

Reactie op internetconsultatie

Wet versterking waarborgfunctie Awb

Graag spreken we onze waardering uit voor de inspanningen die worden geleverd om de waarborgfunctie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te versterken. Ons inziens is deze wetgeving van cruciaal belang voor het bevorderen van rechtvaardigheid, transparantie en vertrouwen in het bestuursrechtelijke proces. En draagt het hiermee bij aan de versterking van de rechtsbescherming voor alle burgers.

We zijn dan ook positief over het wetsvoorstel. Ondanks dat een gedeelte van de wijzigingen slechts een codificering van de bestaande praktijk, jurisprudentie en eerdere memorie van toelichting betreft, vinden we het wenselijk dat die bestaande praktijk nu in de wet wordt opgenomen. Want de in het bestuursrecht gespecialiseerde juristen kennen deze bestaande praktijk uiteraard en doen daar met regelmaat succesvol een beroep op. Maar in vrijwel alle bestuursrechtzaken is er geen verplichte procesvertegenwoordiging. Voor een burger is het onmogelijk om alle jurisprudentie te kennen. Daarom zijn we blij dat ook zaken die juridisch weinig lijken te gaan veranderen, opgenomen zijn in dit wetsvoorstel, zodat de kenbaarheid voor burgers vergroot wordt.

Maar dit brengt ons wel bij het eerste punt waar we aandacht voor willen vragen in het kader van onderhavige wetsvoorstel. Namelijk de begrijpelijkheid van deze wet zelf.

1. Zorg ervoor dat de Awb begrijpelijk is

Een van de kernpunten van het wetsvoorstel is de begrijpelijkheid. Besluiten moeten op een voor belanghebbende begrijpelijke wijze worden gemotiveerd. Hiermee wordt er van bestuursorganen iets verwacht, waar de wet zelf op dit moment helaas nog niet aan voldoet. Want de Awb is, ook met de voorgestelde wijzigingen, voor de gemiddelde burger verre van begrijpelijk. Ondanks dat het wetsvoorstel tot stand gekomen is, omdat er nadrukkelijk meer oog moet zijn voor de positie en belangen van kwetsbare burgers, lijkt dit uitgangspunt bij het formuleren van de wetteksten nog niet te zijn meegenomen.

We willen de wetgever daarom uitdagen om niet alleen van bestuursorganen te verwachten dat zij zorgen dat besluiten begrijpelijk zijn voor de belanghebbende(n). Maar om als wetgever zelf ook te zorgen voor begrijpelijke teksten. En dus voor een begrijpelijke wet. In een rechtsstaat waarbij voldoende aandacht is voor de belangen van de burgers, moet de burger in staat worden gesteld de wettekst te begrijpen. Want een beroep doen op je recht wordt vele malen lastiger als je de wettekst niet begrijpt.

Bij begrijpelijkheid van teksten hoort ook dat er reële verwachtingen worden geschept. Dit brengt ons bij het tweede punt waar we aandacht voor willen vragen.



2. Schep reële verwachtingen

Op diverse punten schept de beoogde wettekst bij de rechtzoekende burger mogelijk verwachtingen die niet reëel zijn. Daarbij hebben we drie voorbeelden.

Allereerst het dienstbaarheidsbeginsel (art. 2:4a Awb). Doordat er verder niet is uitgewerkt wat hiermee bedoeld wordt, kan de burger de valse verwachting krijgen dat het bestuursorgaan de burger altijd geeft of kan geven wat de burger vraagt. De tekst geeft nu namelijk aan dat het bestuursorgaan zich (altijd) dienstbaar opstelt en de burger kan dit interpreteren dat het bestuursorgaan daarmee ook de belangen van de burger altijd voorop stelt. Dat klinkt in eerste instantie wellicht niet verkeerd, misschien zelfs goed. Maar van belang is om te realiseren dat het in veel gevallen niet gaat om het belang van een individuele burger. En dat er vaak ook andere belanghebbenden zijn. Er kan sprake zijn van tegenstrijdige belangen tussen verschillende partijen, ook tussen burgers onderling. Het is belangrijk dat de burger dan weet tot hoever de dienstbaarheid gaat, en dat het bestuursorgaan zich ook dienstbaar dient op te stellen tegenover de andere belanghebbenden. Het uitgangspunt van dienstbaarheid is goed, maar vereist dus nog verdere concrete invulling om valse verwachtingen te voorkomen.

Ten tweede de verschoonbare termijnoverschrijding (art. 6:11 Awb).¹ Er wordt beoogd om de ruimte te vergroten om een te laat ingediend bezwaar- of beroepschrift verschoonbaar te achten wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden. De burger die zijn recht wil halen, vindt mogelijk al snel dat er sprake is van bijzondere persoonlijke omstandigheden. En zal dan teleurgesteld worden wanneer in beroep/bezwaar blijkt dat deze omstandigheden niet zwaar genoeg zijn om te zorgen voor een verschoonbare termijnoverschrijding. Daarom is het belangrijk om ook hier reële verwachtingen te scheppen.

Als derde voorbeeld waarbij het belangrijk is om reële verwachtingen te scheppen, willen we ingaan op het vaker horen bij financiële beschikkingen (art. 4:12 Awb). Bestuursorganen zullen na inwerkingtreding van de beoogde wetwijzigingen vaker om een zienswijze moeten vragen over een financieel besluit. Belanghebbende wordt dan in de gelegenheid gesteld om, voordat het besluit wordt genomen, aan te geven dat het bestuursorgaan uitgaat van onjuiste feiten. Maar de hoorplicht kan bij de burger de verwachting scheppen dat er echt iets met zijn zienswijze gedaan zal worden. Ook als het niet alleen gaat om correctie van onjuiste feiten. Ook hier is er dus een goed uitgangspunt, maar kan verdere concretisering helpen om valse verwachtingen te voorkomen.

Naast de impact op burgers, heeft de wetwijziging uiteraard ook impact op bestuursorganen. Het is belangrijk om deze impact niet te onderschatten. Dat brengt ons op het derde punt waar we aandacht voor willen vragen.

3. Stel bestuursorganen in de gelegenheid om aan de wijzigingen te kunnen voldoen

Een aantal van de beoogde wetwijzigingen kunnen een flinke impact hebben op de bestuursorganen. Hierbij kijken wij als vereniging van de leidinggevenden in het gemeentelijk sociaal domein vooral naar de impact voor gemeenten. Er zijn drie beoogde wijzigingen waarvan wij verwachten dat ze zorgen voor een forse verhoging van de administratieve druk bij gemeenten. Daarbij gaat het om het begrijpelijkheidsvereiste, de verplichting een betalingsregeling aan te bieden en de hoorplicht bij financiële beschikkingen.

¹ Extra opmerking bij de verschoonbaarheid: op pagina 70 van de Memorie van Toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.7 van het algemeen deel voor een nadere toelichting op de beoogde wijziging. Hier zal paragraaf 3.8.3 bedoeld zijn.



Allereerst het vereiste van de begrijpelijke motivering. Zoals Blaise Pascal in de 17de eeuw al schreef: “Ik schrijf je een lange brief, want ik heb geen tijd voor een korte.” Dat geldt niet alleen voor de lengte van de tekst, maar ook voor de begrijpelijkheid. De inspanning van de schrijver verhoogt het gemak van de lezer. Een begrijpelijke tekst schrijven vereist niet alleen vaardigheid (waarvoor training benodigd is) maar ook tijd. Tijd voor het schrijven zelf, maar ook voor het vaststellen of de tekst inderdaad zo goed leesbaar is als de schrijver denkt. In de memorie van toelichting wordt als suggestie aangegeven dat voor het formuleren van een begrijpelijke standaardmotivering gebruik kan worden gemaakt van een lezersonderzoek. Gemeenten hebben honderden, zo niet duizenden, standaardbrieven. Als al deze standaardbrieven moeten worden onderworpen aan een lezersonderzoek, dan kost dat veel tijd en geld.

Daarnaast veroorzaken de betalingsregeling en de hoorplicht bij financiële beschikkingen mogelijk een flinke administratieve last bij gemeenten. Bij een beschikking waarbij een te betalen bedrag wordt vastgesteld, moet belanghebbende in de gelegenheid worden gesteld om te verzoeken om een betalingsregeling wegens het ontbreken van betalingsruimte. En bij financiële beschikkingen met rechtstreekse gevolgen voor de directe bestedingsruimte geldt een hoorplicht. Hoe gaat het bestuursorgaan beoordelen of er betalingsruimte is, en of iets voor een bepaald huishouden wel of niet een impact heeft op de directe bestedingsruimte? En wat een redelijke betalingsregeling is, die aansluit bij de betalingsmogelijkheden van de betalingsplichtige? Idealiter zou je daarvoor een beeld willen hebben van iemands (financiële) situatie. Dit kost tijd, maar vereist daarnaast ook vakmanschap.

Zeker met het ravijnjaar 2026 in zicht, waarin een tekort van maar liefst 3 miljard euro dreigt voor gemeenten, is het belangrijk om tijd en geld beschikbaar te stellen om gemeenten in staat te stellen te voldoen aan de wijzigingen en responsiever te kunnen werken. De wil is er, maar de middelen moeten er ook zijn.

Naast deze drie overkoepelende aandachtspunten, hebben we ook nog een tekstuele suggestie. Het concept wetsvoorstel spreekt over een “betalingsregeling wegens het ontbreken van betalingsruimte”. Hier zou ons inziens moeten staan “betalingsregeling wegens het ontbreken van voldoende betalingsruimte”. Het kan immers zijn dat er wel enige betalingsruimte is, maar onvoldoende om het te betalen bedrag ineens te kunnen voldoen.

Tot slot valt het ons op dat in de memorie van toelichting steeds wordt gesproken over de burger, en het aanpassen van de Awb om recht te doen aan de belangen van de burgers. Bij deze wetgeving is het van belang om te beseffen dat de Awb niet alleen van toepassing is tussen burgers en bestuursorganen, maar ook tussen organisaties en bestuursorganen. Ook hierop zullen de wijzigingen van de Awb dus van invloed zijn. Omdat dit in de memorie van toelichting slechts heel kort staat vermeld, is het voor ons niet duidelijk of artikelsgewijs onderzocht is wat de impact hiervan is op de relatie tussen de bestuursorganen en organisaties en of deze impact wenselijk is.

