



Centrale Raad van Beroep

President

De minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
mr. drs. H.G.J. Bruins Slot
d.t.v. H. Naves, Voorzitter Raad voor
de rechtspraak

Centrale Raad van Beroep

bezoekadres
Vrouwe Justitiaplein 1
3511 EX Utrecht

correspondentieadres
Postbus 16002
3500 DA Utrecht

(088) 362 11 11
www.rechtspraak.nl

datum 23 maart 2023
contactpersoon T. Avedissian
onderwerp Reactie Centrale Raad van Beroep inzake Preconsultatie
Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb

Geachte mevrouw Bruins Slot,

Onderstaand treft u aan de reactie van de Centrale Raad van Beroep inzake de preconsultatie over het Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb.

Opmerkingen bij het concept wetsvoorstel

1. Algemeen

De voorgestelde wijzigingen in de Awb (hierna: preconsultatievoorstel) worden op hoofdlijnen onderschreven. Een aantal valt toe te juichen, zoals de ruimere toepassing van artikel 6:11 Awb en de regelingen over betalingsregelingen en kwijtschelding. Sommige wijzigingen, zoals ook in de toelichting wordt onderkend, voegen de facto wellicht weinig toe. Het gaat dan om het expliciteren van verplichtingen die nu niet in de wettekst staan maar wel al in de toelichting op de Awb zijn opgenomen,¹ of om het opnemen van regels terwijl nu al zo wordt gehandeld.²

Een meer dienstbare overheid en een meer burgervriendelijke wetgeving dragen bij aan een groter vertrouwen in die overheid en zouden moeten leiden tot minder procedures en dus – waarschijnlijk – tot uiteindelijk een geringere belasting van de bestuursrechtspraak. Door onder andere in te zetten op geschiloplossing in de fase van bezwaar wordt beoogd procedures bij de bestuursrechter te

¹ Memorie van toelichting, p. 24 (begrijpelijke motivering).

² Memorie van toelichting, p. 9 (correctie kennelijke fout).

datum 23 maart 2023
pagina 2 van 14

voorkomen. Dat valt te waarderen. De vraag is of de verwachting dat minder procedures zullen worden gevoerd, uitkomt. De Awb wordt uitgebouwd met formele verplichtingen en grondslagen voor besluiten, zoals de correctie van kennelijke fouten. Dit kan nieuwe procedures uitlokken. Uit het preconsultatievoorstel blijkt niet of en in hoeverre is nagedacht over de uitvoerbaarheid voor de bestuursrechtspraak: wat betekenen de voorstellen voor de complexiteit van aan de bestuursrechter voorgelegde zaken en voor de werklust van de bestuursrechter? In het algemeen zal door meer naar de individuele zaak te kijken, bijvoorbeeld ook in het kader van de evenredigheidstoetsing, het kunnen zijn dat juist vaker een beroep wordt gedaan op de rechter om een individuele belangenafweging te maken.

De voorgestelde wijzigingen lijken ook een grote(re) druk bij bestuursorganen te leggen. Dit lijkt op gespannen voet te staan met het in de toelichting³ geformuleerde uitgangspunt dat ook uitgegaan moet blijven worden van een realistisch ‘bestuursbeeld’. De nieuwe verplichtingen tot of nadere concretisering van responsief handelen van de overheid moeten voor bestuursorganen immers ook uitvoerbaar blijven. Wanneer bestuursorganen in onvoldoende mate aan hun verplichtingen kunnen voldoen, bestaat een risico dat hierover meer gerechtelijke procedures worden gevoerd.

Met uitzondering van het voorstel tot wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb, bevat het preconsultatievoorstel enkel wijzigingen op het vlak van de formele algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Overwogen zou kunnen worden om het vertrouwensbeginsel en gelijkheidsbeginsel wel op te nemen in de Awb. Er is gekozen om dit niet te doen omdat dit meer flexibiliteit biedt.⁴ Hierbij worden dezelfde argumenten gebruikt als ruim dertig jaar geleden in de toelichting op de eerste tranche van de Awb.⁵ Bij de invoering van de Awb zijn kenbaarheid, eenheid en systematiek als argumenten genoemd om een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur wel uit te werken in de Awb. Het zou de kenbaarheid, eenheid en systematiek juist ten goede komen als het vertrouwensbeginsel en gelijkheidsbeginsel worden opgenomen in de Awb. Op deze beginselen wordt namelijk veelvuldig een beroep gedaan en zij zijn inmiddels in de kern in de jurisprudentie uitgekristalliseerd.

Het is niet bij alle voorgestelde bepalingen duidelijk wat een schending van een nieuw opgenomen norm betekent voor het besluit dat door de rechter moet worden beoordeeld. Dient telkens vernietiging te volgen, of lenen sommige schendingen zich ook voor herstel c.q. passeren met toepassing van artikel 6:22 Awb?

Hierna wordt, zij het met gepaste terughoudendheid, ingegaan op de onderdelen van het preconsultatievoorstel die aanleiding geven voor opmerkingen.

³ Memorie van toelichting, p. 3.

⁴ Memorie van toelichting, p. 6

⁵ *Kamerstukken II 1998/99, 26360, nr. 1, p. 24.*

datum 23 maart 2023
pagina 3 van 14

2. Dienstbaarheidsbeginsel

Tegen het opnemen van dit artikel bestaat in beginsel geen bezwaar. Het valt goed te plaatsen in het streven om de burger (meer) centraal te stellen.⁶ Problemen in deze sfeer zullen naar onze inschatting waarschijnlijk eerder tot klachtprocedures leiden dan tot beroepsprocedures. Immers, een schending van het dienstbaarheidsbeginsel zal snel opgevat (kunnen) worden als onbehoorlijk overheidsoptreden. De artikelsgewijze toelichting spreekt ook met name over de houding van bestuursorganen richting burgers. Verder zou het – maar noodzakelijk lijkt dat niet – kunnen worden betrokken bij een beroepsgrond over schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. De vraag die dan rijst, is hoe het begrip ‘dienstbaar’ moet worden ingevuld en hoe intensief door de bestuursrechter getoetst moet worden.

In de toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen het dienstbaarheidsbeginsel en de met het Wetsvoorstel modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer op te nemen zorgplicht in artikel 2:1, eerste lid, Awb. Gesteld wordt dat deze zorgplicht een concretisering is van het dienstbaarheidsbeginsel. In dat licht valt het te overwegen om het dienstbaarheidsbeginsel op te nemen in een nieuw in te voegen eerste lid van artikel 2:1 Awb. Daarmee wordt het bestuursorgaan ingescherpert dat de burger centraal staat in het verkeer met het bestuursorgaan en dat het bestuursorgaan ‘voor hem of haar aan het werk is’. Of moet het dienstbaarheidsbeginsel mede worden gezien tegen de achtergrond van de norm van artikel 2:4, eerste lid, Awb dat een bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult, daarmee het algemeen belang dienend?

3. Hoofdstuk 3 van de Awb

3.1 Evenredigheidsbeginsel bij gebonden bevoegdheid in wet in formele zin

Wat de wijziging van artikel 3:4 Awb betreft, rijst een aantal vragen.

Worden met de voorgestelde formulering van artikel 3:4, tweede lid, Awb alle gebonden bevoegdheden in wetten in formele zin vrije bevoegdheden? Indien nog wel een onderscheid moet worden gemaakt tussen gebonden en vrije bevoegdheden, bestaat er dan een onderscheid in toetsingsintensiteit? Geldt voor beide een terughoudender toets omdat het gaat om normen uit een wet in formele zin? En moet bij zowel gebonden als vrije bevoegdheden gekeken worden naar het doel dat de wetgever heeft beoogd?⁷

⁶ Memorie van toelichting, p. 7 en 22.

⁷ Memorie van toelichting, p. 2-3 en 11-12.

datum 23 maart 2023
pagina 4 van 14

De voorgestelde formulering van het evenredigheidsbeginsel is vernieuwend en kan verregaande gevolgen hebben voor de rechtspraak. Als in zaken altijd aan het evenredigheidsbeginsel moet worden getoetst zal dit, zeker in de eerste jaren, tot een verzwaring van de werklast kunnen leiden. De aard en omvang van de toetsing zullen in de praktijk moeten uitkristalliseren, waarbij de aard van de regelgeving van belang kan zijn. De gevolgen voor de rechterlijke toetsing van nu in de wetgeving neergelegde gebonden bevoegdheden is onduidelijk. Het roept daarnaast vragen op over de gevolgen voor aard en werking van wetgeving. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende voorbeelden. In de wetgeving zijn vaak peildata en termijnen opgenomen, al dan niet voorzien van een toelichting van de wetgever. Wordt ook in deze situaties een evenredigheidstoets mogelijk? Toepassing van het evenredigheidsbeginsel in een individuele situatie kan verder gevolgen hebben voor een grote groep mensen die zich in een vergelijkbare situatie bevindt, zoals in dagloonkwesties in de sociale zekerheid aan de orde is.

Tenslotte komt de vraag op hoe de voorgestelde formulering van het evenredigheidsbeginsel en de bedoeling van de wetgever dat een wet in formele zin ook door de rechter kan worden getoetst aan dit beginsel, zich verhoudt tot artikel 120 van de Grondwet.

3.2 Contactgegevens en bekendmaking mogelijkheid inzage op zaak betrekking hebbende stukken

Artikel 3:45a Awb → Contactgegevens vermelden

Het is de vraag of het voorgestelde artikel 3:45a Awb in de praktijk niet verwarrend is. Het gaat er in dit artikel om dat een mogelijkheid wordt gecreëerd om zaken buiten de bezwaarprocedure om met de burger te bespreken. De bepaling wordt immers als essentieel startpunt aangemerkt voor verschillende vormen van laagdrempelige geschilbeslechting. Voor zover het gaat om het geven van een toelichting is dit artikel niet problematisch. Maar schuilt hierin niet het gevaar dat burgers mogelijk (onbedoeld) worden afgehouden van hun recht om bezwaar te maken? Hoe zit het met de waarborgen die gelden in de bezwaarschriftprocedure?

In de artikelsgewijze toelichting wordt opgemerkt dat de bepaling niet alleen essentieel is als startpunt voor laagdrempelige geschilbeslechting, maar ook dat ‘formele’ bezwaarprocedures kunnen worden voorkomen.⁸ Hoewel dat in algemene zin valt toe te juichen, rijst de vraag of het de burger die deze ‘procedure’ volgt, wel duidelijk is dat contact met het bestuursorgaan (mogelijk) niet leidt tot een appellabel besluit. En als in deze situatie geen termijnen voor een reactie gelden, hoe kan de druk op het bestuursorgaan dan worden opgevoerd als de dwangsomregeling niet geldt? Verder kan het beoogde informele overleg ertoe leiden dat de termijn voor bezwaar ongebruikt verstrijkt. Volgens de toelichting zijn er dan twee opties, namelijk dat (1) het bestuursorgaan betrokkene tijdig erop wijst dat deze (pro forma) bezwaar kan maken dan wel dat (2) een termijnoverschrijding verschoonbaar wordt geacht op grond van artikel 6:11, aanhef en onder b, Awb (nieuw). Beide opties

⁸ Memorie van toelichting, p. 22-23.

datum 23 maart 2023
pagina 5 van 14

liggen dus in handen van het bestuursorgaan. Hierdoor, afhankelijk van de opstelling van het bestuursorgaan in het licht van het dienstbaarheidsbeginsel, kan dit informele overleg leiden tot procedures enkel over de vraag of het bestuursorgaan partijen wel tijdig heeft gewezen op de mogelijkheden dan wel of de termijnoverschrijding verschoonbaar is.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de rol van derde-belanghebbende bij het informele overleg. Wordt deze hierbij niet betrokken? En hoe te handelen indien informeel overleg ertoe leidt dat het besluit moet worden gewijzigd? Worden eventuele derde-belanghebbenden in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen?

Artikel 3:45b Awb → Inzage op zaak betrekking hebbende stukken bij bekendmaking besluit

Oogmerk van deze bepaling is dat een belanghebbende kan zien op welke stukken een besluit steunt en als hij/zij bezwaar maakt, dit bezwaar daardoor beter kan onderbouwen. Hoewel de bepaling de waarborgen van de belanghebbende bevordert, betekent dit een verzwaring van de werklust voor het bestuursorgaan. Nu moet reeds bij de bekendmaking van het besluit ervoor worden gezorgd dat het gehele dossier dat betrekking heeft op het besluit, beschikbaar is. Terwijl daarbij ook nog eens opgelet moet worden dat geen stukken zijn opgenomen die geheim moeten worden gehouden. Dit betekent dat het risico bestaat dat bestuursorganen hier niet altijd juist mee om zullen gaan. Onjuiste toepassing van het huidige artikel 7:4 Awb kan mogelijk leiden tot een beslissing op bezwaar die onvoldoende zorgvuldig is voorbereid of gemotiveerd en uiteindelijk kan dit dan via de bestuursrechter worden geredresseerd. De toelichting geeft echter niet aan hoe om te gaan met onjuiste toepassing van artikel 3:45b Awb. Leidt dit tot een gebrek dat gerepareerd kan worden met artikel 6:22 Awb?

Ook rijst de vraag of de weigering om bepaalde stukken ter inzage te leggen, al dan niet na een verzoek van een belanghebbende, een besluit oplevert in de zin van de Awb.

3.3 Begrijpelijke motivering

Tegen de voorgestelde aanvulling van artikel 3:47, eerste lid, en 7:12, eerste lid, Awb bestaat op zichzelf gezien geen bezwaar. De noodzaak van aanvulling blijkt echter onvoldoende uit de toelichting. Getuige de aangehaalde memorie van toelichting bij de Awb,⁹ is met de huidige tekst van 3:47, eerste lid, Awb ook al bedoeld bestuursorganen aan te sporen besluiten begrijpelijk te motiveren.¹⁰ De vraag rijst welk gevolg in (bezwaar of) (hoger) beroep moet worden verbonden aan het gegeven dat een betrokkene meent dat een besluit voor hem op een onbegrijpelijke wijze is gemotiveerd. Hoe moet worden getoetst of het bestuursorgaan aan zijn 'nieuwe' verplichtingen heeft

⁹ *Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 109.*

¹⁰ *Memorie van toelichting, p. 24.*

datum 23 maart 2023
pagina 6 van 14

voldaan? En ligt het voor de hand dat als betrokkene in de procedure alsnog de gewenste duidelijkheid heeft verkregen, daarmee het geconstateerde gebrek wordt gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 Awb?

In de toelichting wordt ingegaan op de betekenis van deze voorgestelde wijziging voor bulkbeschikkingen. Verwacht mag worden dat, juist omdat volgens de toelichting de zinsnede “voor belanghebbenden” maatwerk impliceert, veel werk verzet moet worden om te voldoen aan het gemiddelde taalniveau dat als uitgangspunt zou moeten dienen.¹¹

3.4 Correctie van kennelijke fouten

Vraag die opkomt bij de in Afdeling 3.8 voorgestelde mogelijkheden van correctie van kennelijke fouten, is welk probleem wordt opgelost: wie heeft er ‘last’ van een kennelijke verschrijving als duidelijk is wat de bedoeling is geweest? Niettemin moet de correctie door het bestuursorgaan worden uitgevoerd als daarom wordt verzocht door degene tot wie het besluit is gericht. Daarmee wordt de procedure voor ‘verschrijvingen’ geformaliseerd, soms (en mogelijk vaak) zonder redelijk doel. Uit de toelichting¹² wordt niet duidelijk of en hoe bij een ambtshalve correctie van tot een bepaalde persoon gerichte beschikking eventuele derde-belanghebbenden worden opgespoord en betrokken. Hebben (ook) zij recht op het naar voren brengen van een zienswijze? Verder kan een kennelijke fout ook een grote fout zijn, met ingrijpende gevolgen voor de beslissing. Onduidelijk is of dan kan worden volstaan met de route van de voorgestelde bepalingen, omdat hiervoor, zoals de toelichting aangeeft,¹³ de wettelijke voorschriften over de voorbereiding buiten toepassing blijven. Hier rijst ook de vraag hoe het bestuursorgaan andere belanghebbenden dan de geadresseerde(n) van het besluit erbij betreft.

Uit het algemene deel van de toelichting lijkt te volgen dat het hier gaat om ‘fouten’ die normaliter met behulp van een bezwaarprocedure worden hersteld. Aan de andere kant wordt ook de suggestie gewekt dat het gaat om correcties waarvoor de bezwaarprocedure nu juist niet is bedoeld (“Wie het niet eens is met de materiële inhoud van het besluit, kan nog steeds opkomen tegen het besluit”¹⁴). Een beslissing op bezwaar is een appellabel besluit. Is een beslissing waarbij een eerder besluit wordt gecorrigeerd ook een appellabel besluit? Uit de toelichting¹⁵ blijkt dat een correctie van een besluit leidt tot een nieuw besluit dat op de gebruikelijke wijze moet worden bekendgemaakt, niet alleen voor de direct-belanghebbende(n), maar ook voor derde-belanghebbenden. Daarna kan bestuursrechtelijke rechtsbescherming worden gezocht. Een correctie van een kennelijke fout levert volgens de toelichting echter niet altijd een besluit op, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het abusievelijk niet

¹¹ Memorie van toelichting, p. 8 en 25.

¹² Memorie van toelichting, p. 9, 25-29.

¹³ Memorie van toelichting, p. 28.

¹⁴ Memorie van toelichting, p. 9.

¹⁵ Memorie van toelichting, p. 29.

datum 23 maart 2023
pagina 7 van 14

meesturen van een bijlage. De invoering van dit artikel kan daarmee voor nieuwe juridische vragen zorgen en daarmee voor meer procedures. Verder wordt in de toelichting geen aandacht besteed aan de vraag hoe met de bevoegdheid van correctie van een kennelijke fout moet worden omgegaan als tegen het desbetreffende te corrigeren besluit een (hoger)beroepsprocedure loopt. Is dit dan een besluit in de zin van artikel 6:19, eerste lid, Awb en, zo ja, moet de formulering van die bepaling dan niet worden aangepast of valt dit onder de categorie ‘wijziging’ van het bestreden besluit?

Uit de toelichting¹⁶ blijkt dat wordt verwacht dat door de mogelijkheid van correctie van kennelijke fouten minder vaak bezwaar zal worden gemaakt. Dat kan wellicht het geval zijn, maar daar staat tegenover dat door toepassing van artikel 3:51 of artikel 3:52 Awb vaak een nieuw besluit wordt genomen waartegen bezwaar en vervolgens beroep (en hoger beroep) openstaat, met mogelijk extra procedures als gevolg. De vraag is wat dan de winst is.

Ook is niet uitgesloten dat een belanghebbende op het verkeerde been wordt gezet doordat hij denkt dat via deze weg een volgens hem kennelijke fout wordt rechtgezet terwijl het bestuursorgaan daar anders over denkt, en de bezwaar- of beroepstermijn intussen verstrijkt. Als een verzoek om correctie dat binnen de bezwaartermijn is ingediend niet leidt tot een wijziging van het besluit, althans niet zoals een belanghebbende dit wenst, dient het verzoek dan als bezwaarschrift te worden opgevat? Of kan van de belanghebbende worden verwacht dat hij zo spoedig mogelijk bezwaar indient nadat hem duidelijk is geworden dat het bestuursorgaan niet tot correctie overgaat, waarbij een mogelijke termijnoverschrijding verschoonbaar kan worden geacht?

Volgens de toelichting¹⁷ is ervoor gekozen om de mogelijkheid van een correctie niet aan een termijn te binden. Daarbij is opgemerkt dat een verzoek om correctie ook na het verstrijken van de bezwaar- en beroepstermijn kan worden ingediend. Dit is op zichzelf te volgen. De vraag is echter of het gelet op de rechtszekerheid wenselijk is dat er in het geheel geen termijn is verbonden aan de correctie van kennelijke fouten, zowel ambtshalve door het bestuursorgaan als op verzoek van een belanghebbende. Zeker bij een (blijkbaar storende) kennelijke fout kan toch worden verwacht dat de burger snel in de pen klimt? Met een beperking van de correctiemogelijkheid tot bijvoorbeeld vijf jaar na verzending van het besluit, zou bijvoorbeeld kunnen worden voorkomen dat procedures worden gevoerd over rekenfouten terwijl de vordering al is verjaard.¹⁸ Het lijkt aangewezen daaraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

Van belang is ook het besef dat een bepaalde beschikking kan doorwerken in een andere beschikking. Zo noemt de toelichting¹⁹ het voorbeeld van een beschikking waarbij het Uvw een werknemer een

¹⁶ Memorie van toelichting, p. 9.

¹⁷ Memorie van toelichting, p. 26.

¹⁸ Zie ook punt 15.27 en 15.35 van de conclusie van advocaat-generaal P.J. Wattel (CRvB 6 december 2022, [ECLI:NL:CRVB:2022:2623](https://www.rechtspraak.nl/ECLI/CRVB/2022/2623)), m.b.t. het terugkomen op boetebesluiten bij een evidente onjuistheid.

¹⁵ Memorie van toelichting, p. 30.

datum 23 maart 2023
pagina 8 van 14

uitkering toekent. Deze beschikking werkt door in het toerekeningsbesluit dat de werkgever vervolgens ontvangt. Een correctie van een kennelijke fout zal dan (kunnen) doorwerken in de beschikking gericht aan de werkgever die ook zelf daartegen moet kunnen opkomen. Hoe wordt deze werkgever van de correctie dan op de hoogte gebracht en tot hoe lang moet deze derde-belanghebbende rekening houden met een wijziging?

Voor een correctie van een kennelijke fout zou wellicht kunnen worden gedacht aan het volgen van de 4:6 Awb-route. De toelichting²⁰ onderkent ook dat er een zekere overlap is tussen artikel 3:51 Awb en artikel 4:6 Awb. Onduidelijk is waar de grens ligt tussen een verzoek om correctie en een herhaalde aanvraag/verzoek om terug te komen van een in rechte onaantastbaar besluit. Is er een zodanig wezenlijk verschil dat daarover geen misverstand mogelijk is? Voor zover correctie van een kennelijke fout een besluit oplevert, maakt het overigens voor de mogelijkheid van rechtsbescherming niets uit.

In de toelichting wordt niet duidelijk gemaakt of artikel 3:51 Awb, hoewel de woorden 'degene tot wie een besluit is gericht' anders doen vermoeden, een ruimer toepassingsbereik heeft dan artikel 4:6 Awb dat alleen op beschikkingen ziet terwijl uit de toelichting²¹ op artikel 3:51 Awb lijkt te volgen dat deze bepaling kennelijk ook geldt bij besluiten van algemene strekking zoals een omgevingsplan, maar weer niet voor besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften, gelet op de uitbreiding in artikel 3:1, eerste lid, Awb (opname van Afdeling 3.8 Awb).

4. Hoofdstuk 4 van de Awb

4.1 Hoorplicht bij beschikkingen

Het is de vraag of deze bepaling in de praktijk zal worden toegepast zoals wordt beoogd. De druk op bestuursorganen die te maken hebben met grote aantallen beschikkingen wordt bij invoering en toepassing van deze bepaling mogelijk zodanig hoog, dat aan deze bepaling geen gevolg zal/kan worden gegeven. De vraag is of bij deze bepaling, anders dan in de toelichting²² wordt betoogd, een goede balans is bereikt met het beoogde realistische 'bestuursbeeld'.²³ Bezien tegen de achtergrond van de toelagenaffaire is de voorgestelde wijziging niet onbegrijpelijk, maar bij de uitvoerbaarheid kunnen vraagtekens worden geplaatst.

4.2 Afwijken van beleidsregel

Uit de toelichting²⁴ blijkt dat met de beoogde aanpassing enkel is beoogd de huidige stand van de jurisprudentie te codificeren die inhoudt dat ook in voorziene gevallen moet worden afgeweken van

²⁰ Memorie van toelichting, p. 29.

²¹ Memorie van toelichting, p. 25-26.

²² Memorie van toelichting, p. 31.

²³ Memorie van toelichting, p. 3.

²⁴ Memorie van toelichting, p. 9, 10, 31-32.

datum 23 maart 2023
pagina 9 van 14

een beleidsregel als het besluit anders onevenredig uitpakt. De wijziging zal dan ook geen problemen opleveren, maar levert ook geen winst op voor de belanghebbende. In noot 126 wordt verwezen naar ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468. Het betreft hier de conclusie van advocaten-generaal Widdershoven en Wattel. Ligt het niet meer voor de hand hier te verwijzen naar de uitspraak ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 8.1 (Harderwijk)? Deze ziet expliciet op artikel 4:84 Awb in verhouding tot artikel 3:4, tweede lid, Awb.

4.3 Betalingsregeling en mededeling gevolgen niet tijdige betaling

Dit is een adequate regeling die een verbetering en verduidelijking betekent. De voorgestelde wijzingen zullen waarschijnlijk niet leiden tot complexe vragen of extra werklast voor de rechtspraak.

Het preconsultatievoorstel is erop gericht problematische schulden te voorkomen. In dat licht is het te overwegen in de Awb op te nemen dat het bestuursorgaan zoveel mogelijk bij een besluit tot herziening of intrekking van een financiële beschikking meteen in dezelfde beslissing de vaststelling van de betalingsplicht op grond van artikel 4:85 Awb opneemt. Op deze wijze wordt voor de geadresseerde(n) meteen duidelijk wat de financiële gevolgen zijn en wordt voorkomen, zoals nu in de praktijk regelmatig gebeurt, dat niet wordt opgekomen tegen het besluit tot herziening of intrekking maar pas tegen de terugvordering of de invordering.

In het preconsultatievoorstel ontbreekt een wijziging van artikel 4:125 Awb. Hierin staat nu wel uitstel van betaling, waarvan de betalingsregeling als het ware een afgeleide is, maar wordt geen melding gemaakt van de betalingsregeling.

4.4 Kwijtschelden schuld

In artikel 4:94a Awb is een verbijzondering van het evenredigheidsbeginsel uitgewerkt. Een schuld wordt immers kwijtgescholden indien de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot het met de invordering te dienen doel. De gedachte dat moet worden uitgesloten dat bij lager wettelijk voorschrift kan worden afgeweken van deze bevoegdheid wordt onderschreven. In het algemeen deel van de toelichting²⁵ wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid om bij wet in formele zin toch anders te bepalen. Het valt te overwegen om bij de voorgestelde wijziging van artikel 4:94a Awb uitdrukkelijk te verwijzen naar deze passage zodat duidelijk is dat afwijking ook bij wet in formele zin niet gewenst is en dat op de bijzondere wetgever een motiveringsplicht rust indien deze anders beslist.

5. Hoofdstuk 6 van de Awb

²⁵ Memorie van toelichting, p. 4.

datum 23 maart 2023
pagina 10 van 14

5.1 Verlenging termijnen voor bezwaar en (hoger) beroep

Artikel 6:7 Awb

Uit de rechtspraak van de Raad volgt niet dat de bezwaar- en beroepstermijn in het algemeen als (te) kort wordt ervaren. Evenmin volgt daaruit dat niet-ontvankelijkverklaringen worden veroorzaakt door te korte bezwaar- en beroepstermijnen. In een groot aantal gevallen wordt de niet-ontvankelijkheid veroorzaakt door andere omstandigheden, bijvoorbeeld problemen met de verzending en de ontvangst van post of e-mailberichten. Als termijnoverschrijding ontstaat doordat een rechtzoekende (tijdelijk) beperkt(er) doenvermogen heeft, zou daarnaast toepassing van (het nieuwe) artikel 6:11 Awb in de rede kunnen liggen. In gevallen waarin het gaat om besluiten waarbij bestaanszekerheid aan de orde is, zou immers toch juist mogen of kunnen worden verwacht dat een rechtzoekende niet wacht met het aanwenden van een rechtsmiddel? Op deze manier kan rekening worden gehouden met de omstandigheden van het geval, waaronder het (tijdelijk) beperktere doenvermogen, zonder een uitzondering te creëren voor alle gevallen. Een andere mogelijkheid is om in de Awb op te nemen dat het bestuur in de rechtsmiddelenclausule bij een besluit de burger moet wijzen op de mogelijkheid om pro forma bezwaar te maken. Zo'n oplossing verzacht de bezwaar- en beroepstermijnen eveneens, en past ook bij de in het preconsultatievoorstel beoogde verbeterde informatievoorziening.

In de (wetenschappelijke) literatuur is overigens wel aandacht gevraagd voor de zeswekentermijn, maar daaruit volgt niet eenduidig de conclusie dat die termijn doorlopend problemen geeft. In de literatuur wordt daarbij ook niet eenduidig gekozen voor de nu voorgestelde termijn van dertien weken, maar wordt bijvoorbeeld ook een termijn van acht of tien weken gesuggereerd, en dan over de volle breedte van het bestuursrecht. Empirisch onderzoek naar deze kwestie ontbreekt.

Opgemerkt zij verder dat bij verlenging van de bezwaartermijn ook het moment waarop de beslistermijn begint te lopen naar achteren zal schuiven. Deze neemt in ieder geval, waarop ook gewezen wordt in de toelichting,²⁶ met zeven weken toe. Verder leidt het achtereenvolgens doorlopen van bezwaar, beroep, en eventueel hoger beroep tot een totale verlenging van de procedure met 21 weken. Het is de vraag of dit wenselijk is bij besluiten waarbij de bestaanszekerheid een rol speelt. Het voorstel brengt namelijk mee dat de indiener van het rechtsmiddel langer moet wachten op duidelijkheid over zijn recht op een uitkering, terwijl hij of zij mogelijk in financieel zwaar weer verkeert. In tweepartijengeschillen kan het bestuursorgaan respectievelijk de bestuursrechter uiteraard eerder beginnen met de behandeling van het bezwaar/beroep, en zo tegemoetkomen aan de belangen van de burger, maar dat is niet noodzakelijk en voor de burger ook niet afdwingbaar. Niet uitgesloten is dat hierdoor meer voorlopige voorzieningen worden gevraagd. De memorie van

²⁶ Memorie van toelichting, p. 36.

datum 23 maart 2023
pagina 11 van 14

toelichting besteedt aan het voorgaande geen aandacht bij de weging van de voor- en nadelen van een langere bezwaar- en beroepstermijn.

In het preconsultatievoorstel wordt uitgegaan van twee bezwaar- en beroepstermijnen. Hoewel het de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en de bestuursrechter in eerste aanleg is de juiste bezwaar- en beroepsclausules te vermelden, is er het risico dat daarin fouten worden gemaakt. Ook belanghebbenden zelf kunnen fouten maken met twee verschillende bezwaar- en beroepstermijnen. Het risico bestaat dat een belanghebbende een rechtsmiddel aanwendt terwijl de termijn daarvoor is verstreken, dan wel geen rechtsmiddel aanwendt omdat hij of zij ten onrechte denkt of te horen kreeg dat de termijn daarvoor verstreken is.

Over de nieuwe bijlage 4 die is voorzien bij artikel 6:7 Awb rijst de vraag of het niet meer voor de hand ligt deze bijlage te schrappen en te verwijzen naar de bijlage bij de Regeling verlaagd griffierecht, desgewenst met een daarin opgenomen uitzondering van de wetten waarbij de bezwaar- en beroepstermijn zes weken blijft. Gelet op de toelichting is het immers de bedoeling om hierbij aan te sluiten.²⁷ Daarbij valt op dat in de nieuwe bijlage 4 de Jeugdwet en de Wet Werk en Bijstand ontbreken. Wel wordt de Algemene bijstandswet in de bijlage genoemd terwijl daarover geen zaken meer zijn.

5.2 Verschoonbaarheid termijnoverschrijding

Artikel 6:11 Awb

De voorgestelde aanpassing van artikel 6:11 Awb lijkt nuttig en geeft het bestuur en de bestuursrechter voldoende ruimte om termijnoverschrijdingen als gevolg van beperkt(er) doenvermogen op te vangen. Wel kan verwacht worden dat in eerste instantie de werklust voor de rechtspraak toeneemt bij de interpretatie van het aangepaste artikel 6:11 Awb.

6. Hoofdstuk 7 van de Awb

6.1 Verplicht onderzoek in bezwaar naar informele afdoening

Artikel 7:1b Awb is geformuleerd als een verplichting. Daaraan zijn twee nadelen verbonden. Ten eerste is er tijd mee gemoeid die niet zal kunnen worden besteed aan het beslissen op het bezwaar (op juridische gronden). Voor bestuursorganen die te maken hebben met het 'risico' van artikel 4:17 Awb kan dat lastig zijn, te meer omdat het informeel overleg de beslistermijn niet verlengt. Ten tweede zijn er zaken waarin het informeel overleg evident nutteloos is om tot afdoening te komen. In dat geval zou het mogelijk moeten zijn om die fase over te slaan. Niemand zou moeten worden opgezadeld met overbodig werk, nog los van de financiële en organisatorische consequenties. Gelet

²⁷ Memorie van toelichting, p. 36.

datum 23 maart 2023
pagina 12 van 14

op deze nadelen verdient het wellicht de voorkeur om artikel 7:1b Awb de vorm te geven van een discretionaire bevoegdheid voor het bestuur óf hierbij een of meer uitzonderingen voor het bestuur op te nemen. Ook de omgekeerde mogelijkheid het ‘initiatief’ bij de burger neer te leggen zou dit probleem kunnen oplossen. Dat laatste zou betekenen dat in lijn met artikel 7:1a Awb in het tweede lid van artikel 7:1b Awb wordt opgenomen dat de belanghebbende het bestuursorgaan kan verzoeken om de informele afdoeningsprocedure over te slaan en direct door te gaan naar de formele bezwaarprocedure.²⁸ Gelet op de burgergerichte benadering van het preconsultatievoorstel zou deze laatste optie waarschijnlijk het meest voor de hand liggen.

Tot slot wordt opgemerkt dat in de toelichting van het preconsultatievoorstel niet wordt ingegaan op de verhouding tussen het voorgestelde artikel 7:1b en het huidige artikel 7:1a Awb. Dat lijkt wel belangrijk, aangezien prorogatie ook met de verplichting informeel overleg te voeren nog steeds mogelijk (b)lijkt te zijn.

6.2 Afzien van horen in bezwaar

Het is de vraag hoe aan het voorgestelde artikel 7:3 Awb invulling moet worden gegeven. Van het horen kan immers alleen worden afgezien als artikel 7:1b Awb is toegepast. Hoe gaat vastgesteld worden dat het bestuursorgaan aan (de vooralsnog als verplichting geformuleerde regel uit) artikel 7:1b Awb heeft voldaan?

De toelichting²⁹ lijkt verder op twee gedachten te hinken. Als immers sprake is van kennelijkheid zal van verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding doorgaans geen sprake zijn, althans de mogelijke verschoonbaarheid zal zijn onderzocht. Dat geldt ook voor alternatieven voor een geweigerde beschikking: als die alternatieven er zijn, is waarschijnlijk minder snel sprake van kennelijke ongegrondheid.

Zoals artikel 7:3 Awb nu is geformuleerd, is er tot slot geen mogelijkheid meer om een bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren wegens ontbreken van belang of het feit dat geen sprake is van een besluit. Levert dit niet een ongewenste toename op van de werklasten van het bestuur?

6.3 Heroverweging in bezwaar

Met de beoogde gewijzigde formulering verandert er in feite niets en wordt de bestaande uitleg van artikel 7:11, eerste lid, Awb in de jurisprudentie enkel vastgelegd in die bepaling. Daartegen bestaat geen bezwaar.

²⁸ Daarbij zou geregeld kunnen worden dat het een bestuursorgaan wordt verboden een belanghebbende te verzoeken een dergelijk verzoek te doen.

²⁹ Memorie van toelichting, p. 38-39.

datum 23 maart 2023
pagina 13 van 14

6.4 Kennisgeving inschakelen bezwaaradviescommissie

Het voorstel sluit aan bij de beoogde invoeging van artikel 7:1b Awb en het streven naar het versterken van de bezwaarprocedure als oplossingsgerichte geschilprocedure. Nu niet voorzien is in opschorting van de beslistermijn, is de vraag of daarmee nog wel de beslistermijn van artikel 7:10, eerste lid, Awb ingeval van inschakeling van een bezwaaradviescommissie haalbaar is. Het voorstel heeft immers tot gevolg dat gewacht moet worden met het inschakelen van de adviescommissie nadat de informele afdoening is beproefd. Hiermee zal in de praktijk al gauw enige weken zijn gemoeid. In de toelichting zou hieraan aandacht besteed kunnen worden.

7. Hoofdstuk 8 van de Awb

7.1 Nadere bewijsmogelijkheid (burgerlijke lus)

De regeling van de burgerlijke lus is op zichzelf gezien voorstelbaar, maar de vraag kan worden gesteld of de Awb niet nu al voldoende andere informele mogelijkheden biedt om het probleem waarvoor dit de oplossing zou moeten zijn, het hoofd te bieden. Van die mogelijkheden wordt in de hogerberoepsprocedure bij de Raad ook vaak gebruik gemaakt. Aan de andere kant kan een codificatie van deze mogelijkheden misschien helpen om procespartijen alerter te maken op hun positie en een waarborg zijn voor procedurele rechtvaardigheid. Daarnaast biedt het nieuwe artikel de bestuursrechter de mogelijkheid om zelf te bepalen of nader onderzoek op zitting na gebruik van de burgerlijke lus nog nodig is, wat een vooruitgang is ten opzichte van de informele mogelijkheden.

In de voorgestelde regeling van de burgerlijke lus wordt gesproken van een ‘ingenomen stelling’. Dat is een begrip dat nog niet in de Awb voorkomt. In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de vraag wat bedoeld wordt met een ‘ingenomen stelling’ en wat de verhouding daarvan is tot de in artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d, Awb genoemde ‘gronden’ van het (hoger) beroep. Impliceert de opname van de term ‘ingenomen stelling’ in artikel 8:51e Awb, dat daarmee wordt erkend dat sprake is van een stelplicht in het bestuursprocesrecht? In verband daarmee rijst de vraag hoe met de burgerlijke lus moet worden omgegaan in zaken waarin nu, bijvoorbeeld bij de beoordeling van procesbelang, in de rechtspraak ontwikkelde eisen worden gesteld aan de mate van aannemelijkheid van een bepaalde stelling (schade “tot op zekere hoogte aannemelijk” of “niet op voorhand onaannemelijk”).

7.2 Tussenuitspraak

In algemene zin kan worden opgemerkt dat het goed is dat in artikel 8:80a Awb een wettelijke grondslag wordt geboden voor het doen van een tussenuitspraak voor die gevallen waarin dit nu al

datum 23 maart 2023
pagina 14 van 14

gebeurt zonder wettelijke basis, zoals bij het stellen van prejudiciële vragen en het geven van een bewijsopdracht aan een appellant.³⁰

In de toelichting³¹ wordt gesteld dat het voorziene artikel 8:80a, eerste lid, aanhef en onder c, Awb is bedoeld als extra steuntje in de rug voor de bestuursrechter om partijen passend aan te moedigen een minnelijke oplossing te beproeven. Het wordt echter niet duidelijk uit de toelichting waaruit deze behoefte blijkt. In de toelichting staat dat verwijzing naar mediation alleen zin heeft als partijen hiermee instemmen. Betekent dit niet dat de bestuursrechter dan toestemming nodig heeft voor het doen van een tussenuitspraak?

Verder kan de vraag worden gesteld welk oordeel de bestuursrechter in een tussenuitspraak gebaseerd op artikel 8:80a, eerste lid, aanhef en onder c, Awb (verwijzing naar mediation), zal (kunnen) neerleggen. Zoals ook uit de artikelsgewijze toelichting volgt,³² heeft mediation alleen nut als partijen daarvoor open staan. Zij kunnen onder begeleiding van een mediator een oplossing voor hun zaak vinden. Het lijkt niet logisch dat de rechter partijen of de mediator daarvoor in een tussenuitspraak algemene of concrete aanwijzingen geeft.

7.3 Overeenkomstige toepassing tussenuitspraken schadevergoedingsprocedures

De beoogde wijziging is het gevolg van het invoering van de burgerlijke lus en de verruiming van de mogelijkheden tot het doen van een tussenuitspraak. Een belanghebbende kan daardoor bijvoorbeeld in een tussenuitspraak duidelijkheid krijgen omtrent zijn bewijspositie ten aanzien van zijn verzoek om schadevergoeding. Het is een verbetering van de positie van die belanghebbende, maar het zal wellicht leiden tot complexer wordende schadevergoedingsprocedures.

³⁰ Het lijkt daarbij overigens niet voor de hand te liggen dat de bestuursrechter zoveel mogelijk aangeeft op welke wijze de belanghebbende daaraan kan voldoen. De belanghebbende kent zijn eigen situatie en de (eventueel) beschikbare stukken het beste. Van de bestuursrechter mag wel verlangd worden dat hij zo precies aangeeft welk 'probleem' speelt.

³¹ Memorie van toelichting, p. 42.

³² Memorie van toelichting, p. 42.