



de Rechtspraak

Centrale Raad van Beroep

President

De minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
mr. J.J.M. Uitermark
Postbus 20111
2500 EA Den Haag
p/a De heer H. Naves, RvdR.

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 25 juli 2024

onderwerp

Reactie Centrale Raad van Beroep inzake Consultatie
Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb

Geachte mevrouw Uitermark,

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

Een afschrift van deze brief stuur ik aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Rechtsbescherming), [redacted]

Opmerkingen bij het concept wetsvoorstel

1. Algemeen

De Raad kan zich op hoofdlijnen vinden in de voorgestelde wijzigingen ter versterking van de waarborgfunctie van de Awb en de daarmee gepaarde gaande verbetering van de rechtspositie van de burger. De verschillen tussen het preconsultatievoorstel en het nu voorliggende consultatievoorstel zijn niet groot. Wel is zichtbaar dat de commentaren op het preconsultatievoorstel tot verschillende aanpassingen hebben geleid. Een in het oog springende wijziging is dat niet gekozen is om in artikel 6:7 Awb verschillende termijnen voor het aanwenden van een rechtsmiddel op te nemen. De standaardtermijn blijft zes weken. Daarnaast sluit de voorgestelde aanpassing van artikel 6:11 Awb aan bij de recente verruiming van verschoonbaarheid van termijnoverschrijding. Een andere voor de rechtspraak belangrijke voorgestelde wijziging is opgenomen in artikel 3:4, tweede lid, Awb (uitbreiding van toetsing aan het evenredigheidsbeginsel).

Het consultatievoorstel ademt een meer dienstbare overheid en meer burgervriendelijkheid in bestuursrechtelijke verhoudingen. Duidelijk is dat wordt ingezet op een overheid die

datum 25 juli 2024

pagina 2 van 14

responsief en bereikbaar is voor de burger. Dit gaat wel gepaard met diverse extra formele verplichtingen waarmee meer van de overheid wordt gevraagd. Vraag is, gegeven de opmerking in de toelichting dat uitgegaan moet worden van een realistisch bestuursbeeld, of een en ander ook altijd uitvoerbaar is. Het risico op extra procedures waarin meer van de rechter wordt gevraagd, valt niet uit te sluiten. Daartegenover staat dat wordt ingezet op het verbeteren van de functie van de bezwaarprocedure, namelijk door geschilbeslechting in een vroeg stadium te stimuleren met een verplicht onderzoek naar informele afdoening. Bij succesvolle inzet mag verwacht worden dat daardoor minder vaak de stap naar de rechter wordt gemaakt. Niettemin roept de voorgestelde regeling vragen op evenals diverse andere bepalingen. Daar wordt hieronder verder op ingegaan.

2. Dienstbaarheidsbeginsel

Het dienstbaarheidsbeginsel valt goed te plaatsen in het streven om de burger (meer) centraal te stellen. Tegen het opnemen van dit beginsel in Hoofdstuk 2 van de Awb bestaat dan ook geen bezwaar. Blijkens de toelichting is het opnemen van het dienstbaarheidsbeginsel meer dan alleen symbolisch, omdat niet-naleving kan leiden tot een onzorgvuldige voorbereiding (artikel 3:2 Awb) of een onvolledige belangenafweging (artikel 3:4, eerste lid, Awb). Dit roept wel de volgende vragen op: hoe moet het begrip 'dienstbaar' worden ingevuld, hoever strekt het beginsel, en hoe intensief moet het door de bestuursrechter worden getoetst? Daarnaast blijft onduidelijk in hoeverre invoering van het dienstbaarheidsbeginsel in de rechtspraak van toegevoegde waarde zal zijn gelet op de waarborgen die al worden geboden met de artikelen 3:2 en 3:4, eerste lid, Awb.

3. Hoofdstuk 3 van de Awb

3.1 Artikel 3:4 Awb – Evenredigheidsbeginsel bij gebonden bevoegdheid in wet in formele zin

De voorgestelde toevoeging luidt hetzelfde als die was opgenomen in preconsultatieversie. De toelichting is echter grotendeels herschreven waarbij rekening is gehouden met de uitspraak van de grote kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van 1 maart 2023.¹ In het consultatievoorstel wordt ruimte gezocht om met de voorgestelde wijziging als – ultimatum remedium – te voorzien in een veiligheidsventiel. De rechter moet ook kunnen beoordelen

¹ ECLI:NL:RVS:2023:772.

datum 25 juli 2024

pagina 3 van 14

of de gevolgen van de toepassing van de wettelijke bepaling niet stroken met wat de wetgever kan hebben bedoeld of voorzien. Het gaat dan alleen om toetsing aan het evenredigheidsbeginsel bij de toepassing van een gebonden bevoegdheid en niet om exceptieve toetsing van het wettelijk voorschrift inhoudende de gebonden bevoegdheid. Daaraan staat artikel 120 Grondwet in de weg.²

Bij de preconsultatie is door de Raad de vraag opgeworpen naar de verhouding met artikel 120 Grondwet. De toelichting benadrukt nu dat met de aanvulling van artikel 3:4, tweede lid, Awb beoogd is *toepassingen* van de wet te beoordelen. Betoogd wordt dat artikel 120 Grondwet de wetgever niet belet binnen de grenzen van die bepaling (on)geschreven normen te operationaliseren en op te treden als uitlegger van de Grondwet. De formele wetgever benut, aldus de toelichting, zijn vrijheid om de uitvoering van wetten te normeren zodat daarmee binnen het kader van artikel 120 Grondwet wordt gebleven. De vraag is of met deze stellingname en de beperking tot *toepassingen* van de wet, de spanning met het toetsingsverbod wordt weggenomen. Van de rechter wordt immers verwacht om, zoals hierna nog aan bod komt, bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel het *Harderwijk*-kader te volgen. Bij de beoordeling van de geschiktheid en noodzakelijkheid van de gebonden bevoegdheid is het lastig om dan buiten het vaarwater van artikel 120 Grondwet te blijven.

Het is op termijn te overwegen om het evenredigheidsbeginsel ter gelegenheid van het schrappen of aanpassen van artikel 120 Grondwet op te nemen in de Grondwet als norm die geldt voor ieder overheidsorgaan inclusief de wetgever in formele zin. De rechter heeft dan de grondwettelijke ruimte om ook wetten in formele zin met gebonden bevoegdheden langs de meetlat van het evenredigheidsbeginsel te leggen.

In de toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen de Awb en de bijzondere wet. Betoogd wordt dat de bijzondere wet de norm en het afwegingskader geeft, terwijl de Awb bepaalt dat bij de toepassing daarvan beginselen, zoals het evenredigheidsbeginsel, in acht moeten worden genomen. De normen vullen elkaar aan. Bij een gebonden bevoegdheid gebeurt echter meer: door de aanvulling van artikel 3:4, tweede lid, Awb wordt een gebonden bevoegdheid uit een bijzondere wet gemodificeerd tot een (deels) vrije bevoegdheid. Daarmee is de werking van deze bepaling van andere aard dan gebruikelijk is voor normen opgenomen in de Awb. De verhouding tussen artikel 3:4, tweede lid, Awb (nieuw) en de

² ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, r.o. 9.7-9.10 en CBb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190, r.o. 6.2.

datum 25 juli 2024

pagina 4 van 14

bijzondere wet is in de toelichting onvoldoende duidelijk beschreven. De bijzondere wetgever kan immers altijd afwijken van de Awb, als dit maar uitdrukkelijk geschiedt. Bepaald kan worden dat de Awb of delen daarvan niet van toepassing zijn. Bovendien kan de wetgever (na wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb) heel bewust inzetten op een streng beleid, daarbij aanvaardend dat uitvoering van de wet onevenredige effecten heeft. Aan deze mogelijkheden en de verhouding met het gewijzigde artikel 3:4, tweede lid, Awb wordt in de toelichting geen aandacht besteed.

Het is in de eerste plaats aan de democratisch gelegitimeerde wetgever om te bepalen of een wettelijke regeling met gebonden bevoegdheden evenredig is. Door de toevoeging van de zinsnede aan artikel 3:4, tweede lid, Awb en de beoogde werking (toetsing van gebonden bevoegdheden door bestuur en wetgever) ligt de vraag voor of daarmee niet een inbreuk wordt gemaakt op het primaat van de wetgever in formele zin en anders dan wordt betoogd in de toelichting, de verhoudingen in de trias worden gewijzigd.

Gegeven de tekst van artikel 3:4, tweede lid, Awb moet volgens de toelichting de rechter de evenredigheid beoordelen in het licht van het doel van de wet. De rechter wordt geacht niet te toetsen of hij het besluit goed vindt, maar moet de bedoeling van de wetgever tot uitgangspunt nemen en het besluit daaraan toetsen. Deze terughoudendheid moet waarborgen dat de rechter zijn verantwoordelijkheid neemt zonder te treden in de verantwoordelijkheden van bestuur en wetgever. Helder is het voorgaande niet nu de toelichting ervan uitgaat dat het toetsingskader uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2 februari 2002³ van toepassing is en erop wordt gewezen dat het tweede lid zonder uitzondering van toepassing is op alle wettelijke voorschriften. De rechter komt volgens de toelichting in beginsel geen oordeel toe over het doel dat met de wet is beoogd, maar hij moet wel beoordelen of het gekozen middel geschikt is om het doel te bereiken en of er een minder ingrijpend alternatief is. Vervolgens moet de toepassing van de formele wet in het concrete geval worden beoordeeld in het licht van de met de toepassing te dienen doelen. Het lijkt erop dat hier meer van de rechter wordt gevraagd dan enkel de toepassing van de gebonden bevoegdheid te beoordelen, zoals eerder wordt betoogd in de toelichting, en dat de rechter de onderliggende wettelijke bevoegdheid exceptief moet toetsen. Of dit ook zo bedoeld is voor een wet in formele zin volgt niet eenduidig uit de toelichting. Onvoldoende onderscheid wordt gemaakt in de toelichting tussen gebonden

³ ECLI:NL:RVS:2022:285.

datum 25 juli 2024

pagina 5 van 14

bevoegdheden opgenomen in een wet in formele zin respectievelijk een ander type algemeen verbindend voorschrift.

Hoewel het oogmerk van de voorgestelde aanvulling van artikel 3:4, tweede lid, Awb valt te waarderen, is vooralsnog onduidelijk wat de gevolgen zijn voor de uitvoeringspraktijk en de rechtspraktijk. Te verwachten is dat het zowel voor het bestuur als de rechtspraak meer werk oplevert en dat het complexer van aard wordt. Weliswaar wordt gesproken van een ultimatum remedium, maar de bepaling is zo geredigeerd dat deze ziet op iedere toepassing van een gebonden bevoegdheid. Bovendien is niet duidelijk wat de gevolgen zijn voor in de wet opgenomen peildata, termijnen en andere harde criteria zoals bijvoorbeeld de referte-eis, al dan niet voorzien van een toelichting van de wetgever. Dient de toepassing van dit veelvuldig voorkomende type bepalingen ook te worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel?

3.2 Artikel 3:45 Awb – Uitbreiding rechtsmiddelenclausule

De wijzigingen die worden voorgesteld in artikel 3:45, tweede lid, Awb waren bij de preconsultatie nog niet opgenomen in het wetsvoorstel. Zij zijn, net als de wijzigingen in artikel 6:23 Awb, gedeeltelijk noodzakelijk vanwege de voorgestelde wijziging van artikel 6:11 Awb. Zij leiden ertoe dat voor burgers duidelijk(er) is wat de laatste dag van de bezwaar- of beroepstermijn is. Gelet hierop en gelet op de postdatering van besluiten, zoals die wordt toegelicht, zal het aantal termijnoverschrijdingen mogelijk afnemen, maar om substantiële aantallen zal dat waarschijnlijk niet gaan. Fouten in de voorlichting over het einde van de termijn zullen normaliter niet aan de indiener worden tegengeworpen. In de uitspraak van het CBb van 30 januari 2024⁴ is overwogen dat het aan de wetgever is een regeling te maken, zoals nu in het tweede lid, onder d, van artikel 3:45 Awb is neergelegd. Dat dat nu is gebeurd, valt positief te waarderen.

3.3 Artikel 3:45a Awb – Vermelden contactgegevens

Het artikel is na het eerdere commentaar van de Raad niet aangepast en in de toelichting is op de vraagpunten niet ingegaan. De enige uitbreiding betreft de terugbelregeling als er een algemeen nummer in het besluit is vermeld. Dat betekent dat de eerder opgeworpen vragen onverminderd blijven bestaan.

⁴ ECLI:NL:CBB:2024:31, r.o. 7.2.

datum 25 juli 2024

pagina 6 van 14

3.4 Artikel 3:45b Awb – Inzage stukken bij bekendmaking besluit

In de consultatieversie is het tweede lid aangepast en zijn de leden 7 en 8 aan het artikel toegevoegd. De toelichting is uitgebreid, maar deze uitbreiding ziet vooral op rechtspraak van de Hoge Raad en op waarborgen uit het Unierecht en heeft geen betrekking op de vragen die bij de preconsultatie door de Raad naar voren zijn gebracht. Die blijven dus bestaan. De aanpassing van het tweede lid leidt niet tot nieuwe opmerkingen. De toevoeging van lid 7 en 8 roept geen vragen op, behalve misschien, wetgevingstechnisch gezien, de plaats van de strafbaarstelling van overtreding van de geheimhoudingsplicht in het zevende lid. Het is toch gebruikelijk om strafbepalingen apart te regelen? In de toelichting wordt voor de strafmaat verwezen naar artikel 8.1 Wet open overheid. Ook in die wet is de strafbaarstelling separaat bij de ‘overige bepalingen’ opgenomen en niet bij de materiële bepalingen. Verder is niet geheel duidelijk hoe het begrip ‘bijzondere gevallen’ uit het zevende lid moet worden ingevuld. En is het eigenlijk niet vreemd dat wordt vastgesteld dat kennisneming door een partij de bescherming van vertrouwelijke gegevens schaadt, maar vervolgens alleen in bijzondere gevallen de toegang wordt beperkt? De toelichting op dit punt is niet echt verhelderend; wat zijn dan bijzondere gevallen? De toegevoegde leden 7 en 8 kunnen, mede gelet hierop, mogelijk wel tot extra procedures leiden. Zie verder de opmerkingen bij artikel 8:32 Awb.

3.5 Artikel 3:47 Awb – Motivering van besluiten

De toelichting is uitgebreid, ook op de punten die door de Raad bij de preconsultatie naar voren zijn gebracht. Onder meer is uitgelegd dat maatwerk ook kan worden geleverd met gebruik van standaardmotiveringen (na een lezersonderzoek). Tegen de voorgestelde wijziging bestaan nog steeds geen bezwaren. De toelichting biedt nu iets meer houvast voor bestuursorganen.

3.6 Artikel 3:51 en 3:52 Awb – Correctie van kennelijke fouten

De toelichting is enigszins aangepast, maar inhoudelijke wijzigingen zijn er eigenlijk niet. De bij de preconsultatie door de Raad naar voren gebrachte punten spelen nog steeds, behalve wat is opgemerkt bij artikel 3:51 (derde-belanghebbenden). In de consultatieversie is dat artikel met twee leden uitgebreid en is de mogelijkheid van correctie van fouten aan een termijn van vijf jaar gebonden. Met dat laatste is, weliswaar op een enigszins andere wijze dan de Raad voorstond, het voorstel van de Raad gevolgd. Anders dan de Raad indertijd voor ogen stond kiest de wetgever als startpunt van de termijn voor het (minder duidelijke) begrip vaststelling van het besluit. De regeling van artikel 3:52, tweede lid, Awb

datum 25 juli 2024

pagina 7 van 14

is met de hiervoor bedoelde uitbreiding nu ook opgenomen bij artikel 3:51 Awb. Daardoor het is probleem dat de Raad schetste voor de derde-belanghebbende waarschijnlijk voldoende ondervangen. Voor het overige blijft de vraag staan of invoering van afdeling 3.8 zorgt voor een afname van procedures (waar de wetgever van uitgaat), of dat meer wordt geprocedeerd (verwachting van de Raad) omdat een regeling als voorgesteld ook juist tot meer conflicten kan leiden. Bij de preconsultatie merkte de Raad nog op dat burgers wellicht op het verkeerde been worden gezet en dat zij de bezwaartermijn daardoor laten lopen. Met de huidige invulling van de verschoonbaarheids-rechtspraak zal dat probleem waarschijnlijk niet meer zo groot zijn.

4. Hoofdstuk 4 van de Awb

4.1 Artikel 4:12 Awb – Hoorplicht bij beschikkingen

Bij (nagenoeg) alle besluiten tot afwijzing, opschorting, herziening of intrekking en terugvordering van uitkeringen zal gelden dat deze aanmerkelijke gevolgen hebben voor de directe bestedingsruimte van de geadresseerde. Maar discussie kan bestaan over de vraag of de beslissing ook door de geadresseerde was te voorzien. In de toelichting is hierover opgenomen: 'Zo hoeft de belanghebbende ook na de wijziging in beginsel niet gehoord te worden als iemand de gegevens waarop de beslissing berust, zelf heeft aangeleverd. Als een uitkering wordt beëindigd, omdat iemand een baan heeft gevonden en de betrokkene heeft de nieuwe baan zelf gemeld, hoeft niet te worden gehoord, omdat de beschikking is gebaseerd op gegevens die de belanghebbende zelf heeft verstrekt, waarmee de beschikking voorzienbaar is. Heeft het bestuursorgaan op een andere wijze ontdekt dat betrokkene een andere baan heeft en inkomensgegevens verzwijgt, dan dient het bestuursorgaan de belanghebbende echter wel te horen voordat de uitkering wordt ingetrokken'. Daar zou tegenin kunnen worden gebracht dat iemand die kennelijk informatie verzwijgt waardoor hij meer of ten onrechte uitkering verkrijgt, weldegelijk zou kunnen voorzien dat, als dit uitkomt, zijn uitkering wordt herzien of ingetrokken. Daarnaast maakt de beperking van de uitzondering van artikel 4:12, eerste lid, Awb niet dat de artikelen 4:7 en 4:8 Awb als zodanig wijzigen. In dit kader is in het bijzonder artikel 4:8, tweede lid, Awb van belang, waarin staat dat de hoorplicht van artikel 4:8, eerste lid, Awb niet geldt als sprake is van een schending van de wettelijke verplichting om inlichtingen te verschaffen. Hoewel in de toelichting wordt erkend dat de in artikel 4:7 en 4:8 Awb opgenomen beperkingen van toepassing blijven, wordt hierover door het aangehaalde voorbeeld ook twijfel gezaaid. Ook is niet duidelijk hoe de wetgever in dit licht de in de sociale zekerheidswetten bestaande

datum 25 juli 2024

pagina 8 van 14

opschortingsprocedure bij het niet tijdig verstrekken van inlichtingen en/of verlenen van medewerking ziet. Als in dergelijke gevallen eerst gehoord zou moeten worden, boet het opschortingsinstrument als dwangmiddel om de vereiste inlichtingen en/of medewerking te verkrijgen aan kracht in. De uitbreiding van de hoorplicht zoals voorgesteld lijkt overigens in veel gevallen overbodig. Komt een bestuursorgaan tot de conclusie dat de door een belanghebbende verstrekte gegevens afwijken van de eigen bevindingen daaromtrent, dan zal een zorgvuldige voorbereiding van een te nemen besluit in het algemeen al meebrengen dat belanghebbende vooraf wordt geconfronteerd met de bevindingen van het bestuursorgaan, teneinde daarop te kunnen reageren.

4.2 Artikel 4:94a Awb – Kwijschelden schuld

Uit de toelichting wordt duidelijk dat de bestaande uitzonderingen op artikel 4:94a Awb die in verschillende wetten zijn neergelegd tegen het licht moeten worden gehouden. Zij zullen moeten worden geschrapt of opnieuw moeten worden vastgesteld als bewuste uitzondering op artikel 4:94a Awb. Onduidelijk kan echter ontstaan als de bestaande uitzondering op artikel 4:94a Awb niet tijdig worden geschrapt of herbevestigd. Het is dus van belang dat deze operatie met grote zorgvuldigheid en voortvarendheid wordt uitgevoerd.

4.3 Artikelen 4:101 en 4:103 Awb – Wettelijke vrijstelling renteverplichting

Ten opzichte van de preconsultatie wordt de wettelijke vrijstelling van de renteverplichting beperkt tot gevallen waarin een gebrek aan betalingsruimte of de schorsing van de betalingsverplichting door de bestuursrechter de reden van de betalingsregeling is. Hiertegen bestaan op zich geen bedenkingen. Het is wel voorstelbaar dat bestuursorganen uit praktische overwegingen al snel zullen aannemen dat er een gebrek aan betalingsruimte is. Daarnaast zijn er ook schulden die bestaan uit rentedragende leningen (bijvoorbeeld de bedrijfskredieten in het Bbz 2004 en de Tozo). Als hier een nadere betalingsregeling wordt getroffen of een bestaande regeling wordt gewijzigd wegens verminderde draagkracht, worden deze dan ook rentevrij?

De voorgestelde wijziging van artikel 4:103 Awb ontbrak in de preconsultatie. Met de wijziging wordt bereikt dat de vrijstelling van rente bij een betalingsregeling van het nieuwe artikel 4:101 Awb ook geldt indien bij de wet een andere regeling omtrent verzuim en de gevolgen daarvan is getroffen. Tegen die gedachte bestaan op zich geen bedenkingen. Maar enige nadere toelichting wat dat dan betekent voor gevallen waarin er een wettelijke andere regeling is, zou welkom zijn. Weliswaar is duidelijk dat een andere regeling moet wijken

datum 25 juli 2024

pagina 9 van 14

voor het nieuwe artikel 4:101 Awb als deze is vastgelegd in lagere wetgeving (zoals bijvoorbeeld in art. 41 Bbz 2004), maar als een andere regeling in een wet in formele zin is of wordt vastgelegd, zal deze niet zomaar kunnen wijken voor artikel 4:101 Awb.

5. Hoofdstuk 5 van de Awb

5.1 Wijziging artikel 5:46, derde lid, Awb

In de preconsultatie was geen wijziging van artikel 5:46, derde lid, Awb opgenomen. Onderschreven kan worden dat uit een oogpunt van uniformiteit, ter aansluiting op artikel 4:84 Awb, de woorden 'de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is', worden vervangen door: 'de vastgestelde bestuurlijke boete onevenredig hoog is'. In de toelichting wordt echter niet tot uitdrukking gebracht hoe deze wijziging zich verhoudt tot de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2 februari 2022.⁵ Daarin wordt erop gewezen dat artikel 5:46, derde lid, Awb een verbijzondering is van het evenredigheidsbeginsel waaraan afzonderlijk wordt getoetst wat impliceert dat het kader van artikel 3:4, tweede lid, Awb niet geldt. Met de voorgestelde wijziging geldt ook hier de onverkorte toets aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, Awb, zoals dat volgens de genoemde uitspraak ook geldt voor artikel 4:84 Awb.

6. Hoofdstuk 6 van de Awb

6.1 Artikel 6:7 Awb – Bezwaar- en beroepstermijn blijft zes weken

In de reactie op de preconsultatieversie zijn verschillende redenen naar voren gebracht waarom het de voorkeur verdient om vast te houden aan de huidige uniforme bezwaar- en beroepstermijn van zes weken. Dat niet langer wordt voorgesteld om artikel 6:7 Awb te wijzigen wordt dan ook positief gewaardeerd.

6.2 Artikel 6:11 Awb – verschoonbaarheid termijnoverschrijding

De voorgestelde aanpassing van artikel 6:11 Awb sluit aan bij de uitspraak van de grote kamer van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 30 januari 2024⁶ waarin een ruimere uitleg is gegeven aan het huidige artikel 6:11 Awb. Net als de voorgestelde

⁵ ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.5

⁶ ECLI:NL:CBB:2024:31. De Raad heeft deze nieuwe lijn overgenomen en toegepast in de uitspraken van 8 mei 2024 (ECLI:NL:CRVB:2024:932; ECLI:NL:CRVB:2024:935; ECLI:NL:CRVB:2024:972).

datum 25 juli 2024

pagina 10 van 14

aanpassing heeft deze verruiming tot gevolg dat de ruimte om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten wordt vergroot. Hiermee heeft het bestuur en de bestuursrechter voldoende ruimte om bij termijnoverschrijding recht te doen aan de menselijke maat en om rekening te houden met het (beperkte) doenvermogen van betrokkene. Wel vergt dit een meer op het individuele geval gerichte, en daarmee complexere beoordeling, waardoor de werklast voor bestuursorganen en voor de rechtspraak toeneemt.

6.3 Artikel 6:23 Awb – Uitbreiding rechtsmiddelenclausule

De voorgestelde wijziging van artikel 6:23, tweede lid, van de Awb wordt positief gewaardeerd. Zoals opgemerkt in de reactie op de preconsultatieversie verzacht een verwijzing naar de mogelijkheid van pro-forma beroep de termijn voor het instellen van beroep en sluit een uitgebreidere verplichting met betrekking tot de rechtsmiddelenvoorlichting aan op het beoogde doel van verbeterde informatievoorziening.

7. Hoofdstuk 7 van de Awb

7.1 Artikel 7:1b Awb – Verplicht onderzoek in bezwaar naar informele afdoening

De Raad onderschrijft het belang van het op een laagdrempelige wijze in behandeling nemen van een bezwaarschrift. Het voorgestelde artikel 7:1b Awb roept echter wel nog de nodige vragen op. Aangezien het onderzoek als een verplichting is geformuleerd moet – indien in geschil – door de rechter aan de bepaling worden getoetst. Zowel voor bestuursorganen als bestuursrechters is het daarom belangrijk dat meer toelichting wordt gegeven op vragen als: wanneer is aan de verplichting voldaan, waar zal het onderzoek uit moeten bestaan, wat wordt bedoeld met ‘afdoening’, wie mag het onderzoek verrichten (ook mediators of andere externen) en hoe wordt het onderzoek gedocumenteerd? Bovendien is het de vraag of de in het artikel opgenomen verplichting niet ook ‘doorwerkt’ in de procedure bij de rechter: ook voor die fase zou kunnen worden bepleit dat bestuursorganen een voortdurende inspanningsverplichting hebben om te zoeken naar een goede afdoening.

Anders dan in de preconsultatieversie heeft de wetgever in de consultatieversie enkele uitzonderingen op de informeel-overleg-verplichting opgenomen. Het opnemen van deze uitzonderingen is volgens de Raad waardevol, maar roept wel verschillende vragen op. In de praktijk zullen rechters en gerechtsjuristen met in elk geval uitzondering a en d uit de voeten kunnen. Als er reeds informeel overleg is gevoerd, is duidelijk dat dat niet nogmaals hoeft te gebeuren (sub a). En als aan het bezwaar volledig wordt tegemoetgekomen en derden

daarmee niet in hun belang worden geraakt is informeel overleg zinloos en dus onnodig (sub d). Overigens kan over deze uitzondering in sub d worden opgemerkt dat het de vraag is of daarvan bij de Raad veel gebruik zal (kunnen) worden gemaakt, aangezien ook in het sociaalverzekeringsrecht en bij verschillende sociale voorzieningen bezwaarmaker en derde-belanghebbenden tegengestelde belangen zullen of kunnen hebben. Bij de in sub d neergelegde uitzondering bestaat daarnaast de kans dat vragen rondom het belanghebbende-begrip opkomen. Die vragen hebben te maken met het aanmerken van derden als belanghebbende. Het bestuursorgaan zal in het kader van het voeren van informeel overleg belanghebbenden moeten selecteren en aanschrijven. Degenen die niet zijn geselecteerd blijven dus buiten het overleg. Dat is geen probleem als het informeel overleg niet tot een inhoudelijk resultaat leidt en daarna een besluit op bezwaar wordt genomen. Niet bij het informeel overleg betrokken personen die wel menen belanghebbende te zijn kunnen zich vervolgens immers tot de rechter wenden, en daar melden dat zij willen mee-procederen als belanghebbende (nog los van het bepaalde is artikel 8:26 Awb). Maar als het inhoudelijk overleg wél tot een resultaat leidt, staat de naar eigen zeggen derde-belanghebbende met lege handen. Er is geen bestreden besluit waartegen beroep openstaat.

De uitzonderingen sub b en c leiden naar de mening van de Raad eveneens tot nieuwe vragen, en niet tot een eenvoudig(er) systeem. Informeel overleg is volgens die uitzonderingen niet nodig wanneer de indiener daarop geen prijs stelt (sub b) dan wel dat hij/zij langdurig onbereikbaar is (sub c).

Ad sub b. Waaruit mag de rechter afleiden dat de indiener van een bezwaarschrift geen prijs stelt op informeel overleg? Moet dat blijken uit een expliciet standpunt of expliciete mededeling? En mag het dus ook blijken uit impliciet gedrag of het herhaaldelijk niet reageren op oproepen? En wat als de bezwaarmaker weinig constructief gedrag laat zien? Bijvoorbeeld een bezwaarmaker die in het kader van het informeel overleg uitsluitend zijn (onredelijke) standpunt herhaalt. Volgens de toelichting moeten deze uitzonderingen beperkt worden uitgelegd, maar waar de grenzen precies liggen wordt niet duidelijk.

Ad sub c. Wanneer is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden 'langdurig' en 'onbereikbaar'? De toelichting geeft hierover geen duidelijkheid. Mede gelet op de bezwaartermijn die beperkt is in tijd en hangende het onderzoek in de zin van artikel 7:1b Awb doorloopt, is het de vraag wat de betekenis van de voorwaarden is. De voorwaarden 'langdurig' en 'noodzakelijk' suggereren dat het bestuursorgaan een zaak waarin een bezwaarmaker niet reageert op een oproep niet tijdelijk op zijn beloop moet laten. Hoe vaak en hoe lang het bestuursorgaan het moet proberen wordt niet duidelijk. Dat versnelt niet de



datum 25 juli 2024

pagina 12 van 14

procedure (maar vertraagt juist) en zou via de dwangsomregeling ook kunnen leiden tot strategisch procedeedrag en meer procedures.

Het is tot slot de vraag hoe het niet nakomen van de verplichting in artikel 7:1b Awb moet worden gesanctioneerd door de rechter. Leidt het tot vernietiging, of kan een eventueel gebrek ook worden gepasseerd (bijvoorbeeld omdat in beroep overleg heeft plaatsgevonden)? De rechtspraak in studentenzaken laat bijvoorbeeld zien dat door de rechter met het niet nakomen van de WHW-verplichting voor de examencommissie om een schikking te beproeven strikt wordt omgegaan (het leidt tot vernietiging en terugwijzing). Die zaken zijn echter zowel in aantallen als in belang kleiner dan waarover dit wetsvoorstel gaat. Het verdient aanbeveling dat de wetgever in de toelichting duidelijk maakt welke consequenties aan schending van artikel 7:1b Awb moeten worden verbonden.

7.2 Artikel 7:3 Awb – Afzien van horen in bezwaar

Deels wordt verwezen naar wat hiervoor is opgemerkt over het afzien van het in artikel 7:1b Awb geregelde informeel overleg. Verder kan worden opgemerkt dat de tekst van en toelichting op de bepaling weliswaar zijn aangepast, maar dat daarmee niet volledig is tegemoetgekomen aan de eerdere opmerking van de Raad. De nieuwe formulering naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling bestuursrechtspraak van 'buiten redelijke twijfel' is enerzijds nuttig en belangrijk, maar laat anderzijds wel veel ruimte. Bovendien is het de vraag wat deze woorden betekenen c.q. in hoeverre zij afwijken van 'kennelijk'.

7.3 Artikel 7:13 Awb – Kennisgeving inschakelen bezwaaradviescommissie

Net als in de preconsultatieversie is in de consultatieversie in de toelichting geen aandacht besteed aan de termijnen die gemoeid zijn met informeel overleg en behandeling van een bezwaarzaak door een adviescommissie. De eerdere gemaakte opmerkingen over de haalbaarheid van de beslistermijn blijven daarmee bestaan.

8. Hoofdstuk 8 van de Awb

8.1 Artikel 8:51e Awb – Nadere bewijsmogelijkheid (burgerlus)

Bij de Raad wordt de burgerlus in het kader van vroege regie al geregeld toegepast. Het valt te voorzien dat partijen na codificatie (ter zitting) zullen wijzen op de mogelijkheid van de burgerlus. Teneinde langdurige(re) doorlooptijden te voorkomen zal de rechter gestimuleerd worden in het vooronderzoek op informele wijze de burgerlus toe te passen.

In de consultatieversie is de formulering ‘een ingenomen stelling schriftelijk aannemelijk maken’ gewijzigd naar ‘een beroepsgrond nader te onderbouwen’. Die wijziging is positief, omdat het beter past in het systeem. Tegelijkertijd maakt de terminologie mogelijk dat een belanghebbende in het kader van het onderbouwen van een reeds aangevoerde beroepsgrond nieuwe argumenten naar voren brengt. Aangezien de burgerlus meestal zal worden gebruikt na een zitting, zal dat kunnen leiden tot een verdere uitbreiding van het geschil waar eigenlijk verdere trechtering was beoogd.

8.2 Artikel 8:80a Awb – Tussenuitspraak

Het voorstel is niet gewijzigd ten opzichte van de preconsultatieversie. Daarom wordt verwezen naar de eerdere opmerkingen die de Raad heeft gemaakt. Daaraan wordt met betrekking tot artikel 8:80a, eerste lid, aanhef en onder c, Awb nog het volgende toegevoegd. Het is de vraag wat de meerwaarde is om het geschil in een laat stadium van de procedure en (louter) bij tussenuitspraak voor te leggen aan een conflictbemiddelaar. Hoewel codificatie voor de rechter stimulerend kan werken⁷, leert de ervaring dat partijen doorgaans na de zitting niet meer openstaan voor verwijzing naar een conflictbemiddelaar. Zoals ook onderkend in de toelichting is een voorwaarde voor mediation echter dat partijen daarmee instemmen. Vrijwilligheid en zelfbeschikking zijn immers essentiële voorwaarden voor alternatieve geschilbeslechting en mediation in het bijzonder. Dit volgt niet uit de voorgestelde wettekst. Wat wel meerwaarde zou kunnen hebben is als de bevoegdheid wordt vastgelegd door een nieuw artikel aan afdeling 8.2.2a van de Awb toe te voegen. Dat biedt meer ruimte om de bevoegdheid vroeg in de procedure, tijdens het vooronderzoek, te benutten. Een ander argument daarvoor is dat een verwijzing naar een conflictbemiddelaar gepaard kan gaan met een voorlopig oordeel over de inhoud van de zaak. Een gegeven oordeel in een tussenuitspraak is echter in beginsel definitief.

8.3 Artikelen 8:29 en 8:32 Awb – Wijzigingen met betrekking tot geheimhouding

De wijzigingen van artikel 8:29 Awb leiden niet tot commentaar. Bij de Raad wordt beperkt een beroep gedaan op artikel 8:29 Awb.

Aan artikel 8:32 Awb worden twee leden toegevoegd. Die gaan over de geheimhoudingsplicht die geldt voor kennisneming van vertrouwelijke gegevens en de straf die op schending daarvan staat (lid 3) en de toegang tot de op de zaak betrekking hebbende stukken (lid 4).

⁷ De landelijke cijfers laten zien dat de bestuursrechter thans in tegenstelling tot de familie-, burgerlijke en ook strafrechter en anders dan voorheen nauwelijks nog zaken verwijst naar mediation.

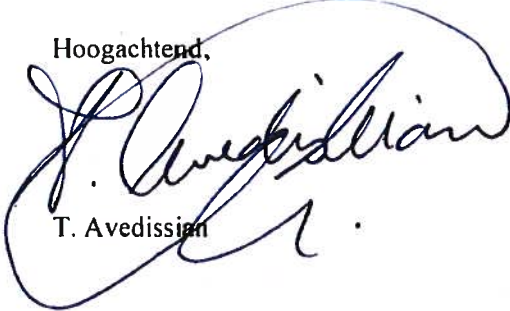
datum 25 juli 2024

pagina 14 van 14

Ad lid 3. Het is waardevol om expliciet op te nemen dat een geheimhoudingsplicht geldt, maar tegelijkertijd leidt het niet tot nieuwe inzichten of systematische wijzigingen. Met betrekking tot de strafbaarstelling wordt verwezen naar de opmerkingen bij het voorgestelde zevende lid van artikel 3:45b.

Ad lid 4. De logistiek en organisatorische mogelijkheden om te regelen dat stukken bij de rechter slechts kunnen worden ingezien en niet worden gekopieerd/verzonden is thans niet aanwezig, dan wel zeer beperkt (zoals daarvoor geschikte en beschikbare ruimtes en personele inzet).

Hoogachtend,



T. Avedissian