Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 VII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2026

Nr. 102

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2026

Voor vertrouwen van mensen is een menselijke overheid nodig, een overheid die rekening kan houden met de menselijke maat en menselijk contact.

Niet voor niets heeft uw Kamer gevraagd om geïnformeerd te worden over het wetsvoorstel dat dit bevordert. In het commissiedebat Staats- en bestuursrecht van 11 december 2025 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid toegezegd uw Kamer te informeren over de stand van zaken van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb en de uitvoeringskosten van het wetsvoorstel.

Mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid voldoe ik aan dit verzoek. Achtereenvolgens ga ik in op de aanleiding en het doel van het beoogde wetsvoorstel, de voorbereiding tot nu toe, de uitkomsten van de (internet)consultatie en de uitvoeringstoetsen en de verwerking hiervan. De financiële kaders en uitvoeringsgevolgen spelen een belangrijke rol en nopen tot keuzes in de reikwijdte en vormgeving van het wetsvoorstel. Afsluitend schets ik het proces en de planning voor de komende tijd. Graag ben ik bereid met uw Kamer in gesprek te gaan over het voorstel.

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

Voor een sterke democratie is een betrouwbare en menselijke overheid onontbeerlijk. In het coalitieakkoord is opgenomen dat het kabinet het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb doorzet.[1] Het wetsvoorstel in ontwikkeling zet in op verbetering van de dienstverlening door de overheid, het vaker hanteren van de menselijke maat en het

[1] Aan de slag – coalitieakkoord 2026–2030, p. 8.

kst-36800-VII-102
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

bevorderen van laagdrempelig contact tussen overheid en burger. Het geeft overheidsorganisaties en de rechter meer ruimte om rekening te houden met de individuele situatie van mensen. Het doel van het voorstel is om hiermee vanuit het burgerperspectief bij te dragen aan het herstel van vertrouwen in de overheid.

Het beoogde wetsvoorstel is mede ingegeven door de wens om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beter te verankeren in het overheidshandelen. Dit streven is versterkt door de in de loop der tijd aanvaarde moties die vragen om aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).[2]

De noodzaak om het bestuursrecht responsiever te maken is nog altijd groot. Een situatie waarin mensen ernstig in de knel komen door onvoldoende bescherming van de overheid en de rechtspraak kan zich opnieuw voordoen. Het is zaak de positie van de burger in de Algemene wet bestuursrecht te versterken.

De urgentie blijkt onder meer uit het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat (De gebroken belofte van de rechtsstaat), waarin de noodzaak van een cultuuromslag wordt benadrukt.[3] Herstel van vertrouwen in de overheid vergt bovendien lange tijd: wie een slechte ervaring heeft gehad met de overheid, heeft moeite dit beeld weer bij te stellen. Recent onderzoek laat bovendien zien dat wantrouwen nog generaties lang kan doorwerken.[4] Voorkomen moet worden dat zoiets nog eens voorkomt.

2. Uitkomsten (internet)consultatie en uitvoeringstoetsen

Het wetsvoorstel is voorbereid in een interdepartementaal netwerk[5] en is in 2024 in (internet)consultatie geweest, waarbij ook 60 uitvoeringstoetsen zijn uitgevoerd. In 2025 zijn gesprekken gevoerd met enkele grote publieke dienstverleners, de VNG en de rechtspraak.[6] Doel daarvan was een goed onderling begrip van de voorstellen en de uitvoerbaarheid daarvan en meer inzicht in de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. In 2025 werd tevens een congres georganiseerd over de implementatie van het wetsvoorstel voor professionals uit de uitvoeringspraktijk en vond een trialoog plaats over het wetsvoorstel tussen enkele Kamerleden, beleidsambtenaren en ambtenaren uit de uitvoering.[7]

---

[2] O.a. de motie-Jetten/Marijnissen, Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 15. Verder wordt in het wetsvoorstel uitvoering gegeven aan de motie-Teunissen c.s. (Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VII, nr. 60), de motie-Grinwis/Leijten (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 73), de motie-Omtzigt c.s. (Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr. 115) en de motie-Dijk (Kamerstukken II 2024/25, 35 867, nr. 18) als het gaat om het bevorderen van persoonlijk contact.

[3] Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat*, Den Haag 2024; bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 869, p. XIII.

[4] Rapport van vijf Kinderombudsmannen «Het is niet jouw studieschuld», opgesteld naar aanleiding van een landelijk meldpunt «*Het is niet jouw (Studie)schuld!*» voor gedupeerde jongeren van het toeslagenschandaal; zie https://orr.nl/wp-content/uploads/2025/11/Rapport-resultaten-DUO-actie-Het-is-niet-jouw-studieschuld-2.pdf.

[5] In dit interdepartementale netwerk zijn tevens negen grote uitvoeringsorganisaties (Rijkswaterstaat, NVWA, IND, UWV, SVB, CAK, DUO, RVO, CBR) en de VNG vertegenwoordigd, evenals Rijksbrede programma's zoals het programma Werk aan uitvoering.

[6] Er zijn bilaterale gesprekken gevoerd met VNG, UWV, SVB, DUO, CAK, IND, Belastingdienst, Toeslagen, Douane en de Raad voor de rechtspraak.

[7] Het ging om een pilotgesprek gefaciliteerd door het programma Werk aan uitvoering volgens de «whole system in the room»-methode, waarin belanghebbenden bij elkaar komen om dilemma's en oplossingen in kaart te brengen.

We zien in de (internet)consultatiereacties en adviezen positieve reacties op het voorstel. De doelstellingen worden over het algemeen omarmd met soms de aanmoediging om nog verder te gaan in het bevorderen van de menselijke maat.

Het algemene beeld dat uit de uitvoeringstoetsen naar voren komt is evenwel (ook) dat veel partijen uitvoeringsconsequenties en extra uitvoeringskosten verwachten. In de uitvoeringstoetsen worden globaal genomen codificatie van jurisprudentie en minder ingrijpende onderdelen van het wetsvoorstel meestal uitvoerbaar geacht (zoals verruiming verschoonbaarheid van termijnoverschrijding in bezwaar en beroep, aanpassing geldschuldentitel, uitbreiding motiveringsplicht, codificatie jurisprudentie evenredigheidsbeginsel bij beleidsregels en boetes, burgerlus). Uit de reacties blijken vooral bezwaren tegen of zorgen bij meer modificerende/nieuwe elementen, zoals verplicht contact met de bezwaarmaker, uitbreiding van de hoorplicht in de primaire fase, herstel van kennelijke fouten en verruiming van de evenredigheidstoets bij formele wetten. Voor deze elementen worden ook de meeste uitvoeringskosten en de grootste uitbreiding van fte geraamd. Een aantal partijen heeft aangegeven dat het wetsvoorstel in de voorgelegde vorm niet uitvoerbaar is. De uitvoeringsorganisaties geven aan dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, zoals: (in alle gevallen) financiële dekking van de in kaart gebrachte incidentele en structurele kosten en/of aanpassingen in het wetsvoorstel, dan wel uitzonderingsposities in sectorale wetten en regels. Gevreesd wordt voor langere doorlooptijden en vertraging in processen. Ten slotte wordt in vrijwel alle uitvoeringstoetsen gewezen op het belang ook sectorale wetten en regels te vereenvoudigen.

Door publieke dienstverleners wordt regelmatig opgemerkt dat onderdelen van het wetsvoorstel (zoals persoonlijk contact en maatwerk) feitelijk al worden uitgevoerd, maar dat het neerleggen hiervan in de wet problematisch zou zijn omdat de betreffende onderdelen dan niet meer situationeel toegepast kunnen worden. Ook is dikwijls aangegeven dat het wetsvoorstel open normen bevat, wat uitvoeringsbeleid vergt en het risico met zich meebrengt van jurisprudentie met ongewisse uitkomsten. Een daaraan tegengesteld bezwaar dat naar voren komt is dat het vastleggen van bepaalde aanspraken in het wetsvoorstel zal leiden tot juridificering en dat het wetsvoorstel op onderdelen weinig toegevoegde waarde heeft. Dit wordt volgens de reacties met name veroorzaakt door het «one size fits all»-karakter van het wetsvoorstel, terwijl er grote variëteit is in soorten overheidsinstanties en in soorten doelgroepen en domeinen. In de gespreksronde kwam naar voren dat het niet altijd mogelijk bleek te zijn om te bepalen of kosten te relateren zijn aan het wetsvoorstel of aan andere ontwikkelingen in de praktijk.

3. Verwerking reacties op het wetsvoorstel

Vanuit het coalitieakkoord is ter dekking van de uitvoeringskosten van het wetsvoorstel structureel 10 miljoen euro gereserveerd op de Aanvullende Post van het Ministerie van Financiën (uit de post rechtsstaat per 2030). De uitvoeringstoetsen en adviezen uit de consultatie geven eveneens aanleiding het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen te herzien en om scherpe keuzes te maken en bepaalde onderdelen hiervan niet door te voeren. Het wetsvoorstel zal zodoende meer rekening houden met wat de organisaties in de uitvoering kunnen realiseren, gegeven de financiële kaders als hierboven vermeld.

De Awb is van toepassing op vrijwel alle overheidsbesluiten en andere handelingen richting burgers en bedrijven. Een aanpassing van deze generieke wet heeft dus per definitie grote gevolgen. Van groot belang is te komen tot een uitvoerbaar wetsvoorstel dat daadwerkelijk resulteert in een meer responsieve overheid. Verder zijn voldoende draagvlak, financiële inpasbaarheid binnen de reservering van 10 miljoen euro en geen exponentiële groei van personeel bij de uitvoeringsorganisaties randvoorwaardelijk om het wetsvoorstel aan te kunnen bieden aan de ministerraad i.v.m. het vragen van advies aan de Raad van State.

Op basis van de in 2024 ontvangen ramingen in de uitvoeringstoetsen worden door de uitvoeringsorganisaties de uitvoeringskosten van het wetsvoorstel, zoals dat in (internet)consultatie is gegeven, overheidsbreed jaarlijks op tenminste 300 miljoen euro geraamd. Dit is niet inpasbaar binnen de financiële kaders.

Voorgenomen inhoud wetsvoorstel

Zoals hiervoor al aangegeven, is vanuit het coalitieakkoord structureel 10 miljoen euro gereserveerd op de Aanvullende Post van het Ministerie van Financiën vanuit de post rechtsstaat per 2030. Dit is minder dan het bedrag dat uit de uitvoeringstoetsen uit 2024 volgt als het gehele wetsvoorstel zou worden voortgezet. Dat vraagt om een aantal scherpe keuzes om een aantal onderdelen niet in procedure te brengen en om gezamenlijk te komen tot een goed uitvoerbaar en budgettair inpasbaar voorstel.

Het kabinet is voornemens om nu verder te gaan met minder ingrijpende en uitvoeringsintensieve elementen van het wetsvoorstel, waarbij geen grote uitvoeringsgevolgen worden verwacht. Ook is het voornemen om twee andere onderdelen op te nemen. Om dit te onderzoeken zijn het wetsvoorstel en de toelichting naar aanleiding van de reacties aangepast en verduidelijkt. Het aangepaste wetsvoorstel is op dit moment aan uitvoeringsinstanties, medeoverheden en de rechtspraak voorgelegd voor een nieuwe toets op uitvoerbaarheid en financiële inpasbaarheid binnen de gereserveerde middelen. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel zal met inachtneming van de doelstelling van het wetsvoorstel rekening gehouden worden met het voorkomen van verdringingseffecten in de uitvoering en het kabinetsvoornemen om het ambtenarenapparaat niet te laten groeien.

Pas als hierover duidelijkheid bestaat, kan worden besloten of het haalbaar is de genoemde onderdelen in het wetsvoorstel op te nemen. Het gaat ten eerste om de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel. Het betreft een gewichtig onderdeel van het wetsvoorstel (uitvoering van de Kamerbreed aanvaarde motie Jetten/Marijnissen, Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 15), om te voorkomen dat een burger of bedrijf onevenredig hard wordt geraakt. Het opnemen van dit onderdeel in het wetsvoorstel kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de menselijke maat in het overheidshandelen. Verduidelijkt is dat de verruiming van de evenredigheidstoets bedoeld is als veiligheidsklep voor uitzonderlijke gevallen en dat bijvoorbeeld massale besluitvormingsprocessen regulier kunnen plaatsvinden. We leggen aan onze publieke dienstverleners de vraag voor of deze verduidelijking leidt tot aanmerkelijk minder uitvoeringsconsequenties dan in 2024 geraamd.

Ten tweede is het streven om in het wetsvoorstel elementen op te nemen die persoonlijk contact tussen overheid en burgers en bedrijven bevorderen. Een belangrijke norm hierbij is dat de overheid contact legt als iemand een bezwaar heeft ingediend, teneinde het probleem van de

burger zo goed mogelijk op te lossen zonder onnodige procedures. Hiermee wordt invulling gegeven aan belangrijke aanbevelingen van de Staatscommissie rechtsstaat. Het voorstel is zo aangepast dat – aansluitend bij de huidige praktijk – een bestuursorgaan zelf de afweging kan maken wanneer vroegtijdig contact behulpzaam is bij de verdere behandeling van het bezwaar. We verwachten dat ook deze aanpassing de uitvoeringsconsequenties beperkt en leggen deze vraag eveneens voor.

De uitvoerbaarheid krijgt veel aandacht in het aangepaste wetsvoorstel. Het gaat dus niet alleen om een beperkter wetsvoorstel, maar ook om een wetsvoorstel dat op onderdelen significant is aangepast om met inachtneming van de doelstellingen van het wetsvoorstel te komen tot een goede en betaalbare uitvoerbaarheid binnen de beschikbare kaders. Onze ambitie is om dit samen met de uitvoeringsorganisaties gestalte te geven.

Langetermijnagenda

De keuzes gemaakt in het aangepaste wetsvoorstel betekenen dat een aantal andere onderdelen van de (internet)consultatie-versie van het wetsvoorstel geen doorgang kunnen vinden. Dit geldt voor het herstel van kennelijke fouten, het horen bij financiële beschikkingen als gebruik wordt gemaakt van gegevens die niet van de belanghebbende afkomstig zijn en het voorafgaand aan het indienen van een bezwaarschrift inzage geven in stukken.

In de (internet)consultatie en de uitvoeringstoetsen is ook 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, met regelmatig ingewikkelde afbakening tot gevolg. Onderzocht zal worden hoe in de langetermijnagenda van de waarborgfunctie een beter en breder vergisrecht kan worden verankerd.

Het vaker horen bij financiële beschikkingen zal niet in het wetsvoorstel worden opgenomen, omdat bij geautomatiseerde verwerking van gegevens uit een betrouwbare bron (denk aan de inkomensregistratie van de Belastingdienst) horen blijkens de uitvoeringstoetsen en de gespreksronde weinig toegevoegde waarde heeft, terwijl daarmee wel het geautomatiseerde proces wordt opgehouden. Daarnaast kan dit oponthoud leiden tot het oplopen van terug te betalen bedragen, hetgeen juist onwenselijk is.

Een ander onderwerp dat geen doorgang kan vinden en op de langetermijnagenda wordt geplaatst, is het eerder inzage geven in op de zaak betrekking hebbende stukken (al voorafgaand aan het eventueel indienen van bezwaar). Er is op zichzelf brede steun voor dit streven als stip op de horizon, maar slechts weinig partijen zijn hier ICT-technisch klaar voor.

4. Vervolgstappen en planning

De komende maanden zal samen met alle betrokken departementen en publieke dienstverleners verder worden gewerkt aan het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Het is belangrijk dit proces zorgvuldig te doorlopen zodat daadwerkelijk sprake zal zijn van een betere uitvoerbaarheid en inpasbaarheid in de financiële kaders. Benadrukt wordt dat

pas na de aanvullende uitvoeringstoetsen besluitvorming plaatsvindt over de inhoud en het vervolg van het wetsvoorstel.

De uitvoeringsorganisaties hebben te maken met een taakstelling. Met de voorgestelde wijzigingen in de Awb wordt een aanvullende inspanning gevraagd van de uitvoeringsorganisaties. Dit vraagt om bewust keuzes te maken. Zoals het toenmalige kabinet al heeft erkend in de kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie rechtsstaat, moeten deze wijzigingen worden geïmplementeerd voordat ze kunnen bijdragen aan de door de Staatscommissie voorgestane cultuurverandering.[8] 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 is van belang dat ambtenaren worden getraind om de goede gesprekken te voeren, maar ook dat een bestuursorgaan beziet of er in de organisatie en de werkwijze aanpassingen nodig zijn. Hieraan zal in het aangekondigde programma aandacht worden besteed.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.E. Heerma

[8] Kamerstukken II 2024/25, 29 279, nr. 981, met bijlage.