

Wet versterking waarborgfunctie Awb 31 juli 2024/brLCR24-027

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) verwacht dat het wetsvoorstel versterking Waarborgfunctie Awb helpt bij plannen om te komen tot een overheid die vriendelijker is voor haar burgers. Een overheid die eenvoudiger, bereikbaarder en beter toegankelijk is.

De Awb bestrijkt een breed gebied van hoe met burgers moet worden omgegaan: van de inhoudelijke kant van rechtsbescherming tot de dienstbaarheid van bestuursorganen. Dit sluit aan bij de bedoeling van de Awb. Het ondersteunt de beweging van de overheid die in dienstverlening en wetgeving uitgaat van een realistisch mensbeeld met ruimte voor de menselijke maat. De LCR denkt dat hiermee het 'dienvermogen' (prof. M. Scheltema) van de overheid toeneemt. Het is niet dé oplossing, maar een van de vele stappen die moeten worden gezet. Materiewetten (wetten die taken van organisaties beschrijven) moeten ook worden herzien. Bij alle bestuursorganen, departementen en overheidsmedewerkers moet de cultuur die beter op de burger is gericht doordringen. En er moet naar gehandeld worden. Dienstverlening hoort *altijd* te werken voor de persoon op wie die is gericht als uitgangspunt.

De LCR heeft de afgelopen jaren steeds vaker gezien dat burgers ernstig klem raken. Van hen wordt eigen verantwoordelijkheid verwacht in een lokettenjungle en ingewikkelde wet- en regelgeving. Bovendien is veel dienstverlening gedigitaliseerd en gestandaardiseerd en de kennis over het toepassen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur onvoldoende. Burgers, zo tonen verschillende rapporten aan, komen door handelen van de overheid (en bestuursorganen) veel te gemakkelijk in een rampscenario terecht met alle financiële, mentale en sociale gevolgen van dien. Recht halen is in veel situaties ook alleen maar moeilijker geworden. (Zoals onder andere beschreven in de rapporten [Ongekend onrecht](#), [Blind voor mens en recht](#), [WAU probleemanalyse](#), [handelingsperspectieven](#) en de [Kamerbrief hierover](#)).

Terwijl wetten zijn bedoeld om recht te doen áán burgers. De Awb is er dan ook op gericht om burgers meer bescherming te bieden tegen de overheid. De overheid en het rechtssysteem gaan uit van een mensbeeld dat niet realistisch is. Het probleem is niet het [doenvermogen van burgers](#), maar het ondermaatse vermogen van de overheid om aan te sluiten bij de vaardigheden van burgers. De LCR wijst u ook op de [brief die aan de informateurs](#) is gestuurd. Een van de belangrijkste principes is dat burgers altijd en in het hele proces van ontwerp tot aanneming en uitvoering van wetten worden betrokken. Alleen dan kunnen verkeerde aannames met dito oplossingen afnemen.

Inhoudelijke reactie & standpunten

Evenredigheidsbeginsel

De LCR vindt de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel positief. Met het voorstel wordt het makkelijker voor organisaties om bij te sturen als een besluit onevenredig nadelig uitpakt, zelfs als de wet dat zo heeft voorgeschreven. Burgers kunnen daar nu al een beroep op doen. Het wetsvoorstel versterkt die mogelijkheid. Zo kunnen dienstverleners en de rechter voortaan meer de belangen van burgers meewegen en menselijkheid vormgeven.

Wat belangrijk is: de wetgever kan niet altijd alles tevoren voorzien en deze bepaling gaat helpen te voorkomen dat regels toch in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. Het is daarmee een veiligheidsventiel geworden om te voorkomen dat ongewild besluiten in strijd met dit beginsel worden genomen. De dialoog hierover is een constant aandachtspunt. De burger kan zo potentieel beter worden beschermd en dit draagt weer bij aan het herstel van vertrouwen van burgers in de overheid. De LCR heeft de volgende kanttekeningen:

- De huidige wetten sluiten onvoldoende aan op de veranderende samenleving. In de dienstverlening ontstaan veel problemen door politieke en financiële keuzes. Het stelsel lijkt soms meer gericht op het voldoen aan de regels dan het ondersteunen van burgers. Voor

dienstverlening die op burgers is gericht moeten wet- en regelgeving plus de dienstverlening zelf evenwichtig zijn ingericht en moet er een gelijkwaardige weging van belangen zijn.

- Maatwerk wordt eenvoudiger, maar maatwerk moet niet de nooduitgang zijn voor slecht beleid. De overheid hoort nog altijd de verantwoordelijkheid ook **de maatstaven in de materiele wetten** te herijken. Er hoort geleerd te worden van de oplossingen die met maatwerk worden gerealiseerd zodat de schade in soortgelijke situaties kan worden voorkomen. (een lerend systeem)
- De overheid hoort niet alleen oog te hebben voor individuele omstandigheden maar ook evenredigheid in de regelgeving, sturing en de hele uitvoering te regelen. Zorg daarom voor meer inzet op de beginselen van behoorlijk bestuur in het hele proces. Dan wordt te strikte toepassing van wetgeving in die gevallen ook vermeden.

Dienstbaarheidsbeginsel

Er wordt een 'dienstbaarheidsbeginsel' geïntroduceerd. De overheid krijgt met deze nieuwe bepaling de instructie mee om zich dienstbaar op te stellen bij de uitoefening van haar taak. Het is nog onduidelijk hoe dit beginsel wordt ingevuld en op welke wijze burgers hierop een beroep kunnen doen in bezwaar- en/of beroepszaken. De LCR is positief over deze aanpassing en geeft enkele overwegingen mee bij de invulling van het dienstbaarheidsbeginsel.

Dit beginsel gaat over bejegening en hulp, omdat de overheid de regels beter kent dan de burger. Goede dienstverlening en besluitvorming hoort plaats te vinden op van wet- en regelgeving én een dienstverleningsapparaat dat op de burger is gericht.

De LCR is positief over deze aanpassing, maar heeft wel enkele opmerkingen hierbij:

- Het bestuur behoort zich steeds bewust te zijn van de effecten van zijn handelen op de burger. Dat houdt ook in dat dienstverlening alleen met de inbreng van burgers kan. Zij horen gelijkwaardige partners te zijn in het hele traject van ontwerp naar herziening van alle wetgeving en dienstverlening.
- Burgers zouden op basis van dit beginsel niet meer bekneld moeten kunnen raken tussen organisaties. Alle organisaties horen gezamenlijk het grote plaatje van de burger te zien en niet de losse onderdeeljes waar zij alleen zich zelf op richten.
- Nu is de sturing en verantwoording vooral gericht op rechtmatigheid en doelmatigheid. Bestuursorganen moeten voortaan in staat worden gesteld om in de uitvoering van beleid de belangen van burgers optimaal mee te nemen. Dit leidt tot meer ruimte voor menselijke maat en maatwerk. De basis ligt bij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er zijn al verschillende initiatieven hiervoor.
- Burgers maken soms onbewust fouten. Onder dienstbaarheid hoort ook te vallen dat dienstverleners zélf in staat zijn om de fouten te herkennen en in gesprek met de burger, op tijd te herstellen.
- In de dagelijkse praktijk wordt veel gewerkt met dienstverlening volgens standaard werkwijzen en op basis van algoritmen. Dit kan een risico zijn voor verkeerd gebruik en schending van burgerrechten. Het betekent dat dienstbaarheid veel verder moet gaan dan rechtsbescherming omdat soms het kwaad dan al is geschied.
- Fraude is een ernstige zaak, maar zou, zoals bij het strafrecht gebaseerd moeten zijn op het principe 'onschuldig totdat het tegendeel is bewezen'. De bewijslast moet, als het om dienstbaarheid gaat, liggen bij het bestuursorgaan en niet bij de burger.
- Er zitten nog veel onduidelijkheden in de formuleringen. De term 'kennelijke fouten' is hier een voorbeeld van (een fout waarbij duidelijk is dat die niet de bedoeling was: zoals het drie keer toesturen van één en dezelfde aanslag). We verwachten dat in de MvT deze helder worden uitgewerkt.

Ruimte vóór en tijdens de bezwaarfase

De LCR juicht het uiteraard toe dat er maatregelen komen die ervoor zorgen dat de bezwaar- en beroepspraktijk voor burgers wordt verbeterd. Denk daarbij aan het toestaan van termijnoverschrijdingen als hiervoor bijzondere (persoonlijke) redenen zijn. Of aan de verruiming van de mogelijkheden voor minnelijke schikking, de verbetering van informatieverstrekking, de hoorplicht en de burgerlus (bij de burgerlus wordt een burger in staat gesteld om aanvulling op een beroepschrift geven in een tussenuitspraak, zoals dat nu ook mogelijk is in de bestuurlijke lus). Dit alles geeft ruimte en lucht waardoor burgers een kans krijgen zich te verweren of in bezwaar te gaan tegen maatregelen of besluiten.

De LCR staat positief tegenover deze aanpassing en wijst op een aantal punten waarvoor aandacht nodig blijft:

- Niet iedereen kan informatie per post tijdig ontvangen, openen, lezen en ook nog begrijpen. De maatregelen geven ruimte aan de *afhandeling* van de bezwaar- en beroepsprocedure maar gaan voorbij aan het proces ervoor. De problemen die worden veroorzaakt door een wirwar aan regels, loketten en manieren om mensen te informeren, worden hiermee niet weggenomen.
- Mensen zijn niet altijd meteen in staat om te handelen en ingewikkelde bezwaar- en beroepsprocedures te starten. Bij terugvordering van hoge bedragen (kinderopvangtoeslag, huurtoeslag of bijvoorbeeld bijstand) die het hele gezin aangaan, zijn mensen vooral bezig met het voorkomen van erger en niet met procedures.
- De LCR pleit – net als andere organisaties – voor gelijke rechten voor burgers én overheid. Als de overheid een beslistermijn mag verlengen, waarom zou dat niet voor burgers gelden?
- De overheid, zo vindt de LCR, moet zich inspannen om het ‘in één keer goed principe’ te hanteren waarbij er altijd naar het héle plaatje vanuit de burger wordt gekeken en burgers niet afhankelijk zijn van verschillende instanties met verschillende procedures die geen ruimte pakken om naar het héle vraagstuk te kijken.
- Het bieden van minnelijke schikkingen leidt vaak tot snellere oplossingen voor burgers en een minder langslappende procedure. Het is daarbij wel een voorwaarde dat niet alleen bestuursorganen besluiten of een minnelijk traject mogelijk is. Daarbij wordt willekeur in de hand gewerkt. Het minnelijke schikken zou ook niet alleen als ‘fix’ moeten worden ingezet, maar ook gebruikt moeten worden om in soortgelijke situaties in te zetten. Zo komen ook minder mondige of handelingsvaardige burgers voor ditzelfde recht in aanmerking.
- In de praktijk van sociale zekerheid bestaan al werkwijzen (zie maatwerkplaatsen) om het probleem vóór de bezwaar- en beroepsprocedures op te pakken. De aangeleverde casussen kunnen bovendien bijdragen aan verbeterprocessen in de praktijk waardoor wordt voorkomen dat meer mensen in dezelfde situatie belanden. De LCR draagt hier nu al aan bij door de directe signalen van burgers op te halen als zij onvoldoende kennis van of vertrouwen in de bureaucratische overheid hebben. De LCR brengt deze op allerlei manieren onder de aandacht.

De LCR ziet het geheel als een belangrijke vernieuwing en verbetering van rechtsmogelijkheden. De werkelijke waarde moet blijken uit de praktijk. De LCR blijft graag in dialoog om op basis van voorbeelden uit de praktijk te bezien of de belangrijke waarde en innovaties ook worden gerealiseerd. De LCR kan een bijdrage leveren vanuit de signalen die bij ons en bij onze lidorganisaties binnen komen.