

Reactie op de consultatie tbv het voorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb

Algemeen en samenvatting

Het wetsvoorstel bevat belangrijke verbeteringen voor het meer burgervriendelijk maken van de Awb. Die benadering sluit, zoals in de toelichting opgemerkt, aan bij de doelstelling van de Awb.

Bij de opstelling van het voorstel is in belangrijke mate gereageerd op wensen die naar voren zijn gekomen bij de kinderopvang toeslag affaire. Daardoor berust het niet op een grondige analyse van de vraag wat de belangrijkste problemen zijn in de verhouding tussen burger en overheid waarin de wet verbetering zou kunnen brengen. Zo heeft de staatscommissie rechtsstaat aangedrongen op verdergaande wijzigingen, en hieronder wordt daar ook voor gepleit.

Toch is het niet raadzaam om te wachten op een nadere analyse of ontwerpen van nieuwe voorstellen die de voortgang van het wetsvoorstel in consultatie kunnen vertragen. Dit bevat wijzigingen die een urgent karakter hebben, en een aantal duidelijke verbeteringen inhouden. Daarnaast kan worden nagedacht over verdergaande wijzigingen, die ook goed kunnen passen binnen het bredere streven van het kabinet tot versterking van de rechtsstaat.

Hieronder onderscheid ik drie invalshoeken die samenhangen met drie knelpunten in de verhouding tussen burger en overheid:

- het tekortschieten van het doenvermogen van de wetgever om alle gevallen die onder de regels vallen, volledig te voorzien, waardoor schrijnende en onvoorziene toepassingen niet te vermijden zijn zonder toetsing aan de beginselen van behoorlijk bestuur
- het tekortschieten van het dienvermogen van de burger om altijd op goede wijze met het rechtssysteem om te gaan
- de lokettenjungle – fragmentatie van procedures en van de uitvoeringsorganisaties – waardoor het probleem van de burger wordt opgeknipt in verschillende procedures en vaak bij verschillende loketten.

Voor wat het eerste punt betreft onderschrijf ik graag de voorstellen die zijn gedaan, bij het tweede punt wijs ik vooral op de noodzaak van begeleiding omdat het bevorderen van een rechtsstatelijke cultuur (in de woorden van de staatscommissie rechtsstaat) bij dit punt essentieel is. Ten aanzien van het derde punt, dat in het wetsvoorstel nauwelijks wordt geadresseerd maar tot de meest zwaarwegende knelpunten behoort, doe ik enkele voorstellen.

Drie invalshoeken voor verbetering verhouding burger – overheid

Het kan behulpzaam zijn om, zonder een uitvoerige analyse te maken, een onderscheid te maken tussen drie invalshoeken van waaruit verbeteringen kunnen worden beoordeeld.

De eerste betreft het gegeven dat strikte toepassing van wet- en regelgeving kan leiden tot schrijnende, en daarom onaanvaardbare resultaten. Het rechtssysteem leidt hier tot uitkomsten die alleen door een wijziging van de regels binnen dat systeem opgelost kunnen worden. Daarom wordt voorgesteld meer gewicht toe te kennen aan beginselen van behoorlijk bestuur, zodat strikte toepassing van wetgeving in die gevallen wordt vermeden. Het evenredigheidsbeginsel zoals dat in het voorstel wordt verbreed, is daarom belangrijk. Deze codificatie kan ook de ontwikkeling in de

jurisprudentie, die al op gang is gekomen, ondersteunen. Zij sluit aan bij het privaatrecht, waar strikte toepassing van de wet soms ook moet wijken voor de redelijkheid en billijkheid.

Ik onderschrijf graag het belang van de voorstellen over de beginselen van behoorlijk bestuur.

De tweede invalshoek betreft de erkenning dat het doenvermogen van de burger vaak veel beperkter is dan de wetgever veronderstelt. In woorden van de WRR: het rechtssysteem gaat uit van een onrealistisch mensbeeld.

Het voorstel bevat een reeks bepalingen om beter rekening te houden met het doenvermogen van de burger. Belangrijk als basis is het opnemen van het dienstbaarheidsbeginsel in hoofdstuk 2 Awb. Als uitwerking daarvan zijn bepalingen opgenomen over beter motiveren, beter informeren en betere ondersteuning van de burger.

Hierbij past wel een kanttekening. De bepalingen moeten niet tot formalisme leiden, maar integendeel gezien worden als stimulans en weerspiegeling van de burgergerichte cultuur bij de uitvoeringsorganisaties. De staatscommissie spreekt in dit verband van een 'rechtsstatelijke' cultuur die te vaak ontbreekt. Het lijkt een illusie te denken dat deze bepalingen als het ware vanzelf tot een andere cultuur zullen leiden. De ervaringen met de informeel bedoelde bezwaarprocedure in de Awb bewijzen dat. Een belangrijke verbetering is wel bereikt door het project *Passend (Prettig) contact met de overheid (PCMO)* van het ministerie van BZK, dat in de toelichting ook aandacht krijgt. Door best practices te ontwikkelen, door informatie uit te wisselen en door op verschillende andere manieren een burgergerichte werkwijze te stimuleren, is er een vorm van professionaliteit rondom de bezwaarprocedure ontwikkeld die, hoewel nog niet overal wordt toegepast, toch als professionele standaard wordt gezien. Wil men met de nieuwe bepalingen over een meer burgergerichte benadering in de praktijk resultaten boeken, dan is het onontbeerlijk om te zorgen voor een op met PCMO vergelijkbare begeleiding. Juist door de stimulerende werking van PCMO konden met financieel beperkte middelen aanzienlijke en blijvende resultaten worden bereikt. Het ligt voor de hand deze begeleiding in te passen in het bredere streven tot versterking van de rechtsstaat.

De derde invalshoek betreft het gegeven van de compartimentering en fragmentering van procedures en de overheidsorganisatie. Daardoor heeft de burger voor een bepaalde aangelegenheid of voor de oplossing van een probleem vaak te maken met een veelheid van procedures en loketten. De staatscommissie spreekt in dit verband van een lokettenjungle. Dit probleem is hardnekkig en hangt samen met de complexiteit van de wetgeving en met de versplintering jegens de burger van de overheidsorganisatie. Vereenvoudiging van wetgeving en een meer burgervriendelijke inrichting van de uitvoering zijn daarom noodzakelijk, en daar wordt ook op ingezet. Maar dit is wel een proces van vele jaren, met ook een zodanige complexiteit en belemmeringen dat een bevredigend eindresultaat niet op redelijke termijn in het verschiet ligt.

Daarom zou in het kader van der Awb gezocht moeten worden naar voorzieningen die de nadelen van de lokettenjungle voor burgers kunnen verminderen. Voorstellen daartoe worden nu niet gedaan. Dat is begrijpelijk omdat zij nadere studie kunnen vergen. Toch meen ik dat betrekkelijk eenvoudig al een begin kan worden gemaakt. Daartoe noem ik hieronder een drietal mogelijkheden, die wel op kortere termijn gerealiseerd kunnen worden.

Integrale procedures en integrale geschilbeslechting

- A. Korte bezwaartermijn belemmert integrale beoordeling (financiële besluiten)

Er bestaan in het algemeen sterke argumenten om de korte termijn van zes weken voor bezwaar te laten vervallen. Die korte termijn beperkt de toegang tot de rechter, en er zijn onvoldoende goede argumenten om die te handhaven. Ik heb dat uiteengezet in een artikel in het Nederlands Juristenblad van dit jaar voor financiële besluiten waar geen derden bij betrokken zijn. Ik volsta met een verwijzing daarnaar (NJB 2024, p. 669 ev). De staatscommissie rechtsstaat pleit voor een termijn van een half jaar in verband met het beperkte doenvermogen van de burger; de Enquêtecommissie stelt een bezwaartermijn van een jaar voor.

Ook voor de problematiek van de fragmentering van besluitvorming heeft de korte termijn voor bezwaar een nadeel: de fragmentering wordt erdoor versterkt. In alle gevallen waarin door één of meer bestuursorganen besluiten jegens een burger worden genomen die met elkaar samenhangen, komen die besluiten na zes weken op zichzelf te staan. Tegen ieder besluit moet afzonderlijk bezwaar worden gemaakt, zij kunnen niet gezamenlijk in bezwaar of door de rechter worden beoordeeld, en als de burger het verkeerde besluit aanvecht worden zijn bezwaren in het geheel niet behandeld. Om een voorbeeld te geven: wanneer de overheid een toeslag definitief vaststelt, kan het zijn dat die lager uitvalt dan het voorschot op de toeslag dat is uitbetaald. Er worden dan achtereenvolgens verschillende besluiten genomen: eerst het vaststellen van de definitieve toeslag, dan het besluit om vast te stellen hoeveel terugbetaald moet worden, en vervolgens een besluit tot invordering van het teveel betaalde. Bij dit soort ketenbesluitvorming moet de burger tegen ieder besluit afzonderlijk opkomen, en moet in bezwaar en in beroep steeds alleen dat ene besluit worden beoordeeld. Formele rechtskracht na zes weken van een eerder besluit verhindert een toetsing bij beoordeling van een volgend besluit.

Het laten vervallen van de korte termijn voor bezwaar zou betekenen dat de burger niet direct tegen het eerste besluit in het geweer hoeft te komen, maar vervolgbesluiten kan afwachten om de besluiten gezamenlijk aan te vechten. In bezwaar en beroep kunnen zij dan tegelijk, en dus integraal, beoordeeld worden.

Wetstechnisch is een langere bezwaartermijn eenvoudig te realiseren. Bestuursorganen kunnen in de praktijk al een langere termijn hanteren, zoals in toenemende mate gebeurt. Zie daarover het artikel in het NJB.

B. Optreden als één bestuursorgaan eenvoudiger maken

De complexiteit van wetgeving en van de organisatie van het openbaar bestuur bestuursorganen brengen regelmatig met zich mee dat de burger voor een bepaald probleem of voor een bepaalde aangelegenheid met verschillende bestuursorganen te maken heeft. Een burgervriendelijke overheid zou ernaar moeten streven zoveel mogelijk als één overheid, dus als één bestuursorgaan met de burger in contact te treden. Dat willen de secretarissen-generaal van de ministeries ook realiseren, getuige hun brief van 12 januari j.l. aan de kabinetsinformatie. Eenvoudig is dat niet, maar de Awb zou dit wel zoveel mogelijk moeten faciliteren.

Afdeling 3.5 over coördinatie van samenhangende besluiten geeft daarvoor een regeling, die soms nuttig is, maar toch wel enigszins ingewikkeld blijft. Men zou daarom kunnen denken aan een veel eenvoudiger regeling, waarbij het bestuursorganen gemakkelijk wordt gemaakt dat één bestuursorgaan optreedt namens de andere betrokken bestuursorganen. De burger heeft dan met één bestuursorgaan te maken, en hoeft zich niet tot verschillende loketten te wenden. Om de gedachten te bepalen is hieronder een bepaling geformuleerd die geschikt zou kunnen zijn om dit doel te bereiken. Het gaat er om een eenvoudig handvat te bieden, dat in dit stadium niemand tot

iets verplicht, maar gebruikt kan worden om in de praktijk de één loket benadering verder te verkennen.

Deze benadering zou bijvoorbeeld toepassing kunnen vinden in het sociaal domein, wanneer een burger financiële ondersteuning aanvraagt, en regelingen van twee (of meer) bestuursorganen daarvoor mogelijkheden bieden. Eén bestuursorgaan kan dan jegens de belanghebbende voor beide bestuursorganen de besluiten nemen, die zo nodig op elkaar afgestemd kunnen zijn. Een ander voorbeeld is een burger met betalingsproblemen die een schuld heeft aan twee bestuursorganen. Een verzoek om (gedeeltelijke) kwijtschelding of een betalingsregeling kan dan op één plaats worden behandeld. Dit voorbeeld geeft ook aan dat dit niet alleen in het belang van de burger is, die slechts met één bestuursorgaan te maken heeft, maar ook efficiënt kan zijn voor de overheid. Immers, de financiële mogelijkheden van de burger behoeven niet meer door verschillende bestuursorganen te worden onderzocht, maar slechts één keer op één plaats.

Deze benadering zou verder doordacht moeten worden. Denkbaar is dat op den duur elders in de wetgeving wordt voorgeschreven dat deze regeling in bepaalde gevallen steeds wordt toegepast.

De bepaling zou bijvoorbeeld na afdeling 3.5 geplaatst kunnen worden.

Wel lijkt mij zeker de lokettenproblematiek voor de burger langs deze weg eerder verminderd kan worden dan door een operatie tot vereenvoudiging van wetgeving. Daarvoor moet volgens de secretarissen-generaal tien jaar worden uitgetrokken.

Voorbeeld van een mogelijke bepaling:

Artikel 3:30.

1. Bestuursorganen kunnen afspreken dat zij in een bepaalde aangelegenheid jegens een belanghebbende of groep van belanghebbenden als één bestuursorgaan zullen handelen.
2. De afspraak wordt in een schriftelijke overeenkomst vastgelegd, waarbij ook de nodige mandaten en volmachten kunnen worden verleend. Wordt de afspraak voor een bepaald geval gemaakt, dan is schriftelijke vastlegging niet vereist, en is artikel 10:5 lid 2, tweede volzin niet van toepassing.
3. Voor bezwaar en beroep op de rechter gelden de regels die van toepassing zijn bij het handelen van het deelnemende bestuursorgaan dat bij de overeenkomst is aangewezen. Is geen bestuursorgaan aangewezen, dan kan de belanghebbende die keuze maken.

Uit de inbreng van de ombudsman van Rotterdam in deze consultatie blijkt dat zich een soortgelijke problematiek voor kan doen op het terrein van de ombudsman. Denkbaar is dan dat de bepaling voor dat gebied als volgt van overeenkomstige toepassing wordt verklaard:

Artikel 9:37

1. Artikel 3:30 is van overeenkomstige toepassing op de klachtbehandeling door een ombudsman.
2. Aan de overeenkomst kan mede worden deelgenomen door een klachtinstantie die geen ombudsman is.

C. Integrale geschilbeslechting

De veelheid van loketten en procedures leidt ook tot opsplitsing van de problematiek van de burger bij de rechter. Achter ieder loket doemt een aparte geschilbeslechtsprocedure op. De bevoegdheid van de bestuursrechter is in beginsel beperkt tot besluiten, met als gevolg dat de burger, zelfs wanneer hij slechts met één loket te maken heeft, zijn geschil soms deels bij de bestuursrechter (voor het besluit gedeelte) en de burgerlijke rechter (voor de rest) aanhangig moet maken.

Integrale geschilbeslechting van hetgeen speelt in de rechtsverhouding tussen burger en bestuur is daardoor niet mogelijk. Van veel kanten wordt daarom aangedrongen op verbreding van de bevoegdheid van de bestuursrechter. De staatscommissie rechtsstaat doet dit, en verwijst daarbij ook naar het rapport van de commissie Schueler van de Vereniging voor Bestuursrecht. Een veel ruimere bevoegdheid van de bestuursrechter is inderdaad nodig, wil integrale geschilbeslechting in de rechtsverhouding tussen burger en overheid in het algemeen mogelijk worden. Dit vergt nog de nodige studie, die het kader van dit wetsvoorstel te buiten gaat, maar wel noodzakelijk is.

Wel verdient het overweging om in dit kader een veel minder ingrijpende stap te nemen door op terreinen waar dit in het bijzonder knelt, een meer specifieke voorziening voor integrale geschilbeslechting tot stand te brengen. Het vorige kabinet had daartoe voor het sociale domein al besloten, en een regeling opgenomen als onderdeel van het wetsvoorstel resultaatgericht beschikken. De Raad van State was positief over de gedachte van integrale geschilbeslechting, al had hij wel opmerkingen bij de uitwerking. Om heel andere redenen is echter besloten het wetsvoorstel niet verder door te zetten (brief van de staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 4 oktober 2023, Kamerstukken II 2023-2024, 29538, nr. 353).

Deze regeling is dus al uitgewerkt, en zou ook in de Awb opgenomen kunnen worden, zoals oorspronkelijk de bedoeling was. Zij kan dan ook gebruikt worden op andere terreinen dan het sociaal domein. Hiermee zou binnen een korte termijn een stap gezet kunnen worden op een terreinen waar de problematiek bijzonder knelt. Daardoor kan ervaring opgedaan worden voor een verdere verbreding.