

**Van:**

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)  
Postbus 778  
2300 AT Leiden

**Aan:**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
T.a.v. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevr. Judith Uitermark  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

Leiden, 29 juli 2024

**Betreft:** Versterking waarborgfunctie Awb

Excellentie,

Hierbij geeft het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) een reactie op de internetconsultatie voor het Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb.

**Algemeen**

De Awb heeft al van begin af aan tot doel de belangen en zienswijzen van de burger in acht te nemen bij bestuurlijk handelen en bestuurlijke beslissingen. De doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel om de waarborgfunctie van de Awb te versterken, juicht het NJCM toe en wij onderschrijven de voorstellen die worden gedaan, zoals uitbreiding van het evenredigheidsbeginsel. Desalniettemin zien we enkele punten van aandacht die naar ons inzicht aanpassing en/of nadere uitwerking behoeven. De bijdrage gaat eerst in op een meer algemene noot bij het wetsvoorstel alvorens verschillende aspecten concreet uit te lichten.

Uit de inleidende opmerkingen van de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) blijkt dat het voorstel beoogt de dienstverlening door de overheid te verbeteren, het maatwerk en de menselijke maat in het bestuursrecht te versterken en laagdrempelige geschilbeslechting te bevorderen. De overheid moet betrouwbaar, dienstbaar en rechtvaardig zijn. Maar ook de rechterlijke macht moet mensen in bescherming (kunnen) nemen wanneer dit nodig is.

In de afgelopen jaren zijn steeds vaker verhalen naar boven gekomen van burgers die de dupe werden van 'hard' beleid of een te strenge interpretatie van wet- en regelgeving; of van bestuursorganen die zich onverbiddelijk opstelden tegenover burgers. Voorop staat dat bestuursorganen zich zelf bewust van fundamentele rechten opstellen bij de uitvoering van hun taken. Het wetsvoorstel biedt daar mooie voorstellen toe. Om de waarborgfunctie van de Awb te versterken, moet ook de rechtsbescherming en rechtspositie van de burger centraal staan. Want nieuwe verplichtingen voor bestuursorganen brengen hopelijk een goed begin, maar hoe kunnen deze verplichtingen en rechten daadwerkelijk in de uitvoering gewaarborgd worden? Versterkt het wetsvoorstel concreet de rechtspositie van de burger? Welke handvatten biedt het de rechter en de burger om rechtsbescherming te bieden of te krijgen? Het NJCM acht het noodzakelijk dat deze vragen worden geadresseerd in het wetsvoorstel.

In deze brief gaat het NJCM in op verschillende onderwerpen die zij het meest prangend acht, passend bij de doelstellingen van het NJCM. De onderwerpen zijn de dienstbare overheid, het recht tot toegang tot het bestuur, verschoonbare termijnoverschrijding en individuele geschilbeslechting en rechtsbescherming.

### **De dienstbare overheid**

In het nieuwe artikel 2:4a wordt bepaald: *“Het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op.”*

Wij willen aandacht vragen voor een nadere uitwerking van het begrip ‘dienstbaar’. Het begrip is een open norm en geeft aanleiding tot veel vragen. De Memorie van Toelichting geeft weinig aanknopingspunten voor de toepassing van dit artikel. NJCM zou graag antwoord op die vragen willen zien in het wetsvoorstel. Algemene vragen zoals wat wel en niet onder het begrip ‘dienstbaar’ valt, tot uitvoeringsvragen zoals hoe dit begrip zich verhoudt tot het werkveld van de handhaving en de (bestuurlijke) boete, waarin van een overheid wordt verwacht dat zij zorgt voor herstel van overtredingen en hoe gewaarborgd wordt dat een bewuste overtreder geen misbruik maakt van dit artikel.

Het NJCM wijst erop dat het opnemen van het dienstbaarheidsbeginsel alsmede daarmee samenhangende zorgplicht op dit moment niet meer dan de codificatie betreft van de huidige verplichtingen voor de overheid, voortvloeiend uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast acht het NJCM het onwenselijk dat binnen het huidige wetsvoorstel geen mogelijkheid voor burgers is om zich te beroepen op het dienstbaarheidsbeginsel.

Verder kan er bij ambtenaren een grote mate van onzekerheid zijn over de vraag wat het dienstbaarheidsbeginsel in de Awb betekent voor de besluitvorming en dienstverlening door de overheid. Daarom vraagt het NJCM aandacht voor de afweging tussen de dienstbare overheid en het belang van bescherming van ambtenaren vanuit het goed werkgeverschap van de overheidswerkgever. Wij stellen daarom voor, dat er in het wetsvoorstel een uitzondering wordt gemaakt voor situaties waarin de veiligheid van medewerkers in het geding kan komen, zoals bijvoorbeeld bij BIBOB dossiers en handavingsdossiers.

### **Het recht op toegang tot het bestuur**

De aandacht voor een dienstbaar en responsief bestuur heeft een aanvulling. Bestuursorganen werken regelmatig beschikkingsvrij (met name in het jeugd- en bijstandsrecht). Verzoeken van burgers worden bijvoorbeeld niet als aanvraag behandeld waardoor de reactie van het bestuursorgaan hierop geen besluit in de zin van de Awb is. In sommige gevallen wordt het indienen van een aanvraag bemoeilijkt door veel handelingen te vragen en aanvullende eisen te stellen. Ook dit heeft vaak als gevolg dat burgers geen beschikking krijgen. De burger valt zonder besluit buiten bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De rechter kan een verzoek uiteindelijk toch als aanvraag en een reactie hierop toch als besluit aanmerken, maar dan moet de burger in eerste instantie wel weten dat hij naar de rechter kan stappen. Die informatie over de mogelijkheid tot bezwaar en beroep moet het bestuursorgaan in een schriftelijke beslissing vermelden. Zonder die schriftelijke beslissing van het bestuursorgaan krijgt de burger die informatie niet en zullen veel mensen niet weten dat rechtsbescherming wellicht openstaat.

In het wetsvoorstel vullen artikelen 3:45, tweede lid, 3:45a en 3:45b Awb de informatieplicht van het bestuursorgaan aan. Dit voorstel versterkt hopelijk de laagdrempelige toegang tot de rechter. Het bestuursorgaan kan echter de toegang tot deze informatie en rechtsbescherming beperken door de toegang tot 'een besluit' anders vorm te geven. Deze beschikkingsvrije manier van werken past bovendien niet in het idee van een dienstbaar en responsief bestuur. Toegankelijke procedures zijn essentieel voor burgers om 'hun recht' te krijgen.

Een toegankelijke aanvraagprocedure of een dienstbaar bestuursorgaan dat een verzoek of melding ambtshalve behandelt als aanvraag zijn essentieel. Het past bovendien binnen het dienstbaarheidsbeginsel om eventueel contact op te nemen met de burger wanneer twijfel bestaat of een aanvraag is ingediend. Om aan te sluiten op de doelstellingen van het wetsvoorstel, namelijk het dienstbaarheidsbeginsel en laagdrempelige geschilbeslechting, is het van belang dat het voorstel ingaat op het recht op toegang tot het bestuur.

Daaraan toegevoegd, acht het NJCM het ook wenselijk dat in het kader van recht op toegang tot het bestuur de voorgestelde burgerlus ook in de bezwaarfase wordt opgenomen. Het is echter niet ondenkbaar dat er ook tijdens een bezwaarfase een situatie is waarbij een burgerlus uitkomst kan bieden. Immers, ook tijdens de bezwaarfase kan het bijvoorbeeld nodig zijn om een inwoner extra gelegenheid te geven om zijn argumentatie nader te onderbouwen of te bewijzen.

#### **Verschoonbare termijnoverschrijding**

In januari 2024 heeft een grote kamer van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) bepaald, dat er bij termijnoverschrijding vaker rekening moet worden gehouden met bijzondere omstandigheden op basis waarvan termijnoverschrijding verschoonbaar kan zijn. In alle gevallen is maatwerk noodzakelijk, waarbij de context van belang is. Niet enkel in gevallen waarin de indiener geen enkel verwijt kan worden gemaakt, kan een verschoonbare termijnoverschrijding worden aangenomen. Ook als de indiener een gering verwijt treft, kunnen er redenen zijn dat een termijnoverschrijding alsnog verschoonbaar is.

Deze maatwerk-aanpak is in het nieuwe artikel betreffende verschoonbare termijnoverschrijding (artikel 6:11 Awb) ons inziens onvoldoende opgenomen. Zo is nu niet terug te zien, dat er ook rekening moet worden gehouden met de belangen van derden. Het NJCM vraagt om dit alsnog op te nemen in het wetsvoorstel.

#### **Individuele geschilbeslechting en rechtsbescherming**

Het wetsvoorstel neemt ook als uitgangspunt dat besluitvorming doelmatig en effectief moet zijn. Dit uit zich bijvoorbeeld in de informalisering van de besluitvorming en de nadruk op individuele geschilbeslechting zoals het voorgestelde artikel 7:1b Awb. Het risico is echter dat hiermee grootschaliger en systematische problemen minder snel aan het licht komen. De toelichting bij artikel 7:1b licht niet toe hoe een terugkerend probleem kan worden gesignaleerd en indien nodig voor de rechtsbescherming bij de rechter terecht kan komen.

Hoe wordt omgegaan met de gesprekken die zijn gevoerd en de keuzes die in het proces zijn gemaakt? Bovendien veronderstelt het artikel een mondige burger, met kennis van zaken, om na overleg - en overtuigingskracht van het bestuursorgaan - de bezwaarprocedure alsnog door te zetten. De noodzaak tot het effectief en doelmatig afhandelen van de vele bezwaarschriften die worden ingediend, onderschrijven wij maar welke waarborgen worden getroffen om structurele problematiek te signaleren en ook kwetsbare mensen zonder enige juridische kennis de mogelijkheid tot rechtsbescherming te blijven bieden?

Wellicht kan de adviescommissie uit artikel 7:13 Awb hier meer richting aan geven? Misschien kan het bestuursorgaan verplicht worden de burger te informeren over zijn rechten?

Daarnaast merken we graag op dat de waarborgfunctie van de Awb op meer vlakken gericht is op het individu, en minder op algemene of collectieve belangen in het bestuursrecht. Dit zou aangevuld kunnen worden met een sterkere rol voor de amicus curiae in artikel 8:12b Awb. Algemene en collectieve belangenorganisaties zijn immers bij uitstek in staat om structurele problemen op de kaart te zetten en kwetsbare, onzichtbare belangen te behartigen.

**Tot slot**

Het NJCM hoopt dat u onze aandachtspunten en adviezen mee wilt nemen bij het vervolg van het wetsvoorstel en is graag bereid tot een nadere toelichting.

Hoogachtend,



Daun Hwang  
Vicevoorzitter NJCM