

> Retouradres Postbus 43006 3540 AA Utrecht

Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
*Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit*

T.a.v.: Internetconsultatie.nl

Directie Strategie
Divisie Juridische Zaken

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht
Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

Onze referentie

NVWA/2024/ 2024-010052726

Datum 31 juli 2024

Betreft Internetconsultatie ontwerp van Wet versterking
waarborgfunctie Awb

Geachte mevrouw/heer,

De NVWA neemt als toezichthouder en uitvoeringsorganisatie dagelijks vele – vaak belastende – besluiten ten aanzien van burgers en ondernemers. De besluitvorming en de daaruit volgende procedures, zoals bezwaar en beroep, worden uitgevoerd door medewerkers van de divisie Juridische Zaken (JZ) van de NVWA. De voorstellen in de Wet versterking waarborgfunctie Awb zijn dan ook direct relevant voor de divisie JZ.

De divisie JZ heeft kennisgenomen van de voorstellen en neemt graag de gelegenheid te baat om langs de weg van de Internetconsultatie een reactie te geven. Deze reactie treft u in de bijlage aan.

Met vriendelijke groet,



Mr. Jaap Roording,
Hoofd van de divisie JZ van de NVWA.

Bijlage

Ontwerp van Wet versterking waarborgfunctie Awb, zoals gepubliceerd op Internetconsultatie.nl

Directie Strategie
Divisie Juridische Zaken

Reactie van de divisie Juridische Zaken van de NVWA

Datum
31-07-2023

Onze referentie
NVWA/2024/ 2024-010052726

1. Inleiding

Met de Wet versterking waarborgfunctie Awb heeft de regering een 'responsieve' overheid voor ogen, dat wil zeggen: een overheid die minder focust op strikte toepassing van regels en die er meer naar streeft recht te doen aan het individuele geval. Verbetering van de dienstverlening door de overheid, versterking van het maatwerk en de menselijke maat in het bestuursrecht en bevordering van laagdrempelige geschilbeslechting zijn thema's die al langer op de agenda staan. De wijzigingen die met het wetsvoorstel worden voorgesteld zijn deels codificatie van ontwikkelingen die al in gang zijn gezet in de bestuursrechtspraak en -praktijk, en geven anderdeels daar een verdere stimulans aan. Dat verdient alle waardering. De NVWA onderschrijft de doelstellingen van het wetsvoorstel dan ook van harte.

Het bevorderen van maatwerk, menselijke maat en laagdrempelige geschilbeslechting vergt aanpassing van de bestuurspraktijk. De regering heeft dit al eerder erkend in zijn brieven van 15 januari 2021¹ en 11 juli 2022². In beide brieven noemt de regering enkele randvoorwaarden voor aanpassing van de bestuurspraktijk. Eén van de randvoorwaarden voor een meer mensgerichte wetstoepassing (maatwerk) is het versterken van het ambtelijk vakmanschap. In het algemeen zal een goede implementatie en toepassing van de voorstellen de nodige tijd, capaciteit en aandacht vragen van de overheidsinstanties die met die toepassing zijn belast. In deze reactie worden een aantal opmerkingen gemaakt over die uitvoeringskant van de voorstellen. De opmerkingen zijn bedoeld om een inhoudelijke bijdrage te leveren aan de verdere behandeling van het wetsvoorstel en uiteindelijk een effectieve implementatie daarvan.

2. Maatwerk versus rechtsgelijkheid en consistente rechtstoepassing

Het ambtelijk vakmanschap – d.w.z.: het toepassen van maatwerk - betekent dat een zaakbehandelaar een zwaarder gewicht toe moet kennen aan het zorgvuldigheids-, evenredigheids- en motiveringsbeginsel. Aan de andere kant vergen de beginselen van rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid weer een consistente rechtstoepassing. Het leveren van maatwerk enerzijds en consistente rechtstoepassing anderzijds stelt een toezichthouder c.q. uitvoeringsinstantie als de NVWA voor enkele uitdagingen.

'Een mensgerichte uitvoering begint met goede wetgeving. Maatwerk of hardheidsclausules mogen nooit een oplossing zijn voor slechte wetgeving en beleid': terecht heeft de regering dit onderkend³. Uitgangspunt is dan ook dat de menselijke maat verankerd moet zijn in de sectorale wet- en regelgeving en maatwerk niet meer dan uitzondering op de wet- en regelgeving kan en mag zijn. ⁴—Of, wederom in de woorden van de regering: 'Maatwerk is hiermee geen

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4.

² Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102.

³ Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102, pag. 2.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4., pag. 10 en kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102, pag. 9.

vertrekpunt maar het sluitstuk, dat aan de orde komt wanneer de generieke regel in het bijzondere geval niet heeft gewerkt.⁵

Zoals bij de meeste uitvoeringsorganisaties en departementen⁶ leidt ook bij de NVWA de inzet van maatwerk tot vraagstukken en dilemma's, zoals het borgen van gelijke behandeling in gelijke gevallen en het voorkomen van willekeur, in de context van schaarse middelen en capaciteit.

Uitvoeringsinstanties, die doorgaans grote aantallen besluiten nemen, hebben tot op zekere hoogte behoefte aan standaardisering in hun besluitvorming, zodat grote aantallen zaken op efficiënte en uniforme wijze kunnen worden afgedaan en willekeur ten opzichte van burgers en bedrijven op wie het besluit betrekking heeft wordt voorkomen. Dit geldt ook voor de NVWA. Om willekeur in de uitvoering te voorkomen of tegen te gaan zijn mitigerende maatregelen noodzakelijk, zoals intercollegiaal overleg en een feedback loop van juridische zaken naar de uitvoering (handhavingsbeleid en inspecteurs) en naar de beleidsdirectie van het departement.

Hoewel oog voor bijzondere omstandigheden ook voor de toezichtpraktijk van de NVWA een belangrijk principe is geldt ook hier dat maatwerk niet in alle gevallen het vertrekpunt kan zijn. Het wetsvoorstel is bedoeld als correctie op een doorgesloten uniforme rechtstoepassing. Wil de wetgever (veel) meer maatwerk in de bestuurspraktijk, dan heeft dit gevolgen voor capaciteit en uitrusting van bestuursorganen. De NVWA adviseert alle voorstellen die verband houden met het toepassen van maatwerk, hier goed op te doordenken en bij de implementatie met uitvoeringsinstanties af te spreken met welke capaciteit en middelen op effectieve wijze het maatwerk vorm kan krijgen.

3. Voorstellen niet voor elke doelgroep relevant, bijv. met betrekking tot doenvermogen

Naast deze organisatorische gevolgen zal het wetsvoorstel voor een toezichthoudende dienst als de NVWA ook gevolgen hebben die met het wetsvoorstel niet zijn beoogd. De Awb is niet alleen van toepassing op mensen in een kwetsbare positie, maar ook op multinationals of bijvoorbeeld partijen die voldoende toegerust zijn om om te gaan met de rechtsbeschermingsmogelijkheden. Zo beoogt het wetsvoorstel algemene regels te bieden die waar nodig rekening houden met verminderd doenvermogen. Dit doet zich voor wanneer ingrijpende persoonlijke omstandigheden leiden tot ontoereikende zelfredzaamheid. Naar zijn aard kan verminderd doenvermogen zich alleen bij natuurlijke personen voordoen: particulieren of 'kleine' ondernemers die een onderneming exploiteren in de vorm van een eenmanszaak. In geval van een rechtspersoon met een meerkoppig bestuur is verminderd doenvermogen moeilijk voor te stellen.

Hoewel de coronacrisis (ook) bij 'kleine' ondernemers tot verminderd doenvermogen leidde, was dit toch een uitzonderlijke situatie. Van de ondernemingen waarop de NVWA toezicht houdt kan en mag doorgaans meer doenvermogen verwacht worden dan van een particulier die zich door een samenloop van persoonlijke omstandigheden in een kwetsbare positie bevindt. In dat licht bezien zijn de voorgestelde wijzigingen minder urgent voor de ondernemingen die tot de doelgroep van de NVWA behoren. De NVWA adviseert

Directie Strategie
Divisie Juridische Zaken

Datum
31-07-2023

Onze referentie
NVWA/2024/ 2024-010052726

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102, pag. 3.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102, pag. 20.

de wetgever om goed te kijken of elke voorgestelde wijziging even relevant – en echt een verbetering – is voor elke doelgroep van het bestuur.

4. Informele geschilbeslechting; onderzoeksplicht wijze van afdoening bezwaarschrift (art 7:1b)

Directie Strategie
Divisie Juridische Zaken

Datum
31-07-2023

Onze referentie
NVWA/2024/ 2024-010052726

Het wetsvoorstel propageert de informele geschilbeslechting in bezwaar. Deze wordt in de praktijk al regelmatig toegepast en heeft voordehandliggende voordelen. Ze past bij een responsieve overheid, die de menselijke maat hanteert. Net als bij andere onderdelen van het wetsvoorstel kan nog nader worden bezien of informele geschilbeslechting over de hele linie, in alle gevallen, realistisch en effectief is. In de praktijk van de NVWA zal dat niet altijd zo zijn.

In de toelichting bij artikel 7:1b staat dat veel bezwaren voortkomen 'uit de behoefte om informatie over het besluit en (...)met een telefoontje (kunnen) worden opgelost en de bezwaarmaker is dan bereid het bezwaar in te trekken' (p. 71). 'Uit onderzoek blijkt dat de in artikel 7:1b Awb voorgeschreven werkwijze niet alleen kan zorgen voor een groter draagvlak bij betrokkenen, maar ook tot een vermindering van het aantal formele hoorzittingen en dus een besparing van kosten voor het bestuursorgaan' (p. 72). De kost gaat voor de baat uit, zo lijkt het. Het is nog maar de vraag of dit in de praktijk van de NVWA ook altijd zo werkt. De georganiseerde doelgroep van de NVWA (levensmiddelenbedrijven, slachthuizen) weet doorgaans zeer goed welke regels zij na moet leven; een geheel andere categorie dan de particulier met een gering doenvermogen in een potentieel kwetsbare positie. Voor de bezwaren die bij de NVWA worden ingediend geldt dat het veelal gaat om bezwaarschriften tegen punitieve sanctiebesluiten, waarbij veelal de overtreding of zelfs de rechtmatigheid van de daaraan ten grondslag liggende regelgeving ter discussie wordt gesteld. Zonder af te doen aan het belang van goed contact met de indiener, betreft het dan fundamentele vragen die niet met een telefoontje opgelost kunnen worden.

Relevant voor de uitwerking van de voorstellen is nog dat met (onderzoek naar) de wijze van afdoening op het bestuursorgaan de verplichting rust om goed te documenteren hoe dit onderzoek is verlopen. Zowel in geval met een belanghebbende overeenstemming wordt bereikt als in geval dat niet is gelukt, is het wenselijk dat de uitgewisselde informatie en de gemaakte afspraken goed worden vastgelegd. In de meeste gevallen zal de uitkomst van het overleg het karakter hebben van een beslissing op bezwaar. De uitkomst van het overleg wordt in ieder geval in een besluit neergelegd, als de inhoud van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt wordt gewijzigd. Dat nieuwe besluit is dan een beslissing op bezwaar. De uitkomst kan ook zijn dat het besluit niet wordt gewijzigd, maar dat wel nadere afspraken worden gemaakt. Deze nadere afspraken kunnen in een aparte brief maar ook in de ongegrondverklaring van het bezwaar worden opgenomen.

De informele geschilbeslechting die met artikel 7:1b vooropstaat kan dus in bepaalde gevallen een onbedoelde uitwerking krijgen, omdat met het documenteren van het verloop van het onderzoek de 'informele' geschilbeslechting alsnog wordt geformaliseerd, en aldus tot verzwaring van de bestuurslast leidt.

De voorgaande opmerkingen leiden tot het advies aan de wetgever om de situatie waarin de in artikel 7:1b, eerste lid, voorziene informele geschilbeslechting is aangewezen, aan te scherpen dan wel de uitzonderingen in het tweede lid aan te vullen.

5. Risico van onnodige juridisering; correctie kennelijke fouten (afdeling 3.8)

Directie Strategie
Divisie Juridische Zaken

Kennelijke fouten in een besluit die zich voor eenvoudig herstel lenen corrigeert het bestuursorgaan op schriftelijk verzoek van degene tot wie het besluit is gericht tot vijf jaar nadat het besluit is genomen. Correctie van kennelijke fouten is vooral van belang wanneer het (foutieve) besluit de basis vormt voor verdere besluitvorming, zoals bijvoorbeeld in het belastingrecht en sociale zekerheidsrecht. In hoeverre deze mogelijkheid van belang is voor de vele sanctiebesluiten die de NVWA neemt is niet helemaal duidelijk. Wel kan deze mogelijkheid tot onnodige juridisering leiden, omdat de verzoeker een zienswijze kan indienen, waarop het bestuursorgaan een nieuw, gecorrigeerd besluit neemt. De wetgever wordt geadviseerd de formulering van afdeling 3.8 hierop te bezien, ten einde die juridisering te voorkomen.

Datum
31-07-2023

Onze referentie
NVWA/2024/ 2024-010052726

Gegeven het belang van een overheid die minder focust op strikte toepassing van regels en die er meer naar streeft recht te doen aan het individuele geval hoopt de NVWA met de hier genoemde aanvullende opmerkingen een inhoudelijke bijdrage te leveren aan de verdere behandeling van het wetsvoorstel en aan een effectieve implementatie daarvan.

Utrecht, 31 juli 2024