

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Dit kader is inmiddels vervangen door het Beleidskompas, maar het Beleidskompas was bij de start van het wetsvoorstel nog niet beschikbaar.

1. Wat is de aanleiding?

In dit wetsvoorstel komen twee ontwikkelingen samen: het streven naar een responsievere overheid, rekening houdend met een realistisch mensbeeld (naar aanleiding van het project Passend contact met de overheid en WRR-rapport Weten is nog geen doen) en het versterken van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, voorkomend uit de wens van uitvoeringsorganisaties om meer ruimte te hebben bij de uitvoering van strikte regels (Ruimte en regels, Werken aan Uitvoering, Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek). Het wetsvoorstel heeft een impuls gekregen door de kabinetsreactie op het rapport Ongekend Onrecht van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag.

2. Wie zijn betrokken?

- Burgers en bedrijven: het voorstel beoogt meer rekening te houden met doenvermogen en ruimte te bieden voor de menselijke maat.
- Uitvoeringsinstanties en (decentrale) overheden: verschillende (aangescherpte) verplichtingen, zoals vaker horen van belanghebbenden, kennelijke fouten corrigeren, evenredigheid toetsen bij gebonden bevoegdheden.
- Rechtspraak: toetsen of (aangescherpte) verplichtingen zijn nagekomen door bestuursorganen; ook zelf toetsen aan evenredigheid bij gebonden bevoegdheden, ruimere verschoonbaarheid termijnoverschrijding, partijen gelegenheid bieden voor nadere onderbouwing of nader bewijs.
- Er is een burgersessie gehouden. Uitvoeringsorganisaties en departementen zijn betrokken geweest via een klankbordgroep. In de preconsultatiefase is gesproken met de hoogste bestuursrechters en de raad voor de rechtspraak. Verder hebben toen uitvoeringsinstanties, decentrale overheden, bestuursrechters/rechtspraak, VNG, wetenschappers, enz. een reactie gegeven.

3. Wat is het probleem?

Regelgeving (waaronder ook de Awb) gaat niet op alle onderdelen uit van een realistisch mensbeeld. Mensen zijn niet in alle gevallen in staat om feilloos wetgeving en procedures te kennen en te doorgronden. Hun doenvermogen kan (tijdelijk) beperkt zijn. O.a. bij de reflectie op de kinderopvangtoeslagaffaire is gebleken dat de Awb niet altijd voldoende waarborgen biedt voor burgers tegenover de overheid. Zo is het nu niet mogelijk om een uitzondering te maken op gebonden bevoegdheden indien die zijn neergelegd in een wet in formele zin.

4. Wat is het doel?

Beoogd wordt om de burger en diens (soms beperkte) doenvermogen meer centraal te stellen, de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten, de overheid meer 'responsief' te laten handelen en bij rechtsbescherming meer ongelijkheidscompensatie te bieden aan burgers t.o.v. de overheid. Voorkomen moet worden dat burgers financieel of anderszins klem komen te zitten in procedures met de overheid, dat er geen aandacht is voor hun specifieke omstandigheden of dat het voor hen onmogelijk is om persoonlijk contact te hebben met overheidsmedewerkers.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Dit wetsvoorstel bevat aanpassingen van het bestuurs(proces)recht, om bij de besluitvorming en in bestuursrechtelijke procedures nadrukkelijk meer aandacht te besteden aan de positie van burgers en aan hun omstandigheden. Dit is niet het enige 'spoor' dat wordt gevolgd om de menselijke maat en doenvermogen meer centraal te stellen. Minstens zo belangrijk is dat (bijzondere/sectorspecifieke) wetgeving goed doordacht, evenredig en uitvoerbaar is en voldoende beslisruimte biedt, zodat besluiten kunnen worden toegesneden op het voorliggende geval. In dat kader is wetgeving doorgelicht op hardheden. Ook zijn en worden verschillende wetten aangepast door discretionaire ruimte te bieden of een hardheidsclausule

op te nemen. Verder wordt (bijvoorbeeld in het kader van Werk aan Uitvoering) aandacht besteed aan het vakmanschap in de uitvoeringspraktijk, zodat daar (ook los van wettelijke verplichtingen) oog is voor de burger en diens behoeften.

6. Wat is het beste instrument?

De verschillende voorstellen zijn het resultaat van een nadrukkelijke afweging van enerzijds het meer centraal stellen van de positie van burgers in het bestuurs(proces)recht en anderzijds het belang van uitvoerbaarheid, zeker ook als het gaat om processen met massale besluitvorming (zoals bij de Belastingdienst en grote uitvoeringsinstanties). Daarbij is ook oog gehouden voor zo veel mogelijk eenduidigheid, zonder uit het oog te verliezen dat er juist ruimte moet zijn om rekening te houden met de omstandigheden van het specifieke gevallen. Ook is rekening gehouden met de (grote) verschillen die er kunnen zijn tussen verschillende beleidsterreinen. Of de voorstellen afdoende zijn om de beoogde doelen te bereiken, is op voorhand niet met zekerheid te zeggen. Mogelijk zal na enige tijd blijken dat de Awb ook op andere onderdelen aanpassing behoeft. Daarnaast zijn sommige zaken ook mede afhankelijk van ontwikkelingen in de rechtspraak, bijvoorbeeld als het gaat om de toepassing van het evenredigheidsbeginsel en de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Het rekening houden met uitvoerbaarheid, doenvermogen e.d. bij het opstellen of wijzigen van (bijzondere) wetgeving is een doorgaand proces. Ook het op peil brengen en houden van kennis en vakmanschap is een doorgaand proces. Dit wetsvoorstel voegt daar waarborgen voor het algemene bestuurs(proces)recht aan toe. Bestuursorganen zullen hierop hun werkwijze moeten aanpassen. De ingrijpendheid daarvan is onder andere afhankelijk van de mate waarin zij nu al werken in de richting die het wetsvoorstel beoogt. Bestuursorganen die nu al veel oog hebben voor menselijke maat en doenvermogen en daar hun beleid en processen al op aanpassen, zullen veel beperkter aanpassingen moeten doen dan bestuursorganen die meer efficiency en 'regel is regel' voorop hebben staan. De aanpassingen leiden naar verwachting tot minder of kortere procedures, ook doordat mensen meer procedurele rechtvaardigheid ervaren.

De verschillende voorstellen zijn regelmatig breedvoerig besproken in een klankbordgroep, waaraan uitvoeringsinstanties en departementen deelnamen. Verder is in de preconsultatiefase nadrukkelijk en concreet gevraagd naar de gevolgen van de voorstellen voor (de werkwijze van) bestuursorganen en rechterlijke instanties. De gevolgen worden verschillend ingeschat. Het vaker contact opnemen met burgers en het vaker horen vraagt bij sommige organisaties om training van medewerkers, maar kan ook meer tijd kosten. Het kan echter ook tijdsbesparing opleveren, doordat bezwaren worden ingetrokken of geschillen anderszins eerder worden beëindigd. Verder is veel opgemerkt dat medewerkers die aanvragen of bezwaren behandelen, niet altijd voldoende zijn toegerust om te kunnen beslissen of wegens onevenredigheid een uitzondering moet worden gemaakt. Dat vraagt dus om behandeling van een deel van de aanvragen of bezwaren op een ander niveau of in een ander verband. Het begrijpelijk motiveren van besluiten vergt bij sommige bestuursorganen (eenmalige) aanpassing van standaardformuleringen in modelbesluiten. Sommige bestuursorganen besteden daar zelf al veel aandacht aan. Tot slot zijn op verzoek verschillende onderzoeken gedaan door wetenschappers, o.a. over het horen in bezwaar.