, maar het bestuursorgaan kan daarvan afwijken. Een besluit tot afwijking (of de weigering ervan) dient daarom aangemerkt te worden als "bijkomende beschikking" in de zin van artikel 4:125 Awb.

Onderdeel V (artikel 5:46 Awb)
Het derde lid van artikel 5:46 Awb ziet op de situatie waarin de wet voor iedere overtreding exact voorschrijft hoe hoog de bestuurlijke boete moet zijn. In dat geval heeft de wetgever zelf de afweging gemaakt, welke boete voor een bepaalde overtreding als evenredig moet worden beschouwd. Het bestuur en de rechter dienen bij een dergelijk gefixeerd boetestelsel in beginsel van de door de wetgever gemaakte vaststelling uit te gaan, mits de wettelijke bepalingen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel tot stand zijn gekomen.[264] Daarmee is niet uitgesloten dat een door de wetgever voorgeschreven boete in een concreet geval onevenredig hoog uitvalt. De afweging door de wetgever is nu eenmaal naar zijn aard een abstracte, waarbij niet altijd met alle individuele omstandigheden rekening kan worden gehouden. Voor dit soort gevallen bevat het derde lid een verplichting voor het bestuur om, in geval de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is, de voorgeschreven boete te matigen.

Uit een oogpunt van uniformiteit wordt voorgesteld de tekst van het derde lid in overeenstemming te brengen met de wijzigingen die worden voorgesteld ten aanzien van artikel 4:84 Awb. In lijn met de jurisprudentie over de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb wordt in de rechtspraak over de matigingsbevoegdheid van artikel 5:46, derde lid, Awb aangenomen dat omstandigheden die in een gefixeerd boetestelsel zijn verdisconteerd niettemin bijzondere omstandigheden kunnen opleveren die tot gebruik van deze bevoegdheid nopen.[265] De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in dit verband een verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van een overtreding en een geringe financiële draagkracht aangemerkt als bijzondere omstandigheden, als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, Awb, die aanleiding kunnen geven om een boete te matigen.[266] In een latere uitspraak overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak: "Als in een wettelijk gefixeerd boetestelsel echter niet of nauwelijks wordt gedifferentieerd op basis van feiten en omstandigheden die voor de evenredigheid van het boetebedrag van belang kunnen zijn, kan eerder de noodzaak bestaan om in een concreet geval van dit boetestelsel af te wijken".[267] Om te bepalen of de wettelijk vastgestelde boete moet worden gematigd, dient het bestuursorgaan al met al alle relevante feiten en omstandigheden in ogenschouw te nemen. Het evenredigheidsbeginsel vormt daarbij de maatstaf. De nieuw voorgestelde tekst van het derde lid brengt dit tot uitdrukking.

In de nieuw voorgestelde formulering van het derde lid is niet meer opgenomen dat de overtreder aannemelijk dient te maken dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.[268] Reeds bij de totstandkoming van artikel 5:46, derde lid, Awb werd ervan uitgegaan dat het bestuur in bepaalde gevallen ambtshalve moet toetsen of de wettelijk voorgeschreven boete evenredig is, bijvoorbeeld als het dossier sterke aanwijzingen bevat dat de hoogte van de boete in de gegeven omstandigheden onevenredig uitpakt, bijvoorbeeld vanwege de geringe draagkracht van de overtreder.[269] Zeker bij een punitieve sanctie als een bestuurlijke boete menen wij dat het zorgvuldigheidsbeginsel met zich brengt dat het bestuur moet nagaan of zich omstandigheden voordoen die tot matiging van een wettelijk gefixeerde boete nopen, bijvoorbeeld als de overtreder over de voorgenomen boeteoplegging wordt gehoord. Ook bij geringe boetes, waarbij geen hoorplicht geldt (zie artikel 5:53 Awb), kan hiertoe aanleiding bestaan, bijvoorbeeld als sprake is van een overtreding van een zeer geringe ernst. Een dergelijke proactieve houding past

[264] ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:288, r.o. 4.2.
[265] ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2849, r.o. 6.
[266] ABRvS 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1598, r.o. 9.
[267] ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2849, r.o. 6.
[268] In ABRvS 22 december 2021, ECLI:NL:RVS:2893, r.o. 4.1, overweegt de Afdeling: "Meer algemeen overweegt de Afdeling dat een boete een bestraffende sanctie is. De hoogte van boetes kan in wettelijke regelingen worden vastgelegd. Het bestuursorgaan zal echter ook dan voor ieder afzonderlijk geval moeten bezien of aanleiding bestaat de boete te matigen."
[269] Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 140-145.

ook bij het door dit wetsvoorstel voorgestelde dienstbaarheidsbeginsel (zie artikel I, onderdeel A). Daar komt bij dat als het bestuursorgaan nalaat om een wettelijk gefixeerd boetebedrag te verlagen ingeval dat bedrag wegens specifieke feiten en omstandigheden onevenredig hoog is, de rechter deze boete, indien de hoogte daarvan wordt bestreden, hoe dan ook zal matigen.

Onderdeel W (artikel 6:11 Awb)
Met de voorgestelde wijziging wordt beoogd de ruimte te vergroten om de te late indiening van een bezwaar- of beroepschrift verschoonbaar te achten. Allereerst gebeurt dit door de formulering te wijzigen. In het huidige artikel 6:11 Awb staat dat niet-ontvankelijkverklaring wegens overschrijding van de termijn achterwege moet blijven "indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest". Voorgesteld wordt om dit te wijzigen in "indien het geschrift redelijkerwijs niet tijdig kon worden ingediend als gevolg van bijzondere omstandigheden die de indiener betreffen, als gevolg van handelen of nalaten van het bestuursorgaan of wegens andere redenen". Deze tekst sluit bewust nauw aan bij een richtinggevende uitspraak van een grote kamer van het CBb, waarmee de hoogste bestuursrechters een koerswijziging hebben ingezet.[270] Met de wijziging van artikel 6:11 Awb wordt allereerst tot uitdrukking gebracht dat met deze uitspraak een richting is ingeslagen die de regering wenselijk acht. Daarnaast wil de regering hiermee aansluiten bij de rechtspraktijk, die zich al op de gewijzigde koers heeft georiënteerd.

Het voorgestelde eerste lid vergt een beoordeling van twee aspecten. Allereerst moet worden beoordeeld of het bezwaar- of beroepschrift redelijkerwijs niet tijdig kon worden ingediend (onderdeel a). Daarnaast moet worden beoordeeld of het geschrift zo spoedig mogelijk als dit redelijkerwijs kon worden verlangd alsnog is ingediend (onderdeel b).

Bij het eerste aspect is met zoveel woorden in de bepaling opgenomen dat bijzondere omstandigheden die de indiener betreffen, ertoe kunnen leiden dat een bezwaar- of beroepschrift redelijkerwijs niet tijdig kon worden ingediend. Het kan gaan om een veelheid aan situaties, waarbij er veel ruimte is voor het bestuursorgaan en de bestuursrechter om recht te doen aan de menselijke maat en om het doenvermogen van mensen nadrukkelijk in ogenschouw te nemen. Het kan gaan om bijzondere omstandigheden aan de zijde van de indiener. Voorbeelden hiervan zijn ernstige ziekte, een ongeval of psychisch onvermogen van de indiener zelf. Het kan echter ook gaan om gebeurtenissen bij naasten van de indiener, waardoor de indiener wordt geraakt. Hierbij kan worden gedacht aan het overlijden van een naaste of ziekte van een naaste, waardoor zorgtaken bij de indiener terecht zijn gekomen. Daarnaast kan het ook gaan om externe omstandigheden die tot gevolg hebben dat het doenvermogen van de indiener beperkt is, bijvoorbeeld wegens stress of overbelasting. Voorbeelden hiervan zijn een natuurramp, een brand in een woning of bedrijfspand en een dierziekte op een landbouwbedrijf. Dergelijke omstandigheden kunnen een duidelijke verhindering vormen om tijdig bezwaar te maken of beroep in te stellen. In zulke gevallen is de termijnoverschrijding verschoonbaar, mits uiteraard ook aan onderdeel b is voldaan. In zulke gevallen van duidelijke verhindering doet niet ter zake of derden bij het besluit betrokken zijn. Zij zullen in die gevallen moeten accepteren dat een te laat bezwaar of beroep alsnog inhoudelijk wordt behandeld, ook al is de bezwaar- of beroepstermijn inmiddels verstreken.
In gevallen van duidelijke verhindering kan van de desbetreffende persoon doorgaans ook niet worden verwacht dat hij iemand anders inschakelt die namens hem rechtsmiddelen kan aanwenden. Evenmin kan dan worden verwacht dat diegene een pro-formabezwaar- of beroepschrift indient. Onder omstandigheden kan dit anders liggen, maar op dit punt is terughoudendheid op zijn plaats. Als de bijzondere omstandigheden veel van de betrokken persoon vergen, kan immers redelijkerwijs niet worden verwacht dat diegene direct alle in theorie denkbare mogelijkheden benut om zijn belangen in juridisch opzicht veilig te stellen. Het tijdsverloop is in dit verband wel relevant. Indien de bijzondere omstandigheden langere tijd aanhouden, kan meer van iemand worden verlangd. Indien iemand bijvoorbeeld te maken heeft met langdurige ernstige ziekte van zichzelf of van anderen, zal deze ziekte al die tijd impact hebben en van invloed zijn op het doenvermogen. Het is zelfs goed voorstelbaar dat de ziekte er blijvend voor zorgt dat diegene niet goed in staat is om de gevolgen van besluiten te overzien en de afweging te maken of het nodig is om rechtsmiddelen aan te wenden. Het gaat echter – zeker indien derden bij het besluit betrokken zijn – te ver om te late bezwaren of beroepen in zulke gevallen altijd verschoonbaar te achten. Bij zulke langer durende of zelfs blijvende omstandigheden mag op een gegeven moment van iemand worden verlangd dat hulp wordt ingeroepen bij de behartiging van diens belangen. In zijn algemeenheid kan niet worden gezegd op welk moment dat is. Bij de beoordeling kan worden betrokken hoe onverwacht de omstandigheden zijn waarin betrokkene terecht is gekomen. Ook kan een rol spelen in welke mate het betrokken besluit voor diegene voorzienbaar is, bijvoorbeeld omdat diegene al langer een uitkering of maatschappelijke ondersteuning ontvangt en in dat kader periodiek besluiten ontvangt.

[270] CBb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31.

Opgemerkt wordt dat het voorgaande uitgaat van situaties waarin het doenvermogen van betrokkene weliswaar in belangrijke beperkt is, maar niet geheel afwezig is. Anders gezegd is uitgegaan van situaties waarin iemand niet volledig buiten staat is om zelf te handelen of om anderen daarvoor in te schakelen. Indien iemand in coma ligt, kan diegene echter in het geheel niets doen. Die persoon is ook niet in staat om iemand anders in te schakelen om zijn belangen te behartigen, ook niet indien de comateuze situatie zeer lang duurt. Als iemand na zeer lange tijd uit coma ontwaakt en dan alsnog bezwaar maakt of beroep instelt, zou het echter onredelijk zijn indien een derde opeens nog wordt geconfronteerd met de inhoudelijke behandeling van een bezwaar of beroep. Indien zo'n zeer uitzonderlijke situatie zich in de praktijk zou voordoen, dient ook rekening gehouden te worden met de belangen van die derde. Het ligt in zo'n situatie voor de hand dat de gevolgen van het niet tijdig indienen van een bezwaar- of beroepschrift vanaf een bepaald moment toch voor rekening van de indiener komen, ondanks dat hij vanzelfsprekend niets aan de comateuze situatie had kunnen veranderen.
Naast de hiervoor beschreven gevallen waarin de omstandigheden een duidelijke verhindering vormen voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift, zullen er ook gevallen zijn waarin de verhindering minder duidelijk is. Steeds moet dan worden bezien in hoeverre de termijnoverschrijding aan de indiener kan worden verweten. In dit verband moet in elk geval rekening worden gehouden met de hoedanigheid van de indiener (een individuele burger, een onderneming, een belangenorganisatie, een bestuursorgaan), de mate van deskundigheid en professionaliteit alsmede – voor zover het ondernemingen betreft – met de omvang en organisatie ervan. Zeker indien de duur van de termijnoverschrijding beperkt is, kunnen deze en andere omstandigheden ertoe leiden dat betrokkene slechts een gering verwijt kan worden gemaakt. Is dit het geval, dan biedt de term 'redelijkerwijs' de ruimte om de termijnoverschrijding niet aan de indiener toe te rekenen. Hoe groot die ruimte is, hangt af van wie bij het besluit zijn betrokken. Betreft het een tweepartijengeschil, waarbij dus alleen de indiener en het bestuursorgaan zijn betrokken, dan is die ruimte groot. Bij een meerpartijengeschil is de ruimte afhankelijk van de mate waarin de belangen van derden betrokken zijn. Des te meer de belangen van derden bij het geschil betrokken zijn, des te minder ruimte is er om het geringe verwijt niet aan de indiener toe te rekenen.

Zoals ook in de meergenoemde uitspraak van de grote kamer van het CBb is overwogen, vereist een ruimhartigere benadering van verschoonbaarheid ook dat geen strikte eisen worden gesteld aan het bewijs van de bijzondere omstandigheden. Ook vergt het dat het bestuursorgaan of de bestuursrechter betrokkene in de gelegenheid stelt om bewijs aan te dragen en duidelijk maakt op welke punten het bewijs nog onvoldoende is. Op deze manier kan worden voorkomen dat de indiener van het bezwaar-of beroepschrift meent dat de bijzondere omstandigheden duidelijk naar voren zijn gebracht, terwijl het bestuursorgaan of de bestuursrechter hier nog vragen bij heeft. Het is weliswaar aan de indiener om met bewijs te komen, maar het bestuursorgaan en de bestuursrechter moeten op dit punt wel regie voeren en duidelijkheid bieden.

Behalve voor bijzondere omstandigheden die de indiener betreffen, biedt artikel 6:11, eerste lid, Awb ook een grondslag voor verschoonbaarheid indien iemand als gevolg van handelen of nalaten van het bestuursorgaan of wegens andere redenen niet tijdig een bezwaar- of beroepschrift kon indienen. Hieronder kunnen alle overige omstandigheden worden geschaard, die ook in de huidige situatie al 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. Ook bij deze overige omstandigheden zal er nadrukkelijk aandacht moeten zijn voor het doenvermogen van betrokkene en zullen de eisen aan het bewijs niet onnodig strikt moeten zijn.

Het tweede aspect – dat het bezwaar- of beroepschrift zo spoedig als dit redelijkerwijs kon worden verlangd moet worden ingediend – staat niet met zoveel woorden in het huidige artikel 6:11 Awb, maar heeft wel altijd een rol gespeeld in de jurisprudentie over deze bepaling. Nu deze bepaling wordt aangepast, wordt voor de duidelijkheid ook dit aspect erin opgenomen. Het betreft dus de codificatie van jurisprudentie.

Verder is in het nieuwe tweede lid de recente jurisprudentie gecodificeerd waarin de lijn is neergelegd dat, indien iemand pas gedurende de bezwaar- of beroepstermijn kennis heeft kunnen nemen van een op zichzelf correct bekendgemaakt besluit, de termijnoverschrijding in elk geval verschoonbaar is indien het bezwaar- of beroepschrift alsnog is ingediend binnen een termijn die overeenkomt met de toepasselijke bezwaar- of beroepstermijn. Indien de reguliere termijn van zes weken geldt, heeft betrokkene na het op de hoogte raken van het besluit dus in elk geval zes weken om alsnog bezwaar te maken of beroep in te stellen. Opgemerkt wordt dat in het wetsvoorstel niet nader is omschreven in welke gevallen ervan uit moet worden gegaan dat iemand pas op een later moment kennis kon

nemen van een besluit. Meer in het bijzonder zijn geen specifieke voorschriften gegeven over de omgang met problemen rond de bezorging van post. Dat neemt niet weg dat de regering zich ervan bewust is dat die problemen zich voordoen. Algemeen bekend is dat de wettelijk verplichte of contractueel afgesproken bezorgtermijnen lang niet altijd worden gehaald.[271] Ook de bezorging van aangetekend verzonden post kent niet de gewenste betrouwbaarheid, bijvoorbeeld doordat in het track-and-tracesysteem wordt geregistreerd dat betrokkene niet aanwezig was en dat een afhaalbericht is achtergelaten, terwijl dit in werkelijkheid niet is gebeurd. De problematiek rond postbezorging fluctueert nog altijd. Bovendien worden inspanningen gepleegd om de situatie op de postmarkt te verbeteren.[272] Daarom leent dit punt zich op dit moment niet voor vastlegging in de wet. Artikel 6:11 Awb biedt bestuursorganen en bestuursrechters bovendien de ruimte om rekening te houden met genoemde omstandigheden. De regering vertrouwt erop dat dit gebeurt en dat daarbij ook geen onredelijke eisen worden gesteld aan het bewijs dat moet worden geleverd van problemen met de postbezorging.[273]

Tot dit punt zijn de voorgestelde wijzigingen van artikel 6:11 Awb hoofdzakelijk een codificatie van de – gewijzigde – jurisprudentie over verschoonbaarheid van termijnoverschrijding. Dat is anders bij het voorgestelde derde lid. Hiermee komt er een verplichting om bij de beoordeling van verschoonbaarheid ook in ogenschouw te nemen welke belangen van de indiener bij het besluit betrokken zijn. De hoogste bestuursrechters zien in het huidige artikel 6:11 Awb geen ruimte om dit te doen, zo blijkt uit de uitspraak van de grote kamer van 30 januari 2024. Dit vindt de regering onwenselijk. Daarnaast is op dit punt de wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb relevant. Door deze wijziging wordt een evenredigheidstoets ook mogelijk bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet. Artikel 6:11 Awb is ook zo'n bevoegdheid. Na de wijziging van artikel 3:4 Awb zou het dus mogelijk zijn om met toepassing van die bepaling tot een correctie te komen op de uitkomst van de verschoonbaarheidstoets van artikel 6:11 Awb. De regering acht het aangewezen om de uitbreiding van de werking van het evenredigheidsbeginsel ook tot uitdrukking te brengen in artikel 6:11 Awb. Daarom wordt voorgesteld om in artikel 6:11, derde lid, Awb op te nemen dat niet-ontvankelijkverklaring ook achterwege moet blijven indien de indiener een zwaarwegend belang heeft bij het bezwaar of beroep en het bezwaar of beroep kennelijk gegrond is, mits de belangen van derden zich er niet tegen verzetten.
Het derde lid kan worden toegepast in gevallen waarin bij toepassing van het eerste lid moet worden geconcludeerd dat de termijnoverschrijding aan de indiener moet worden toegerekend of dat het bezwaar- of beroepschrift niet zo spoedig mogelijk als redelijkerwijs kon worden verlangd alsnog is ingediend. Met het derde lid beoogt de regering bestuursorganen en de bestuursrechter ruimte te bieden om te voorkomen dat iemand onevenredig wordt geraakt doordat hij blijft zitten met de grote nadelige gevolgen van een besluit waarvan duidelijk is dat het onjuist is, enkel omdat hij te laat bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld.
Bij toepassing van het derde lid moet allereerst worden bezien welke belangen van de indiener bij het bezwaar of beroep betrokken zijn en hoe zwaarwegend die zijn. Als het bijvoorbeeld gaat om besluiten over inkomensondersteuning, kosten van levensonderhoud of kosten voor medische of sociale ondersteuning, zullen die belangen in de regel zwaarwegend zijn. Het niet toekennen van dergelijke (financiële) ondersteuning kan immers een belangrijke belemmering zijn voor betrokkene in het dagelijkse functioneren of zelfs bij het voorzien in de eerste levensbehoeften. Verder kan een rol spelen of grondrechten in het geding zijn. Bij sluiting van een woning, waarbij het woonrecht een rol speelt, zal doorgaans ook sprake zijn van zwaarwegende belangen. Benadrukt zij echter dat het gaat om het gewicht van de belangen die in het concrete geval bij het bezwaar of beroep betrokken zijn. Dit wordt mede bepaald door de omvang van het geschil in bezwaar of beroep. Kan de indiener zich in principe vinden in het besluit, maar kan hij zich niet verenigen met een ondergeschikt punt van het besluit, dan kan worden geconcludeerd dat diens belang in het concrete geval toch beperkt van gewicht is. Het gewicht van de belangen van de indiener hangt nauw samen met het belang dat diegene heeft bij honorering van zijn bezwaar of beroep. Hoe ingrijpender of omvangrijker de gevolgen van het niet honoreren van het bezwaar zijn, des te eerder moet worden geconcludeerd dat zwaarwegende belangen in het geding zijn. Hoe zwaarwegender de betrokken belangen zijn, hoe eerder het belang van het bestuursorgaan om na het verstrijken van de bezwaar- of

[271] Zo werd in 2024 en 2025 slechts 86% van de consumentenpost op tijd (dus binnen de destijds geldende bezorgtijd van 24 uur) bezorgd volgens de Post- en pakketmonitor van de Autoriteit Consument en markt; https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-post-en-pakketmonitor-2024-meer-pakketten-minder-post-en-dalende-betrouwbaarheid en https://www.acm.nl/nl/publicaties/omzet-pakketmarkt-stijgt-omzet-postmarkt-stabiel.
[272] Zie bijvoorbeeld de brief van de minister van Economische Zaken van 30 juni 2025 naar aanleiding van een onderzoek van de Autoriteit Consument en Markt (Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198) en het verslag van een schriftelijk overleg daarover (Kamerstukken II 2025/26, 29502, nr. 199).
[273] Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4527, waarin is overwogen: "[appellant] stelt dat hij geen afhaalbericht heeft ontvangen. Gelet op de recente problemen rondom de bezorging van aangetekende post ziet de Afdeling geen reden om [appellant] hierin niet te volgen. Daarmee heeft [appellant] het vermoeden van regelmatige bezorging ontzenuwd, zodat moet worden aangenomen dat het besluit niet op regelmatige wijze op zijn adres is aangeboden."

beroepstermijn uit te kunnen gaan van de rechtskracht van het besluit dient te wijken voor het belang dat betrokkene heeft bij inhoudelijke beoordeling.
Vervolgens moet bij toepassing van het derde lid worden bezien of het bezwaar, indien het inhoudelijk zou worden behandeld, kennelijk gegrond zou zijn. Dit vereiste is opgenomen om te voorkomen dat een bezwaar of beroep altijd inhoudelijk behandeld moet worden indien zwaarwegende belangen van de indiener aan de orde zijn. Dat zou er voor bepaalde soorten besluiten namelijk toe kunnen leiden dat bezwaren of beroepen vrijwel altijd moeten worden behandeld, waardoor de bezwaar- en beroepstermijn nauwelijks betekenis meer hebben. Dit zou te grote uitvoeringslasten opleveren voor bestuursorganen en bestuursrechters. Daarom is het toepassingsbereik van het derde lid beperkt tot kennelijk gegronde bezwaren en beroepen. Anders gezegd gaat het om gevallen waarin bij lezing van de bezwaar- of beroepsgronden duidelijk is dat ze zullen slagen en dat ze zullen leiden tot de conclusie dat het desbetreffende besluit onjuist is. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de bezwaar- of beroepsgronden niet over futiliteiten moeten gaan. Dan is immers niet voldaan aan het hiervoor besproken criterium dat zwaarwegende belangen van de indiener in het geding moeten zijn.
Deze bepaling leidt ertoe dat, indien duidelijk is dat het bestuursorgaan een onjuist besluit heeft genomen en dit grote nadelige gevolgen heeft voor de indiener van het bezwaar- of beroepschrift, het enkele feit dat de bezwaar- of beroepstermijn is overschreden geen reden kan zijn om het bezwaar of beroep niet te honoreren. Het belang van het bestuursorgaan om er na het verstrijken van de bezwaar- of beroepstermijn van uit te kunnen gaan dat een besluit vaststaat, moet dan dus wijken voor het zwaarwegende belang van de betrokkene.
Het voorgaande ziet vooral op geschillen waarbij geen derden betrokken zijn. Indien wel derden betrokken zijn bij een geschil, dient aan hun belangen (waaronder hun belang bij rechtszekerheid) veel gewicht te worden toegekend. Terughoudendheid bij de toepassing van deze bepaling is dan op zijn plaats. Dat wil niet zeggen dat toepassing van deze bepaling in zulke gevallen per definitie uitgesloten is. De positie van derden kan immers van geval tot geval heel verschillend zijn. Indien de derde de houder van een omgevingsvergunning is die met gebruik van die vergunning een aanvang heeft gemaakt met de bouw van een woning, zal al snel moeten worden aangenomen dat zijn belangen zich verzetten tegen inhoudelijke behandeling van het bezwaar of beroep. Als het echter gaat om een besluit over een arbeidsongeschiktheidsuitkering aan een werknemer, welk besluit deels ook gevolgen heeft voor de werkgever, zal niet licht moeten worden aangenomen dat diens belangen zich verzetten tegen behandeling van het bezwaar of beroep. De impact van het besluit op de werknemer kan in zulke gevallen veel groter zijn dan de impact op de werkgever. De werknemer is immers voor zijn levensonderhoud afhankelijk van de uitkering, terwijl het voor de werkgever om een door hem geaccepteerd risico gaat. Bij de beoordeling van de belangen van derden kan ook een rol spelen hoe omvangrijk de termijnoverschrijding is. Aan de belangen van derden zal meer gewicht moet worden toegekend naarmate er meer tijd is verstreken, omdat zij er steeds minder rekening mee hoefden te houden dat het desbetreffende besluit nog ter discussie zou komen te staan.

Uit het voorgaande volgt dat het bestuursorgaan of de bestuursrechter zal moeten onderzoeken of in het concrete geval de termijnoverschrijding verschoonbaar is. In bezwaar kan dat onderzoek onderdeel uitmaken van het onderzoek van artikel 7:1b Awb of geschieden in de hoorzitting van artikel 7:2 Awb. Bij administratief beroep kan (naast de hoorzitting) artikel 7:1b Awb daartoe analoog worden toegepast.

Onderdeel Wa (artikel 6:14 Awb)
Het opnemen van contactinformatie in de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift stelt de bezwaarmaker in staat om op eigen initiatief contact te zoeken met het bestuursorgaan, zolang het bezwaar in behandeling is. Dit heeft men name tot doel om de laagdrempelige en oplossingsgerichte aanpak van geschillen die door artikel 7:1b Awb wordt voorgeschreven, verder te faciliteren. Net als bij artikel 3:45a Awb is niet vereist dat de naam van een ambtenaar wordt opgenomen in de ontvangstbevestiging of dat een doorkiesnummer wordt vermeld. Vereist is dat de bezwaarmaker, direct of na een terugbelverzoek, in contact kan komen met een ter zake deskundige ambtenaar die toegang heeft tot het dossier.

Onderdeel Wb (artikel 6:21 Awb)
Thans geeft artikel 6:21 Awb alleen de mogelijkheid van een mondelinge intrekking tijdens de hoorzitting. Een mondelinge intrekking komt ook voor als er contact is tussen de indiener en het bestuursorgaan en de indiener ziet tijdens dat contact aanleiding het bezwaar in te trekken. Nu een dergelijk contact met het voorgestelde artikel 7:1b Awb een wettelijke basis krijgt, acht de regering het aangewezen artikel 6:21 hiermee in overeenstemming te brengen. Daaraan wordt de eis toegevoegd dat bij een mondelinge intrekking het bestuursorgaan (bij administratief beroep het

beroepsorgaan) zich ervan moet vergewissen dat de indiener de consequenties van de intrekking overziet, namelijk dat het bestreden besluit onherroepelijk wordt. Zo nodig moet het bestuursorgaan de indiener hierop wijzen. Hiermee wordt geborgd dat de intrekking overeenkomt met de wil van de indiener. Overigens geldt dat van de intrekking van een bezwaar geen sprake is in geval van een wilsgebrek bij de indiener (dwang, dwaling of misbruik van omstandigheden).[274] De bevestiging van de mondelinge intrekking kan worden gecombineerd met toezending van het verslag van de hoorzitting (artikel 7:7 of artikel 7:21 Awb, als het verhandelde ter hoorzitting hiertoe aanleiding geeft) of de vastlegging van de in het onderzoek van artikel 7:1b Awb gemaakte afspraken (artikel 7:1b, derde lid, Awb). Voor het intrekken van een bezwaarschrift kan aanleiding bestaan als de indiener door nadere uitleg over het primaire besluit tot het inzicht komt dat het primaire besluit terecht is, dat een niet-ontvankelijkverklaring onvermijdelijk is of als er aanvullende afspraken zijn gemaakt waardoor voor de indiener het probleem is opgelost. Daarbij verdient het de voorkeur om eventuele afspraken die buiten een hoorzitting worden gemaakt, vast te leggen in een beslissing op bezwaar in plaats van in een nieuw primair besluit. In dat geval is het niet nodig dat de indiener het bezwaar intrekt. Dat geldt zowel in het geval wanneer het primair besluit wordt vervangen door een nieuw besluit als in het geval het primair besluit in stand wordt gelaten. Als in het onderzoek van artikel 7:1b Awb wordt afgesproken dat er een nieuw primair besluit zal worden opgenomen, waarin tevens de intrekking van het bezwaar wordt bevestigd, zal tegen het nieuwe primair besluit toch bezwaar open staan.

Onderdeel Y (artikel 7:1b Awb)
Waarom persoonlijk contact?
In het voorgestelde nieuwe artikel 7:1b Awb wordt in het eerste lid het uitgangspunt vastgelegd dat een bestuursorgaan onderzoekt op welke wijze een bezwaarschrift het best kan worden behandeld. Hiermee wordt de ruimte voor een oplossingsgerichte behandeling van het bezwaarschift vooropgesteld. Het bestuursorgaan kan daarbij kiezen om in overleg met de indiener van het bezwaarschrift de mogelijkheden voor afdoening van het bezwaar te onderzoeken. Doel van dat contact is om te bezien of een probleem eenvoudig kan worden opgelost, nadere uitleg te bieden waardoor het volledig doorlopen van de bezwaarprocedure niet meer nodig is, vast te stellen of een zaak zonder hoorzitting kan worden afgedaan of te inventariseren op welke wijze een zinvolle invulling aan de verdere procedure kan worden gegeven (bv door de bezwaarmaker te vragen zijn stellingen met bewijsstukken aannemelijk te maken). De keuze voor een oplossingsgerichte aanpak is geen opdracht aan het bestuursorgaan om er op informele wijze met de indiener van het bezwaarschrift uit te komen. De uitkomst van een bezwaarprocedure moet altijd blijven voldoen aan de geldende regels over het besluit waartegen het bezwaar is ingediend. Wel kan in een vroeg stadium worden bezien waar de kern van het bezwaar zit en kan er worden bekeken of er ruimte bestaat om daar wat aan te doen, hetzij met een ander besluit, hetzij op andere wijze. Deze werkwijze werd al geadviseerd in de Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften uit 2013.[275] De voorgestelde bepaling sluit aan bij artikel 3, eerste lid, van de nieuwe modelverordening van de VNG voor de behandeling van bezwaarschiften van april 2022.[276] Uit onderzoek van de RUG blijkt dat alle onderzochte gemeenten ten minste in enige mate elementen van de in het wetsvoorstel voorgeschreven behandeling van bezwaren hanteren en dat een substantieel aantal gemeenten dat in hoge mate doet.[277]

In afwijking van de consultatieversie van dit wetsvoorstel wordt het zoeken van contact met de indiener van het bezwaarschift niet langer verplicht gesteld. De regering is met deze toevoeging tegemoetgekomen aan een aantal bezwaren tegen een verplichting om het eerste lid toe te passen. Daarbij is de in de consultatieversie opgenomen uitputtende opsomming van uitzonderingen geschrapt. In plaats daarvan kan het bestuursorgaan zelf beoordelen in welke gevallen beter van het zoeken van contact kan worden afgezien. Het ligt voor de hand dat het bestuursorgaan criteria ontwikkeld voor de gevallen waarin al dan niet contact met de indiener van het bezwaar wordt gezocht. Zodra deze criteria zijn uitgekristalliseerd tot een bestendige gedragslijn, kan het bestuursorgaan overwegen deze criteria vast te leggen in een beleidsregel. Hiervoor is geen aanvullende bepaling nodig.

Het denken over persoonlijk contact tussen het bestuursorgaan en een bezwaarmaker heeft een lange geschiedenis. Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de bezwaarschriftprocedure –

[274] CRvB, 29 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4248; ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3836.
[275] A. T. Marseille, H. B. Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften: Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013, https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/74022542/Professioneel_behandelen_van_bezwaarschriften.pdf.
[276] https://vng.nl/nieuws/nieuwe-modelverordening-voor-behandeling-bezwaarschriften.
[277] Bert Marseille, Behandeling van bezwaarschriften door gemeenten anno 2025, Groningen 2025, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, nr. PM.

inclusief de hoorzitting – altijd al is bedoeld als een informele wijze om geschillen op te lossen.[278] 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.[279] 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.[280] Uit het onderzoek Ervaring met bezwaar[281] uit 2011 bleek dat bezwaarmakers behoefte hadden gehad aan meer informeel contact met het bestuursorgaan. In zogenoemde pionierstrajecten 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.[282] Dat palet bestaat uit bellen, keukentafelgesprek, informeel overleg, informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider, mediation en de 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 verklaringen 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 bezwaarde wordt gezocht.[283] Daarom is afgezien van uitzonderingen voor bepaalde type dossiers. Veel bezwaren komen voort uit de behoefte om informatie over het besluit en kunnen met het telefoontje worden opgelost en de bezwaarmaker is dan bereid het bezwaar in te trekken.[284] Bestuursorganen die wel contact zoeken maar waar het bellen beperkt blijft tot informatie uitwisselen, komen in 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.[285] 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 Awb 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 van de Awb.[286] Veel bestuursorganen die contact zoeken met de indieners van een bezwaarschrift, merken dat het vervolg van de procedure vaker soepeler verloopt en dat de indieners van het bezwaar, ook als ze in het ongelijk worden gesteld, minder vaak beroep instellen.[287] Uit onderzoek blijkt dat de in artikel 7:1b Awb voorgestelde werkwijze niet alleen kan zorgen voor een groter draagvlak bij betrokkenen, maar ook tot een vermindering van het aantal formele hoorzittingen en dus een besparing van kosten voor het bestuursorgaan.[288]

Van belang is dat het voorgestelde artikel 7:1b Awb ook kan worden toegepast bij bezwaarschriften die op het eerste gezicht niet-ontvankelijk zijn of ongegrond. In beginsel zal een bestuursorgaan moeten onderzoeken of bij een te laat ingediend bezwaarschrift gronden zijn om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. Daarnaast kan aanleiding bestaan 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.

Een bestuursorgaan kan ervoor kiezen om het gesprek na een ingediend bezwaarschrift door de primaire afdeling te laten voeren of juist door iemand van de bezwaarafdeling. De keuze voor de ene variant of de andere is afhankelijk van het type besluiten en het soort daarbij ontstane geschillen. Beide varianten hebben voor- en nadelen. Voordeel van het voeren van het gesprek door

[278] 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."
[279] M.T.A.B. Laemers e.a., 'Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger', p. 80, onderdeel van: Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006, BJu. Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 29279, nr. 51.
[280] Ibidem, p. 83-84.
[281] B.W.N. de Waard (red.), *Ervaringen met bezwaar: Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: BJu 2011, p. 67 en 127.
[282] L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2: Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden—resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van BZK 2010.
[283] A.G. Mein & A.T. Marseille, *Onderzoek 'informele aanpak' bij bezwaar: Werkpakket 5: Afsluitende rapportage*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2020, p. 11.
[284] R. Bakker en A.T. Marseille, 'Het oplossen of voorkomen van bestuursrechtelijke bezwaren', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2023/3.
[285] A.G. Mein & A.T. Marseille, 'Responsieve bezwaarbehandeling in theorie en praktijk', *NTB* 2019/36, p. 365-371.
[286] Kamerstukken II 1988/89, 21221, B, p. 49.
[287] Bert Marseille, Behandeling van bezwaarschriften door gemeenten anno 2025, Groningen 2025, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 29362, nr. 390.
[288] B. Marseille, H. Winter, M. Wever & A. Damen-Wildeboer, *Het gebruik van de bevoegdheid af te zien van horen in bezwaar*, Groningen juni 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 814, p. 27.

de bezwaarbehandelaar is dat bij een eventuele voortzetting van de bezwaarprocedure geen overdracht nodig is aan de bezwaarbehandelaar. Voordeel van het voeren van het gesprek door de primaire afdeling is dat deze wellicht meer kennis heeft om voor bepaalde knelpunten een alternatief te bedenken. Nadeel kan weer zijn dat de primaire afdeling te weinig afstand neemt van het besluit waartegen bezwaar is ingesteld of onvoldoende mandaat heeft om op het bezwaar te beslissen (en dan zijn toevlucht neemt tot een nieuw primair besluit). Het bestuursorgaan heeft de vrijheid om dergelijke voor- of nadelen organisatorisch op te lossen bij de keuze voor de ene of de andere variant. In de literatuur wordt het belang benadrukt dat bestuursorganen dergelijke keuzes planmatig inricht, zodat de bezwaarafdeling, de primaire afdeling en hun leidinggevenden weten wie wat doet.[289] Het bellen van de indiener van een bezwaarschrift is dan geen extra stap in de procedure maar leidt, afhankelijk van de uitkomst van dat gesprek, tot verschillende afhandelingsroutes.

Uiteraard zal in veel gevallen geen minnelijke afdoening mogelijk zijn, bijvoorbeeld omdat de beslissingsruimte beperkt is of de belangen van derden daaraan in de weg staan. Dat is echter niet in alle gevallen een grond om het onderzoek achterwege te laten. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van niet eerder gebleken bijzondere omstandigheden die afwijking van het beleid rechtvaardigen. De meerwaarde van het onderzoek van artikel 7:1b Awb is mede dat in het geval een eenvoudige oplossing niet mogelijk is, het bestuursorgaan bij de verdere behandeling van het bezwaar beter is geïnformeerd. In de consultatie en de uitvoeringstoetsen is aangevoerd dat de toepassing van het artikel gecompliceerd is als bij een besluit derden zijn betrokken. Hoewel deze opmerkingen deels lijken te zijn ingegeven door de gedachte dat altijd moet worden gezocht naar een minnelijke oplossing, waarbij de belangen van derden in het gedrang kunnen komen, lijkt het de regering praktisch de toepassing van artikel 7:1b Awb te beperken tot de indiener van het bezwaarschrift. In de meeste gevallen zal de uitkomst zijn dat een hoorzitting wordt gehouden, waarbij ook de andere belanghebbenden aanwezig kunnen zijn. Maar dat is geen reden om af te zien van contact, waarbij de kern van het bezwaar kan worden besproken, het bestuursorgaan nadere uitleg kan geven of om aanvullende bewijsstukken of andere onderbouwing kan vragen. Zeker in het geval dat het bestuursorgaan overweegt het bezwaar zonder hoorzitting niet-ontvankelijk of ongegrond te verklaren, is toepassing van artikel 7:1b Awb essentieel. In dat geval zijn de belangen van andere belanghebbenden nog niet in het geding.

Als een bestuursorgaan geen telefoonnummer heeft, maar wel een (e-mail)adres, kan de indiener van het bezwaarschrift worden benaderd en uitgenodigd contact op te nemen. Telefonisch contact heeft echter de voorkeur, omdat daarbij eerder een dialoog zal ontstaan dan bij schriftelijke communicatie. Als het beleid noopt tot overleg met de indiener, moet een bestuursorgaan zijn best doen om het contact te leggen. Daarbij geldt dat een e-mailadres dat niet in het kader van het primaire besluit of het bezwaar is verstrekt, in beginsel op grond van artikel 2:8, eerste lid, Awb niet mag worden gebruikt om contact op te nemen. Wel kan bij een aanvraag op basis van artikel 4:4, tweede lid, Awb gelegenheid worden gegeven om op vrijwillige basis een telefoonnummer of een e-mailadres te verstrekken. Die gegevens zijn dan ook in bezwaar te gebruiken. Als een ambtenaar namens het bestuursorgaan belt, kan het verstandig zijn na te gaan of de indiener van het bezwaarschrift in de gelegenheid is om over het bezwaar van de gedachten te wisselen. Bij twijfel kan worden overwogen om een belafspraak te maken, zodat de indiener zich kan voorbereiden.

Het overleg in het kader van artikel 7:1b Awb schort niet de termijn op waarbinnen het bestuursorgaan op het bezwaarschrift moet beslissen. Minnelijke 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 afspraken maken over verlenging van de beslistermijn. Daarnaast zou het bij een opschorting van rechtswege niet altijd duidelijk zijn wanneer de opschorting is aangevangen en geëindigd. De beslistermijn kan wel worden opgeschort als het bestuursorgaan de indiener in de gelegenheid stelt om binnen een bepaalde termijn aanvullend bewijs of andere ondersteuning van diens stellingen over te leggen. In een dergelijk geval liggen de aanvang en de beëindiging van de opschorting vast. Met een wijziging van artikel 7:10 Awb wordt dit buiten twijfel gesteld.

Wegens het verschil in karakter tussen de beslissing op bezwaar en administratief beroep is geen equivalent van artikel 7:1b Awb opgenomen voor administratief beroep. Uiteraard kan een beroepsorgaan altijd op vergelijkbare wijze in overleg treden met de indiener van het beroepsschrift, maar het beroepsorgaan dient een eventuele oplossing ook te bespreken met het bestuursorgaan dat het primair besluit heeft genomen en kan alleen in de beslissing op beroep een uitspraak doen over een geschil. Het beroepsorgaan kan uiteraard wel aan het bestuursorgaan vragen het primaire

[289] S. Marx, 'Het implementeren van oplossingsgericht werken', in: A. Mein, S. Marx (red), *Handboek oplossingsgericht werken bij bezwaar*, Den Haag: Boom Juridisch, 2021, p.87-109.

besluit te herzien, maar het aantal gevallen waarbij dit aan de orde zal zijn is te gering om hiervoor een wettelijke voorziening te treffen.

Indien sprake is van een bezwaarschrift dat niet aan alle eisen van artikel 6:5 Awb voldoet en het bestuursorgaan de indiener op grond van artikel 6:6 Awb de gelegenheid moet bieden om deze gebreken te herstellen, kan dat, gelet op de jurisprudentie, het beste schriftelijk gebeuren, omdat daarmee ondubbelzinnig de hersteltermijn wordt vastgelegd. Ook in dat geval kan met telefonisch contact dat schriftelijk bericht worden aangekondigd en kan worden uitgelegd wat de indiener nog moet toevoegen. Daarmee wordt eigenlijk al een aanvang gemaakt met het onderzoek van artikel 7:1b, zodat het bericht over de aanvulling van het bezwaar kan worden gecombineerd met andere conclusies uit dat telefoongesprek. Als de indiener van het bezwaar herhaaldelijk onbereikbaar is, dient wel de brief te worden verzonden waarin de gelegenheid wordt gegeven om het bezwaar binnen de in die brief genoemde termijn aan te vullen, zodat is voldaan aan artikel 6:6 Awb. Afhankelijk van de reactie op dat bericht kan een hoorzitting worden gepland of nogmaals gebeld worden. Zeker als geen gebruik wordt gemaakt van de gelegenheid het bezwaar aan te vullen, zal nogmaals moeten worden geprobeerd contact te zoeken met de indiener, voordat het bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Als een belanghebbende bij het indienen is vertegenwoordigd door een gemachtigde, zal voor het eventueel voeren van overleg de gemachtigde moeten worden benaderd. Dit volgt uit artikel 2:1, tweede lid, Awb en de daarop gebaseerde jurisprudentie.[290] Hoewel een gemachtigde hiertoe niet kan worden verplicht, is het voor een goede werking van artikel 7:1b Awb wenselijk dat een (professionele) gemachtigde de belanghebbende betrekt. Het gaat immers niet alleen om een onderzoek naar de juridische aspecten van een zaak, maar ook om de ervaren achterliggende knelpunten die mogelijk op een niet-juridische manier kunnen worden opgelost. Zo heeft bijvoorbeeld het UWV goede ervaringen met rechtsbijstandsverleners met wie snel misverstanden kunnen worden opgelost. Denkbaar is dat bij andere bestuursorganen het contact bij gemachtigden formeler verloopt. Het bestuursorgaan kan in dat geval kiezen voor schriftelijk contact of oordelen dat beter meteen een hoorzitting kan worden ingepland. Ook rechtspersonen zullen in bezwaar worden vertegenwoordigd door een bestuurder, een werknemer of een externe gemachtigde. Ook in dergelijke gevallen kan de toepassing van artikel 7:1b Awb goede diensten bewijzen. In een dergelijk geval zal eerder contact worden gezocht met de opsteller van het bezwaarschrift (via het doorkiesnummer) dan met de bestuurder van de rechtspersoon die het bezwaarschrift heeft ondertekend. In een dergelijk telefoongesprek kan snel duidelijk worden of eigenlijk achterliggende problematiek aan de orde is of dat een hoorzitting moet worden gepland waarin de juridische merites worden besproken. De toepassing van artikel 7:1b Awb zal bij partijen die over meer dan gemiddeld doenvermogen beschikken naar verwachting minder tijd in beslag nemen dan bij anderen. Het bestuursorgaan moet er wel rekening mee houden dat ook bij grote organisaties niet altijd kennis en ervaring aanwezig zijn over het voeren van een bezwaarprocedure. Uit onderzoek blijkt dat bestuursorganen die contact zoeken met gemachtigden daar positieve ervaringen mee hebben.[291]

Artikel 7:1b Awb kan worden toegepast bij bezwaren tegen boetebeschikkingen of andere handhavingsbesluiten.[292] Wel dient bij een bezwaarschrift tegen een boete of een andere strafsanctie artikel 5:10a Awb in acht te worden genomen. Die bepaling, die ook in de bezwaarfase geldt, houdt in dat degene aan wie de boete is opgelegd, niet verplicht is over de overtreding te verklaren en dat het bestuursorgaan moet mededelen dat de betrokkene niet verplicht is te antwoorden. Het onderzoek van artikel 7:1b Awb zal daarom (net als een hoorzitting) met die mededeling moeten aanvangen. In de consultatie is de vraag gesteld of artikel 7:1b Awb zinvol is bij handhavingsbesluiten. De regering beantwoordt die vraag bevestigend. Weliswaar zullen bij de toepassing van artikel 7:1b Awb geen fundamentele rechtsvragen kunnen worden opgelost, maar wel kan worden vastgesteld of er verschil van inzicht bestaat over de feiten, over de weging van de feiten of de hoogte van de sanctie of maatregel. Op basis van die vaststelling kunnen de onderwerpen die moeten worden besproken op een hoorzitting worden geïnventariseerd en kan worden bezien of er nog aanvullende gegevens nodig zijn. Zo kan in het onderzoek van artikel 7:1b Awb blijken dat bij een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom aan het bezwaar

[290] Uit de memorie van toelichting bij artikel 2:1 volgt dat een bestuursorgaan zonder een expliciete basis in een bijzondere wet niet de bevoegdheid heeft te verlangen dat een belanghebbende persoonlijk, zonder bemiddeling van een gekozen gemachtigde, optreedt. Het contact loopt in beginsel via de gemachtigde (Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 48/49; PG Awb I, p. 167). Volgens de ABRvS, 21 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2177, "vloeit uit artikel 2:1, eerste [*thans tweede*] lid, van de Awb, gelezen in verbinding met de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling en artikel 6:17 van de Awb, voort dat het optreden van een gemachtigde tot gevolg heeft dat het contact met een belanghebbende in beginsel via die gemachtigde verloopt".

[291] B. Marseille, H. Winter, M. Wever, A. Damen-Wildeboer, *Het gebruik van de bevoegdheid af te zien van horen in bezwaar*, Groningen juni 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 814, p. 23.

[292] Zie: N. Steenhagen, 'Kiezen tussen dwang of dialoog? Artikel 7:1b Awb in het gemeentelijke handhavingsdomein: betekenis en ontwerpkeuzes voor bezwaar' *NTB* 2026/46.

tegemoet kan worden gekomen met een langere hersteltermijn. Het bestuursorgaan kan met die kennis besluiten om zonder hoorzitting de hertsteltermijn te verlengen.

Wanneer geen contact?
Bestuursorganen hebben de ruimte om geen toepassing te geven aan artikel 7:1b, eerste lid, Awb. De reden om af te zien van het opnemen van contact om de verdere behandeling van het bezwaar nader te bespreken kan los staan van de aard van het besluit of het domein waarop het bestuursorgaan actief is. Zo kan bijvoorbeeld van contact worden afgezien als het bezwaar gegrond is. In het geval er meerdere bezwaren tegen hetzelfde besluit zijn ingediend, zullen de indieners in elkaars aanwezigheid moeten worden gehoord en heeft het onderzoek van artikel 7:1b Awb wellicht geen toegevoegde waarde.[293] Een andere reden kan zijn dat in de voorbereiding van het primaire besluit al intensief contact is geweest en is en het verschil van inzicht tussen de indiener van het bezwaarschrift en het bestuursorgaan in de primaire fase voldoende is uitgekristalliseerd. Ook als de indiener van het bezwaarschrift naar aanleiding van het primaire besluit al contact met het bestuursorgaan heeft gezocht, is het niet altijd nodig om na ontvangt van het bezwaarschrift dat contact over te doen. Van toepassing van artikel 7:1b Awb kan verder ook worden afgezien als de indiener geen prijs stelt op het onderzoek of als het bestuursorgaan op verschillende dagen pogingen heeft gedaan om in contact te komen met de indiener van het bezwaarschrift, maar dat aan een (schriftelijk of telefonisch) terugbelverzoek geen gevolg wordt gegeven.

Ook is denkbaar dat de motivering om af te zien van artikel 7:1b Awb is gebaseerd op de praktijkervaring van een bestuursorgaan in het domein waarin het actief is. Zo kan in een bepaald beleidsterrein de toepassing van artikel 7:1b Awb bij een gemachtigde weinig toegevoegde waarde hebben, omdat in bezwaar de nadruk ligt op de juridische interpretatie van de toepasselijke regels. Als de primaire fase zo is ingericht dat alle feiten en omstandigheden goed zijn geïnventariseerd, kan worden gekozen om voor de behandeling van het bezwaar meteen een hoorzitting in te plannen.

De mogelijkheden om contact op te nemen, kunnen ook praktische beperkingen kennen. Zo zullen bij bezwaarschriften die uit het buitenland komen, zoals bij aanvragers van een geweigerd visum de mogelijkheden om contact op te nemen beperkt zijn.

Denkbaar is dat een uitzondering op de toepassing van artikel 7:1b Awb wordt gemaakt bij misbruik van recht. Als sprake is van misbruik van recht oordeelt de bestuursrechter met toepassing van artikel 13 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek dat een bezwaar om die reden niet-ontvankelijk is. Ook het bestuursorgaan kan aanvragen en bezwaarschriften niet-ontvankelijk verklaren wegens misbruik van recht of misbruik van bevoegdheid. Als vast staat dat sprake is van misbruik hoeft geen toepassing te worden gegeven aan artikel 7:1b Awb of 7:2 Awb. Uit de jurisprudentie blijkt dat een bestuursorgaan dat niet te snel moet aannemen. Het bestuursorgaan heeft een zware onderzoeksplicht. In het kader van die onderzoeksplicht ligt het voor de hand dat een bestuursorgaan contact heeft met de betrokkene, voordat kan worden vastgesteld dat daadwerkelijk sprake is van misbruik. Dan is meteen al voldaan aan artikel 7:1b Awb. Als misbruik vaststaat, bijvoorbeeld omdat het bezwaar overeenkomt met een eerder bezwaar van dezelfde indiener waarvan is vastgesteld dat sprake is van misbruik, of als jegens de indiener maatregelen zijn getroffen met toepassing van artikel 13 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, bestaat geen aanleiding meer om artikel 7:1b Awb toe te passen. Een toevoeging aan artikel 7:1b, tweede lid, Awb is daarvoor niet nodig.
Het komt voor dat een indiener van een bezwaarschrift in het verleden een ambtenaar van het bestuursorgaan onheus heeft bejegend of dat een belanghebbende de reputatie heeft lastig te zijn[294], zonder dat is vastgesteld dat sprake is van misbruik van recht of misbruik van bevoegdheid. Dergelijk gedrag kan aanleiding zijn om in het kader van een bezwaarschrift af te zien van contact. Wel mag van een bestuursorgaan worden verwacht dat het zijn taak zonder vooringenomenheid uitoefent. Er kan daarom aanleiding zijn om wel contact op te nemen, maar het gesprek zo in te richten dat het beperkt blijft tot het doel van het gesprek: inventariseren van de kern van het bezwaar en mogelijke oplossingsrichtingen. Het kan dan aangewezen zijn om het contact te laten leggen door een meer ervaren ambtenaar. Daarnaast kan, als daar aanleiding voor bestaat, aan de belanghebbende worden medegedeeld dat bij onheuse bejegening het gesprek zal worden beëindigd.

[293] Het onderzoek van artikel 7:1b Awb is overigens niet van toepassing in geval in het fiscaal recht toepassing wordt gegeven aan de regeling voor massaal bezwaar uit hoofdstuk V, afdeling 1a, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, omdat in dat geval afdeling 7.2 Awb, waarin het voorgestelde artikel 7:1b Awb wordt opgenomen, niet van toepassing is. In dat geval zou het voorgestelde artikel 7:1b Awb evenmin toegevoegde waarde hebben.
[294] In het onderzoek Behandeling van bezwaarschriften door gemeenten anno 2025 wordt de term veelklager gebruikt. Zie Bert Marseille, Behandeling van bezwaarschriften door gemeenten anno 2025, Groningen 2025 , bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 29362, nr. 390.

Verslaglegging
Bij (onderzoek naar) de wijze van afdoening rust op het bestuursorgaan de verplichting om goed te documenteren hoe dit onderzoek is verlopen. Deze verplichting wordt in het voorgestelde artikel 7:1b, derde lid, Awb vastgelegd. 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. Vaak zal de uitkomst van het overleg het karakter hebben van een beslissing op bezwaar. De uitkomst van het overleg wordt in ieder geval in een besluit neergelegd als de inhoud van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt wordt gewijzigd. Dat nieuwe besluit is dan een beslissing op bezwaar. De uitkomst kan ook zijn dat het besluit niet wordt gewijzigd, maar dat wel nadere afspraken worden gemaakt. Deze nadere afspraken kunnen in een aparte brief maar ook in de ongegrondverklaring van het bezwaar worden opgenomen. Als de conclusie is dat een hoorzitting nodig is, kan het, afhankelijk van de verder gemaakte afspraken nuttig zijn die afspraken voorafgaand aan de hoorzitting te bevestigen. Als wordt besloten alsnog een hoorzitting te houden, kan de uitkomt van het onderzoek ook worden verwerkt in de beslissing op bezwaar die volgt op de hoorzitting. Als de uitkomst van het overleg is dat het bezwaar wordt ingetrokken, kan daarbij worden afgesproken dat het bestuursorgaan de intrekking schriftelijk bevestigt. In die bevestiging kunnen dan tevens de overige afspraken worden vermeld. Met de voorgestelde wijziging van artikel 6:21 Awb wordt dit geëxpliciteerd. Uiteindelijk zal het bezwaarschrift altijd moeten leiden tot een beslissing op bezwaar, ook als uit het contact blijkt dat op eenvoudige wijze het probleem kan worden opgelost. Alleen in het geval uit het contact blijkt dat nadere uitleg van het besluit voldoende is, kan de indiener besluiten het bezwaarschrift in te trekken.

Rechtsbescherming
De vraag is wel gesteld of een aanpassing van het besluit naar aanleiding van het onderzoek van artikel 7:1b Awb moet worden neergelegd in een gewijzigd primair besluit of in een beslissing op bezwaar. Als de aanpassing wordt neergelegd in een nieuw primair besluit, is het ingediende bezwaar op grond van artikel 6:19 Awb van rechtswege van toepassing op het nieuwe primaire besluit en dient in beginsel alsnog een beslissing op bezwaar te worden genomen. Het is in het stelsel van de Awb daarom het meest passend als de afspraken in een beslissing op bezwaar worden neergelegd, waarmee dan aan het bezwaar is tegemoet gekomen of het bezwaar naast de gemaakte afspraken voor het overige ongegrond is. Op die manier bestaat er het meeste duidelijkheid over de status van de procedure.

In de consultatie is de vraag aan de orde gesteld naar de consequenties die moeten worden verbonden aan het niet of niet juist toepassen van artikel 7:1b Awb. In dat geval is sprake van een onzorgvuldige voorbereiding van de beslissing op het bezwaar. Uit artikel 6:22 Awb volgt dat hieraan alleen geen gevolgen hoeven te worden verbonden, als aannemelijk is dat de indiener van het bezwaar daardoor niet wordt benadeeld. Als nadien een reguliere hoorzitting heeft plaatsgevonden, waarbij de indiener van het bezwaarschift het woord heeft kunnen voeren, en het bestuursorgaan het bestreden besluit volledig heeft heroverwogen, hetgeen uit de motivering van de beslissing op bezwaar blijkt, zal in de meeste gevallen geen sprake zijn van een zodanig nadeel dat aan het onjuist toepassen van artikel 7:1b Awb consequenties moeten worden verbonden. Als de bestuursrechter echter tot het oordeel komt dat de bezwaarprocedure onzorgvuldig is geweest en daardoor niet alle relevante feiten en omstandigheden aan de orde zijn geweest, kan hij daar in het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting rekening mee houden. De bestuursrechter kan daartoe de bestuurlijke lus toepassen, alsmede de met dit wetsvoorstel voorgestelde burgerlus. Voor de toepassing van artikel 6:22 Awb is geen aanleiding bij een onzorgvuldige voorbereiding van de beslissing op bezwaar, omdat die onzorgvuldige voorbereiding ertoe bijdraagt dat een belanghebbende zich genoodzaakt ziet om beroep bij de bestuursrechter in te stellen. Aangezien de bestuursrechter op grond van artikel 8:41a Awb een geschil zoveel mogelijk definitief moet beslechten, zal hij bij een onzorgvuldige voorbereiding de beslissing op bezwaar kunnen vernietigen, zo nodig met instandlating van de rechtsgevolgen als de inhoudelijke behandeling van het beroep daartoe aanleiding geeft.

Onderdelen Z en GG (artikelen 7:2 en 7:16 Awb)
Met de wijziging van de artikelen 7:2 en 7:16 Awb wordt buiten twijfel gesteld dat de geadresseerde van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt altijd in de gelegenheid wordt gesteld om te worden gehoord, ook als deze niet de indiener is van het bezwaar en ook niet een zienswijze heeft ingediend.

Onderdelen AA en HH (artikelen 7:3 en 7:17 Awb)
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 uitgebreid ingegaan op de omstandigheden waarin een bestuursorgaan rechtmatig van het horen in bezwaar kan afzien.[295] Uit onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen blijken slechts enkele bestuursorganen op grote schaal af te zien van horen bij een kennelijk ongegrond bezwaarschrift.[296] Wel blijkt uit dat onderzoek dat bestuursorganen die zelf contact opnemen met de indiener overeenkomstig het voorgestelde artikel 7:1b Awb minder vaak tot het oordeel komen dat het bezwaar kennelijk niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. Wel kan het resultaat van dat contact zijn dat het bezwaar wordt ingetrokken, of dat de indiener afziet van een formele hoorzitting.

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. De woorden "buiten redelijke twijfel" zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling bestuursrechtspraak toegevoegd om te waarborgen dat niet te snel kan worden geoordeeld dat niet hoeft te worden gehoord. Uit de motivering waarom niet wordt gehoord, zal moeten blijken waardoor mogelijke twijfel is weggenomen. Het onderzoek van artikel 7:1b Awb kan bouwstenen opleveren voor de conclusie dat niet hoeft te worden gehoord (indien de indiener niet instemt met het afzien van het horen of het bezwaar sowieso gegrond is). Een indiener van een bezwaar- of administratief beroepschrift die niet is gehoord, 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. Als de indiener afziet van medewerking aan het onderzoek van artikel 7:1b Awb, zal het bestuursorgaan alleen via een hoorzitting kunnen vaststellen dat buiten redelijke twijfel staat dat het bezwaar ongegrond of niet-ontvankelijk (en de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is) is.

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 Awb alsnog inhoudelijk te behandelen (artikel 7:3, eerste lid, onderdeel a, Awb). Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 6:11 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 buiten redelijke twijfel staat dat het bezwaar niet tot een ander besluit kan leiden (artikel 7:3, eerste lid, onderdeel c, Awb). Bijvoorbeeld uit het onderzoek van artikel 7:1b Awb kan 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. Als dergelijke feiten en omstandigheden 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, Awb komen overeen met de onderdelen c, d en e van het huidige artikel 7:3 Awb en worden niet gewijzigd.

Met het vervangen van het woord "kennelijk" in artikel 7:3 Awb door de woorden "buiten redelijke twijfel" wordt invulling gegeven aan een voorstel uit het onderzoek "Bestuursrecht op Maat". In dat onderzoek wordt voorgesteld om de mogelijkheid te schrappen om bij een kennelijk ongegrond of een kennelijk niet-ontvankelijk bezwaar niet te horen.[297] De mogelijkheid om in die gevallen van een hoorzitting af te zien, wordt afhankelijk gemaakt van de toepassing van het voorgestelde artikel 7:1b Awb.

De beslissing om niet te horen kan door de belanghebbende ter discussie worden gesteld in beroep tegen het besluit op bezwaar. In het voorgestelde artikel 7:3, tweede lid, Awb is daartoe een

[295] ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1918, *AB* 2022/332 m.nt. L.M. Koenraad, *AA* 2022/0683 m.nt. A.T. Marseille en M. Wever.
[296] B. Marseille, H. Winter, M. Wever & A. Damen-Wildeboer, *Het gebruik van de bevoegdheid af te zien van horen in bezwaar*, Groningen juni 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 814.
[297] Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat* (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020, p. 68-69 en 85, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 289.

motiveringsplicht opgenomen. Dit is – anders dan bij de uitvoeringstoetsen wel wordt gesteld – geen nieuwe verplichting, omdat alle beslissingen van een bestuursorgaan moeten worden gemotiveerd. 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 om daarbij van dat onderzoek verslag te doen. Dit volgt tevens uit het voorgestelde artikel 7:1b, derde lid, Awb.

In artikel 7:17 Awb worden bij de regeling van administratief beroep de onderdelen a en b gewijzigd overeenkomstig de onderdelen a ,b en c van het voorgestelde artikel 7:3, eerste lid, Awb.

Onderdelen BB en II (artikelen 7:4 en 7:18 Awb)
In de artikelen 7:4 en 7:18 Awb is geregeld dat belanghebbenden in een bezwaar- of administratief beroepsprocedure voorafgaand aan de hoorzitting de op de zaak betrekking hebbende stukken kunnen inzien. Zoals uit de toelichting bij het huidige artikel 7:4 Awb 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.[298] 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. Dit recht wordt ontleend aan het door het Hof van de Europese Gemeenschap geformuleerde algemeen beginsel van Unierecht dat voor de instellingen van de Unie is vastgelegd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Als onderdeel van dit beginsel is in artikel 41, tweede lid, van het Handvest opgenomen: "het recht van eenieder om toegang te krijgen tot het dossier hem betreffende, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim". Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie is dit beginsel eveneens van toepassing op de lidstaten.[299] Hoewel geadresseerden van een besluit deels een beroep op artikel 5.5 van de Woo of het Handvest zouden kunnen doen, geldt dat niet voor derdebelanghebbenden. Het betreft immers niet een dossier dat op hen betrekking heeft. Het is echter gewenst dat in een bezwaarschiftprocedure voor alle belanghebbenden dezelfde regels gelden voor de toegang tot de op de zaak betrekking hebbende stukken. Artikel 5.5 Woo treedt terug als de toegang tot een dossier elders is geregeld.
In de consultatieversie van dit wetsvoorstel werd voorgesteld toegang tot de op de zaak betrekking hebbende stukken te bieden voorafgaan aan het indienen van een bezwaar- of administratief beroepsschrift. Bij veel bestuursorganen bleek de staat van de informatiehuishouding de uitvoering van dit voorstel in de weg te staan aan spoedige invoering van dit voorstel. In dit wetsvoorstel wordt de toegang tot de op de zaak betrekking hebbende stukken weer teruggezet naar hoofdstuk 7 van de Awb. Daarin is in het kader van de voorbereiding van de hoorzitting de toegang tot de op de zaak betrekking hebbende stukken geregeld. Veel bestuursorganen verstrekken reeds de op de zaak betrekking hebbende stukken als daarom wordt verzocht, ook al is nog geen hoorzitting gepland.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de regels voor de toegang tot de op de zaak betrekking hebbende stukken in, bezwaar (art 7:4 Awb), administratief beroep (artikel 7:18 Awb) en beroep bij de bestuursrechter (artikelen 8:29 en 8:32 Awb) te verduidelijken, waarbij de in de consultatieversie opgenomen aanpassingen van de beperkingen van de toegang tot de op de zaak betrekking hebbende stukken zijn gehandhaafd. Daarnaast worden voor de artikelen 8:29 en 8:32 Awb nog enige aanvullende wijzigingen inzake de processuele openbaarheid voorgesteld die worden toegelicht bij de wijziging van die artikelen.

In de huidige artikelen 7:4 en 7:18 Awb wordt slechts terinzagelegging voorgeschreven. Terinzagelegging is één van de manieren waarop de toegang kan worden verstrekt. Veel bestuursorganen verzenden nu al elektronische kopieën van de op de zaak betrekking hebbende stukken. Met de thans voorgestelde formulering wordt buiten twijfel gesteld dat, naast terinzagelegging, ook elektronisch toegang kan worden verstrekt. Daarbij valt te denken aan een elektronische link of aan het toezenden van elektronische kopieën. Uiteraard moet de belanghebbende wel met deze elektronische toezending instemmen. Ook voor het bestuursorgaan is het verzenden van enkele e-mails vaak efficiënter dan het inrichten van een fysieke terinzagelegging. In beginsel wordt de toegang kosteloos verleend. Alleen als papieren afschriften worden gevraagd, kan het bestuursorgaan daarvoor kosten in rekening brengen. Daarvoor gelden de regels uit de Wet open overheid. Het bestuursorgaan is echter niet verplicht om kosten in rekening te brengen voor kopieën van de op de zaak betrekking hebbende stukken.
De Awb geeft alleen recht op toegang tot de stukken aan een belanghebbende. Een verzoek om op de zaak betrekking hebbende stukken bij een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift dat is ingediend door een ander dan een belanghebbende wordt niet ingewilligd. Tegen deze weigering staat op grond van artikel 6:3 Awb niet apart bezwaar en beroep open, maar kan worden

[298] Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 149.
[299] Hof van Justitie EU 22 september 2022, ECLI:EU:C:2022:708, r.o. 35.

aangevochten in beroep tegen de niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar of administratief beroep.

In het huidige artikel 7:4, zesde, zevende en achtste lid, Awb zijn beperkingen opgenomen van de toegang tot de op de zaak betrekking hebbende stukken. Vergelijkbare uitzonderingen zijn opgenomen in de artikelen 7:18, 8:39 en 8:32 Awb. Voor de leesbaarheid zal in het navolgende alleen de voorgestelde wijziging van artikel 7:4 Awb worden besproken. Niet is beoogd om wijziging aan te brengen in de betekening van het begrip "op de zaak betrekking hebbende stukken".
De toelichting bij het huidige artikel 7:4 Awb merkt het recht op inzage aan als een van de fundamentele waarborgen voor een goed verlopende bezwaarprocedure.[300] 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 belanghebbenden beschikbaar zijn, dienen in de bezwaarfase voor belanghebbenden beschikbaar te zijn. Het recht op inzage heeft blijkens die toelichting betrekking op bijvoorbeeld rapporten, adviezen en beleidsnota's.[301] Volgens de Hoge Raad vallen hieronder in beginsel alle stukken die een bestuursorgaan ter beschikking staan en een rol kunnen hebben gespeeld bij de besluitvorming.[302] Dat betekent dat de stukken bij het bestuursorgaan moeten berusten en niet elders. Bovendien moeten ze van belang kunnen zijn voor de beslechting van de geschilpunten. Daarom zijn op de zaak betrekking hebbende stukken ook stukken die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het besluit, maar die uiteindelijk niet hebben bijgedragen aan de motivering van dat besluit (bijvoorbeeld omdat andere feiten en omstandigheden zwaarder wogen). Volgens de Hoge Raad zijn ook op de zaak betrekking hebbende stukken, die stukken die wel ter beschikking staan of hebben gestaan van het bestuursorgaan maar niet zijn gebruikt voor de onderbouwing van het besluit. Als een stuk passages bevat die op de zaak betrekking hebben, is dit stuk als geheel een op de zaak betrekking hebbend stuk. Deze stukken kunnen afkomstig zijn van een externe instantie, maar ook van andere onderdelen van het bestuursorgaan dan de behandelende afdeling. Het kan gaan om korte of uitgebreide aantekeningen of notities, waaronder door derden ingebrachte zienswijzen. Het gaat om stukken die een nadere onderbouwing bevatten van de in een besluit opgenomen motivering, maar ook uit stukken die de argumenten bevatten voor een mogelijke andere beslissing of de weging van die verschillende argumenten. Het enkele feit dat stukken kunnen worden aangemerkt als "intern beraad", vormt onvoldoende grond om deze stukken niet tot de op de zaak betrekking hebbende stukken te rekenen.[303] Zo nodig kunnen deze stukken wel worden geanonimiseerd of anderszins gedeeltelijk worden verstrekt als wegens gewichtige redenen integrale verstrekking niet mogelijk is.[304] De Hoge Raad heeft daarnaast het begrip "op de zaak betrekking hebbende stukken" zo uitgelegd dat een bestuursorgaan tegemoet dient te komen aan een verzoek van de belanghebbende tot overlegging van een bepaald stuk indien de belanghebbende voldoende gemotiveerd heeft gesteld dat het stuk van enig belang kan zijn (geweest) voor de besluitvorming in zijn zaak.[305] In casu ging het om een draaiboek en nieuwsbrieven die zaaksoverstijgend waren en volgens de Hoge Raad ten onrechte niet waren verstrekt. Volgens de Hoge Raad geldt de verplichting niet als het bestuursorgaan terecht inzage weigert met een beroep op "gewichtige redenen" of bij misbruik van procesrecht. Dergelijke zaaksoverstijgende stukken worden door de Hoge Raad tot de op de zaak betrekking hebbende stukken gerekend, omdat de beoordeling of de inhoud van het betreffende stuk voor de besluitvorming in de zaak van belang is (geweest), niet kan geschieden zonder kennisneming van die inhoud.[306] Wel kunnen op grond van artikel 7:4 Awb stukken worden geweigerd als deze niet van enig belang voor de besluitvorming kunnen zijn (geweest) en daarom niet op de zaak betrekking hebben. Indien een stuk via internet algemeen toegankelijk is, kan het bestuursorgaan volstaan met een aanduiding naar de website waarop of via welke dat stuk te vinden is.[307] De aanduiding moet voldoende nauwkeurig zijn zodat de belanghebbende zonder noemenswaardige inspanning het stuk op de website kan raadplegen. Het stuk moet in ieder geval via de aanduiding beschikbaar zijn zolang het besluit nog niet onherroepelijk is, dus als de bezwaartermijn loopt, nog niet op het bezwaar is beslist, de (hoger)beroepstermijn loopt en nog niet op het (hoger) beroep is beslist.

Het recht op inzage in de op de zaak betrekking hebbende stukken kan worden beperkt voor zover sprake van gewichtige redenen. Dit uitgangspunt wijzigt niet. Het beperken van de inzage in op de zaak betrekking hebbende stukken vormt een inbreuk op de mogelijkheden van belanghebbenden

[300] PG Awb I, p. 338.
[301] PG Awb I, p. 339.
[302] HR 4 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:672.
[303] , r.o. 4.
[304] Zo zal geen toegang worden gegeven tot een zienswijze van een derdebelanghebbende in een Woo-procedure als in die zienswijze uit de geweigerde stukken wordt geciteerd en met het geven van toegang tot de zienswijze in zoverre wordt vooruitgelopen op de uitkomst van de procedure. Zie ABRvS 11 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2360.
[305] HR 25 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BA3823.
[306] HR 10 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:874.
[307] HR 31 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:567.

om hun belangen te verdedigen. Voor die inbreuk moeten goede redenen bestaan. Voor de term "gewichtige redenen" is bij het opstellen van de Awb 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 het huidige artikel 7:4 Awb noemt medische gegevens en concurrentiegevoelige gegevens betreffende derden. Te denken valt voorts aan documenten die vertrouwelijk aan het bestuursorgaan zijn verstrekt, zoals gegevens waarop de Wet politiegegevens van toepassing is of waarbij de bescherming van de bron van die gegevens zwaarder weegt dan de mogelijkheid van kennisname door de belanghebbende. De term "voor zover" betekent dat gedeelten van stukken, zoals een rapport, waarvoor geen gewichtige redenen gelden, ter inzage moeten worden gelegd. Op de zaak betrekking hebbende stukken die op grond van de Woo niet kunnen worden geweigerd, moeten in ieder geval ter inzage worden gelegd. Het voorgestelde zevende lid (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.

Een verzoek om op de zaak betrekking hebbende stukken bij een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift dat is ingediend door een ander dan een belanghebbende wordt niet ingewilligd. Tegen deze weigering staat op grond van artikel 6:3 Awb niet apart bezwaar en beroep open, maar kan worden aangevochten in beroep tegen de niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar of administratief beroep.
Indien het bestuursorgaan een verzoek krijgt van een belanghebbende die niet de geadresseerde is van het bestreden besluit, 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, wordt met het voorgestelde artikel 7:4, vijfde lid, Awb een grond toegevoegd, die bepaalt dat in ieder geval sprake is van een gewichtige reden als de kennisneming door de derde-belanghebbende van de betreffende stukken degene tot wie het betreffende besluit is gericht of degenen op wie de stukken betrekking hebben onevenredig zou schaden. Gedacht kan worden aan de eerder genoemde concurrentiegevoelige gegevens.
De beperking van de toegang tot de op de zaak betrekking hebbende stukken vergt een afweging tussen het verdedigingsbeginsel en de aan de orde zijnde gewichtige redenen. Dat is onder de huidige artikelen 7:4, 7:18 en 8:29 Awb al zo. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat het recht op een eerlijk proces niet in zijn essentie wordt beperkt als betrokkene geen inzage krijgt in sommige stukken, omdat de beperkingsmogelijkheid bij toepassing van de regelingen van artikel 7:4 en artikel 8:29 van de Awb met voldoende waarborgen is omkleed. In de rechterlijke procedure beoordeelt de rechter of het belang waarop de verzoeker zich beroept aan de orde is en weegt vervolgens af of dat belang in dat geval zwaarder moet wegen dan het belang van de andere partij om kennis te kunnen nemen van de stukken.[308] Voorgesteld wordt om die afweging in de tekst van het voorgestelde artikel 7:4, vierde lid, Awb tot uitdrukking te brengen, zonder dat daarmee een inhoudelijke wijziging wordt beoogd. Het bestuursorgaan dient zorg te dragen dat partijen in bezwaar zoveel mogelijk inzicht hebben in de feiten en overwegingen die aan het bestreden besluit ten grondslag liggen. Een weigering van op de zaak betrekking hebbende stukken dient niet zo absoluut te zijn dat "de kern van de gronden waarop een besluit is gebaseerd" aan partijen wordt onthouden. Deze woorden gebruikt het Hof van Justitie in zijn uitleg van het algemene Unierechtelijk beginsel van behoorlijk bestuur en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.[309]

Tevens wordt voorgesteld aan artikel 7:4 Awb nog twee leden toe te voegen die thans ontbreken. Het voorgestelde achtste lid maakt het mogelijk om bij vertrouwelijke gegevens de toegang voor te behouden aan een advocaat of een bijzondere gemachtigde. Deze mogelijkheid wordt opengesteld voor bijzondere gevallen en is pas aan de orde als het bestuursorgaan van oordeel is dat aanleiding bestaat tot beperkte kennisneming door partijen. De voorziening is niet bedoeld als een recht. Het gaat om gevallen waarbij de aard van de vertrouwelijke gegevens het mogelijk maakt dat de gemachtigde kan vaststellen dat de procespositie van de belanghebbende niet wordt geschaad als deze geen toegang krijgt tot de vertrouwelijke gegevens. De bepaling kan niet worden toegepast als de aard van de vertrouwelijkheid, bijvoorbeeld de nationale veiligheid, in de weg staat aan verstrekking aan een gemachtigde. Het voorgestelde achtste lid komt overeen met het voorgestelde artikel 8:32, derde lid, Awb dat weer is ontleend aan artikel 22a, derde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Daar heeft de bepaling slechts betrekking op vertrouwelijke

[308] ABRvS 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2846.
[309] Hof van Justitie EU 22 september 2022, ECLI:EU:C:2022:708, dictum onder 1.

bedrijfsgegevens. Hier is gekozen voor een ruimer bereik, omdat in het bestuursrecht ook sprake kan zijn van andere vertrouwelijke gegevens. Met dit instrument kan onder omstandigheden zowel het belang van een belanghebbende bij de betreffende informatie als het belang van het bestuursorgaan of een andere belanghebbende bij de vertrouwelijkheid ervan. Op deze gemachtigde rust een geheimhoudingsplicht, waarvan overtreding strafbaar wordt gesteld (naast eventueel tuchtrechtelijke gevolgen als de gemachtigde advocaat is). De strafmaatstaf is ontleend aan artikel 8.1 van de Woo.

Het nieuwe negende lid maakt het mogelijk om stukken waarvan kennisneming door partijen gelet op de aan de orde zijnde belangen van belang is, maar waarvan toch de vertrouwelijkheid zo veel mogelijk moet worden geborgd, uitsluitend ter inzage te leggen en geen (elektronische) kopieën te verstrekken. Een dergelijke voorziening wordt wel een dataroom genoemd. Deze bepaling wordt eveneens voorgesteld voor artikel 8:32 Awb. Ook deze bepaling is geen recht, maar kan door het bestuursorgaan worden toegepast als op deze manier de vertrouwelijkheid voldoende kan worden gewaarborgd. Uit de bewoordingen blijkt dat deze bepaling slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast. Deze mogelijkheid kan door het bestuursorgaan met het zevende lid worden gecombineerd.

Onderdelen CC en JJ (artikelen 7:6 en 7:20 Awb)
In de artikelen 7:6 en 7:20 Awb worden de verwijzingen naar de artikelen 7:4 en 7:15 Awb aangepast aan de voorgestelde nieuwe indeling van die artikelen.

Onderdelen CCa en JJa (artikelen 7:10 en 7:24 Awb)
Artikel 7:10 regelt de termijn waarbinnen een bestuursorgaan op een bezwaarschrift beslist. Het eerste lid bepaalt wanneer deze termijn aanvangt. Thans vangt de termijn aan bij het einde van de bezwaartermijn. Een bezwaarschrift dat na het einde van die termijn wordt ingediend, moet echter ook behandeld worden. Eerst moet worden beoordeeld of de termijnoverschrijding verschoonbaar is. Als de termijnoverschrijding verschoonbaar is, volgt ook een inhoudelijke behandeling van het bezwaar. Een bestuursorgaan als het Instituut Mijnbouwschade Groningen hanteert op zijn website standaard een termijn van twaalf weken. Bij bezwaarschriften die aan het einde van die termijn worden ingediend, is de beslistermijn niet alleen reeds aangevangen, maar ook bijna verstreken, nu een verdaging op grond van artikel 7:10, derde lid, Awb niet eerder dan de ontvangst van een bezwaarschrift plaats kan vinden. Bij de behandeling van een na de bezwaartermijn ontvangen bezwaarschrift dient aan het bestuursorgaan dezelfde termijn ter beschikking te staan als bij een binnen de bezwaartermijn ingediend bezwaar. De voorgestelde wijziging van het eerste lid voorziet hierin. Met deze wijziging wordt tevens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak gecodificeerd. [310]Het huidige tweede lid wordt aangevuld met de mogelijkheid om de beslistermijn op te schorten als de indiener van het bezwaar in de gelegenheid wordt gesteld bewijsstukken te overleggen of zijn stellingen nader te onderbouwen. Deze wijziging faciliteert dat een bestuursorgaan een belanghebbende in de gelegenheid stelt om bij te dragen aan een volledige heroverweging. Aanleiding voor het bieden van deze gelegenheid kan zijn het onderzoek van het voorgestelde artikel 7:1b Awb of het verhandelde ter hoorzitting, maar ook een nadere bestudering van het dossier door het bestuursorgaan of een nadere vraag van de indiener van het bezwaar. Het verdient ondersteuning als bestuursorganen van deze mogelijkheid gebruik maken, maar het is dan ook rechtvaardig als het bieden van die gelegenheid dan niet ten koste gaat van de beslistermijn van het bestuursorgaan. Het betreft dan immers een vertraging van de procedure die niet aan het bestuursorgaan is te wijten. De indiener van het bezwaar kan die vertraging overigens beperken door snel de gevraagde informatie te verstrekken of door mede te delen dat van de geboden gelegenheid geen gebruik zal worden gemaakt. Met een dergelijk bericht eindigt immers de opschorting. Voor de redactie van de aanvulling op het tweede lid is aansluiting gezocht bij het reeds in de consultatieversie van dit wetsvoorstel opgenomen artikel 8:51e Awb, betreffende de burgerlus. Toegevoegd is dat het hierbij tevens, maar niet uitsluitend, kan gaan om het overleggen van stukken. De wijziging is noodzakelijk, omdat de gevraagde aanvulling een ander karakter heeft dan het herstellen van een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 Awb. Er is al sprake van een bezwaarschift dat aan alle ontvankelijkheidsvereisten voldoet, zodat de termijn niet met het huidige artikel 7:10, tweede lid, Awb kan worden opgeschort.
Artikel 7:24 Awb regelt de termijn waarbinnen een bestuursorgaan bij administratief beroep beslist. De voorgestelde wijzigingen in artikel 7:24 Awb vormen het equivalent van de wijzigingen van artikel 7:10 Awb voor het administratief beroep.

[310] ABRvS 22 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2136, r.o. 17.2.

Onderdeel DD (artikel 7:11 Awb)
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 de toepassing van een hardheidsclausule, 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.[311]

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 Awb.

Onderdeel FF (artikel 7:13 Awb)
Artikel 7:13, tweede lid, Awb wordt aangepast om de verhouding te duiden tussen het nieuwe artikel 7:1b Awb en de externe bezwaaradviescommissie van artikel 7:13 Awb. 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 Awb door de externe adviescommissie niet voor de hand ligt. Daarom wordt in het gewijzigde artikel 7:13, tweede lid, Awb bepaald dat de externe commissie pas om advies wordt gevraagd, nadat artikel 7:1b Awb is toegepast. Dit is in overeenstemming met de modelverordening behandeling bezwaarschriften van de VNG. Sommige gemeentelijke verordeningen zullen naar aanleiding van deze wijziging moeten worden aangepast.[312] Afhankelijk van de organisatie binnen het bestuursorgaan wordt de toepassing van artikel 7:1b Awb 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 minnelijke afdoening mogelijk is.

Dat de externe adviescommissie niet wordt belast met de uitvoering van artikel 7:1b Awb, 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 eerder contact niet heeft geleid tot een oplossing van het geschil , kan een adviescommissie een bemiddelende rol spelen bij die oplossing of op andere wijze bijdragen aan een volledige heroverweging.
In het vierde lid wordt de verwijzing naar artikel 7:4 Awb aangepast aan de voorgestelde nieuwe indeling van dat artikel.

Onderdeel LL (artikel 8:29 Awb)
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. Een dergelijke beslissing is een inbreuk op het beginsel van een eerlijk proces en dient daarom een met waarborgen omklede

[311] B. Marseille & M. Wever, *Oplossingsgerichte bezwaarbehandeling in de Algemene wet bestuursrecht*, Groningen september 2022, p. 27, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35510, nr. 108.
[312] Bert Marseille, Behandeling van bezwaarschriften door gemeenten anno 2025, Groningen 2025, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 29362, nr. 390, p. 18.

uitzondering te zijn.[313] Uit oogpunt van uniformiteit wordt voorgesteld om de artikelen 8:29 en 8:32 Awb aan te passen aan de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 7:4 en 7:18 Awb. Zie voor deze wijzigingen de toelichting bij de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 7:4 en 7:18 Awb.

Daarnaast bestaat aanleiding om in artikel 8:29 Awb enige aanvullende aanpassingen op te nemen. Allereerst wordt voorgesteld om het huidige artikel 8:29, eerste lid, Awb te verdelen over drie leden. Het nieuwe artikel 8:29, eerste lid, Awb bevat de regeling voor partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven of stukken te overleggen, maar weigeren aan deze verplichting te voldoen of de rechter verzoeken dat alleen hij kennis neemt van de inlichtingen of de overgelegde stukken. De verplichting vervalt als de bestuursrechter oordeelt dat de weigering gerechtvaardigd is. Als de verplichting niet vervalt, is artikel 8:31 Awb van toepassing, op grond waarvan de bestuursrechter uit de weigering de gevolgtrekkingen kan maken die hem geraden voorkomen.

Het nieuwe tweede lid geeft dan de mogelijkheid voor partijen die niet verplicht zijn stukken te overleggen of inlichtingen te geven de bestuursrechter te verzoeken te bepalen dat alleen hij kennis neemt van inlichtingen en overgelegde stukken. Ten opzichte van het huidige eerste lid is dat een verruiming, nu deze mogelijkheid thans niet bestaat in het geval dat partijen niet verplicht zijn om inlichtingen te geven of stukken te overleggen. Daalder geeft een voorbeeld waarin medische gegevens aanleiding vormen voor de aanvraag van een omgevingsvergunning in afwijking van een bestemmingsplan.[314] Met deze wijziging kan voor partijen een drempel worden weggenomen om de betreffende inlichtingen te geven of stukken te overleggen. De partij die om beperkte kennisneming verzoekt is zo beter in staat zijn zaak te verdedigen omdat hij zich niet gedwongen hoeft te voelen om informatie of stukken niet in het geding te brengen. Nu de verstrekking niet verplicht is, heeft de betreffende partij de keuze om een stuk of een inlichting al dan niet te geven. Daarom is ten opzichte van het eerste lid toegevoegd dat sprake moet zijn van een uitzonderlijk geval, waarbij het wegnemen van de drempel om een stuk in te dienen zwaarder weegt dan de hoofdregel dat alle partijen in een geding over dezelfde informatie moeten beschikken.

Met het voorgestelde derde lid (nieuw) wordt een oplossing geboden voor een vergelijkbaar 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 zelfs geen partij is bij het geding, omdat die 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. De bestuursrechter kan een belanghebbende (al dan niet reeds partij) in de gelegenheid stellen een dergelijk verzoek te doen.

Het huidige 8:29, tweede lid, Awb wordt vernummerd tot vierde lid. Daarin is bepaald dat van gewichtige redenen in ieder geval geen sprake is als de betreffende stukken op grond van de Woo openbaar zouden zijn. In het vijfde lid wordt, evenals in het voorgestelde artikel 7:1c, derde lid, Awb bepaald dat in ieder geval van gewichtige redenen sprake is indien degene op wie de inlichtingen en stukken betrekking hebben onevenredig wordt geschaad. Hiermee worden niet alleen partijen bij het beroep beschermd, maar ook anderen die in de inlichtingen of stukken worden genoemd.

Het nieuwe zesde lid vervangt het huidige artikel 8:29, derde lid, Awb. Het zesde lid bevat de redactionele aanpassingen die nodig zijn in verband met de voorgestelde wijzigingen van artikel 8:29 Awb. Daarnaast is de in artikel 7:1c Awb opgenomen maatstaf toegevoegd dat een belanghebbende door de beperking niet onevenredig in zijn verdediging mag worden geschaad. Tevens is toegevoegd dat de bestuursrechter de beperking van de kennisneming kan beperken tot bepaalde partijen. Te denken valt aan de toepassing van het nieuwe artikel 8:29, tweede lid, Awb, waarbij de beperkte kennisneming ten aanzien van derden voor de hand ligt, maar ten aanzien van het bestuursorgaan minder.

Onderdeel MM (artikel 8:32 Awb)
Artikel 8:32 Awb kent thans een voorziening voor beperkte kennisneming door partijen. Artikel 8:32, eerste lid, Awb beschermt een belanghebbende vooral tegen zichtzelf. Artikel 8:32, tweede lid, Awb beperkt de verspreiding van persoonsgegevens onder partijen. Voorgesteld wordt aan artikel 8:32 Awb nog twee bepalingen toe te voegen.
Het voorgestelde artikel 8:32, derde lid, Awb maakt het mogelijk om bij vertrouwelijke gegevens de toegang voor te behouden aan een advocaat of een andere gemachtigde. Deze mogelijkheid is pas aan de orde als de bestuursrechter met toepassing van artikel 8:29 Awb heeft beslist dat aanleiding

[313] ABRvS 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2846 en E.J. Daalder, 'De Awb en de toegang tot informatie tijdens bestuursrechtelijke procedures', in: Barkhuysen, Den Ouden en Polak (red) *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag 2010, p. 398.
[314] E. Daalder, '25 jaar Awb: is het tijd voor een artikel 8:29 3.0?', *NTB* 2019/18.

bestaat tot beperkte kennisneming door partijen. De mogelijkheid wordt opengesteld voor bijzondere gevallen. De voorziening is niet bedoeld als een recht dat ontstaat als de bestuursrechter bij toepassing van artikel 8:29 Awb beslist dat beperkte kennisneming is aangewezen. Het gaat vooral om gevallen waarbij de aard van de vertrouwelijke gegevens het mogelijk maakt dat de gemachtigde kan vaststellen dat de procespositie van de belanghebbende niet wordt geschaad als deze geen toegang krijgt tot de vertrouwelijke gegevens. De bepaling kan niet worden toegepast als de aard van de vertrouwelijkheid, bijvoorbeeld de nationale veiligheid, in de weg staat aan verstrekking aan een gemachtigde. Het voorgestelde derde lid is ontleend aan artikel 22a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Daar heeft de bepaling slechts betrekking op bedrijfsgeheimen als bedoeld in de Wet bescherming bedrijfsgeheimen. Hier is gekozen voor een ruimer bereik, omdat in het bestuursrecht ook sprake kan zijn van andere vertrouwelijke gegevens. Met dit instrument kan onder omstandigheden zowel het belang van een belanghebbende bij de betreffende informatie als het belang van het bestuursorgaan of een andere belanghebbende bij de vertrouwelijkheid ervan worden gediend. De bestuursrechter kan bepalen dat deze gegevens alleen door een advocaat of een andere gemachtigde kunnen worden ingezien. Op deze gemachtigde rust een geheimhoudingsplicht, waarvan overtreding strafbaar wordt gesteld (naast eventueel tuchtrechtelijke gevolgen als de gemachtigde advocaat is). De strafmaatstaf is ontleend aan artikel 8.1 van de Woo.

Het voorgestelde artikel 8:32, vierde lid, Awb regelt dat de bestuursrechter kan bepalen dat stukken alleen kunnen worden ingezien als de vertrouwelijkheid in de weg staat aan het verstrekken van (elektronische) kopieën. In het geval de bestuursrechter niet met toepassing van artikel 8:29 Awb beslist tot een beperkte kennisneming, kan hij met de inrichting van een dataroom een evenwicht zoeken tussen het belang van de bescherming van de vertrouwelijkheid van de stukken en het belang dat alle partijen in een geding zoveel mogelijk over dezelfde informatie beschikken. Uit deze woorden blijkt dat deze bepaling slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast. Deze mogelijkheid kan door bestuursrechter met het derde lid worden gecombineerd.

Onderdeel NN (artikel 8:42 Awb)
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, Awb 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 OO (artikelen 8:51e-8:51g Awb)
In de nieuw voorgestelde artikelen 8:51e tot en met 8:51g Awb wordt, net als in de bepalingen over de bestuurlijke lus, geregeld welke procedure de bestuursrechter volgt als hij de belanghebbende expliciet de mogelijkheid biedt een beroepsgrond nader te onderbouwen of een door hem ingenomen stelling aannemelijk te maken. De procedure voor deze burgerlus 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 gebruikmaakt. 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 ervoor gekozen de procedure voor de burgerlus apart te laten van afdeling 8.2.7 Awb om duidelijk te maken dat de inzet van deze bevoegdheid ook tijdens het vooronderzoek kan plaatsvinden. Het voorgestelde artikel 8:51e Awb biedt ruimte om beroepsgronden nader te onderbouwen of te beargumenteren en de mogelijkheid die hier wordt geboden is dus niet beperkt tot een strikte bewijsopdracht. Dit brengt echter geen verandering in de bestaande beperkingen aan de mogelijkheid om nieuwe gronden aan te voeren, die verschillend kunnen zijn per fase van de procedure. Een ingenomen stelling zal in het merendeel van de gevallen schriftelijk aannemelijk worden gemaakt, maar het artikel geeft ook ruimte voor andere mogelijkheden.
Anders dan bij de bestuurlijke lus geldt voor de toepassing van de burgerlus 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 burgerlus 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 daarvan 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, Awb is bepaald dat de bestuursrechter bij toepassing van de burgerlus een termijn stelt. Er is geen vaste wettelijke termijn voorgeschreven omdat deze kan variëren, onder meer afhankelijk van het soort bewijs dat nodig is. Indien nodig kan de bestuursrechter de termijn verlengen.
In artikel 8:51f Awb is, net als bij de bestuurlijke lus, geregeld dat partijen hun zienswijze op de nadere onderbouwing of 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 Awb 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 geboden bewijsmogelijkheid of van de gelegenheid om zienswijzen naar voren te brengen geen gebruik is gemaakt.

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

Onderdeel QQ (artikel 8:64 Awb)
Dit betreft een technische aanpassing.

Onderdeel RR (artikel 8:80a Awb)
De huidige in artikel 8:80a Awb 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, Awb.

In onderdeel b wordt voorgesteld om de bestuursrechter ter uitvoering van de burgerlus de mogelijkheid te geven om een tussenuitspraak te doen indien hij dit nodig vindt om een belanghebbende een beroepsgrond nader te laten onderbouwen of een stelling aannemelijk te laten maken. Deze mogelijkheid heeft betrekking op de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde burgerlus van afdeling 8.2.2b Awb. Hiermee kan de bestuursrechter een formele bewijsopdracht geven aan de burger of hem in staat stellen nadere argumenten aan te voeren.
Aan het verstrekken van een bewijsopdracht door middel van een tussenuitspraak zijn diverse voordelen verbonden. Een tussenuitspraak verschaft helderheid en is voor alle betrokkenen kenbaar en controleerbaar. Als deze wordt gepubliceerd, zoals bijvoorbeeld regelmatig gebeurt met geheimhoudingsbeslissingen en bij het toepassen van de bestuurlijke lus, is deze ook kenbaar en controleerbaar voor de buitenwereld en kan deze bijdragen aan de ontwikkeling van het bestuursrechtelijke bewijsrecht. Bovendien kan het instrument werken als een stimulans voor bestuursrechters om een appellant daadwerkelijk een bewijsopdracht te verstrekken.[315] 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. Zo'n tussenuitspraak zal in sommige gevallen wellicht vaker leiden tot een gegrond beroep. Een tussenuitspraak waarin de rechter een burger een bewijsopdracht geeft, voorkomt daarnaast dat deze burger pas na afloop van de zaak beseft welk bewijs hij daarvoor had moeten leveren.

[315] 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)).

Het voorgestelde artikel 8:80a, eerste lid, onderdeel c, Awb 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. Een tussenuitspraak waarin de rechter over bepaalde aspecten van het geschil alvast een oordeel geeft, kan in sommige gevallen ertoe leiden dat een partij die tot dan toe niet bereid was om deel te nemen aan mediation, daarmee alsnog instemt. Overigens heeft verwijzing naar mediation alleen zin als alle partijen hiervoor open staan. De rechter zal dus hiernaar moeten informeren, voordat hij een tussenuitspraak doet. Een minnelijke oplossing is vaak ook, en in sommige gevallen eerder, te bereiken zonder tussenuitspraak. Dat de rechter nu de mogelijkheid krijgt om een tussenuitspraak te doen, brengt geen verandering in deze al bestaande mogelijkheden om partijen tot een minnelijke regeling te laten komen.

In het voorgestelde artikel 8:80a, eerste lid, onderdeel d, Awb 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. Het gaat hier om verzoeken van de bestuursrechter om een 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, ook wettelijk te regelen.[316] Hoewel de Nederlandse rechterlijke instanties die daartoe bevoegd zijn tot nu toe geen adviesaanvraag hebben ingediend bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ligt het in de rede om dergelijke adviesaanvragen ook voor te leggen in de vorm van een tussenuitspraak. Daarom wordt ook hiervoor een specifieke grondslag gecreëerd.

Niet uitgesloten is dat het ook buiten de gevallen, genoemd in de onderdelen a tot met d, wenselijk kan zijn om een tussenuitspraak te doen. Onderdeel e 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.

Op grond van het al bestaande artikel 8:80b van de Awb, kan de bestuursrechter de verschillende tussenuitspraken ook doen voordat partijen zijn uitgenodigd om op een zitting te verschijnen.

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

Het voorgestelde artikel 8:80a, derde lid, Awb is het equivalent van het huidige artikel 8:80a, tweede lid Awb voor de bestuurlijke lus. In het voorgestelde vierde lid is een soortgelijke bepaling opgenomen op grond waarvan de bestuursrechter aan de belanghebbende aanwijzingen kan geven voor de invulling van de burgerlus.

Onderdeel SS (artikel 8:108 Awb)
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 Awb 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.

[316] 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).

Onderdelen SSa, SSb en SSc (artikelen 9:6, 9:6a en 9:12 Awb)
Met de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 9:6 en 9:12 Awb en de voorgestelde toevoeging van artikel 9:6a Awb wordt hoofdstuk 9 van de Awb in overeenstemming gebracht met de voorgestelde artikelen 3:45a, 7:1b en het gewijzigde 3:47Awb. Zie verder toe toelichting bij deze artikelen.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID