

BEZOEKADRES

Koningskade 40
2596 AA Den Haag
070 351 97 51
Nederland

POSTADRES

Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Nederland

De ministeries van BZK en van JenV
t.a.v. mevrouw J. Drewes (j.k.drewes@minjenv.nl) en
mevrouw M.L.M. van der Loop (marte.Loop@minbzk.nl)
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

datum	ons kenmerk	contactpersoon
29 juli 2024	123335/HA	mw. I. Baltus
bijlage(n)	uw kenmerk	e-mail
1. Advies per wetsaanpassing 2. Rapport AEF uitvoeringstoets d.d. 7 juni 2024	-	ibaltus@uwv.nl

betreft
Advies Wet versterking waarborg-
functie Awb

Geachte mevrouw Drewes en mevrouw Van der Loop,

Hartelijk dank voor uw brief d.d. 6 februari j.l., waarin u ons uitnodigt advies uit te brengen op het conceptvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb). Graag gaan wij met deze brief op uw uitnodiging in. Wij willen u voorafgaand aan onze reactie complimenteren met deze volgende fase van dit fundamentele conceptwetsvoorstel.

Inleidend

Wij onderschrijven de gedachte achter het wetsvoorstel: het bevorderen dat de menselijke maat verder wordt verankerd in besluitvormingsprocedures en in juridische procedures. Vanuit deze achtergrond kunnen wij een aantal voorstellen goed plaatsen en zien wij ook de meerwaarde daarvan. Bij een aantal andere voorstellen zien wij deze meerwaarde echter niet, of zien wij een te groot risico van juridisering of andere ongewenste effecten.

Ons advies bestaat uit vier hoofdpunten:

1. Steun voor de wetsaanpassingen die de menselijke maat en een realistisch mensbeeld bevorderen.
2. De Awb moet geen correctiestift zijn.
3. Een responsieve houding zit niet in regels, maar in cultuur.
4. Fiscaal recht.

Hieronder vindt u een nadere uitwerking van deze vier hoofdpunten. In bijlage 1 treft u een 'artikelsgewijze' uitwerking van onze volledige reactie op uw wetsvoorstel en hoe dit de waterschappen raakt. Als bijlage 2 voegen wij toe het rapport van bureau AEF met de resultaten van de uitvoeringstoets.

1. Bevorderen menselijke maat en realistisch mensbeeld

Wij staan achter een aanpassing van de Awb *als en waar* die kan bevorderen dat de menselijke maat verder wordt verankerd in procedures van besluitvorming en in juridische procedures. Wij sluiten hierbij aan op hetgeen wij in onze pre-consultatiereactie al schreven: de Awb zou responsief optreden van de overheid moeten stimuleren; van belang is het vermogen om goed te luisteren en zich te verplaatsen in 'de ander' en om een meedenkende houding te hebben (dit laatste is wat anders dan: de burger altijd gelijk geven).

Zo kunnen wij bijvoorbeeld de volgende wetsaanpassingen onder de noemer *Transparantie in besluitvorming* van harte steunen: vaker horen bij financiële beschikkingen, uitbreiding bezwaarclausule & contactgegevens en toegang tot stukken (bijlage 1, respectievelijk de onderdelen 2.1, 2.2. en 2.3).

Voor de bepaling 'toegang tot stukken' menen wij dat er wel een verduidelijking nodig is voor de concrete toepassing van de bepaling en bepleiten wij daartoe een Handreiking op te stellen. Ook wijzen wij u op dit punt naar het gestelde in bijlage 2, het rapport Uitvoeringstoets van AEF¹ dat de aanpassing grote impact kan hebben op de uitvoeringsprocessen van waterschappen. Dit verschilt per waterschap en dat hangt samen met de vraag of via een zaakstelsel (of anders) er binnen een waterschap al snelle toegang tot stukken kan worden verleend aan belanghebbenden. Waar dit niet zo is, is een financiële investering (wijziging zaakstelsel of handmatig stukken verzamelen) het gevolg.

De voorstellen onder de noemer *'Menselijke maat in rechtsbescherming'* kunnen wij onder -voor ons belangrijke- voorwaarden steunen. Wij hebben bijvoorbeeld begrip voor een wat ruimhartiger 'verschoonbaarheidsbeleid' door voortaan ook bijzondere omstandigheden die de indiener zelf betreffen in aanmerking te nemen. Wij hebben belangrijke punten van zorg bij de wetswijziging die u beoogt in artikel 6.11 en wij vragen u gelet op deze zorgen deze bepaling te heroverwegen; zie bijlage 1, onderdeel 5.1.

Wij steunen voorts uw voorstel t.a.v. het informeel afdoen. U stelt voor dat *in overleg met de indiener van een bezwaarschrift en eventuele andere belanghebbenden* dient te worden onderzocht of het bezwaarschrift informeel kan worden afgedaan (nieuw artikel 7:1b). Dit is in de meeste gevallen al een 'standaard' onderdeel van de werkwijze van de waterschappen. Wij verzoeken u echter vriendelijk maar toch ook dringend om *bulkbesluiten van deze verplichting uit te zonderen*. Deze uitzondering geldt dan bijvoorbeeld voor bulkbesluiten als heffings- en invorderingsbeschikkingen. Zie ook bijlage 1, onderdeel 5.2. Deze uitzondering achten wij verantwoord en nodig. Ten eerste omdat sterk wordt betwijfeld of de informele afdoening hier wel nodig is of geschikt. Vooral bij relatief eenvoudige bezwaren is een beslissing op bezwaar ook relatief eenvoudig op te stellen en geeft informeel overleg in die gevallen nauwelijks meerwaarde. Ten tweede omdat het verplicht bellen bij grote aantallen bezwaarschriften een grote extra werkbelasting oplevert.

2. De Awb moet geen correctiestift zijn

De onder 1 bedoelde menselijke maat zou op zichzelf al opgenomen moeten zijn in de bijzondere en sectorale wetgeving. Daar waar dat niet zo is, zou het wat ons betreft niet zo moeten zijn dat de Awb dan als 'correctiestift' van de bijzondere en sectorale wetgeving gaat werken en de correctie via de Awb zo wordt verschoven naar het rechtssysteem en de bestuurspraktijk. Wij lopen hier met name tegenaan bij uw voorstel over het *evenredigheidsbeginsel* (bijlage 1, onderdeel 1.2). Wij steunen dit voorstel niet. Wij lichten dat als volgt toe.

U stelt voor de reikwijdte van het evenredigheidsbeginsel via artikel 3:4 lid 2 uit te breiden. Op grond van uw voorstel zal een evenredigheidstoets *met een brede belangenafweging* voortaan ook verplicht zijn bij zogenaamde gebonden bevoegdheden, dus waar beleidsvrijheid voor een bestuursorgaan ontbreekt omdat een formele wet of lagere regel bindend is. Dit is anders dan onder de huidige wet. U stelt ter

¹ AEF, Uitvoerbaarheid Wet Versterking Waarborgfunctie Awb voor Waterschappen, p. 19

toelichting dat waar een besluit bij het ontbreken van beleidsvrijheid onevenredig hard uitpakt, er een 'ultimatum remedium' moet zijn voor beslissingen met onevenredige gevolgen. U stelt voor dat 'ultimatum remedium' in de Awb op te nemen. Dit ondanks de gedachte dat mag worden aangenomen dat de wetgever van bijzondere en sectorale wetten een belangenafweging in abstracto al heeft gemaakt bij het ontwikkelen van de wet.

Wij stuiten bij uw voorstel op *twee voor ons belangrijke bezwaren*: de Awb als ongewenste correctiestift en spanning met het specialiteitsbeginsel.

Awb als correctiestift

Onevenredig harde gevolgen voor een individu dienen gecorrigeerd te kunnen worden. Dat is wat ons betreft een gegeven. Wij onderschrijven de mogelijkheid om (in wet, recht en/of bestuurspraktijk) correctief op te treden als de toepassing van wetgeving tot onevenredig harde gevolgen leidt voor een individu, ook waar er geen beleidsvrijheid is.

Uw voorstel vatten wij zo op dat in de Awb een verplichte toepassing van de evenredigheidstoets komt, bij wijze van vangnet, waar de bijzondere en sectorale wetgeving deze toets in zichzelf ontberen. Dit zou betekenen dat de Awb dan standaard als *correctiestift* gaat fungeren voor sectorale formele wetten of lagere regelgeving die de mogelijkheid tot correctie missen. Met een dergelijke correctiestift wordt de stimulans om in deze genoemde wet- en regelgeving – met zijn specifieke doel en daaraan gerelateerde belangen – een correctiemogelijkheid op te nemen weggenomen. Het wetssysteem in Nederland zou wankel(er) worden als aldus (generiek) wordt aanvaard dat sectorale of bijzondere wetgeving een 'stut of correctie' nodig hebben voor de evenredigheid, in de vorm van een algemeen procedurele bepaling in de Awb. Hiermee wordt de correctiemogelijkheid die er bij gebonden bevoegdheden al via de sectorale en bijzondere wetten zelf al zou moeten zijn, verschoven naar de praktijk van recht en bestuur. In de praktijk krijgt de evenredigheidstoets in bezwaar en beroep (jurisprudentie) al een steeds stevigere rol. Het gaat ons echter te ver als dit als 'standaard' in het Awb-systeem zou worden ingevlochten.

Spanning met specialiteitsbeginsel

Ook wijzen wij op de spanning die met uw voorstel kan ontstaan met het in artikel 3:4 lid 1 Awb neergelegde *specialiteitsbeginsel*: een bestuursorgaan mag enkel de belangen behartigen waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt. Het specialiteitsbeginsel heeft een bijzondere betekenis voor waterschappen, met hun functionele (specifieke) taak gericht op de waterstaatkundige verzorging. Waterschappen mogen bij de voorbereiding van besluiten in beginsel alleen de belangen meenemen die onder hun wettelijke taken vallen. De wettelijke taken (kortweg: 'de waterstaatkundige verzorging') zijn duidelijk begrensd. De voorgestelde bredere belangenafweging kan dan ook spanning opleveren met deze taakbegrenzing. Dit kan primaire besluitvormingsprocessen en juridische procedures compliceren of vertragen. Dit uit zich met name bij omgevingsrechtelijke besluiten (peilbesluiten, vergunningen). Wij verwijzen hiervoor ook naar het gestelde in bijlage 2, rapport Uitvoeringstoets van AEF².

3. Responsieve houding zit niet in regels, maar in cultuur

In de praktijk is de responsieve houding van de overheid helaas nog niet overal merkbaar en is er op dat punt nog werk aan de winkel. Een wetswijziging kan naar ons idee weliswaar stimuleren, maar de effecten daarvan moeten niet overschat worden. De wetsaanpassing zou dus niet moeten 'doorschieten' omdat dat weer andere risico's met zich brengt. Wij lichten dit hieronder toe voor uw voorstellen over het *dienstbaarheidsbeginsel* en de *motivering in begrijpelijke taal*.

² AEF, Uitvoerbaarheid Wet Versterking Waarborgfunctie Awb voor Waterschappen, p. 15

Dienstbaarheidsbeginsel

U stelt voor een nieuw algemeen beginsel van behoorlijk bestuur in te voegen, het dienstbaarheidsbeginsel, als artikel 2:4a. Dit zou luiden: "Het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op." (bijlage 1, onderdeel 1.1). Uw doel is een dergelijke dienstbare houding van bestuursorganen te vergroten door deze wettelijk verplicht te stellen. Volgens de memorie van toelichting (MvT) is dienstbaarheid een grondhouding van het bestuursorgaan in het contact met de burger. Het bestuursorgaan is zich steeds bewust van de effecten van zijn handelen op de burger en richt beleid en uitvoering ook zo in: bijvoorbeeld een optimale bereikbaarheid (niet slechts via een contactformulier op een website, maar ook telefonisch of op afspraak) of het actief en tijdig beschikbaar stellen van relevante informatie.

Wij vatten uw voorstel aldus op dat u een dienstbare opstelling wil stimuleren door dit beginsel expliciet op te nemen in een nieuwe bepaling in de Awb. Wij onderschrijven nogmaals het belang en de noodzaak van een dienstbare opstelling jegens inwoners en andere belanghebbenden. Dit uit zich ook in het feit dat een dienstbare houding al een 'ongeschreven gedragslijn' is binnen de waterschappen. Natuurlijk kan het voorkomen dat een waterschap zich in een concrete casus onvoldoende dienstbaar heeft opgesteld, maar onze sector is intrinsiek gemotiveerd om dienstbaar te zijn voor onze samenleving en de burger in het bijzonder. In een extra wettelijke verplichting op dit punt zien wij dan ook *weinig meerwaarde*. Wij zien hier wel *risico's op twee punten*: verkeerde verwachtingen bij de burger en extra (lange) bezwaarschriften. Wij lichten deze risico's hieronder toe.

Verkeerde verwachtingen bij de burger

Het expliciete dienstbaarheidsbeginsel kan bij de burger -die veelal geen expertise heeft in het bestuursrecht- de onterechte verwachting oproepen dat 'de burger gelijk moet krijgen'. Voor burgers is sprake van 'gedwongen winkelnering' met de overheid en dat vraagt grote zorgvuldigheid van de overheid naar de burger. Daarbij hoort echter ook dat moet worden voorkomen dat bij de burger een mogelijk verkeerde verwachting ontstaat dat individueel belang voor algemeen belang gaat. Als voorbeeld het volgende. Voor de instandhouding van een waterkering kan het voorkomen dat initiatieven van burgers door de waterbeheerder worden beperkt omwille van het algemeen belang, te weten de waterveiligheid. Eventuele onterechte verwachtingen van de burger aan de beoogde invoering van het dienstbaarheidsbeginsel, zou voor het waterschap maar evenzeer voor de burger belastend zijn. Ditzelfde geldt bijvoorbeeld voor burgers en andere belanghebbenden die voor hun individuele belang een afwijking van een peilbesluit verzoeken. Peilbesluiten zijn bij uitstek besluiten waar tal van (tegenstrijdige) belangen verenigd moeten worden. Eventuele verkeerde verwachtingen als gevolg van het dienstbaarheidsbeginsel werken dan extra complicerend.

Extra (lange) bezwaarschriften

De praktijk leert dat burgers, maar zeker ook advocaten namens hun cliënten (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties) in bezwaar- en beroepsprocedures in de gronden van hun bezwaar of beroep veel inzetten op het niet of onvoldoende nakomen door de overheid van een of meer van de in de wet gecodificeerde beginselen van behoorlijk bestuur (de abbb's). Een extra abbbb zoals u voorstelt, kan reden zijn voor nog meer nadruk op de abbb's in bezwaar- of beroepschriften, vaak zonder inhoudelijk argument. De inzet op alleen de abbb's zonder het gesprek over inhoudelijke aspecten, levert over het algemeen niet het gesprek op tussen waterschap en bezwaarmaker of diens gemachtigde over daar waar het om draait: geeft zorgvuldige heroverweging reden tot aanpassing van een besluit? Wat ons betreft is er een te groot risico dat dit nieuwe beginsel wordt aangegrepen als 'extraatje' voor het ageren. Dit werkt vertragend en/of complicerend in juridische procedures en dat helpt de burger en het waterschap niet; integendeel.

Ook wijzen wij u op het gestelde in bijlage 2, rapport AEF Uitvoeringstoets³: het risico dat dit beginsel als een 'afvinklijstje' gaat dienen en hiermee dempend werkt voor de intrinsieke motivatie voor een dienstbare houding).

Motivering in begrijpelijke taal

U stelt voor om aan het huidige artikel 3:47 - *besluiten moeten deugdelijk worden gemotiveerd* - toe te voegen: "op een voor belanghebbenden begrijpelijke wijze". Ook de beslissing op een bezwaar (art. 7:12) en de beslissing op een beroep (art. 7:26) moeten voortaan op grond van het wetsvoorstel 'op een voor belanghebbenden begrijpelijke wijze' worden gemotiveerd. Met deze wetswijzigingen wil u het voor mensen meer begrijpelijk maken waar het besluit over gaat en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen. Bijlage 1, onderdeel 2.4.

Wij vinden het van groot belang dat de overheid en dus ook het waterschap in begrijpelijke taal communiceert en motiveert. Wij raden echter uw voorstel *in deze vorm* af, omdat wij risico zien op negatieve effecten en op uitvoerbaarheidsproblemen. Wij lichten dat hieronder toe. Mocht u de voorgestelde wetsartikelen desondanks willen handhaven, dan zouden wij opteren voor de woorden: '*op een voor een gemiddelde belanghebbende begrijpelijke wijze*'.

Verplichting heeft slechts symbolische waarde

Bij de waterschappen heeft de opgave tot begrijpelijk motiveren al enige tijd hoge prioriteit. Er wordt onder meer door middel van taaltrainingen veel aandacht besteed aan het zo begrijpelijk mogelijk maken van besluiten voor de burger en aan een goede motivering. Ook worden brieven herschreven naar B1-niveau en mystery-guests ingezet die communicatiemiddelen van het waterschap beoordelen. Een wettelijke verplichting beschouwen wij dan ook slechts als *een symbool*, nu het grote belang van een begrijpelijke en navolgbare motivering wordt ingezien en er al stevig op wordt ingezet in de werkpraktijk.

Wij zien in uw voorstel *risico's op extra (lange) bezwaarschriften*. Met het wettelijk expliciteren van 'op een voor belanghebbende te begrijpen wijze' zien wij een aanmerkelijke kans dat er in bezwaar en beroep bovenmatig veel aandacht zal moeten worden besteed aan het vraagstuk van begrijpelijkheid. Is de motivering vanuit de overheid voldoende begrijpelijk voor *deze specifieke belanghebbende*? De verplichting kan een aanzuigende werking hebben op het indienen van bezwaarschriften en/of bezwaarschriften op dit procedurele punt uitbreiden. Dit alles levert voor bezwaarmaker geen inhoudelijk oordeel op en levert voor alle partijen wel onnodig tijdverlies en teleurstelling op; er zal immers op elke bezwaargrond moeten worden ingegaan. Dit alles geldt ook voor de beroepsfase.

Specifiek met betrekking tot het *fiscale werkveld* dringt de vraag zich op of het besluit zelf (bijvoorbeeld de belastingaanslag) de begrijpelijke motivering moet bevatten. Kan worden volstaan met een summier gemotiveerd besluit en worden verwezen naar een bijsluiter bij de belastingaanslag die wél alle overige relevante en uitgebreide informatie bevat en/of kan hiertoe worden verwezen naar bijvoorbeeld de website van het waterschap of het belastingkantoor?

4. Fiscaal recht

Wij wijzen tot slot nog op een specifiek punt betreffende het fiscale recht, dat een bijzondere positie in het bestuursrecht inneemt. Deze bijzondere positie manifesteert zich onder andere in het feit dat het fiscale recht zijn eigen formele wetten met eigen regels kent. Het gaat dan om de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en de Invorderingswet 1990. In deze wetten worden zaken soms anders geregeld dan in de Awb. De regel is in deze gevallen dat de bijzondere wet als *lex specialis* voorgaat op de algemene wet (*lex*

³ AEF, Uitvoerbaarheid Wet Versterking Waarborgfunctie Awb voor Waterschappen, p. 14, 15



generalis). Wij menen dit uitgangspunt in de memorie van toelichting echter niet of niet duidelijk genoeg terug te kunnen lezen. Integendeel; wij menen te lezen dat u zegt dat de Awb 'de lijnen uitzet' en dat het op de weg van de bijzondere wetgever ligt om ervoor te zorgen dat de bijzonderdere formele wetten daarmee in overeenstemming zijn. Als dit een correcte lezing van de memorie van toelichting is, merken wij op dat wij hier moeite mee hebben. Het fiscale recht kent op bepaalde vlakken niet voor niets zijn eigen regels, waarborgen, verplichtingen en bevoegdheden. Het bijzondere karakter van het fiscale recht zou worden miskend wanneer wordt gezegd dat deze regels voortaan 'maar in overeenstemming met de regels van het algemene bestuursrecht moeten zijn'. Wij vragen u over dit, in onze ogen cruciale punt, volkomen helderheid te geven en hierover het gesprek aan te gaan. In onze reactie stippen wij de betreffende punten apart aan.

Wij verwijzen aanvullend naar het op dit punt gestelde in bijlage 2, rapport AEF Uitvoeringstoets.⁴

Tot slot

Nogmaals onze dank voor de gelegenheid tot het geven van een advies. Wij gaan ervan uit dat deze reactie wordt meegenomen bij de verdere vervolmaking van het wetsvoorstel en we zullen onze reactie desgewenst graag mondeling toelichten. Mocht u nog vragen hebben dan kunt u voor algemeen bestuursrechtelijke vragen contact opnemen met mw. I. Baltus (ibaltus@uvw.nl) en oor fiscale vragen mw. V. Anches (vaches@uvw.nl).

Hoogachtend,

i/o Marianne Krug

Meindert Smallenbroek
Algemeen directeur

⁴ AEF, Uitvoerbaarheid Wet Versterking Waarborgfunctie Awb voor Waterschappen, p. 20

BIJLAGE 1 'ARTIKELSGEWIJS ADVIES'

In deze bijlage staan onze adviezen per (sub)onderdeel, volgens de onderverdeling in de onderstaande tabel. Hierin zijn de bepalingen opgenomen die de processen van de waterschappen volgens de gedane uitvoeringstoets (kunnen) raken.

#	Wijziging	Artikelen wetsvoorstel
1	Beginnelsen behoorlijk bestuur: dienstbaarheid en evenredigheid	
1.1	Dienstbaarheidsbeginsel	Art. 2:4a
1.2	Evenredigheidsbeginsel	Art. 3:4 lid 2
1.3	Evenredigheid bij beleidsregels en bestuurlijke boetes	Art. 4:84; art. 5:46
2	Transparantie in besluitvorming	
2.1	Vaker horen bij financiële beschikkingen	Art. 4:12
2.2	Uitbreiding bezwaarclausule en vermelding contactgegevens	Art. 3:45; 3:45a
2.3	Toegang tot stukken en vermelding	Art. 3:45b; 7:4; 7:6; 7:18; 7:20
2.4	Motivering in begrijpelijke taal	Art. 3:47; 7:12; 7:26
3	Herstel kennelijke fouten	
3.1	Herstel van kennelijke fouten op verzoek	Art. 3:51
3.2	Ambtshalve herstel van kennelijke fouten	Art. 3:52
4	Stimuleren betalingsregelingen	
4.1	Verplicht aanbod tot betalingsregeling	Art. 4:86; 4:112
4.2	Geen verrekeningsbevoegdheid betalingsregeling	Art. 4:93
4.3	Betalingsregeling in plaats van uitstel van betaling	Art. 4:94; 4:94a
4.4	Wettelijke rente	Art. 4:101; 4:111
5	Menselijke maat in rechtsbescherming	
5.1	Verschoonbaarheid termijnoverschrijding bezwaar en beroep	Art. 6:11
5.2	Informeel afdoen van bezwaar	Art. 7:1b; 7:13
5.3	Volledige heroverweging bij bezwaar	Art. 7:11
5.4	Minder uitzonderingen hoorplicht bij bezwaar en beroep	Art. 7:3; 7:17
6	Beroep bij de bestuursrechter	
6.1	Burgerlus	Art. 8:51e-g; 8:57; 8:64; 8:108
6.2	Tussenuitspraken	Art. 8:80a
6.3	Beperkingen op het overleggen van stukken	Art. 8:29; 8:42

1. Beginselen behoorlijk bestuur: dienstbaarheid en evenredigheid

1.1. Dienstbaarheidsbeginsel

Uw voorstel

U stelt voor een nieuw algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, het dienstbaarheidsbeginsel, in te voegen: *artikel 2:4a: Het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op.*

Uw doel is een dergelijke dienstbare houding van bestuursorganen te vergroten door deze wettelijk verplicht te stellen. Volgens de memorie van toelichting (MvT) is dienstbaarheid een grondhouding van het

bestuursorgaan in het contact met de burger. Het bestuursorgaan is zich steeds bewust van de effecten van zijn handelen op de burger en richt beleid en uitvoering ook zo in: bijvoorbeeld een optimale bereikbaarheid (niet slechts via een contactformulier op een website, maar ook telefonisch of op afspraak) of het actief en tijdig beschikbaar stellen van relevante informatie.

Onze reactie

Wij vatten uw voorstel aldus op dat u een dienstbare opstelling wil stimuleren door dit beginsel expliciet op te nemen in een nieuwe bepaling in de Awb. Wij onderschrijven nogmaals het belang en de noodzaak van een dienstbare opstelling jegens inwoners en andere belanghebbenden. Wij zien echter weinig meerwaarde in het opnemen in de wet van een extra dienstbaarheidsbeginsel. Hieronder lichten wij dit toe.

a. Dienstbare houding al 'ongeschreven gedragslijn' waterschappen, geen meerwaarde

Binnen de waterschapsector is een dienstbare houding al een 'ongeschreven' gedragslijn. Een extra in de wet opgenomen verplichting voegt wat ons betreft hier dan ook weinig toe. Natuurlijk zijn er gevallen te vinden waar een waterschap zich in een concrete casus onvoldoende dienstbaar heeft opgesteld, maar onze sector is intrinsiek gemotiveerd om dienstbaar te zijn voor onze samenleving en de burger in het bijzonder.

b. Invoeren dienstbaarheidsbeginsel risico op verkeerde verwachtingen burger

Het expliciete dienstbaarheidsbeginsel kan bij de burger -die veelal geen expertise heeft in het bestuursrecht- de onterechte verwachting oproepen dat 'de burger gelijk moet krijgen' (het individueel belang weegt zwaarder dan het algemeen belang). Als voorbeeld het volgende. Voor de instandhouding van een waterkering kan het voorkomen dat initiatieven van burgers door de waterbeheerder worden beperkt omwille van het algemeen belang, te weten de waterveiligheid. Het kan zijn dat de burger bepaalde onterechte verwachtingen ontleent aan de beoogde invoering van het dienstbaarheidsbeginsel. Dit zou voor het waterschap maar evenzeer voor de burger belastend zijn. Ditzelfde geldt bijvoorbeeld voor burgers en andere belanghebbenden die voor hun individuele belang een afwijking van een peilbesluit verzoeken. Peilbesluiten zijn bij uitstek besluiten waar tal van (tegenstrijdige) belangen verenigd moeten worden. Eventuele verkeerde verwachtingen als gevolg van het dienstbaarheidsbeginsel werken dan extra complicerend.

c. Extra bezwaren of extra lange bezwaarschriften die op inhoud niets toevoegen

De praktijk leert dat burgers, maar zeker ook advocaten namens hun cliënten (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties) in bezwaar- en beroepsprocedures in de gronden van hun bezwaar of beroep veel inzetten op het niet of onvoldoende nakomen door de overheid van een of meer van de in de wet gecodificeerde beginselen van behoorlijk bestuur (de abbb's). Soms doen zij dit zelfs zonder daar concrete inhoudelijke gronden aan toe te voegen. Een extra abbbb zoals u voorstelt, kan reden zijn voor nog meer nadruk op de abbb's in bezwaar- of beroepschriften zonder inhoudelijk argument. De inzet op (alleen) de abbb's zonder het gesprek over inhoudelijke aspecten, levert over het algemeen niet het goede gesprek op tussen waterschap en bezwaarmaker (of diens gemachtigde): geeft zorgvuldige heroverweging reden tot aanpassing van een besluit? Wat ons betreft is er een te groot risico dat dit extra beginsel wordt aangegrepen als 'extraatje' voor het ageren. Dit werkt slechts vertragend en/of complicerend in juridische procedures en dat helpt de burger en het waterschap niet; integendeel.

Tot slot zien wij evenmin meerwaarde van dit voorstel voor de 'informele benadering' in bezwaarzaken. Ook daar gaat het immers om het samen informeel zoeken naar mogelijke oplossingen en niet om het al dan niet voldoen aan een beginsel zonder concrete norm dat partijen op inhoud niet verder brengt.

Uitvoeringstoets

AEF wijst op de risico's van extra bezwaarschriften en formalisering;⁵ dit kan een dienstbare houding juist dempen. AEF stelt dat zolang een helder toetsingskader voor wat een dienstbare houding is ontbreekt, het een verleidelijke grond kan zijn voor bezwaar en beroep voor burgers die te maken hebben met een onwelgevallig besluit. AEF wijst er ook op dat als dit beginsel in jurisprudentie wordt uitgewerkt tot specifieke criteria, dat als een 'afvinklijstje' kan gaan dienen. Dit kan de intrinsieke motivatie voor de dienstbare houding juist doen afnemen.

1.2. Evenredigheidsbeginsel

Uw voorstel

U stelt voor de reikwijdte van artikel 3:4 lid 2 (het evenredigheidsbeginsel) uit te breiden. Op grond van het voorstel zal een evenredigheidstoets voortaan ook verplicht zijn bij zogenaamde gebonden bevoegdheden: besluiten waar het overheidsorgaan geen beleidsvrijheid heeft omdat een formele wet of lagere regel bindend is. Dit is anders dan onder de huidige wet.

U stelt ter toelichting dat daar waar een besluit bij het ontbreken van beleidsvrijheid onevenredig hard uitpakt, er een 'ultimum remedium tegen beslissingen met onevenredige gevolgen in de Awb zou moeten worden opgenomen.' Dit ondanks de gedachte dat mag worden aangenomen dat de wetgever van bijzondere en sectorale wetten een belangenafweging in abstracto al heeft gemaakt bij het ontwikkelen van de wet. U bent van mening dat een evenredigheidstoets uitkomst kan bieden in kwesties waar weliswaar sprake is van gebonden bevoegdheden, maar waar individuele bijzondere omstandigheden onevenredig harde gevolgen (kunnen) hebben. Dit laatste vormt voor u een indicatie dat een correctie op zijn plaats kan zijn.

Onze reactie

Onevenredig harde gevolgen voor een individu dienen gecorrigeerd te kunnen worden. Dat is wat ons betreft een gegeven. Wij onderschrijven dan ook de mogelijkheid om correctief op te treden als de toepassing van wetgeving tot onevenredig harde gevolgen leidt voor een individu, ook waar er geen beleidsvrijheid is. Wij lezen uw voorstel zo dat u de onevenredigheidstoets in de Awb regelt bij wijze van vangnet, waar de bijzondere en sectorale wetgeving deze toets in zichzelf ontberen. Wij kunnen dit laatste niet steunen en lichten dat hieronder toe.

a. Huiver voor de Awb als correctiestift

Wij zijn geen voorstander van een Awb die als 'correctiestift' moet dienen voor sectorale formele wetten of lagere regelgeving. Daar waar sectorale wetgeving in de uitvoeringspraktijk in zijn algemeenheid op onderdelen tot ongewenste gevolgen leidt, zou de correctie naar onze mening *in eerste instantie* in die wet of met regels en beleid onder die wet moeten geschieden. Het evenredigheidsbeginsel geldt als ultimum remedium bij onvoorziene situaties en past om die reden in de Awb. Maar dit laat onverlet dat sectorale wetgeving zelf al 'de basis op orde' moet hebben waar het gaat om correctiemogelijkheden. Het wetsstelsel in Nederland zou wankel(er) worden als (generiek) wordt aanvaard dat sectorale wetgeving moet worden gestut of gecorrigeerd met de Awb als algemene procedurele wet. Op deze wijze zou het 'correctiewerk' dat bij gebonden bevoegdheden al in sectorale en bijzondere wetten zelf zou moeten zitten, verschuift naar de praktijk van recht en bestuur. In de praktijk gebeurt dit uiteraard al wel en krijgt de evenredigheidstoets in bezwaar en beroep (jurisprudentie) al een steeds steviger rol. Het voert wat ons betreft echter te ver als dit als 'standaard' in het Awb-systeem zou worden ingevlochten. De rol van 'correctiestift' zou al bij sectorale wetgeving moeten liggen. Een 'wettelijk bepaalde verschuiving' daarvan achten wij niet passend.

⁵ AEF, Uitvoerbaarheid Wet Versterking Waarborgfunctie Awb voor Waterschappen, p. 14 en 15



b. Handhaven specialiteitsbeginsel: geen overtuigende reden daarvan af te zien

In onze preconsultatie-brief schreven wij al dat wij uw voorstel ondersteunen om artikel 3:4 *lid 1* te handhaven: het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

Dit omdat wij geen overtuigende reden zagen en zien af te zien van dit specialiteitsbeginsel en van het uitgangspunt dat een overheidsbevoegdheid uit een formele wet moet blijken. Wij zijn tevreden met het feit dat u lid 1 onveranderd laat. Toch hebben wij zorgen over de effecten van uw wetsaanpassing op 3:4 lid 2 (evenredigheid) in relatie tot het specialiteitsbeginsel. Wij verwijzen hiervoor naar de toelichting hieronder bij Uitvoeringstoets.

Uitvoeringstoets

AEF wijst op de volgende risico's. Er kan spanning ontstaan tussen deze uitbreiding van het evenredigheidsbeginsel met het specialiteitsbeginsel (dat voor waterschappen een bijzondere betekenis heeft).⁶ In lijn met het specialiteitsbeginsel mag een bevoegdheid alleen worden uitgeoefend tot het doel waartoe die is verleend. Waterschappen hebben een functionele (specifieke) taak gericht op de waterstaatkundige verzorging van hun gebied. Zij mogen bij de voorbereiding van besluiten in beginsel alleen de belangen meenemen die onder de wettelijke taken vallen. Met de voorgestelde wijziging kan dus spanning ontstaan tussen enerzijds deze taakbegrenzing (waterstaatkundige verzorging) en anderzijds de uit de voorgestelde wijziging voortvloeiende bredere belangenafweging. Deze spanning kan primaire besluitvormingsprocessen en juridische procedures compliceren of vertragen; dit uit zich met name bij omgevingsrechtelijke besluiten (peilbesluiten, vergunningen).

1.3. Evenredigheid bij beleidsregels en bestuurlijke boetes

Uw voorstel

U stelt voor artikel 4:84 Awb te wijzigen zodat voortaan ook in voorziene gevallen moet worden afgeweken van een beleidsregel wanneer deze onevenredig uitpakt voor een of meer belanghebbenden. Het gaat hier om codificatie van jurisprudentie sinds 2016. U licht toe dat een beleidsregel op zichzelf rechtmatig (= evenredig) kan zijn, maar in individuele gevallen en onder bepaalde omstandigheden voor een of meer belanghebbenden toch onevenredig kan zijn. Het bestuursorgaan moet bij het nemen van een besluit alle omstandigheden van het geval betrekken en beoordelen of deze op zichzelf dan wel samen met andere omstandigheden zodanig zijn dat onverkorte toepassing van de beleidsregel onevenredige gevolgen heeft. Dit vergt maatwerk van het bestuursorgaan.

Ook stelt u voor de verplichting tot matiging van een bestuurlijke boete (artikel 5:46 lid 3) te wijzigen. Een bestuurlijk boete waarvan de hoogte bij wettelijk voorschrift is vastgesteld moet op basis van de huidige wet worden gematigd als de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. U stelt voor dit te wijzigen in: *matiging "als de vastgestelde boete onevenredig hoog is"*.

Onze reactie

Wij steunen de voorgestelde wijzigingen. De wijzigingen zijn een codificatie van jurisprudentie van de Raad van State sinds 2016. De waterschappen hebben deze lijn opgenomen in hun werkwijzen.

2. Transparantie in besluitvorming

2.1. Vaker horen bij financiële beschikkingen

⁶ AEF, Uitvoerbaarheid Wet Versterking Waarborgfunctie Awb voor Waterschappen, p. 15 specialiteitsbeginsel.

Uw voorstel

U stelt voor de nu bestaande uitzondering op de hoorplicht kleiner te maken (via bepaling 4:12). Op dit moment geldt bij financiële beschikkingen geen voorafgaande hoorplicht als tegen die beschikking bezwaar of beroep open staat waarbij de nadelige gevolgen van de beschikking volledig ongedaan kunnen worden gemaakt. Uw voorstel beperkt dit: als een financiële beschikking door de belanghebbende niet wordt voorzien en het bestuursorgaan redelijkerwijs kan vermoeden dat de beschikking grote financiële gevolgen heeft voor belanghebbende, moet er (toch) verplicht worden gehoord. U licht toe dat de uitbreiding van de hoorplicht alleen ziet op financiële *aanspraken* zoals uitkeringen, toeslagen, subsidies, en dus niet op financiële *verplichtingen* in bijvoorbeeld het *belastingrecht* en sociale zekerheidsrecht.

Onze reactie

Wij steunen deze voorgestelde wijziging.

2.2. Uitbreiding bezwaarclausule en vermelding contactgegevens

Uw voorstel

U stelt voor artikel 3:45 lid 2 te wijzigen. Artikel 3:45 betreft de zogenaamde bezwaarclausule: als tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, meldt het bestuursorgaan dit bij de bekendmaking van het besluit. Op grond van het huidige tweede lid wordt hierbij vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld. Op grond van de voorgestelde wijziging dient voortaan ook te worden vermeld *dat niet tijdige indiening kan leiden tot niet-ontvankelijk verklaring. Ook dient voortaan te worden vermeld dat het mogelijk is een pro-forma bezwaar in te dienen*. En in plaats van de termijn te noemen waarbinnen het bezwaar kan worden gemaakt (of het beroep kan worden ingesteld) dient voortaan bij de bezwaarclausule te worden vermeld op welke datum de termijn eindigt waarbinnen bezwaar kan worden gemaakt (of beroep kan worden ingesteld). Ook stelt u voor te verplichten tot opname van contactgegevens in besluiten (nieuw artikel 3:45a).

Onze reactie

Wij steunen de voorgestelde wijzigingen.

2.3. Toegang tot stukken

Uw voorstel

U stelt in het kader van 'passend contact met de overheid' voor om een nieuw artikel (artikel 3:45b) aan de wet toe te voegen. De bepaling regelt de toegang tot de stukken dan als volgt.

Lid 1: als tegen een besluit bezwaar of beroep kan worden ingesteld, wordt bij de bekendmaking en mededeling daarvan melding gemaakt van de wijze waarop een belanghebbenden kennis kan nemen van de op de zaak betrekking hebbende stukken. *Lid 2:* het bestuursorgaan verleent belanghebbenden desgevraagd kosteloos toegang tot alle op de zaak betrekking hebbende stukken, zolang het besluit niet in rechte onaantastbaar is. Op de vervaardiging van kopieën van deze stukken is artikel 8.6. van de Woo van toepassing (het bestuursorgaan kan een redelijke vergoeding vragen, die de kostprijs van de verstrekte informatiedragers niet overstijgt).

Leden 3 tot en met 8: mogelijkheid voor bestuursorganen om bij vertrouwelijke stukken de toegang tot stukken aan te passen. U verankert dit recht op toegang verder in de hoofdstukken over bezwaar en beroep van de Awb (in de artikelen 7:4, 7:6, 7:18 en 7:20).

Onze reactie

Wij steunen deze wijziging *inhoudelijk*. Wij staan achter het doel ervan: een extra waarborg dat alle belanghebbenden, dus ook derde-belanghebbenden kennis kunnen nemen van de stukken die van belang

zijn (geweest) voor het besluit.⁷ Wij zien echter uit naar een handreiking die met het oog op de nodige praktische helderheid gedetailleerd uitschrijft wat de reikwijdte van deze bepaling is en om welke stukken het gaat.

Verduidelijkingen

In onze pre-consultatiereactie hebben wij enkele verduidelijkende vragen gesteld over de reikwijdte van dit artikel. In de nieuwe MvT⁸ zien wij voor nu voldoende verheldering:

- toegang stukken slechts verplicht op verzoek
- toegang geldt slechts voor belanghebbenden en
- er is sprake van een op de zaak betrekking hebbend stuk indien de belanghebbende voldoende gemotiveerd heeft gesteld dat het stuk van belang kan zijn (geweest) voor de besluitvorming in zijn zaak.

Wij verzoeken uw ministeries evenwel om dit onderdeel van het wetsvoorstel uit te werken in een handreiking voor decentrale bestuursorganen. Daarbij zou het naar onze mening helpen als eenduidig wordt aangegeven op welke wijze toegang tot stukken moet worden verleend. Dit houvast is voor de bestuurspraktijk behulpzaam.

Uitvoeringstoets

Naast ons advies wijzen wij u op het gestelde in de uitvoeringstoets van AEF dat deze voorgestelde wijziging in potentie grote impact heeft op de uitvoeringsprocessen. Dit verschilt wel per waterschap. Sommige waterschappen voldoen al aan de voorgestelde eisen, andere nog niet. Dit hangt samen met de vraag of via een zaakstelsel (of anders) er binnen een waterschap al snelle toegang tot stukken kan worden verleend aan belanghebbenden. Waar dit niet zo is, is een financiële investering (wijziging zaakstelsel of handmatig stukken verzamelen) het gevolg.

2.4 Motivering in begrijpelijke taal

Uw voorstel

Het huidige artikel 3:47 bepaalt dat besluiten deugdelijk moeten worden gemotiveerd. Het wetsvoorstel voegt daaraan toe dat dit op een voor belanghebbenden begrijpelijke wijze moet gebeuren. Ook de beslissing op een bezwaar (art. 7:12) en de beslissing op een beroep (art. 7:26) moeten voortaan op grond van het wetsvoorstel op een voor belanghebbenden begrijpelijke wijze worden gemotiveerd. Met deze wetswijzigingen wil u het voor mensen meer begrijpelijk maken waar het besluit over gaat en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen.

Onze reactie

Wij vinden het van groot belang dat de overheid en dus ook het waterschap in begrijpelijke taal communiceert en motiveert. Wij raden echter de bepaling *in deze vorm* af, omdat wij risico zien op negatieve effecten en op uitvoerbaarheidsproblemen. Mocht u de voorgestelde wetsartikelen desondanks willen handhaven, dan zouden wij opteren voor de woorden: 'op een voor een gemiddelde belanghebbende begrijpelijke wijze'.

Verplichting heeft accent op symbolische waarde

Bij de waterschappen heeft de opgave tot begrijpelijk motiveren al enige tijd hoge prioriteit. Er wordt onder meer door middel van trainingen veel aandacht besteed aan het zo begrijpelijk mogelijk maken van besluiten voor de burger en aan een goede motivering. Een wettelijke verplichting beschouwen wij slechts als een symbool, nu het grote belang van een begrijpelijke en navolgbare motivering wordt

⁷ MvT Wet Versterking Waarborgfunctie Awb, p. 52 3:45b

⁸ MvT Wet Versterking Waarborgfunctie Awb, p. 44, 52, 53, 54



ingezien en er stevig op wordt ingezet in de werkpraktijk.

Risico op extra (procedurele) bezwaren & uitgebreidere bezwaren.

In onze preconsultatiereactie schreven wij al dat de explicitering van een verplichting in de wet het risico oplevert dat er in bezwaar en beroep bovenmatig veel aandacht zal moeten worden besteed aan het vraagstuk van begrijpelijkheid. Is de motivering vanuit de overheid voldoende begrijpelijk voor *deze specifieke belanghebbende*? De verplichting kan een aanzuigende werking hebben op het indienen van bezwaarschriften en/of bezwaarschriften op dit procedurele punt uitbreiden. Dit alles levert voor bezwaarmaker geen inhoudelijk oordeel op en levert voor alle partijen wel onnodig tijdverlies en teleurstelling op; er zal immers op elke bezwaargrond moeten worden ingegaan. Dit alles geldt ook voor de beroepsfase.

Specifiek met betrekking tot het *fiscale werkveld* dringt de vraag zich op of het besluit (bijvoorbeeld de belastingaanslag) zelf de begrijpelijke motivering moet bevatten. Of mag het besluit zelf eventueel relatief summier gemotiveerd mag zijn en dat de bijsluiter bij de belastingaanslag wél alle overige relevante en uitgebreide informatie bevat en/of dat hiertoe mag worden verwezen naar bijvoorbeeld de website van het waterschap of het belastingkantoor.

Uitvoeringstoets

Naast ons advies wijzen wij u op het gestelde in de uitvoeringstoets⁹ dat veel waterschappen actief aan de slag zijn met verbetering van begrijpelijkheid: brieven herschrijven naar B1-niveau, taaltrainingen voor schrijvers met het oog op een betere aansluiting op het begripsniveau van de lezer, mystery-guests die communicatiemiddelen van het waterschap beoordelen etc.

3 Kennelijke fouten

3.1. Herstel van kennelijke fouten op verzoek

Uw voorstel

U stelt voor in de wet op te nemen dat "*op schriftelijk verzoek* van degene tot wie een besluit is gericht, een bestuursorgaan een kennelijke schrijffout, rekenfout of andere kennelijke fout die zich voor eenvoudig herstel leent, corrigeert." (3:51 Awb). Ook stelt u voor in het tweede lid van genoemde bepaling een nieuwe procedurele verplichting voor bestuursorganen op te nemen: "Het bestuursorgaan gaat niet over tot correctie van een fout dan nadat belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld een zienswijze naar voren te brengen, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daar geen behoefte aan is."

Onze reactie

De achterliggende gedachte bij dit voorstel is blijkens de MvT om beter kenbaar te maken en buiten twiffel te stellen dat kennelijke fouten in een besluit door een bestuursorgaan kunnen worden hersteld. Deze gedachte begrijpen wij. Wij stellen evenwel voor deze bepaling aan te passen of nader te verduidelijken, met inachtneming van het volgende.

Wij vrezen dat de bepaling bij belanghebbenden de mening kan doen postvatten dat alles wat zij als een kennelijke fout zien, door het bestuursorgaan móet worden hersteld. In de praktijk kan over de vraag of sprake is van een kennelijke fout, echter een verschil van interpretatie bestaan tussen het bestuursorgaan en de belanghebbende en kan het bestuursorgaan dus menen dat geen herstel hoeft plaats te vinden.

⁹ AEF, Uitvoerbaarheid Wet Versterking Waarborgfunctie Awb voor Waterschappen, p. 20



Verder zien wij voor ons dat er hier een samenloop met een 'echte', inhoudelijke bezwaarprocedure kan ontstaan, hetgeen nodeloos complicerend werkt. De wijziging kan ook leiden tot pogingen van belanghebbenden om alsnog achteraf een 'bezwaaringang' te zien, waar men deze eerder heeft laten verstrijken. Ook vragen wij ons met nadruk af of het achterliggende doel van de voorgestelde bepaling de zienswijze-procedure rechtvaardigt die u in het tweede lid van de bepaling voorstelt.

Tot slot vragen wij ons af of '§ 4.1.3.2. van de Awb (*Dwangsom bij niet tijdig beslissen*) ook op de voorgestelde bepaling van toepassing is. Anders gesteld: is het verzoek een aanvraag in de zin van art 1:3, derde lid, van de Awb en als dat het geval is, is de beslistermijn van maximaal acht weken dan daarop van toepassing (art. 4:13, tweede lid, Awb)? Wij vragen dit, omdat we bij bevestigende beantwoording risico's zien dat er potentieel sprake kan zijn van misbruik door personen die slechts uit zijn op 'innen van dwangsommen'.

3.2. Ambtshalve herstel van kennelijke fouten

Uw voorstel

U stelt voor in de wet in te voegen een nieuw artikel (3:52 Awb) in te voegen dat bepaalt dat het bestuursorgaan een kennelijke schrijffout, rekenfout of andere kennelijke fout die zich voor eenvoudig herstel leent ambtshalve kan corrigeren. U stelt voor in het tweede lid van genoemd artikel de procedurele verplichting op te nemen dat niet wordt overgegaan tot correctie dan nadat belanghebbenden de gelegenheid is geboden een zienswijze naar voren te brengen.

Onze reactie

Onze reactie is gelijk aan onze reactie bij het zojuist besproken art. 3:51. Wij begrijpen dat u wil verduidelijken dat kennelijke fouten ook ambtshalve kunnen worden gecorrigeerd, maar wij voorzien wel enige complicaties. Vanuit het fiscale werkveld vragen wij additioneel uw aandacht voor het volgende.

Artikel 65 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) kent aan de belastinginspecteur (bij lokale overheden de ambtenaar belast met de heffing of de heffingsambtenaar geheten) de bevoegdheid toe om een onjuiste belastingaanslag of beschikking ambtshalve te verminderen. Het ambtshalve verminderen van een belastingaanslag kan aan de orde zijn als de heffingsambtenaar een fout in de aanslag ontdekt. Het maakt hierbij niet uit of het om een kennelijke of om een niet-kennelijke fout gaat. Wij hechten er aan dat de eventuele onduidelijkheid die zou kunnen ontstaan over de vraag welke bepaling van toepassing is (Awr of Awb), wordt weggenomen. Dit is ook van belang gezien het voorgestelde tweede lid van artikel 3:52 Awb.

4. Betalingsregelingen

4.1. Verplicht aanbod tot betalingsregeling

Uw voorstel

U beoogt de burger beter te informeren over de mogelijkheid van betalingsregelingen. U stelt daartoe voor artikel 4:86, tweede lid, (verplichting tot betaling) en, derde lid (aanmaning) te wijzigen. Hiermee verplicht u bestuursorganen die een verplichting tot betaling vaststellen in een beschikking, in die beschikking een aanbod op te nemen tot het treffen van een betalingsregeling of van de mogelijkheid om een betalingsregeling wegens het ontbreken van financiële ruimte te verzoeken. Ook een aanmaning moet voortaan een aanbod tot een betalingsregeling vermelden of vermelden dat om een betalingsregeling kan worden verzocht of het verzoek om een bestaande betalingsregeling te wijzigen.



Onze reactie

Wij steunen deze wijzigingen. Het is goed om een burger pro-actief te informeren over de mogelijkheid van een betalingsregeling (waaronder in de toekomst zowel uitstel van betaling als een betalingsregeling wegens gebrek aan financiële ruimte moet worden verstaan).

4.2. Geen verrekeningsbevoegdheid afwijkend van een betalingsregeling

Uw voorstel

U stelt voor te verbieden dat een bestuursorgaan een te betalen bedrag verrekent met openstaande schulden, als daarmee wordt afgeweken van de betalingsregeling. Hiertoe stelt u voor artikel 4:93 Awb te wijzigen met het toevoegen van een vijfde lid.

Onze reactie

Wij steunen deze wijziging.

4.3. Term 'Betalingsregeling' in plaats van 'uitstel van betaling'

Uw voorstel

U stelt door middel van het toevoegen van een nieuw vierde lid aan artikel 4:85 voor om de term uitstel van betaling te vervangen door de term betalingsregeling. De term betalingsregeling wordt voortaan zowel gebruikt voor beschikkingen die uitstel van betaling inhouden als beschikkingen waarbij andere betaaltermijnen dan de reguliere betaaltermijnen worden vastgesteld. De wijziging van de term uitstel van betaling in de term betalingsregeling werkt door in het voorgestelde artikel 4:94 en in het voorgestelde artikel 4:96.

Onze reactie

Wij kunnen deze aanpassing niet steunen. Wij stellen voor dat u in de wet op een andere wijze tot uitdrukking brengt dat bestuursorganen niet alleen uitstel van betaling kunnen verlenen maar ook een redelijke betalingsregeling met een belanghebbende kunnen treffen. Het voortaan moeten gebruiken van één term (betalingsregeling) om twee niet geheel aan elkaar gelijke instrumenten (uitstel van betaling respectievelijk betalingsregeling) te duiden, komt geforceerd over en zal in de praktijk potentieel niet het gewenste effect sorteren en juist alleen maar vragen oproepen. Als voorbeeld van het geforceerd overkomen en niet volkomen helder zijn van de regeling noemen wij het voorgestelde artikel 4:94, derde lid.

Voorts vragen wij aandacht voor de interactie met de fiscaliteit: de Invorderingswet 1990 kent eigen regels voor het verlenen van uitstel van betaling aan belastingschuldigen. Voor ons is op dit moment niet helder of de voorgestelde wijzigingen al dan niet 'doorwerken' naar de Invorderingswet 1990 en zo ja, op welke wijze dit het geval is. Uit onze uitvoeringstoets volgt dat de voorgestelde wijziging geen gevolgen heeft voor de algemene en de fiscale werkprocessen. Zowel uitstel van betaling als betalingsregelingen op verzoek zijn in het algemeen nu al mogelijk en de processen zijn hierop dus al ingericht.

4.4. Wettelijke rente

Uw voorstel

U stelt voor om geen wettelijke rente in rekening te brengen aan degene aan wie uitstel van betaling is verleend, met wie een betalingsregeling is getroffen of van wie de betalingsverplichting door de bestuursrechter is geschorst. Er is dan geen wettelijke rente verschuldigd over de termijn van uitstel, betalingsregeling of schorsing. U wil hiertoe artikel 4:101 wijzigen: als iemand zich niet houdt aan de betalingsregeling, kan er alsnog wettelijke rente worden gerekend.

Onze reactie:

Wij steunen deze wijziging.

5. Menselijke maat in rechtsbescherming

5.1. Verschoonbaarheid termijnoverschrijding bezwaar en beroep

Uw voorstel

Een te laat (na de 6 weken-termijn) ingediend bezwaar- of beroepschrift wordt op dit moment wettelijk niet-ontvankelijk verklaard. Dit tenzij "redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest" (artikel 6:11). In recente jurisprudentie wordt iets ruimhartiger omgegaan met niet-ontvankelijkverklaring. U beoogt deze mate van ruimhartigheid bij overschrijdingen van bezwaar- en beroepstermijnen te codificeren. U stelt daartoe voor om een extra uitzondering toe te voegen aan artikel 6:11: niet-ontvankelijkverklaring wegens termijnoverschrijding blijft *ook* achterwege als het geschrift wegens bijzondere omstandigheden die de indiener betreffen niet tijdig kon worden ingediend. Het gaat voortaan dus zowel om bijzondere persoonlijke omstandigheden van de indiener als om overige redenen. U stelt in de wet of MvT geen expliciete limiet aan de extra termijn die passend zou zijn (in de huidige toepassing wordt bij verschoonbaarheid een termijn van 2 weken 'extra' aangehouden).

Onze reactie

Wij hebben begrip voor de wens om een wat ruimhartiger 'verschoonbaarheidsbeleid' te hanteren door voortaan ook bijzondere omstandigheden die de indiener zelf betreffen in aanmerking te nemen. Wij hebben echter wel belangrijke punten van zorg bij de wetswijziging die u hier beoogt en wij vragen u deze aanpassing grondig te heroverwegen.

a. Er is onduidelijkheid over wat 'bijzondere omstandigheden' zijn. Wanneer is daarvan sprake en in welke gevallen die van zodanige aard zijn dat niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege moet blijven? Wij zien het risico dat er beroepsprocedures zullen ontstaan die alleen over de niet-ontvankelijkverklaring gaan en de vraag of het bestuursorgaan terecht tot dit oordeel is gekomen. Bovendien bestaat het risico op een verschillende toepassing in de praktijk en dus op rechtsongelijkheid. De vraag of sprake is van een bijzondere omstandigheid die de indiener betreft, kan door verschillende bestuursorganen namelijk ook verschillend worden beantwoord.

b. Uitbreiden toelichting wetsvoorstel

In het verlengde van a. belichten wij de relevantie van de vraag: *welke andere belangen er in het geding zijn?* Het belang van 'anderen' speelt bij het beoordelen van de vraag of sprake is van verschoonbaarheid in de rechtspraak een rol, maar deze vraag/overweging wordt zelden geëxpliciteerd. In de toelichting bij het wetsvoorstel zou wat ons betreft op dit punt concreter moeten worden ingegaan. Een voorbeeld: stel we hebben 'bijzondere omstandigheid A' (bijvoorbeeld iemand ligt met zwaar letsel in het ziekenhuis en kan geen bezwaar/beroep maken binnen de termijn) die potentieel zou kunnen leiden tot verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding. Wordt die 'bijzondere omstandigheid A' nou op dezelfde manier gewogen in een 'enkelvoudige beschikking', waar geen grote algemene belangen mee zijn gemoeid (bijvoorbeeld een financiële beschikking) en waar enkel de overheid en het individu een rol spelen, als in de situatie dat er 500 belanghebbenden zijn die allemaal belang hebben bij formele rechtskracht van het besluit, bv een bestemmingsplan dat 500 woningen mogelijk maakt? Zo nee, waarin zit dan het onderscheid en waar ligt dan die grens? Zo ja, waarom weegt het zwaarwegende belang van formele rechtskracht voor andere belanghebbenden dan niet mee?

c. Verder wijzen wij voor wat betreft het niet noemen van de lengte van de te geven (extra) termijn *met nadruk* op het risico van rechtsonzekerheid voor derde-belanghebbenden; denk daarbij bijvoorbeeld ook aan projectontwikkelaars. Als er onzekerheid blijft bestaan over de onherroepelijkheid van



omgevingsvergunningen, zal dat vermoedelijk een dempend effect hebben op de besluiten van banken t.a.v. het verstrekken/laten vestigen tot een hypotheek. In het kader van huidige (woning)bouwopgaven is dit onwenselijk. Daarbij komt het onderlinge verhoudingen van burgers niet ten goede indien er al financiële investeringen zijn gedaan en vergunningen alsnog kunnen worden aangevochten. Voorts ontstaat er niet alleen voor derde-belanghebbenden, maar ook voor de bestuursorganen, waaronder de waterschappen, onzekerheid over de onherroepelijkheid van besluiten hetgeen bezwarend is of kan zijn. Bijvoorbeeld: wanneer heeft een waterschap zekerheid over de belastinginkomsten, vergunningen eigen dienst, projectbesluiten en peilbesluiten?

Wij wijzen u er volledigheidshalve op dat burgers door waterschappen op verschillende wijzen burgers in staat worden gesteld om zienswijzen in te dienen. Via 'berichten uit mijn buurt' in de mailbox van burgers, via de datum voor bezwaar in publicaties; ook wordt er gewezen op de mogelijkheid van pro forma bezwaar.

Uitvoeringstoets

Naast onze inhoudelijke reactie hierboven wijzen wij u op het gestelde in de uitvoeringstoets¹⁰; vragen over de toepassing, zorgen over formalisering en risico's t.a.v. rechtszekerheid.

5.2. Informeel afdoen van bezwaar

Uw voorstel

U stelt voor in de wet een verplichting op te nemen om in overleg met de indiener van een bezwaarschrift en eventuele andere belanghebbenden te onderzoeken of het bezwaarschrift informeel kan worden afgedaan (nieuwe artikel 7:1b). U stelt hiertoe voor in artikel 7:13 Awb op te nemen dat de bezwaarschriftenadviescommissie pas na dat onderzoek tot informele afdoening mag worden ingeschakeld. In het tweede lid neemt u enkele uitzonderingen op de verplichting tot onderzoek naar informele afdoening op. Dit betreft gronden waarbij op voorhand vaststaat dat het onderzoek niets kan opleveren (bijvoorbeeld omdat informele afdoening al in een eerder stadium is onderzocht, als de indiener geen prijs stelt op het onderzoek, de indiener langdurig onbereikbaar is of als volledig aan het bezwaar tegemoet kan worden gekomen).

Onze reactie

Wij steunen de informele afdoening en wij steunen een wetswijziging op dit punt, maar wij stellen voor de verplichting tot informele afdoening bij bulkbesluiten zoals heffings- en invorderingsbeschikkingen te schrappen. Waterschappen hebben de werkpraktijk veelal al zo ingericht dat een onderzoek naar informele afdoening de standaard is (tenzij al op voorhand vaststaat dat een onderzoek niets kan opleveren). De uitzondering m.b.t. de bulkbesluiten achten wij verantwoord en nodig. Ten eerste wordt sterk betwijfeld of de informele afdoening hier wel nodig is of geschikt. Vooral bij relatief eenvoudige bezwaren is een beslissing op bezwaar relatief eenvoudig op te stellen. Informeel overleg geeft in die gevallen nauwelijks meerwaarde. Terwijl het verplicht bellen bij grote aantallen bezwaarschriften wel een grote extra werkbelasting oplevert.

Verder vragen wij u om verduidelijking in de MvT op het aspect van 'langdurig onbereikbaar'. Hoe verhoudt zich dit tot de beslistermijn op bezwaar? Artikel 7:10 lid 4 geeft de mogelijkheid om op te schorten bij informeel overleg. Dan moeten alle belanghebbenden daarmee eens zijn (dus ook de projectontwikkelaar die een vergunning heeft gekregen). Wat als niet alle belanghebbenden akkoord zijn, wat doet dit met de beslistermijn en mogelijkheid tot informeel overleg?

¹⁰ AEF, Uitvoerbaarheid Wet Versterking Waarborgfunctie Awb voor Waterschappen, p. 25



Uitvoeringstoets

Naast onze inhoudelijke reactie wijzen wij u op het gestelde in de uitvoeringstoets over de risico's die verbonden zijn aan de informele afdoening *bij bulkbesluiten*.

5.3. Volledige heroverweging bij bezwaar

Uw voorstel

U stelt voor de heroverweging bij de behandeling van een bezwaar niet meer te beperken tot de gronden van het bezwaar, maar uit te gaan van een *volledige* heroverweging en die te baseren op "het bezwaar *en hetgeen bij de behandeling van het bezwaar is gebleken*" (wijziging van artikel 7:11 Awb). Aanvullende informatie die mogelijk bij de primaire besluitvorming nog niet bekend was, moet hierbij worden meegenomen.

Onze reactie

Wij steunen deze wijziging. Wij wijzen er echter wel met nadruk op dat de werkbaarheid van dit gewijzigde artikel sterk afhangt van de interpretatie van de wetgever. Zo zou een 'maximale interpretatie' tot gevolg hebben dat bij een bezwaar het hele besluitvormingsproces in zijn geheel overnieuw gedaan zou moeten worden, inclusief eventuele externe adviezen en dergelijke. Dit zou tot grote uitvoeringsproblemen leiden. Wij gaan er echter vanuit dat de interpretatie eerder is als volgt. 'Besluitvorming vindt opnieuw plaats op basis van de op dat moment beschikbare informatie en met inachtneming van wat bezwaarmaker met het bezwaar wilde bereiken. Wij verzoeken u de MvT op dit punt te expliciteren.

5.4. Minder uitzonderingen hoorplicht bij bezwaar en beroep

Uw voorstel

U stelt voor de omstandigheden waaronder in bezwaar en administratief beroep niet hoeft te worden 'gehoord' in te perken. Na de beoogde wijziging (van artikel 7:3) kan nog in een aantal concrete gevallen van horen worden afgezien met name als:

- voorafgaand aan formele behandeling van een bezwaar eerst is onderzocht of het informele wijze kan worden afgedaan (conform nieuw artikel 7:1b) en buiten redelijke twijfel is komen te staan dat te late indiening van een bezwaar of beroepschrift tot niet-ontvankelijkverklaring leidt
- na toepassing van het onderzoek naar informele afhandeling de indiener van het bezwaar geen gebruik heeft gemaakt van de gelegenheid om het bezwaar aan te vullen of een verzuim te herstellen of aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen of
- belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te maken van het recht op 'horen'.

U stelt ook voor administratief beroep een vergelijkbare beperking voor in artikel 7:17 (met dit verschil dat de het gewijzigde artikel niet spreekt over informele afdoening omdat daar in beroep geen sprake van is.

Onze reactie

Wij steunen deze wijziging. Wel kan het zijn dat er wat extra werklast uit voortkomt voor de onafhankelijke bezwarencommissies en voor de ambtelijke ondersteuning daarvan. Voor het fiscale werkveld is niet geheel duidelijk wat de voorgestelde wijziging precies betekent. Ingevolge art. 25 van de Awr vindt horen in fiscale zaken alleen op verzoek van de belanghebbende plaats.



6. Beroep bij de bestuursrechter

Burgerlus, tussenuitspraak en beperking op het overleggen van stukken.

Uw voorstel

u stelt voor om:

- de burger in beroepsprocedures de gelegenheid te bieden *om een gebrek in de bewijsvoering te herstellen* (via een nieuwe afdeling 8.2.2b Awb)
- expliciet te regelen dat tussenuitspraken mogelijk zijn ook in andere situaties dan de bestuurlijke lus (wijziging artikel 8:80a)
- u stelt voor o.a. extra bevoegdheden te geven aan de bestuursrechter om bij zwaarwegende redenen stukken toegankelijk te maken voor de rechter, maar niet voor alle partijen (wijziging artikelen 8:29, 8:32 en 8:42).

Onze reactie

Wij steunen deze wijzigingsvoorstellen.