

Uitvoerbaarheid Wet Versterking Waarborgfunctie Awb voor Waterschappen

Uitvoeringstoets voor de Unie van
Waterschappen

Datum

7 juni 2024

Opdrachtgever

Unie van Waterschappen

Onderzoeksteam

Wybrand van der Meulen, Merel Scheltema, Michiel Ehrismann

Referentie

GU17/eindrapport

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht telefoon +31 30 236 30 30
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht website www.aef.nl

/ Managementsamenvatting

Aanleiding en inleiding

De Nederlandse overheid wil betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig zijn. In januari 2023 hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en Veiligheid een eerste voorstel gedaan voor een omvangrijke aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): de *Wet versterking waarborgfunctie Awb*. Deze wijziging heeft twee hoofddoelen: het verankeren van de menselijke maat in procedures van besluitvorming en in juridische procedures, en het in die procedures leidend maken van een realistisch burgerbeeld.

De Unie van Waterschappen en veel andere organisaties hebben op het eerste voorstel gereageerd. Vervolgens hebben de ministeries het wetsvoorstel aangepast en per 1 februari 2024 ter consultatie voorgelegd. Deze consultatieperiode loopt tot 1 augustus 2024 en een ieder is in deze fase in de gelegenheid om op het wetsvoorstel te reageren.

De ministeries hebben uitvoeringsorganisaties verzocht om parallel aan de consultatieperiode een uitvoeringstoets te doen aan de hand van het wetsvoorstel. Ook de waterschappen en, waar van toepassing, hun belastingsamenwerkingsverbanden¹ worden geraakt door de voorgestelde aanpassingen van de Awb. Daarom is het van belang dat een uitvoeringstoets goed in beeld brengt wat de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel voor de waterschappen zijn. Andersson Elffers Felix (AEF) heeft deze uitvoeringstoets in opdracht van de Unie van Waterschappen namens de waterschappen uitgevoerd.

Aanpak

De uitvoeringstoets is gedaan in de periode tussen eind december 2023 en april 2024. Aan de hand van bureaustudie en verdiepende interviews hebben we in kaart gebracht welke werkprocessen van waterschappen veranderen als gevolg van het wetsvoorstel. Vervolgens hebben we een verdiepende analyse uitgevoerd van de uitvoeringsconsequenties. Wij hebben onze bevindingen getoetst in twee validatiesessies waarvoor alle waterschappen waren uitgenodigd. Zo kon worden nagegaan of de beelden uit de verdiepende analyse werden herkend door alle andere waterschappen.

Conclusies

We komen tot een viertal hoofdconclusies.

1. Verandering rond beginselen is fundamenteel het bestuursrecht, maar het effect in de praktijk is ongewis
De wetgever wil met het wetsvoorstel een nieuw 'beginsel'² invoeren in de Awb: *het dienstbaarheidsbeginsel*. Dit beginsel verplicht overheden 'zich dienstbaar op te stellen'. Dit wil zeggen dat de overheid de burger centraal stelt en zich altijd bewust is van de effecten van zijn besluiten en handelen op de burger.

¹ Met het oog op de leesbaarheid gebruiken we in dit rapport kortweg de term 'waterschappen' voor waterschappen en hun verbanden voor (belasting)samenwerking

² Met 'een beginsel' wordt bedoeld een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (abb): algemene richtlijnen waar overheidsinstanties zich aan moeten houden. Met het wetsvoorstel wordt met het dienstbaarheidsbeginsel een nieuw abb ingevoerd. Voorbeelden van al bestaande abb's zijn het evenredigheidsbeginsel, gelijkheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en het beginsel van evenwichtige belangenafweging.

Ook wordt beoogd het *evenredigheidsbeginsel* uit te breiden. Het evenredigheidsbeginsel verplicht de overheid om voorafgaand aan een besluit te toetsen of de effecten van dat besluit niet 'onevenredig nadelig' zijn voor een of meer betrokkenen. Op grond van de wet hoeft deze toets op dit moment niet te worden toegepast bij besluiten waar de overheid geen beleidsvrijheid heeft (omdat een wet of lagere regel 'bindend' is, de zogenaamde gebonden beschikkingen). Met het wetsvoorstel wordt de toepassing van deze evenredigheidstoets uitgebreid: ook bij besluiten waar de overheid geen beleidsvrijheid heeft voor het nemen van dat besluit, moet er tóch voorafgaand aan het nemen van dat besluit een evenredigheidstoets worden gedaan.

Met deze wijzigingen aan 'beginselen' sleutelt de wetgever aan fundamentele uitgangspunten van het bestuursrecht. Daarmee hebben deze wijzigingen *potentieel* grote effecten op de relatie tussen overheid en burger. Het effect van deze wijzigingen *in de praktijk* voor de werkprocessen is echter nog onduidelijk:

- ▶ Voor het dienstbaarheidsbeginsel bestaat de kans dat dit geen praktische gevolgen gaat hebben. Op dit moment is niet in te schatten hoe groot die kans is.
- ▶ Van de uitbreiding van het evenredigheidsbeginsel is de verwachting evenwel dat dit hoe dan ook effect gaat hebben op de werkprocessen. Bij een belangenafweging in besluitvormings- en bezwaarprocedures moet voortaan immers rekening worden gehouden met meer belangen. Dit kan deze procedures vertragen, specifieke kennis vergen³ en de waterschappen nopen tot meer afstemming met andere overheden, zoals gemeenten en provincies. De mate waarin deze effecten zullen optreden, is echter nog onduidelijk.

2. Twee procesmatige wijzigingen raken de werkprocessen substantieel en vragen nadrukkelijk aandacht

Het wetsvoorstel bevat ook wijzigingen die meer handen en voeten geven aan de menselijke maat en de dienstbare houding van de overheid. Een aantal van deze wijzigingen vraagt dat werkprocessen tegen het licht worden gehouden en worden aangepast. Een voorbeeld is het geven van toegang tot stukken al na bekendmaking van het besluit, dus voorafgaand aan een bezwarenprocedure. Om dit efficiënt in te regelen, vraagt dit een nieuwe werkwijze of zelfs een (gewijzigd) zaaksysteem bij sommige waterschappen en belastingorganisaties. Ook wordt de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen voor het indienen van bezwaar- en beroepschriften verruimd. Deze wijziging kan tot rechtsonzekerheid leiden in besluitprocedures voor burgers en bedrijven. Ook waterschappen kunnen langere tijd in onzekerheid komen te verkeren over hun juridische positie.

3. Het wetsvoorstel legt op veel punten in de wet vast wat al staande praktijk en jurisprudentie is

Bij het grootste deel van de voorgestelde wijzigingen verwachten we geen uitvoeringsproblemen. De voorgestelde processen voor het vaker horen, het herstel van kennelijke fouten, het begrijpelijk motiveren en het informeel afdoen van bezwaren, worden de facto al veelal toegepast door de waterschappen. Voor vaker horen geldt: overheden moeten 'voorafgaand horen' bij financiële beschikkingen (niet vallend onder 'heffing en invordering van belastingen'⁴) waarvan verwacht wordt dat deze ingrijpend en onverwachts kunnen zijn voor de belanghebbende. Het effect van deze extra verplichting lijkt beperkt te zijn, omdat de waterschappen aangeven al veelal (informeel) te horen bij handhavingsbesluiten. Denk hierbij met name aan een last onder bestuursdwang (kosten te betalen door de burger of het bedrijf) of last onder dwangsom. Dit wetsvoorstel kan deze werkwijzen bestendigen, stimuleren óf formaliseren. Dat laatste wordt als een risico gezien omdat het mogelijk leidt tot extra bezwaarschriften en juridische procedures.

³ Specifieke kennis van belangen of van disciplines die niet (direct) tot de taken van de waterschappen behoren.

⁴ Voor heffing en invordering geldt dat de beschikkingen in het algemeen niet onverwachts komen. Voor deze beschikkingen geldt een andere procedure dan de uit de Awb, omdat hier speciale wetten voor zijn die voorgaan op de algemene Awb.

De voorgestelde wijziging tot het herstel van kennelijke fouten houdt onder andere in dat als een overheid een ontdekte kennelijke fout ambtshalve herstelt, de belanghebbende in de gelegenheid moet worden gesteld zienwijze daarop in te dienen (tenzij verwacht mag worden daar geen behoefte aan is). Dit is in de meeste gevallen een bestending van de staande praktijk: waterschappen nemen vaak al telefonisch of schriftelijk contact op bij het ambtshalve herstel van kennelijke fouten. De enige wijziging hierbij is dat het contact (formeel: 'de gelegenheid tot het geven van een zienwijze') na de wetswijziging verplicht voorafgaand aan het herstel moet plaatsvinden. Het risico met deze wijziging is wel dat er verwarring bij burgers kan ontstaan: zij krijgen de gelegenheid 'hun zienwijze' in te dienen, maar zij kunnen dit snel gaan verwarren met een bezwaarprocedure.

Verder kent het wetsvoorstel specifieke wijzigingen met betrekking tot de bezwaarclausule en de volledige heroverweging op bezwaar en het beroep bij de burger. Daar worden voor waterschappen en belastingkantoren helemaal geen uitvoeringsproblemen verwacht, omdat zij dit al doen of er niet door worden geraakt.

Met 'begrijpelijk motiveren' wordt bedoeld op de verplichting in het wetsvoorstel om besluiten op een 'voor belanghebbende te begrijpen wijze' te motiveren. Veel waterschappen en belastingkantoren zijn op dit punt al actief, bijvoorbeeld door in correspondentie een voor de gemiddelde burger te begrijpen taal te gebruiken. Voor sommige andere organisaties vraagt dit een (grotere) investering. Ook op dit punt kan het 'formaliseren' van deze verplichting overigens gezien worden als een risico op meer juridische procedures.

4. Effect t.a.v. fiscale werkzaamheden: informele afdoening van bezwaar kan bij bulkbeschikkingen tot piekbelasting leiden.

Het wetsvoorstel verplicht overheden expliciet om bezwaarschiften pas formeel te behandelen nadat samen met de indiener van het bezwaarschrift is onderzocht of het bezwaarschrift informeel kan worden afgedaan (de 'oplossingsgerichte houding'). Waterschappen doen dit in de praktijk vaak al. Bij bulkbeschikkingen zoals belastingaanslagen kan deze informele afdoening van bezwaar tot een piekbelasting leiden bij de belastingkantoren en de waterschappen die zelfstandig belasting heffen. Dit kan uitvoeringsproblemen opleveren. Van overige wijzigingen die financiële beschikkingen en het stimuleren van betalingsregelingen betreffen, worden geen problemen verwacht. Deels omdat de heffing en invordering van belastingen wordt geregeld in de speciale belastingwetgeving, deels omdat de werkprocessen al (grotendeels) conform de wijzigingen worden uitgevoerd.

Aanbevelingen

Verhelder de gewenste uitvoering voor zes wijzigingen

Uit de uitvoeringstoets volgt dat zes onderdelen van de wetswijziging vragen opleveren omtrent de gewenste wijze van uitvoering. Op de volgende punten bevelen we daarom de ministeries aan om - in de memorie van toelichting op de wet - meer helderheid te geven over de gewenste uitvoering: dienstbaarheidsbeginsel, evenredigheidsbeginsel, het toegankelijk maken van stukken, verschoonbare termijnoverschrijding, informele afdoening van bezwaar en volledige heroverweging van bezwaar. Voor de volledige heroverweging geldt dat er geen uitvoeringsproblemen worden verwacht, maar hier geldt wel de kanttekening dat helderheid over de interpretatie van 'volledige heroverweging' in de memorie van toelichting van belang behulpzaam zou zijn.⁵

⁵ Voor duiding van die interpretatie zie onder 3.5.3.

Monitor drie taken in de invoeringstoets

Daarnaast bevelen we de ministeries aan drie punten expliciete aandacht te geven in de Invoeringstoets van de wet.⁶

- ▶ **Het evenredigheidsbeginsel:** de uitbreiding van de reikwijdte van dit beginsel vergt een nieuw afwegingskader in besluitvormingsprocedures. De verhouding tot het specialiteitsbeginsel kan de besluitvormingsprocedures in de praktijk verder compliceren. Het specialiteitsbeginsel houdt in dat een overheid enkel de belangen behartigt waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt. De invoeringstoets is een geschikt moment om te leren van de eerste toepassingen van het nieuwe art. 3:4 lid 2 Awb.
- ▶ **De versoerbare termijnoverschrijding:** de ruimere norm voor de versoerbaarheid van een termijnoverschrijding voor het indienen van bezwaar- en beroepschriften heeft naar verwachting gevolgen voor de rechtszekerheid voor belanghebbenden en de duur van besluitvormingsprocedures. Ook kan het zijn dat overheden langere tijd in (financiële) onzekerheid komen te verkeren. We bevelen aan om in de invoeringstoets expliciet te onderzoeken hoe deze norm wordt ingevuld en wat de gevolgen zijn voor besluitvormingsprocedures.
- ▶ **Het toegankelijk maken van stukken:** het inregelen van het effectief toegankelijk maken van stukken na bekendmaking van een besluit, kan gevolgen hebben voor de werkprocessen bij waterschappen. Het is aan te bevelen om de invulling van de verplichting te onderzoeken in de invoeringstoets, omdat er vooralsnog onzekerheden bestaan over mogelijke nadere eisen en termijnen die hierover worden ontwikkeld (zie onder 3.2.3).

⁶ De invoeringstoets is een relatief nieuw instrument dat wordt ingezet bij nieuwe en sterk aangepaste wetswijzigingen. De toets houdt in een 'lichte bestudering' (geen diepgaande wetenschappelijke toets) van 'de werking van de wet(swijziging)'; zo kan indien nodig tijdiger bijsturing plaatsvinden.

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/ 1	Inleiding	8
1.1	Aanleiding	8
1.2	Onderzoeksvragen	8
1.3	Onderzoeksaanpak	9
1.4	Leeswijzer	10
/ 2	Taken	11
2.1	Wetswijzigingen	11
2.2	Geraakte processen	13
/ 3	Uitvoerbaarheid	14
3.1	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	14
3.2	Transparantie in besluitvorming	18
3.3	Herstel van kennelijke fouten	21
3.4	Stimuleren van betalingsregelingen	22
3.5	Menselijke maat in rechtsbescherming	24
3.6	Beroep bij de bestuursrechter	28
3.7	Samenvatting	29
/ 4	Conclusies en aanbevelingen	32
4.1	Conclusies	32
4.2	Aanbevelingen	33
/ A	Lijst met respondenten	35
/ B	Uniform kader uitvoeringstoetsen	37

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Wet versterking waarborgfunctie Awb wil de toepassing van regels mensgerichter maken

De Nederlandse overheid wil betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig zijn. Bij uitvoering van wetten en regels moet de overheid rekening houden met de menselijke maat. De problemen met de kinderopvangtoeslag lieten zien dat dit nog niet altijd het geval is. In juli 2022 is daarom een aanpak aangekondigd om toepassing van wetten en regels mensgerichter te maken. Onderdeel van deze aanpak is het aanpassen van de *Algemene wet bestuursrecht* (Awb).

De Awb is een belangrijke wettelijke basis voor overheidshandelen. De Awb bevordert eenheid in de bestuursrechtelijke wetgeving, zet ontwikkelingen in de bestuursrechtelijke jurisprudentie praktijk om een wetgeving (codificeren) en treft voorzieningen voor onderwerpen die zich niet een bijzondere wet lenen. Het kabinet wil de wet aanpassen om de waarborgfunctie van de Awb te versterken.

In januari 2023 hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid (JenV) een eerste voorstel gedaan voor deze aanpassingen: de voorgestelde *Wet versterking waarborgfunctie Awb*. Dit voorstel is in het kader van preconsultatie gedeeld met verschillende partijen. Nadat deze partijen hier een eerste reactie op hebben gegeven, is in februari 2024 de consultatieversie uitgebracht. Dat is ook het moment dat de partijen die de wet gaan uitvoeren een uitvoeringstoets kunnen doen.

Een uitvoeringstoets moet aangeven of het voorstel uitvoerbaar is voor waterschappen

Ook de Nederlandse waterschappen worden geraakt door de aanpassingen in de Awb. De waterschappen en hun belastingsamenwerkingsverbanden hebben op verschillende manieren contact met burgers en bedrijven. De aanpassingen in de Awb kunnen verschillende, soms fundamentele, veranderingen in dat contact met zich meebrengen.

Daarom is het van belang dat een uitvoeringstoets goed in beeld brengt langs welke wegen het wetsvoorstel impact heeft op de waterschappen en wat de uitvoeringsconsequenties hiervan zijn. De Unie van Waterschappen heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om deze uitvoeringstoets namens de waterschappen uit te voeren. Dit rapport is het resultaat van die uitvoeringstoets.

1.2 Onderzoeksvragen

In onze woorden luidt de onderzoeksvraag voor deze uitvoeringstoets:

Wat is de impact van de voorgenomen *Wet versterking waarborgfunctie Awb* op de waterschappen en hun belastingsamenwerkingsverbanden, en in hoeverre is de wet voor hen uitvoerbaar?

Opdrachtgever van deze uitvoeringstoets is de Unie van Waterschappen. Het ministerie van BZK heeft in samenspraak met betrokken koepels en uitvoeringsorganisaties een uniform kader voor de

uitvoeringstoetsen laten ontwikkelen. De uitvoeringstoets voor de waterschappen moet passen binnen dat kader.

We beantwoorden deze onderzoeksvraag op basis van de consultatieversie van het wetsvoorstel. Hieronder vallen de wettekst in het voorstel van wet en de bijgaande memorie van toelichting.⁷ Ook is kennis genomen van de preconsultatieversie en de reacties daarop. De bespreking van het bij de consultatieversie meegezonden reflectiedocument algoritmische besluitvorming en Awb valt buiten de beantwoording van de onderzoeksvraag.

1.3 Onderzoeksaanpak

We hebben de uitvoerbaarheid onderzocht in vier stappen

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode tussen eind december 2023 en april 2024. In die periode zijn vier stappen doorlopen.



In de **eerste stap** is aan de hand van bureaustudie en verdiepende interviews in kaart gebracht op welke werkprocessen van waterschappen het wetsvoorstel impact heeft. Hoofdstuk 2 geeft hiervan een overzicht.

Vervolgens hebben we in de **tweede stap** een verdiepende analyse uitgevoerd van de uitvoeringsconsequenties. Hiervoor zijn semi-gestructureerde (groeps)interviews gehouden met medewerkers uit de praktijk van verschillende disciplines van waterschappen: juristen, vergunningverleners en invorderingsmedewerkers. Hun input is aangevuld met kennis uit deskresearch. In twee werksessies van de Unie van Waterschappen hebben we de belangrijkste bevindingen aangescherpt.

In de **derde stap** is het beeld van de uitvoeringsconsequenties uit de verdiepende analyses getoetst in twee validatiesessies waarvoor alle waterschappen en belastingssamenwerkingsverbanden waren uitgenodigd. Doel van deze sessies was om na te gaan of het beeld uit de verdiepende analyse ook geldt voor alle andere waterschappen en belastingssamenwerkingsverbanden.

In de **vierde stap** is een synthese gemaakt van de uitkomsten van het onderzoek en is het gevalideerde beeld verwerkt in deze rapportage.

Ons analysekader van de uitvoeringsconsequenties volgt de 'PIOFACH'-elementen

Om gestructureerd uitvoeringsconsequenties in kaart te brengen, hebben we de uitvoering langs de zeven 'PIOFACH'-elementen gecategoriseerd. Deze categorisering hanteerden we als interne leidraad tijdens de interviews en sessies om volledigheid te borgen. Voor de leesbaarheid van dit rapport bespreken we alleen die elementen die bij een wijziging van belang zijn.

- ▶ **Personeel:** In hoeverre waterschappen voldoende personele capaciteit beschikbaar kunnen stellen, zowel in kwantitatief (aantallen fte) als kwalitatief (kennis en competenties) opzicht.

⁷ Te raadplegen via: www.internetconsultatie.nl; [link](#).

- ▶ **Informatievoorziening:** In hoeverre de ICT-systemen van waterschappen de benodigde processen structureel kunnen ondersteunen en op tijd kunnen worden geïmplementeerd.
- ▶ **Organisatie:** In hoeverre er effectieve werkprocessen in te richten zijn met logische processtappen, die passen bij de organisatiestructuur en waarop gestuurd kan worden.
- ▶ **Financiën:** In hoeverre waterschappen de eenmalige en structurele uitvoeringskosten kunnen dragen en in hoeverre die in verhouding staan tot het beoogde doel.
- ▶ **Administratie:** In hoeverre waterschappen (kunnen) beschikken over de gegevens en data die nodig zijn om het proces uit te voeren.
- ▶ **Communicatie:** In hoeverre het proces uitlegbaar is aan intern (medewerkers) en extern (burgers, bedrijven en ketenpartners) betrokkenen zonder risico op spraakverwarring.
- ▶ **Huisvesting:** In hoeverre waterschappen de faciliteiten zoals gebouwen en werkplekken kunnen bieden die nodig zijn om het proces uit te voeren.

Lang niet elk PIOFACH-element is relevant voor elke uitvoeringsconsequentie, dus niet elk element komt terug in de volgende hoofdstukken.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit vier hoofdstukken en kent twee bijlagen.

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd.

- ▶ We bespreken eerst de taken van waterschappen en hun belastingsamenwerkingsverbanden die worden geraakt door de wetswijziging in **hoofdstuk 2**.
- ▶ Vervolgens gaan we in **hoofdstuk 3** in op het wetsvoorstel. Hier volgen we een thematische indeling van de voorgestelde wijziging. Per thema bespreken we de effecten van het wetsvoorstel op de uitvoeringsprocessen.
- ▶ In **hoofdstuk 4** trekken we uit deze analyse conclusies over de uitvoerbaarheid van de wet en doen we waar nodig aanbevelingen om deze te verbeteren.

Een lijst met respondenten van dit onderzoek is opgenomen bij dit rapport als **bijlage A**. De resultaten hebben we ook verwerkt in het uniform kader voor uitvoeringstoetsen. Deze hoort als apart document bij deze uitvoeringstoets en is te beschouwen als **bijlage B**.

We gebruiken verkorte terminologie voor ‘waterschappen’

Met het oog op de leesbaarheid gebruiken we in dit rapport kortweg de term ‘waterschappen’ voor waterschappen en hun verbanden voor (belasting)samenwerking, tenzij anders aangegeven.

We spreken kortweg van ‘het wetsvoorstel’ voor de consultatieversie van het wetsvoorstel dat in februari 2024 in consultatie is gebracht.

/ 2 Taken

2.1 Wetswijzigingen

De uitvoerinstoets is onderdeel van een breder wetgevingstraject

In januari 2023 hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en Veiligheid een eerste voorstel gedaan voor een omvangrijke aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): de *Wet versterking waarborgfunctie Awb*. Deze wijziging heeft twee hoofddoelen: het verankeren van de menselijke maat in procedures van besluitvorming en in juridische procedures, en het in die procedures leidend maken van een realistisch burgerbeeld.

De Unie van Waterschappen en veel andere (uitvoerings)organisaties hebben in die eerste fase (de pre-consultatiefase) gereageerd. Vervolgens hebben de ministeries het concept van het wetsvoorstel aangepast en per 1 februari 2024 ter (internet)consultatie voorgelegd. Deze consultatieperiode loopt tot 1 augustus 2024 en een ieder is in deze fase in de gelegenheid om op het wetsvoorstel te reageren. De ministeries hebben de (uitvoerings)organisaties verzocht om parallel aan de consultatieperiode een uitvoeringstoets te doen aan de hand van het wetsvoorstel.

De veranderingen door het wetsvoorstel groeperen we in zes hoofdcategorieën

De voorgestelde *Wet versterking waarborgfunctie Awb* brengt een aantal wijzigingen met zich mee. In dit rapport onderscheiden we zes thema's waarop het wetsvoorstel wijzigingen geeft:

1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
2. Transparantie in de besluitvorming
3. Herstel van kennelijke fouten
4. Stimuleren van betalingsregelingen
5. Menselijke maat in de rechtsbescherming
6. Beroep bij de bestuursrechter

In totaal onderscheiden we 21 afzonderlijke wetswijzigingen die de waterschappen raken

Elk van deze thema's raken de waterschappen op verschillende manieren. In de eerste stap hebben we de verschillende artikelen uit het wetsvoorstel gegroepeerd in 'wetswijzigingen' die elk een afgebakend stuk van de werkprocessen van waterschappen kunnen raken.

Uit de analyse kwamen 21 van deze wetswijzigingen naar voren. Deze 21 vormen de 'bouwstenen' van deze uitvoeringstoets. In hoofdstuk 3 leest u per wetswijziging over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De tabel hieronder geeft een overzicht van de wijzigingen.

#	Wijziging	Artikelen wetsvoorstel
1.1	Dienstbaarheidsbeginsel	Art. 2:4a
1.2	Uitbreiding van de reikwijdte van art. 3:4 lid 2 Awb	Art. 3:4 lid 2
1.3	Evenredigheid bij beleidsregels en bestuurlijke boetes	Art. 4:84; art. 5:46
2.1	Vaker horen bij financiële beschikkingen	Art. 4:12
2.2	Uitbreiding bezwaarclausule bij een besluit	Art. 3:45; 3:45a
2.3	Toegang tot stukken	Art. 3:45b; 7:4; 7:6; 7:18; 7:20
2.4	Motivering in begrijpelijke taal	Art. 3:47; 7:12; 7:26
3.1	Herstel van kennelijke fouten op verzoek	Art. 3:51
3.2	Ambtshalve herstel van kennelijke fouten	Art. 3:52
4.1	Betalingsregeling in plaats van uitstel van betaling	Art. 4:94; 4:94a
4.2	Verplicht aanbod tot betalingsregeling	Art. 4:86; 4:112
4.3	Geen verrekeningsbevoegdheid betalingsregeling	Art. 4:93
4.4	Wettelijke rente	Art. 4:101; 4:111
5.1	Termijnoverschrijding bij 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	Vaker horen in bezwaar en beroep	Art. 7:3; 7:17
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

De 21 bouwstenen passen goed bij het uniform kader van het ministerie van BZK

Deze lijst van 21 wetswijzigingen komt grotendeels overeen met het uniform kader van uitvoeringstoetsen dat het ministerie van BZK voor deze wetswijziging heeft uitgezet. Er zijn enkele kleine verschillen met dat kader, dat 18 onderdelen van het wetsvoorstel onderscheidt:

- ▶ In het overzicht hierboven zien we de bepaling rond evenredigheid van bestuurlijke boetes (1.3) als aparte wetswijziging. Het uniform kader onderscheidde dat niet als onderdeel.
- ▶ In het overzicht hierboven zien we het herstellen van kennelijke fouten op verzoek (3.1) en het ambtshalve herstellen van kennelijke fouten (3.2) als twee aparte wetswijzigingen. In het uniform kader is dat één onderdeel (onderdeel 14)
- ▶ In het uniform kader is een uitzondering rond het melden van nieuw gebleken feiten bij verzoek tot correctief een apart onderdeel (onderdeel 3). Wij maken dat onderscheid niet, maar zien dat als een technische wijziging ten behoeve van het herstel van kennelijke fouten (3.1 en 3.2).
- ▶ In het overzicht hierboven zien we het verplicht aanbieden van betalingsregelingen (4.1), het reguleren van verrekening met betalingsregelingen (4.2), het aanbieden van regelingen in plaats van uitstel van betaling (4.3) en bepalingen over de rente (4.4) als vier aparte wetswijzigingen. In het uniform kader is dat één onderdeel (onderdeel 6).
- ▶ In het uniform kader is informeel contact met de burger gezien als apart wetsonderdeel, overigens zonder bijbehorende artikelen (onderdeel 11), apart van het informeel afdoen van bezwaar. Het overzicht hierboven onderscheidt dat niet. We nemen de inhoud van dit onderdeel mee in de beschrijving van de menselijke maat in rechtsbescherming (5.1 t/m 5.4).

2.2 Geraakte processen

De wijzigingen die het wetsvoorstel beoogt, raken elk aan verschillende uitvoeringsprocessen van de waterschappen. We onderscheiden daarin acht categorieën:

- ▶ **Vergunningen:** beschikkingen met betrekking tot vergunningaanvragen en maatwerkvoorschriften.
- ▶ **Leges:** de heffing en inning van leges voor het in behandeling nemen van een vergunningaanvraag.
- ▶ **Handhaving:** handhavingsbeschikkingen, zoals een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang.
- ▶ **Subsidies:** beschikkingen met betrekking tot subsidieaanvragen.
- ▶ **Bezwaar en administratief beroep:** de gehele afhandeling van een bezwaar of administratief beroep tegen besluiten op informele dan wel formele wijze.
- ▶ **Heffing en invordering:** de heffing en inning van de watersysteem-, zuiverings-, verontreinigings- en wegenheffing.
- ▶ **Besluiten van algemene strekking:** de waterschapsverordening, het projectbesluit, het waterbeheerprogramma en het peilbesluit.
- ▶ **Feitelijk handelen:** handelingen en communicatie van waterschappen met burgers, zoals het geven van inlichtingen en afhandelen van meldingen.

/ 3 Uitvoerbaarheid

3.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De eerste wijzigingen van het wetsvoorstel betreffen twee algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁸ Deze beginselen zijn op al het overheidshandelen van toepassing. Het wetsvoorstel introduceert het dienstbaarheidsbeginsel en breidt de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in drie wetsartikelen uit. De eerste en meest impactvolle wijziging van de toepassing van het evenredigheidsbeginsel betreft art. 3:4 lid 2. Daarnaast worden kleinere wijzigingen voorgesteld in art. 4:84 over beleidsregels en art. 5:46 over bestuurlijke boetes. We gaan daar in de volgende paragrafen nader op in.

3.1.1 Dienstbaarheidsbeginsel

Het dienstbaarheidsbeginsel is een nieuw algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Het wetsvoorstel legt dit beginsel vast in art. 2:4a. Dit nieuwe wetsartikel luidt: "Het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op."

Volgens de memorie van toelichting is dienstbaarheid een grondhouding van het bestuursorgaan in het contact met de burger. Een dienstbare overheid is bereikbaar, behulpzaam en houdt rekening met degene(n) tot wie het zich richt en waar diegene behoefte aan heeft. Dit betekent bijvoorbeeld dat het bestuursorgaan zorgt dat relevante informatie beschikbaar is of een burger adviseert waar het terecht kan met bepaalde initiatieven, zorgen of klachten.

Uitvoeringsproblemen worden niet verwacht, wel ziet men een risico op formalisering

In de interviews worden de waterschappen al een behoorlijk dienstbare houding toegedicht. Waterschappen zitten dicht op de praktijk en hebben korte lijntjes met burgers. In vergunningsprocedures is er ruimte voor overleg met burgers en bij bezwaarprocedures is vrijwel overal een informele procedure mogelijk. Wat het dienstbaarheidsbeginsel daar concreet aan moet toevoegen is onduidelijk.

Als de wetgever inzet op een fundamentele cultuurverandering, dan vraagt dat grote inspanningen op het gebied van het (opnieuw) opleiden van personeel. We verwachten echter dat de wetgever niet doelt op een dergelijke fundamentele verandering. Dan is het nog wel de vraag welke verwachtingen burgers aan de bepaling mogen ontleen. Er worden om die reden ook vraagtekens gezet bij de toegevoegde waarde van art. 2:4a.

Er zijn verder twee risico's verbonden aan die onduidelijkheid. Ten eerste kan de algemene formulering aanleiding geven tot meer en/of uitgebreidere bezwaarschriften. Art. 2:4a is geformuleerd als de verplichting tot het dienstbaar opstellen. In principe is die houding daarmee afdwingbaar bij de rechter. Dat vraagt een toetsingskader waarin een dienstbare houding wordt geconcretiseerd. Zolang een helder toetsingskader ontbreekt, kan het een verleidelijke grond voor

⁸ Een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur" (abbb) is een algemene richtlijn waarmee overheden altijd rekening moeten houden. Het zijn belangrijke beginselen in het bestuursprocesrecht en zijn op al het overheidshandelen toepasbaar.

bezwaar en beroep zijn voor burgers die te maken heeft met een onwelgevallig besluit. Dat zal dan vooral bij bezwaarprocedures tot uitgebreidere bezwaarbehandeling leiden.

Ten tweede kan een concreet toetsingskader juist negatieve gevolgen hebben voor een oprechte dienstbare houding en leiden tot formalisering. Bijvoorbeeld doordat het beginsel in jurisprudentie wordt uitgewerkt tot specifieke criteria die als een afvinklijst gaan dienen. Daarmee kan de intrinsieke motivatie voor de 'dienstbare grondhouding' juist afnemen.

Sommige juristen verwachten daarentegen dat een wettelijke regel een stok achter de deur kan zijn, waarmee het belang van een dienstbare houding kan worden benadrukt. Ook zou het kunnen helpen om prioriteit te geven aan betere informatievoorziening.

3.1.2 Uitbreiding van de reikwijdte van art. 3:4 lid 2 Awb

Het wetsvoorstel wijzigt het evenredigheidsbeginsel. Dat betekent dat besluiten niet mogen leiden tot nadelige gevolgen voor belanghebbenden die niet in verhouding staan tot het te dienen doel van het besluit. Zelfs niet als een wet de beslissingsruimte in eerste instantie beperkt. Dat doet het door een tweede zinsnede aan het huidige artikellid toe te voegen. Hieronder is de toevoeging aan art. 3:4 Awb **dikgedrukt**.

1. 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.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen, **ook indien het eerste lid de af te wegen belangen beperkt**.

In feite betekent dit een uitbreiding van de belangen die moet worden afgewogen bij de besluitvormingsproces. Ook van wettelijk uitgesloten belangen, moet immers in bepaalde gevallen worden getoetst of deze niet onevenredig worden geraakt. Zo beoogt de wetgever te verzekeren dat een wettelijke beperking van de af te wegen belangen, niet langer kan leiden tot onevenredige uitkomsten in het individuele geval. Het evenredigheidsbeginsel wordt gezien als een ventiel dat lucht geeft als wetgeving te rigide is.

De verhouding met het specialiteitsbeginsel baart de waterschappen zorgen

Uit het onderzoek blijkt dat men zich grote zorgen maakt over de verhouding tussen de voorgestelde uitwerking van het evenredigheidsbeginsel en het specialiteitsbeginsel. Dit laatste beginsel is neergelegd in art. 3:4 lid 1 Awb. Het specialiteitsbeginsel houdt in dat een bevoegdheid alleen mag worden uitgeoefend voor het doel waartoe die verleend is.

Dit specialiteitsbeginsel heeft een bijzondere betekenis voor waterschappen. Het waterschap is namelijk een overheid met een functionele taak: het is specifiek belast met 'de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied'.⁹ Dit betekent dat bij besluiten die waterschappen nemen alleen waterstaatkundige belangen worden meegewogen. Met de voorgestelde wijziging van art. 3:4 lid 2 kan ten aanzien van de besluitvorming van waterschappen spanning ontstaan tussen enerzijds de

⁹ Art. 1 lid 1 Waterschapswet.

taakbegrenzing van waterschappen tot de waterstaatkundige verzorging en anderzijds de uit het gewijzigde artikel 3:4 lid 2 voortvloeiende bredere belangenafweging.¹⁰

Deze wijziging kan de primaire besluitvormingsprocessen compliceren

De voorgestelde toepassing van het evenredigheidsbeginsel leidt in hoofdlijnen tot twee grote zorgen. De eerste zorg betreft de tijd, kennis en inspanning die het kost om 'vreemde belangen' – dat wil zeggen belangen die nu nog niet door de waterschappen worden meegewogen – te verzamelen en af te wegen. Bij waterschappen is veel kennis in huis over waterstaatkundige belangen, maar deze wetswijziging kan ook belangen van een hele andere orde in de besluitvorming trekken. Dit is met name het geval in de omgevingsrechtelijke dynamiek van peilbesluiten en VTH-processen. Bij omgevingsrechtelijke besluiten zijn doorgaans meerdere burgers en bedrijven betrokken die elk hun eigen belangen hebben. Het volgende voorbeeld illustreert dit:

Voorbeeld: het peilbesluit

Het algemeen bestuur van het waterschap stelt met het peilbesluit de hoogte van het waterpeil in een bepaald gebied vast.¹¹ Hierbij moet het algemeen bestuur rekening houden met belangen van een goed waterbeheer, zoals de waterkwaliteit, het voorkomen van overstromingen, de maatschappelijke functies van het watersysteem en de grond in dat gebied (bv. landbouw).¹² Deze belangenafweging is nu al een balanceeroefening. Met het voorstel moeten daar echter nog meer belangen bij betrokken worden.

Zo heeft het waterpeil ook effect op de CO₂-uitstoot van veengronden; een hoger waterpeil zorgt dat veengronden meer CO₂ vasthouden. Dit effect raakt aan het belang van het voorkomen van klimaatverandering. Vooralsnog kan dit belang slechts in beperkt mate worden meegewogen en is het eerst de vraag of alle wettelijke belangen niet worden geschaad door een hoger waterpeil.

Als gevolg van de uitbreiding van het evenredigheidsbeginsel moet dit zonder dat voorbehoud al worden onderzocht. De vraag rijst immers of het beoogde waterpeil het effect van CO₂-uitstoot uit veengronden het belang van klimaatverandering onevenredig schaadt.

Waterschappen zullen dus voor specifieke belangen de benodigde kennis moeten vergaren tijdens een besluitvormingsprocedure. Die zal in principe langer duren. Er wordt immers een extra afweging gemaakt, waarvoor de benodigde informatie moet worden verzameld. Het is de vraag of waterschappen de juiste kennis permanent in huis kunnen krijgen of extern moeten inhuren. Beide opties kosten geld en zeker de tweede optie kan vertragend werken in het besluitvormingsproces.

Voor belastingsamenwerkingsverbanden en zelfheffende waterschappen zal de vraag of 'vreemde belangen' onevenredig zijn geraakt niet spelen bij de heffing of invordering van belastingen. Bij de heffing van belasting wordt de belastingplicht van een burger of een bedrijf vastgesteld. Over het algemeen wordt aangenomen dat het vaststellen van de te betalen belasting iemand niet onevenredig raakt in verhouding tot het te dienen doel. Slechts bij de invordering - als er daadwerkelijk betaald moet worden - spelen individuele belangen een rol; een burger raakt bijvoorbeeld door een belastinginvordering in grote financiële problemen. In dat geval biedt een

¹⁰ MvT, p. 16.

¹¹ Art. 2.41 Omgevingswet.

¹² F.A.G. Groothuijse en A. Krijgsman: 'Peilbesluit en legger', in: *Waterbeheer onder de Omgevingswet*, Den Haag: Boom juridisch, 2022, p. 289.

betalingsregeling vaak een gepaste uitkomst. We verwachten daarom niet dat in deze werkwijze veel verandert.¹³

Overigens bestaat de kans dat de wijziging voor alle besluitvormingsprocedures nauwelijks gevolgen heeft. Die mogelijkheid is reëel als bestuursrechters de wijze waarop 'vreemde belangen' nu worden verzameld en meegewogen al afdoende vinden. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat waterschappen nu al oog hebben voor de zorgen van burgers of bedrijven; waarbij met desbetreffende besluit rekening moet worden gehouden.¹⁴ Dit gebeurt nu reacties; als burgers of bedrijven vreemde belangen aandragen, heeft men daar oog voor. Het is de vraag of na deze wetswijziging een reactieve houding afdoende blijft.

Deze wijziging leidt zeer waarschijnlijk tot meer en ingewikkeldere b & b-procedures

Ten tweede bestaat het risico dat de bezwaarfase langer gaat duren. De wijziging zet de deur open voor bezwaarmakers die kunnen betogen dat hun belangen onevenredig geraakt worden. Waar nu bezwaarschriften ongegrond worden verklaard omdat er belangen zijn die niet kunnen worden meegewogen bij een besluit, leiden nieuwe aangevoerde belangen met deze wetswijziging tot een nieuwe belangenafweging. Dit betekent per saldo dat de afhandeling van een bezwaarschrift een uitgebreidere beoordeling vraagt van de bezwaaradviescommissie.

Daarnaast is het denkbaar dat een uitbreiding van de belangen die in de besluitvormingsfase moeten worden meegewogen met zich meebrengt dat het aantal bezwaarschriften zal toenemen. Bezwaarmakers hebben immers meer ruimte om aan te voeren dat het besluit hun belangen onevenredig raakt; wij zien geen reden waarom bezwaarmakers hier geen gebruik van zullen maken.¹⁵

Complexere belangenafweging in de besluitvorming zal ook behandeling van een bezwaarschrift complexer maken. De behandeling van één bezwaarschrift gaat daardoor naar verwachting meer tijd kosten. Dit betekent dat de bezwaaradviescommissie niet alleen meer bezwaarschriften behandelen, maar ook dat iedere beoordeling meer tijd zal kosten. Bezwaarschriftencommissies zullen dus meer tijd en capaciteit nodig hebben om alle bezwaarschriften te beoordelen.

3.1.3 Evenredigheid bij beleidsregels en bestuurlijke boetes

Het wetsvoorstel stelt niet alleen de hiervoor besproken fundamentele wijziging van de uitwerking van het evenredigheidsbeginsel voor, maar ook twee wijzigingen ten aanzien van de concrete uitwerking van het beginsel. Deze wijzigingen zien op het afwegingskader in primaire besluitvorming.

In art. 4:84 wordt de zinsnede 'wegens bijzondere omstandigheden' geschrapt, als voorwaarde voor het afwijken van beleidsregels. Dit heeft als gevolg dat bestuursorganen eerder moeten afwijken van beleidsregels als dit tot onevenredige gevolgen leidt voor belanghebbenden.

Ook in art. 5:46 lid 3, dat een verplichting bevat om een boete te matigen, wordt de voorwaarde wegens bijzondere omstandigheden geschrapt. Hiervoor in de plaats komt de formulering dat een boete moet worden gematigd als deze "onevenredig hoog is". Dit betekent dat een lagere bestuurlijke boete moet worden opgelegd als de wettelijk vastgestelde bestuurlijke boete onevenredig hoog is.

¹³ Zie verder over betalingsregelingen par. 3.4.

¹⁴ Dit geldt ook al voor besluiten die geen belangen betreffen die buiten de 'beleidsvrijheid' van de overheid vallen (dus waar de wet of een beleidsregel formeel bindend zijn).

¹⁵ De gevolgen van dit wetsvoorstel voor bezwaarprocedures bespreken we uitgebreider in par. 3.5.

Deze wijzigingen codificeren staande jurisprudentie en praktijk

De nieuwe formuleringen van art. 4:84 en 5:46 lid 3 zijn een codificatie van jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRVs) sinds 2016.¹⁶ Deze lijn is al overgenomen in de werkwijzen van waterschappen.

3.2 Transparantie in besluitvorming

3.2.1 Vaker horen bij financiële beschikkingen

Het wetsvoorstel beperkt de uitzonderingen op de hoorplicht bij financiële beschikkingen waarvan verwacht kan worden dat zij ingrijpend zijn en onverwachts kunnen zijn voor de geadresseerde. Aan het huidige artikel 4:12 wordt hiertoe een lid toegevoegd. In het eerste lid van artikel 4:12 is bepaald dat er geen hoorplicht geldt voor financiële beschikkingen waartegen bezwaar of administratief beroep open staat en waarbij de nadelige gevolgen van de beschikking volledig ongedaan kunnen worden gemaakt. Het lid dat aan dit artikel wordt toegevoegd maakt hierop een uitzondering: als het te verwachten is dat een financiële beschikking grote financiële gevolgen heeft voor belanghebbende, die deze niet had voorzien, dan mag er door het bestuursorgaan niet van horen worden afgezien.

Vanwege de Invorderingswet 1990 is de impact van deze wetswijziging beperkt

Financiële beschikkingen worden bij waterschappen vooral in het kader van de fiscale werkprocessen genomen. Voor heffing en invordering van waterschapsbelastingen gaan echter de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990 als speciale wetten vóór op de Awb. Zo bepaalt artikel 1 lid 2 van de Invorderingswet 1990 dat onder andere artikel 4:12 Awb niet van toepassing is op de invordering van de waterschapsbelastingen. Daarnaast zullen heffingsbeschikkingen in principe nooit onverwachts komen, aangezien belastingheffing vaak een jaarlijkse exercitie is.

Bij financiële beschikkingen die geen heffings- of (belasting)invorderingsbesluiten betreffen, geldt de uitzondering van het voorgestelde artikel 4:12 Awb wel. Waterschappen geven aan bij handhavingsbesluiten al veelal te horen, wat betekent dat de wetswijziging in die gevallen weinig impact zal hebben.

3.2.2 Uitbreiding bezwaarclausule bij een besluit

De wetgever beoogt twee artikelen toe te voegen die de bezwaarclausule bij besluiten uitbreidt. In het voorgestelde artikel 3:45 lid 2 wordt geëxpliciteerd en uitgebreid welke informatie vermeld moet worden in de bezwaarclausule bij een besluit. In de bezwaarclausule moet worden opgenomen door wie en bij welk bestuursorgaan bezwaar of beroep kan worden ingesteld, binnen welk termijn dat gedaan moet worden en wat de gevolgen van niet-tijdige indiening zijn, en dat het mogelijk is om een pro forma-bezwaar of -beroep in te dienen. Daarop aansluitend wordt artikel 3:45a toegevoegd, waarin bestuursorganen worden verplicht om bij bekendmaking en mededeling van een besluit te vermelden hoe een belanghebbende contact met hen kan opnemen over de inhoud van het besluit.

Deze wetswijziging vergt hooguit een eenmalige aanpassing van modelbrieven

Waterschappen geven aan dat bezwaarclausules doorgaans in een kader onder aan elke brief zijn opgenomen. Uitvoering van het wetsvoorstel zou vragen om een waarschijnlijk éénmalige

¹⁶ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, r.o. 4.3.

aanpassingen van de briefsjablonen, waarbij de tekst van de bezwaarclausules aan de vereisten van artikelen 3:45 lid 2 en 3:45a aangepast wordt. Dit zal geen uitvoeringsproblemen met zich meebrengen voor de waterschappen.

3.2.3 Toegang tot stukken

Het wetsvoorstel bevat een aantal wijzigingen en toevoegingen inzake de toegang tot stukken voor belanghebbenden, waarvan het nieuwe artikel 3:45b het meest ingrijpend is. In de huidige wetstekst van de Awb is het recht op inzage van stukken gekoppeld aan het bezwaar. Het voorgestelde artikel 3:45b geeft belanghebbenden het recht op inzage van op de zaak betrekking hebbende stukken, voorafgaand aan de bezwaarprocedure. Achterliggende gedachte van de wetgever hiervoor is dat als iemand het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan, deze persoon bij het opstellen van een bezwaarschrift over alle relevante stukken moet kunnen beschikken.¹⁷

In artikel 3:45b wordt bepaald dat bij bekendmaking en mededeling van een besluit belanghebbenden door het bestuursorgaan moeten worden geïnformeerd hoe zij alle op de zaak betrekking hebbende stukken kunnen inzien. Bestuursorganen moeten deze stukken kosteloos toegankelijk maken voor belanghebbenden, zolang de bezwaar- en beroepstermijnen nog lopen of er nog niet op het bezwaar of beroep is beslist. In leden 3-8 wordt bestuursorganen de mogelijkheid gegeven om bij vertrouwelijke stukken de toegang tot stukken aan te passen.

Het recht op toegang tot stukken wordt verder verankerd in de gewijzigde artikelen 7:4, 7:8, 7:6, 7:17 en 7:20. Hierin worden bestuursorganen en beroepsorganen verplicht belanghebbenden tijdig toegang te geven tot alle op de zaak betrekking hebbende stukken. Bij oproeping voor het horen moeten belanghebbenden op dit recht gewezen worden.

In potentie heeft deze wetswijziging grote impact op de uitvoeringsprocessen

Waterschappen geven aan dat het hier afhangt van het functioneren van hun zaakstelsel in hoeverre deze wetswijziging tot uitvoeringsproblematiek kan leiden. Sommige waterschappen verwachten geen problemen omdat hun processen al voldoen aan de nieuwe eisen. Ook wordt genoemd dat bij vergunningverlening met uitgebreide procedures, stukken al ter inzage gelegd moeten worden. Door verschillende waterschappen wordt tevens gewezen op de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet open overheid (Woo; zie hieronder).

Andere waterschappen geven aan dat op de zaak betrekking hebbende stukken niet 'klaarliggen' maar dat deze wel verzameld worden als een belanghebbende hierom vraagt. Hierbij wordt opgemerkt dat het nog niet voor ieder waterschap mogelijk is om stukken snel te anonimiseren en te publiceren, of dat stukken niet automatisch in hun zaakstelsel in één dossier verzameld zijn. Ook zijn de stukken in sommige zaaksystemen alleen toegankelijk voor de aanvrager en/of geadresseerde van een besluit. Voor derde-belanghebbenden moet in dat geval een alternatieve werkwijze van toegankelijk maken worden ingeregeld.

Invoering van deze wetswijziging kan dus lastig worden voor waterschappen die geen zaakstelsel hebben wat gemakkelijk toegankelijk gemaakt kan worden voor burgers. Zij zullen namelijk in hun huidige zaakstelsel handmatig stukken moeten gaan verzamelen, anonimiseren en versturen, of hun zaakstelsel ombouwen. Dit vergt aanpassing van de systemen en werkprocessen en kan een

¹⁷ MvT, p. 52

financiële investering vragen. Het zal dus per waterschap verschillen wat deze wetswijzigingen zullen vergen.

Er is behoefte aan enkele verduidelijkingen

Onder waterschappen leeft onzekerheid over de reikwijdte van het begrip 'op de zaak betrekking hebbende stukken'. Waterschappen vragen zich bijvoorbeeld af of toegepaste wet- en regelgeving of belastingverordeningen ook verstrekt zouden moeten worden. Ook kan gedacht worden aan interne communicatie (mailverkeer) als inhoudelijk stuk dat op de zaak betrekking heeft. Dat vraagt aanpassing van het systeem en mogelijk werkprocessen. Daarnaast is onduidelijk op welke wijze toegang verleend moet worden tot stukken; is hiervoor digitale publicatie noodzakelijk, of zou ter inzagelegging voldoende zijn?

Er bestaat ook twijfel of stukken bij bekendmaking van het besluit al inzichtelijk gemaakt moeten zijn voor de burger, of dat voldoende is deze beschikbaar te stellen wanneer een belanghebbende hierom vraagt. Dit kan eventueel leiden tot problemen met bezwaartermijnen. Als stukken bij een besluit ambtshalve toegankelijk moeten worden gemaakt, zal dat naar verwachting veel extra werk opleveren.

Het wetsvoorstel roept vragen op over de samenloop met de Woo en de Wmebv

De Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) regelt dat burgers en bedrijven hun contact met bestuursorganen digitaal kunnen laten verlopen. Uit de Woo volgt dat stukken digitaal inzichtelijk moeten worden gemaakt door bestuursorganen, en dat deze op verzoek dan wel ambtshalve openbaar moeten worden gemaakt. Ook zijn er in de Woo termijnen gesteld voor de openbaring en bewaring van stukken. Er is mogelijk sprake van samenloop met de verplichtingen die voortvloeien uit de wetswijzigingen ten aanzien van de Awb.

3.2.4 Motivering in begrijpelijke taal

De wetgever verplicht bestuursorganen alle besluiten, ook besluiten op bezwaar en beroep, op een voor belanghebbenden begrijpelijke wijze uit te leggen. Hiervoor worden aan de artikelen 3:47, 7:12, en 7:26, waarin de bekendmakingen van beslissingen geregeld worden, de woorden "op een voor belanghebbende begrijpelijke wijze" toegevoegd. De bestaande motiveringsplicht bij besluiten wordt hiermee uitgebreid.

In de memorie van toelichting wordt erkend dat verschillende bestuursorganen al werken aan het begrijpelijk motiveren van besluiten. De wetswijziging maakt van deze vrijwillige opgave een verplichting voor alle bestuursorganen. Verder wordt benadrukt dat wat begrijpelijk is, per persoon verschilt, en dat er daarom rekening moet worden gehouden met de lezer. Ook wordt genoemd dat er verschillende manieren zijn waarop een tekst begrijpelijker kan worden gemaakt, zoals aanpassing van het taalniveau, toevoeging van grafische elementen, of aanpassing van de structuring.¹⁸

Veel waterschappen zijn hier al mee bezig, maar dit vraagt nog meer tijd en aandacht

Het beeld is dat communicatie met burgers in begrijpelijke taal voor een groot deel van de waterschappen hoog op de agenda staat. Een deel van de waterschappen geeft aan hier al mee bezig te zijn. Hierbij wordt bijvoorbeeld gewezen op commissies die brieven herschrijven naar B1-taalniveau, *mystery guests* die communicatiemiddelen van hun waterschappen beoordelen, en interne schrijftrainingen voor medewerkers die erop gericht zijn om taalgebruik beter te laten aansluiten bij

¹⁸ MvT, p. 21.

het begripsniveau van belanghebbenden. Hoe ver men hierin is en hoe serieus het wordt genomen, verschilt echter per waterschap. Daarnaast vraagt dit ook om een verandering van *mindset* binnen de organisatie, wat tijd en blijvende inspanning kost.

Deze wetswijziging betekent dat alle waterschappen moeten gaan voldoen aan een bepaalde norm die gesteld wordt voor de begrijpelijkheid van hun communicatiemiddelen voor burgers. Individuele waterschappen zullen moeten beoordelen in hoeverre zij al aan deze norm voldoen en welke stappen eventueel nog gezet moeten worden om de norm te behalen. Vervolgens zullen waterschappen capaciteit vrij moeten maken om de acties die hieruit volgen te gaan uitvoeren. Voor de waterschappen die hier nog weinig stappen in hebben gezet zal dit een grotere investering vergen.

3.3 Herstel van kennelijke fouten

In het wetsvoorstel wordt afdeling 3.8 aan de Awb toegevoegd waarin de mogelijkheden tot herstel van kennelijke (schrijf-, reken- of andere) fouten worden geëxpliciteerd. Hierin staan artikelen 3:51 en 3:52 opgenomen, waarin de ambtshalve correctie en de correctie op verzoek worden geregeld. Daarnaast wordt artikel 3:53 toegevoegd, waarin staat dat bij correctie van een besluit de wettelijke voorschriften over de voorbereiding van een besluit buiten toepassing blijven.¹⁹

3.3.1 Herstel van kennelijke fouten op verzoek

In artikel 3:51 wordt geregeld dat belanghebbenden een bestuursorgaan schriftelijk kunnen verzoeken om een kennelijke fout te corrigeren. In het tweede lid van dit artikel staat een nieuwe procedurele verplichting bij de correctie van kennelijke fouten opgenomen, namelijk dat bestuursorganen een fout niet corrigeren voordat “belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijzen over de voorgenomen correctie naar voren te brengen, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte is”. In het lid staat verder dat belanghebbenden hun zienswijze over de voorgenomen correctie schriftelijk of mondeling kunnen delen.

Deze wetswijziging heeft naar verwachting geen grote gevolgen

Er worden geen uitvoeringsproblemen verwacht bij waterschappen bij doorvoering van deze wetswijziging. Herstel van kennelijke fouten op verzoek komt bij waterschappen zeer weinig voor. Respondenten geven aan dat er doorgaans wel informeel contact is of gelegd wordt als een belanghebbende een verzoek tot correctie doet.

3.3.2 Ambtshalve herstel van kennelijke fouten

Artikel 3:52 ziet toe op de ambtshalve correctie van kennelijke fouten. Dit betekent dat bestuursorganen op grond van hun bevoegdheid een kennelijke fout zelfstandig kunnen corrigeren, als zij deze ontdekken. In het tweede lid van artikel 3:52 staat dezelfde procedurele verplichting opgenomen als die in artikel 3:51 lid 2 (zie 3.3.1.).

¹⁹ Met deze voorstellen gaan twee technische wijzigingen van art. 3:1 en 4:6 gepaard. Omdat dit verwijzingen betreft, gaan we daar verder niet op in.

De wijziging codificeert de huidige praktijk, maar de procedurele verplichting leidt tot zorgen

Respondenten geven aan dat er bij ambtshalve correctie van kennelijke fouten, doorgaans informeel contact wordt gezocht met de belanghebbende. Er wordt dan telefonisch contact opgenomen of er wordt een brief achter het besluit aangestuurd waarin de fout wordt gecorrigeerd. De wetswijziging verandert deze werkprocessen in die zin dat er eerst telefonisch contact opgenomen moeten worden voordat een corrigerende brief kan worden verstuurd. Dat zou een verandering zijn in het werkproces die te overzien is.

Er zijn echter wel zorgen over de verwarring die bij burgers kan ontstaan. Op grond van deze wetswijziging zullen burgers gebeld worden met het verzoek hun zienswijze over een voorgenomen ambtshalve correctie van een kennelijke fout te delen. Verwacht wordt dat de burger dit kan gaan verwarren met een bezwaarprocedure. Dit komt onder andere door het woordgebruik 'zienswijze'.

3.4 Stimuleren van betalingsregelingen

Het wetsvoorstel bevat een aantal wijzigingen van de Awb die het gebruik van betalingsregelingen moeten stimuleren. Dit moet voorkomen dat burgers die de overheid moeten betalen, maar dat niet kunnen, in financiële problemen komen. Om het treffen van een betalingsregeling gangbaarder te maken, wordt deze mogelijkheid geëxpliciteerd in titel 4.4 Awb bestuursrechtelijke geldschulden.

3.4.1 Betalingsregeling in plaats van uitstel van betaling

De eerste manier om betalingsregelingen te stimuleren is het expliciteren van de mogelijkheid in een tweetal wetsartikelen. Waar art. 4:94 en 4:96 nu spreken van 'uitstel van betaling', wordt dit vervangen door 'de betalingsregeling'. Weliswaar impliceerde de bevoegdheid om uitstel van betaling te verlenen al de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen. De wetgever expliciteert dit nu. Het zou namelijk onduidelijk zijn dat niet alleen een betalingsregeling kan worden getroffen die slechts uitstel van betaling verleent, maar ook een betaling in termijnen mogelijk maakt.

Er worden al betalingsregelingen getroffen om in termijnen te betalen

Het is uit de interviews en werksessies niet gebleken dat de vermeende onduidelijkheid ook bij waterschappen heerst. Waterschappen bieden al standaard de mogelijkheid aan om in termijnen te betalen. Daarnaast zijn formele betalingsregelingen op verzoek vaak mogelijk. 'Sociaal incasseren' is onder belastingsamenwerkingsverbanden veelal al gebruikelijk. De wijziging is vooral taalkundig en heeft daarom geen effect op de uitvoering van zowel algemene als fiscale werkprocessen.

3.4.2 Verplicht aanbod tot betalingsregeling

De tweede wijziging in titel 4.4 Awb houdt in dat bij beschikkingen die een verplichting tot betaling vaststellen, een aanbod tot een betalingsregeling of de mogelijkheid om daartoe te verzoeken moet worden vermeld. Daarnaast moeten deze brieven ook de gevolgen vermelden van het niet tijdig betalen. Dit geldt ook voor latere aanmaningen. De wijzigingen beogen de informatiepositie van de burger te versterken.²⁰ Deze wijzigingen worden opgenomen in:

- ▶ art. 4:86 lid 2 Awb wat betreft de verplichting tot betaling en
- ▶ art. 4:112 lid 3 Awb wat betreft de aanmaning.

²⁰ MvT, p. 25.

Van deze wijziging worden geen uitvoeringsproblemen verwacht

Uit het onderzoek blijkt dat zowel waterschappen in hun financiële beschikkingen vaak al vermelden dat een betalingsregeling tot de mogelijkheden behoort. Waar dit nog niet het geval is, blijkt er niettemin in de praktijk wel de mogelijkheid te bestaan. Voor zover beschikkingen moeten worden aangepast, betekent de wijziging een eenmalige aanpassing van sjablonen voor deze financiële beschikkingen. Het gevolg daarvan kan wel zijn dat meer mensen om een betalingsregeling verzoeken. Dit kan tot meer werk leiden bij met name belastingsamenwerkingsverbanden. Om een betalingsregeling te verwerken in het invorderingssysteem, zijn immers extra handelingen vereist. Tegelijkertijd is dit een werkproces dat al is ingeregeld en wordt uitgevoerd. Verder kan een toename van betalingsregelingen een effect hebben op de cash flow van waterschappen. Dit effect wordt echter als relatief klein ingeschat. Er worden daarom geen uitvoeringsproblemen verwacht.

3.4.3 Geen verrekeningsbevoegdheid afwijkend van een betalingsregeling

De derde wijziging houdt in dat een bestuursorgaan geen te betalen bedragen mag verrekenen met openstaande schulden als daarmee wordt afgeweken van de betalingsregeling. Hiervoor wordt in art. 4:93 een vijfde lid toegevoegd.

Deze wijziging verandert niets aan de werkprocessen

Financiële beschikkingen worden bij waterschappen vooral genomen bij de belastingen. Die besluitvormingsprocessen vallen onder het regime van belastingwetgeving, zoals de *Algemene wet inzake rijksbelastingen* (Awr) en de Invorderingswet 1990. Als speciale wetgeving gaat deze wetgeving in de regel voor op een algemene wet als de Awb. Verder volgen waterschappen en belasting-samenwerkingsverbanden over het algemeen de beleidsregels van de Leidraad Invordering 2008. Deze leidraad stelt een vergelijkbare regel in art. 24.2.²¹ Daarmee verandert deze wijziging niets aan de fiscale werkprocessen. Bij de omgevingsrechtelijke werkprocessen komt verrekening verder zelden voor.

3.4.4 Wettelijke rente

Tot slot regelt het wetsvoorstel de omgang met wettelijke rente bij een betalingsregeling. Artikel 4:101 Awb stelt in lid 1 dat degene met wie een betalingsregeling is getroffen vanwege geldgebrek, geen wettelijke rente verschuldigd is. Indien een betalingsregeling wordt afgesproken in verband met de betalingsruimte van de betalingsplichtige, ligt het volgens de wetgever niet voor de hand om het bedrag vervolgens wel op te hogen met wettelijke rente.²² Houdt iemand zich niet aan de betalingsregeling, dan kan alsnog wettelijke rente worden gerekend, zo stelt lid 3.

Deze wijziging verandert niets aan de werkprocessen

Ook voor deze wijziging geldt dat die bij de algemene werkprocessen weinig zal worden toegepast. Voor fiscale werkprocessen geldt in dit geval art. 27 quinquies e.v. Invorderingswet 1990.

²¹ Artikel 24.2 van de Leidraad ziet alleen op 'belastingregelingen' die zijn verleend omdat de hoogte van de belastingaanslag wordt betwist, terwijl de bepaling in de Awb ziet op alle betalingsregelingen ongeacht de reden waarom die is getroffen.

²² MvT, p. 67.

3.5 Menselijke maat in rechtsbescherming

In het wetsvoorstel zijn verschillende wijzigingen opgenomen die ten doel hebben het perspectief van burgers en de menselijke maat meer ruimte te geven in bezwaarprocedures. Deze wijzigingen hebben vooral impact waar meerdere (derde-)belanghebbenden betrokken zijn of beschikkingen in bulk worden genomen.

3.5.1 Termijnoverschrijding bij bezwaar en beroep

In beginsel is een bezwaar- of beroepschrift dat na afloop van het termijn wordt ingediend niet-ontvankelijk, zo volgt uit art. 6:11. Volgens het huidige artikel is termijnoverschrijding enkel verschoonbaar als redelijkerwijs niet kan worden aangetoond dat de indiener in verzuim is geweest. Momenteel wordt een beroep op artikel 6:11 slechts in uitzonderlijke gevallen gehonoreerd. Zo is in de huidige toepassing van het artikel ziekte of een ongeval op zichzelf onvoldoende om een termijnoverschrijding te verschonen, en moet het verlate geschrift binnen twee weken na de overschrijding ingediend zijn.²³

Met het wetsvoorstel wordt het mogelijk ruimhartiger om te gaan met overschrijdingen van bezwaar- en beroepstermijnen. Er wordt een nieuwe uitzondering aan artikel 6:11 toegevoegd die inhoudt dat een termijnoverschrijding ook achterwege blijft als “het geschrift wegens bijzondere omstandigheden die de indiener betreffen niet tijdig kon worden ingediend.” Met andere woorden, in gevallen dat een belanghebbende te laat is met het indienen van een bezwaar- of beroepschrift maar hier een goede reden voor heeft of er sprake is van een bijzondere omstandigheid, dan is deze termijnoverschrijding verschoonbaar.

Hiermee wordt beoogd bestuursorganen en bestuursrechters meer ruimte te geven om recht te doen aan de menselijke maat en het doenvermogen van belanghebbenden. Hierbij kan gedacht kan worden aan situaties waarin de indiener fysiek niet in staat is om het geschrift in te dienen of daar iemand voor in te schakelen. Ook kan worden gedacht aan een ingrijpende gebeurtenis in de persoonlijke sfeer, zoals ziekte of een ongeval van betrokkene zelf of één van diens naasten.²⁴ Uiteindelijk is het aan het bestuursorgaan of de bestuursrechter om te oordelen of er sprake is van een bijzondere omstandigheid die aanzet tot verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding.

Met het wetsvoorstel wordt de verschoonbaarheid van termijnoverschrijding bij bezwaar en beroep niet-limitatief verruimd. Op basis van jurisprudentie wordt een indiener in de huidige situatie bij beroep op artikel 6:11 slechts zes extra weken gegund om het geschrift na de termijn in te dienen.²⁵ In de MvT van het wetsvoorstel staat echter expliciet beschreven dat “niet op voorhand kan worden bepaald welke termijn in een individueel geval als redelijk moet worden beschouwd,” maar dat “in de rede [ligt] dat in het merendeel van de gevallen een langere termijn dan twee weken passend zal zijn.”²⁶ De eerdere termijn van twee weken wordt dus niet enkel verruimd, maar volledig losgelaten.

Deze wetwijziging roept vragen op over de toepassing van ‘bijzondere omstandigheden’.

Uit het onderzoek blijkt dat het nu al voor komt dat waterschappen bij bijzondere omstandigheden de termijnoverschrijding bij bezwaar- en beroep verschonen. In deze gevallen gaat het bijvoorbeeld

²³ MvT, p. 27.

²⁴ MvT, p. 28.

²⁵ Uitspraak van de Hoge Raad op 5 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:515.

²⁶ MvT, p. 28.

om zeer korte termijnoverschrijdingen waar goede redenen voor zijn, zoals (ernstige) ziekte, een ongeval, of een andere ingrijpende gebeurtenis. Deze afweging wordt niet op basis van expliciete beoordelingskaders gemaakt.

Waterschappen moeten bij termijnoverschrijding moeten ambtshalve beoordelen of een termijnoverschrijding redelijkerwijs verschoonbaar is. Daarvoor moet het in ieder geval de bezwaarmaker in de gelegenheid stellen om zich uit te laten over de redenen voor de termijnoverschrijding.²⁷ De toevoeging van de grond 'bijzondere omstandigheden' vraagt een uitgebreidere beoordeling van die redenen. Dit roept vragen op over de reikwijdte van het begrip 'bijzondere omstandigheden'. In welke gevallen is er sprake van én wanneer is voldoende aangetoond dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid die tot verschoonbaarheid noopt?

Ook kan de wetswijziging tot onnodige formalisering leiden

Met deze wetswijziging wordt een vrij recente jurisprudentiële gecodificeerd die nog niet is uitgekristalliseerd.²⁸ Er bestaat dan ook nog veel onzekerheid over de invulling van de begrippen 'verschoonbaarheid' en 'bijzondere omstandigheden'. Het wettelijk regelen van de verschoonbaarheid van bezwaar- en beroepstermijnoverschrijding kan leiden tot een formeel afwegingskader met een bewijsplicht voor belanghebbenden die een beroep doen op artikel 6:11. Belanghebbenden kunnen zodoende genoodzaakt worden om bewijsmiddelen aan te wenden om aannemelijk te maken dat in hun situatie sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding. Gezien de bestaande praktijk bij waterschappen, waarbij in uitzonderlijke gevallen ambtshalve wordt afgewogen of een termijnoverschrijding verschoonbaar is, is dit mogelijk een onnodige formalisering die juist een averechts effect heeft op het recht dat gedaan kan worden aan het doenvermogen van betrokkenen.

De verhouding tot de rechtszekerheid baart de waterschappen zorgen

Het loslaten van termijnen kan negatieve gevolgen hebben voor de rechtszekerheid van andere belanghebbenden, zoals derde-belanghebbenden, en de rechtspositie van overheden. Met de wetswijziging wordt voor hen onzeker wanneer een genomen besluit onherroepelijk is geworden. In een uitspraak uit 2023 benadrukt de Afdeling Bestuursrechtspraak het belang van termijnen voor het voorkomen van rechtsonzekerheid die ontstaat doordat een besluit ook na het verstrijken van die termijnen niet onaantastbaar blijkt te zijn. Dit zou volgens de Afdeling vooral onwenselijk zijn als er belangen van derden op het spel staan.²⁹

3.5.2 Informeel afdoen van bezwaar

In het voorgestelde artikel 7:1b wordt de verplichting opgenomen om in overleg met de indiener van een bezwaarschrift en eventuele andere belanghebbenden te onderzoeken of het informeel afgedaan kan worden. Volgens het nieuwe artikel 7:13 kan een bezwaaradviescommissie pas na dit onderzoek worden ingeschakeld. De wetgever beoogt dat artikel 7:1b ook van toepassing is op bezwaarschriften die kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond zijn.³⁰

Onderzoeken of informeel afdoen mogelijk is, betekent dat er informeel contact gezocht moet worden met de indiener om te kijken of er zonder formele procedure een oplossing gevonden kan worden. Hierbij kan in praktijk gedacht worden aan het opbellen van de bezwaarmaker om

²⁷ Uitspraak van de Hoge Raad op 18 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1595.

²⁸ Uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven op 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31

²⁹ Uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:84

³⁰ MvT, p. 71.

achterliggende beweegredenen te bespreken en te zoeken naar een oplossing. Na deze poging om informeel af te doen kan pas de bezwaaradviescommissie ingeschakeld worden.

In de memorie van toelichting wordt toegelicht dat het niet de bedoeling is dat de beslistermijn op bezwaar door de informele aanpak wordt opgeschort. De wetgever verwacht dat minnelijke afdoening in veel gevallen binnen de beslistermijn kan, of dat het bestuursorgaan, de indiener en de overige belanghebbenden tot afspraken kunnen komen.³¹

In het tweede lid van artikel 7:1b zijn enkele uitzonderingen opgenomen. Zo is het niet nodig om mogelijkheden voor informele afdoening te onderzoeken als op voorhand al vaststaat dat het onderzoek niets kan opleveren. Bijvoorbeeld omdat over het besluit al eens overlegd is met de indiener, de indiener geen prijs stelt op het onderzoek of langdurig onbereikbaar is of als volledig aan het bezwaar tegemoet gekomen is.

Waterschappen hebben hier al stappen in gezet, en zullen hierop moeten voortbouwen

Uit het onderzoek komt naar voren dat verschillende waterschappen de voorgestelde procedure al in praktijk hebben gebracht. Verschillende waterschappen geven aan procedures te hebben ingericht voor leggen van informeel contact met indieners van bezwaarschriften. Bij sommige waterschappen wordt dit contact gelegd door de secretaris van de bezwaaradviescommissie, of zijn er mediators voor deze taken verantwoordelijk. Deze wetswijziging wordt daarom voornamelijk gezien als een codificatie van een ontwikkeling die bij de waterschappen reeds is ingezet.

Het wetsvoorstel roept vragen op over de termijnen die moeten worden aangehouden

De algemene verwachting onder de waterschappen is dat een 'informele aanpak' van bezwaren op de lange termijn werk bespaart en goede resultaten kan opleveren. Vaak leidt deze aanpak tot intrekking van het bezwaarschrift en wordt het geschil opgelost zonder verdere juridisering, zo is de ervaring. Tegelijkertijd wordt bedacht dat het bereiken van informele afdoening in sommige gevallen (veel) langer kan duren dan formele bezwaarprocedures. Onder de waterschappen roept het wetsvoorstel daarom de vraag op of de verwachting dat een informele afdoening binnen de bezwaarbeslistermijn reëel is. Vervolgens is de vraag wat de consequenties zijn als een langdurige informele aanpak uiteindelijk vruchteloos blijkt te zijn. Tegelijkertijd wordt dit nu al eenvoudigweg opgelost met het opschorten van de bezwaarbeslistermijn zolang het bestuursorgaan en de bezwaarmaker in gesprek zijn.

Er is een risico op formalisering met onbedoelde negatieve effecten

Het nieuwe artikel 7:1b brengt met zich mee dat wat verschillende waterschappen in praktijk al doen, verplicht wordt gesteld. Niet alle waterschappen zijn echter even ver in zowel de overtuiging als de uitvoering van de informele aanpak bij bezwaren. Ook niet iedere medewerker is even overtuigd en bedreven in het uitvoeren van onderzoeken voor informele afdoening. Verschillende medewerkers van de waterschappen vrezen dat het verplicht stellen van de informele aanpak als onbedoeld gevolg kan hebben dat het onderzoek naar mogelijkheden voor informele afdoening gezien gaat worden als een 'afvinkertje', wat een negatief effect heeft op de intrinsieke motivatie van de medewerker om met de indiener en andere belanghebbende informeel op zoek te gaan naar oplossingen.

Bij bulkbesluiten zitten er risico's aan de informele afdoening

Heffing- en invordering is grotendeels geautomatiseerd. Hierdoor gaat deze besluitvorming veelal in pieken. Er zijn dus ook piekmomenten waarop bezwaren binnen komen. Hierdoor bestaat het risico

³¹ MvT, p. 71.

dat waterschappen grote aantallen bezwaarmakers eerst moeten bellen voordat de bezwaren verder afgehandeld worden. Dat levert dan een grote werkbelasting op: lang niet alle bezwaarmakers zijn snel bereikbaar, waardoor bezwaren aangehouden moeten worden. Dit terwijl bezwaren tegen heffings- en invorderingsbeschikkingen vaak vrij eenvoudig van aard zijn; bedragen kloppen niet of stukken zijn in eerste instantie niet aangeleverd. Er kan worden betwijfeld of een informele afdoening daarvoor nodig of geschikt is. Op dit moment zijn de aantallen bezwaren tegen de heffing en invordering van waterschapsbelastingen niet heel groot.³² Mochten waterschapsbelastingen echter op eenzelfde manier het doelwit worden van commerciële bureaus als de WOZ-beschikking, dan leidt deze wijziging mogelijk tot uitvoeringsproblemen. Bij belastingsamenwerkingsverbanden kan de heffing en inning van waterschapsbelastingen bovendien onder druk komen te staan als de werklust van bezwaren tegen gemeentelijke heffing- en inningsbesluiten of de WOZ-beschikking stijgt.

3.5.3 Volledige heroverweging bij bezwaar

Artikel 7:11 schrijft voor dat bij de behandeling van een bezwaar, het bestuursorgaan het bestreden besluit moet heroverwegen. Deze heroverweging blijft nu nog beperkt tot de in het bezwaarschrift aangevoerde gronden. Met de wetswijziging wordt beoogd dat de heroverweging in bezwaar niet alleen op de gronden van het bezwaar is gebaseerd, maar dat de heroverweging moet worden gezien tegen het licht van de wat bezwaarmaker wil bereiken. Daarom wordt voorgesteld dat deze heroverweging ook plaatsvindt op basis van "hetgeen bij de behandeling van het bezwaar is gebleken", waarmee bedoeld wordt op aanvullende informatie die mogelijk bij de primaire besluitvorming nog niet bekend was.

De effecten op de uitvoerbaarheid zijn afhankelijk van de interpretatie van de wet

Van deze wijziging zijn meerdere interpretaties mogelijk. Als wordt uitgegaan van een maximale interpretatie kan deze wetswijziging grote gevolgen hebben voor de waterschappen en tot uitvoeringsproblemen leiden. Hierbij kan gedacht worden aan vergunningen voor omvangrijke waterwerken. In dat geval zal deze wetswijziging grote gevolgen hebben voor werkprocessen van de waterschappen. Volledige heroverweging van (complexe) besluiten waartegen bezwaar is aangetekend, zelfs als dit bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond is, zal grote druk leggen op de beschikbare capaciteit binnen de waterschappen. Het is echter niet de verwachting dat de wetgever deze maximale interpretatie voor ogen heeft.

Aannemelijker is dat de wetgever een interpretatie van artikel 7:11 beoogt waarbij de besluitvorming opnieuw plaatsvindt op basis van de beschikbare informatie en met inachtneming van wat de bezwaarmaker met diens bezwaar wilde bereiken. Hierbij is dus niet de bedoeling dat gekeken wordt of de door het bezwaarschrift aangewezen onderdelen van het besluit 'kloppen', maar juist dat de besluitvorming vanaf begin opnieuw doorlopen wordt.

Uit interviews komt naar voren dat waterschappen ook nu al doorgaand op deze manier omgaan met bezwaarschriften: Op basis van de beschikbare informatie en in het licht van wat de bezwaarmaker wil bereiken wordt dan (opnieuw) bekeken wat op dat moment een zorgvuldig besluit is. Bij deze interpretatie van de wetswijziging worden dan ook geen grote uitvoeringsproblemen verwacht.

³² Op het dashboard dienstverlening van het Waterschap Analyse- en Verbetersysteem (WAVES) zijn de actuele cijfers van het aantal bezwaren te vinden. [Link](#).

3.5.4 Vaker horen in bezwaar en beroep

Voorgesteld wordt om artikelen 7:3 en 7:17 te wijzigen. In deze artikelen worden de omstandigheden gegeven waaronder bestuursorganen kunnen afzien van horen bij bezwaar en administratief beroep. Met het wetsvoorstel worden deze omstandigheden ingeperkt.

Het voorgestelde artikel 7:3 regelt dat bij bezwaren enkel nog van horen kan worden afgezien als eerst onderzocht is of het bezwaar informeel kan worden afgedaan, volgens het voorgestelde artikel 7:1b. Als een indiener niet wil meewerken aan dit onderzoek, kan het bestuursorgaan enkel afzien van horen als buiten redelijke twijfel staat dat het bezwaar ongegrond of niet-ontvankelijk is.

Ook artikel 7:17 wordt gewijzigd om mogelijkheden voor het afzien van horen bij administratief beroep te beperken. Met het voorgestelde artikel kan bij administratief beroep enkel nog van horen worden afgezien als er sprake is van een niet-verschoonbare termijnoverschrijding, wanneer gelegenheid is gegeven aan de indiener om een eventueel verzuim te herstellen, en wanneer het buiten redelijke twijfel is dat het beroep niet tot een ander besluit kan leiden. Omdat het voorgestelde artikel 7:1b niet geldt voor het administratief beroep, is de procedurele stap inzake het onderzoek naar mogelijkheden voor informele afdoening niet opgenomen in artikel 7:17.

Deze wijziging heeft waarschijnlijk geen groot effect op de waterschappen

Over het algemeen is het uitgangspunt bij waterschappen dat indieners van bezwaarschriften en beroepschriften worden gehoord door de bezwaaradviescommissies. De aantallen bezwaren en administratief beroepen bij waterschappen zijn ook beperkt; het effect van vaker moeten horen bij bezwaar en beroep blijft dus beperkt.

Daarnaast geven verschillende waterschappen aan bij indiening van een geschrift al ambtelijk, informeel contact te leggen met de indiener. De procedurele stap van onderzoek ex. artikel 7:1b bij bezwaar wordt zodoende door waterschappen doorgaans al uitgevoerd.

3.6 Beroep bij de bestuursrechter

De laatste wijzigingen uit het wetsvoorstel zien op de beroepsprocedures bij bestuursrechter. Deze wijzigingen raken waterschappen dus niet in hun eigen werkprocessen. Echter, deze wijzigingen kunnen wel effect hebben op de tijd en kennis die nodig is om rechtszaken te voeren als burgers of bedrijven in beroep gaan. De voorstellen zien er in zijn algemeenheid op om de burger een gelijkwaardigere positie te geven ten opzichte van het bestuursorgaan.

3.6.1 Burgerlus

De wetgever stelt voor om een nieuwe afdeling 8.2.2b aan de Awb toe te voegen die een procedure voor een burgerlus, als tegenhanger van de bestuurlijke lus, regelt. Waar eerst alleen het bestuursorgaan de mogelijkheid had om een gebrek te herstellen door middel van een bestuurlijke lus, zal nu ook de burger in een tussenuitspraak een herkansing krijgen om een gebrek in de bewijsvoering te herstellen.

Deze wijziging raakt waterschappen nauwelijks

Algemene indruk is dat de toepassing van de burgerlus waterschappen weinig zal raken. Weliswaar kan het tot langere rechtszaken leiden, wat juristen bij waterschappen meer tijd zal kosten. Kanttekening hierbij is dat respondenten aangeven dat zij in beroepsprocedures vooral tegenover

bedrijven staan en dat 'goede procesorde' al veel maatwerk in het beroep bij de bestuursrechter mogelijk maakt. De verwachting is dan ook dat de burgerlus voor professionele partijen minder snel zal worden toegepast. De bestuursrechter zal in die gevallen waarschijnlijk eerder grijpen naar artikel 8:69 dat de mogelijkheid geeft om vragen te stellen aan de partijen, wat ook een vraag naar nadere onderbouwing van een beroepsgrond kan betreffen.

3.6.2 Tussenuitspraken

Voorgesteld wordt om artikel 8:80a, dat de tussenuitspraak van de bestuursrechter regelt, te wijzigen. Momenteel kent de Awb enkel een regeling voor een tussenuitspraak voor toepassing van de bestuurlijke lus. In praktijk worden er echter ook al tussenuitspraken voor andere procesbeslissingen gedaan.³³ Met de wetwijziging komt hier een uitdrukkelijke wettelijke regeling voor.

Deze wijziging kan leiden tot langere procedures bij de bestuursrechter

De wetwijziging geeft de bestuursrechter meer mogelijkheden om een tussenuitspraak te doen. Tussenuitspraken leiden doorgaans tot langere doorlooptijden van rechtszaken. Het aantal beroepszaken waar waterschappen bij betrokken zijn, is echter relatief beperkt. De verwachting is daarom dat deze wetwijziging geen grote impact zal hebben op de waterschappen.

3.6.3 Beperkingen op het overleggen van stukken

In het voorgestelde artikel 8:29 kan de rechter besluiten bepaalde stukken niet voor alle partijen toegankelijk te maken, maar enkel voor de rechter zelf. Als hier zwaarwegende redenen voor zijn, kunnen partijen vragen om stukken niet te hoeven overleggen of alleen door de rechter te laten inzien. Dit kan ook gevraagd worden door partijen die niet verplicht zijn om stukken over te leggen of belanghebbenden die geen partij zijn maar waar de stukken wel betrekking op hebben.

Artikel 8:32 regelt dat de bestuursrechter bij vertrouwelijke stukken kan bepalen dat alleen advocaten met geheimhoudingsplicht de stukken mogen bekijken. Ook kan de rechter bepalen dat stukken alleen ter inzage zijn en niet digitaal gedeeld worden.

Ten slotte wordt voorgesteld artikel 8:42 te wijzigen. Met deze wijziging worden bestuursorganen verplicht te melden of in de bezwaarfase de toegang tot stukken om dringende redenen is beperkt, en of hierom is verzocht.

Deze wetwijziging raakt de waterschappen niet

Deze wetwijziging regelt een bevoegdheid van de bestuursrechter. Daarom heeft de wijziging naar verwachting geen effect op de primaire werkprocessen van de waterschappen.

3.7 Samenvatting

Op een aantal punten kent het wetsvoorstel onzekerheden of aandachtspunten

In dit hoofdstuk zijn in totaal 21 voorgenomen wijzigingen van de Awb geanalyseerd op uitvoerbaarheid voor waterschappen. Voor elf wijzigingen zijn er geen aandachtspunten rond de

³³ MvT, p. 33

uitvoerbaarheid. Voor tien punten zijn er echter wel aandachtspunten, of is nog onduidelijk hoe de wetswijziging precies gaat uitpakken.

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van de analyse. De tabel geeft per wijziging aan of het op dat punt voor waterschappen nog (deels) onzeker is hoe de wetswijziging gaat uitpakken. Ook geeft de tabel aan in welke mate er aandachtspunten voor de uitvoerbaarheid geïdentificeerd zijn.³⁴ Daarbij gaan we uit van de intentie van de wet zoals tot nu toe toegelicht door het ministerie van BZK. Op vier punten staat tussen haakjes aangegeven hoe groot de aandachtspunten voor de waterschappen zouden zijn als de openstaande onzekerheden ongunstig uitpakken voor de uitvoerbaarheid.

#	Wijziging	Openstaande onzekerheden	Aandachtspunten uitvoerbaarheid
1.1	Dienstbaarheidsbeginsel	Ja	Geen (<i>middelgroot</i>)
1.2	Evenredigheidsbeginsel	Ja	Middelgroot
1.3	Evenredigheid bij bestuurlijke boetes en beleidsregels	Nee	Geen
2.1	Minder uitzonderingen hoorplicht	Nee	Geen
2.2	Uitbreiding bezwaarclausule en vermelding	Nee	Geen
2.3	Toegang tot stukken en vermelding	Ja	Beperkt (<i>middelgroot</i>)
2.4	Motivering in begrijpelijke taal	Nee	Beperkt
3.1	Herstel van kennelijke fouten op verzoek	Nee	Beperkt
3.2	Ambtshalve herstel van kennelijke fouten	Nee	Beperkt
4.1	Verplicht aanbod tot betalingsregeling	Nee	Geen
4.2	Geen verrekeningsbevoegdheid	Nee	Geen
4.3	Betalingsregeling in plaats van UvB	Nee	Geen
4.4	Wettelijke rente	Nee	Geen
5.1	Verschoonbaarheid termijnoverschr. b&b	Ja	Middelgroot
5.2	Informeel afdoen van bezwaar	Ja	Beperkt (<i>groot</i>)
5.3	Volledige heroverweging bij bezwaar	Ja	Geen (<i>middelgroot</i>)
5.4	Vaker horen in bezwaar en beroep	Nee	Geen
6.1	Burgerlus	Nee	Geen
6.2	Tussenuitspraken	Nee	Geen
6.3	Beperkingen op het overleggen stukken	Nee	Geen

Op zes punten is het effect nog afhankelijk van lagere regels en toekomstige jurisprudentie

Zoals de bovenstaande tabel laat zien, is het op zes punten nog deels onduidelijk hoe het wetsvoorstel in de praktijk zal uitpakken. Dat is afhankelijk van lagere regelgeving, toekomstige jurisprudentie en eventuele verdere aanscherping van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting. Deze zes punten betreffen:

- ▶ Wijziging 1.1: Gaat het dienstbaarheidsbeginsel in de praktijk consequenties hebben, bijvoorbeeld via nieuwe lijnen van jurisprudentie?
- ▶ Wijziging 1.2: Hoe verhoudt het uitgebreide evenredigheidsbeginsel zich tot het specialiteitsbeginsel en vergt deze uitgebreidere belangenafweging?

³⁴ Daarbij maken we onderscheid tussen 'geen', 'beperkt', 'middelgroot' en 'groot'. Deze categorisering is een vereenvoudiging en is bedoeld ter illustratie; in de praktijk is de grens tussen deze categorieën niet altijd hard of duidelijk afgebakend.

- ▶ Wijziging 2.3: Worden er termijnen of nadere eisen verbonden aan de toegankelijkheid van stukken?
- ▶ Wijziging 5.1: Welke ontwikkeling maakt de jurisprudentie over de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding de komende tijd?
- ▶ Wijziging 5.2: Blijven de werkwijzen voor informele afdoening van bezwaar volstaan en wat wordt hiervan verwacht bij bulkbeschikkingen?
- ▶ Wijziging 5.3: Welke interpretatie moet worden gegeven aan de volledigheid van de heroverweging?

Op drie punten vraagt de uitvoerbaarheid zeker aandacht

Het wetsvoorstel kent drie wijzigingen die, ongeacht bepaalde onzekerheden, vrijwel zeker de uitvoerbaarheid van werkprocessen raken. Dit betreft:

- ▶ Wijziging 1.2: werkwijzen moeten zo worden aangepast dat binnen besluitvormingsprocessen vreemde belangen waar nodig worden verzameld en afgewogen.
- ▶ Wijziging 2.3: de toegang tot stukken vanaf de bekendmaking van een besluit moet worden ingeregeld.
- ▶ Wijziging 5.1: de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding vergt een nieuw afwegingskader.

Op nog vier punten zijn wel veranderinspanningen nodig, maar die lijken goed uitvoerbaar

Daarnaast zijn nog zes wijzigingen uitvoerbaar na een kleine of eenmalige verandering.

- ▶ Wijziging 2.4: de ingezette beweging naar begrijpelijke communicatie met de burger moet worden doorgezet.
- ▶ Wijziging 3.1: het herstel van kennelijke fouten op verzoek vraagt dat de huidige werkwijze tegen het licht wordt gehouden en eventueel wordt gestroomlijnd.
- ▶ Wijziging 3.2: dat geldt ook voor het ambtshalve herstel.
- ▶ Wijziging 5.3: de heroverweging in bezwaar moet tegen het licht worden gehouden en eventueel in incidentele gevallen worden uitgebreid.

De onderstaande tabel vat voor de negen wijzigingen met aandachtspunten rond de uitvoerbaarheid samen voor welke van de PIOFACH elementen deze gelden.

Wijziging	Gevolgen uitvoerbaarheid per PIOFACH-element						
	Personeel	IV / ICT	Organisatie	Financiën	Administratie	Communicatie	Huisvesting
1.2 Evenredigheid	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee
2.3 Toegang stukken	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee
2.4 Begrijpelijke taal	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
3.1 Herstel op verzoek	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee
3.2 Herstel ambtshalve	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee
5.1 Termijnoverschrijding	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
5.3 Heroverweging	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee

/ 4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Het wetsvoorstel toont twee gezichten

De *Wet versterking waarborgfunctie Awb* beoogt de rechtspositie van met name individuele burgers tegenover de overheid te versterken. Daarom is in het wetsvoorstel ruimte ingebouwd voor de menselijke maat en responsief bestuursrecht. Hiervoor zijn enerzijds wijzigingen voorgesteld die heel fundamenteel van aard zijn, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur of de informele afdoening van bezwaar. Anderzijds worden procesmatige aanpassingen voorgesteld in het kader van de transparantie van besluitvorming, het stimuleren van betalingsregelingen en de bevordering van de rechtspositie van de burger in bezwaar en beroep.

Daarmee komen we in grote lijnen tot de conclusie dat de meeste wijzigingen niet tot uitvoeringsproblemen zullen leiden. Echter, op een aantal wijzigingen bestaan nog veel onzekerheden waaruit substantiële veranderingen kunnen voortkomen. We gaan nader in op deze conclusie door per wijziging aan te geven of deze uitvoerbaar is.

Het wetsvoorstel is goed uitvoerbaar, mits de wetgever onzekerheden kan wegnemen

Het wetsvoorstel stelt een groot aantal wijzigingen voor die al onderdeel zijn van de werkprocessen van waterschappen. Als het gaat om de motivering in begrijpelijke taal, het herstel van kennelijke fouten, het treffen van betalingsregelingen de menselijke maat in rechtsbescherming, dan is het constante beeld dat hier wordt gecodificeerd (in de wet vastgelegd) wat in de praktijk al gebeurt.

Dat is op zich niet ongewoon aan de Awb; codificering is een gangbare taak van wetgeving. Het brengt echter wel het risico op formalisering met zich mee. Nu deze zaken wettelijke verplicht zijn, kunnen ze worden afgedwongen bij de rechter. De jurisprudentie die daarmee gevormd wordt, kan de werkprocessen wél beïnvloeden. Zo kan het herstel van kennelijke fouten, wat nu vaak een eenvoudige procedure is waar ruimte is voor de belangen van de burger, mogelijk veranderen in een formele procedure. Het is zeer de vraag of het wetsvoorstel daarmee niet het tegenovergestelde bereikt van wat het beoogt.

Die kans op formalisering brengt bovendien onzekerheden met zich mee. Met name waar het gaat om open normen waarvan de invulling moeilijk voorspelbaar is. Dit leidt op zich al tot ingewikkeldere besluitvormingsprocedures. Daarom is de verwachting dat verruiming van de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding besluitvormingsprocessen vertraagt en tot rechtsonzekerheid leidt voor zowel waterschappen als burgers en bedrijven. Een nadere invulling van dit begrip is dan ook zeer gewenst.

Tot slot raakt een aantal wijzigingen uit het wetsvoorstel de werkprocessen van waterschappen niet tot nauwelijks. Zo bieden waterschappen vaak al de mogelijkheid van een betalingsregeling. Ook geldt voor de wijzigingen omtrent het beroep bij de bestuursrechter eveneens dat zij de werkprocessen van waterschappen vanzelfsprekend nauwelijks raken. Deze wijzigingen raken de waterschappen slechts incidenteel als hierdoor beroepszaken langer duren.

Op enkele punten verandert de uitvoering, maar is het nog gissen naar de mate waarin

et de invoering van het dienstbaarheidsbeginsel en de uitbreiding van het evenredigheidsbeginsel sleutelt de wetgever aan fundamentele beginselen van het bestuursrecht. Tegelijkertijd is het de vraag hoeveel impact de wijzigingen in de praktijk hebben. Onzekere factoren zijn wat de wetgever precies beoogt en hoe de bestuursrechters de verbrede toepassing van het evenredigheidsbeginsel zullen uitleggen.

Van de uitbreiding van het evenredigheidsbeginsel is hoe dan ook de verwachting dat dit effect gaat hebben op de werkprocessen. Bij besluitvormings- en bezwaarprocedures moet voortaan rekening worden gehouden met meer af te wegen belangen. Dit kan deze procedures vertragen, specifieke kennis vergen en nopen tot meer afstemming met andere overheden, zoals gemeenten en provincies. De mate waarin deze effecten zullen intreden, is nog onduidelijk.

Net als het evenredigheidsbeginsel, kan de wijziging van de verschoonbare termijnoverschrijding gevolgen hebben voor de complexiteit en duur van besluitvormingsprocedures. Zeker bij besluiten waar meerdere (derde-)belanghebbenden bij betrokken zijn, kan een ruimte interpretatie van de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen leiden tot onoverzichtelijke bezwaarprocedures en rechtsonzekerheid.

Tegelijkertijd zijn dienstbaarheid en een brede toepassing van het evenredigheidsbeginsel een vastlegging in de wet van wat al staande praktijk is. Een minder verstrekkende interpretatie zou dus betekenen dat de uitvoeringsconsequenties beperkt zijn.

Een minder fundamenteel punt, dat niettemin een substantiële verandering vergt, is de wijziging over de toegang tot stukken. Om reeds na bekendmaking van het besluit, tijdig toegang tot stukken te verlenen, moet een groot deel van de waterschappen aanpassingen doen aan hun werkprocessen en/of hun zaakstelsel. Met name die tweede mogelijkheid vraagt mogelijk eenmalig een forse financiële investering. Het is echter nog onduidelijk welke procedurele eisen volgen uit deze wettelijke verplichting. Overigens beschikken enkele waterschappen al over een zaakstelsel waarmee eenvoudig en snel toegang kan worden verleend tot de op de zaak betrekking hebbende stukken.

4.2 Aanbevelingen

Verhelder de gewenste uitvoering voor zes wijzigingen

Uit de uitvoeringstoets blijken omtrent zes wetswijzigingen nog vragen te zijn omtrent de uitvoerbaarheid door waterschappen. Op die punten bevelen we aan om meer helderheid te geven over de gewenste uitvoering.

- ▶ **Het dienstbaarheidsbeginsel:** het is voor waterschappen niet duidelijk welke verwachting de wetgever heeft bij dit nieuwe artikel. Waterschappen zouden baat hebben bij meer duidelijkheid over de wijze waarop het dienstbaarheidsbeginsel wordt geoperationaliseerd.
- ▶ **Het evenredigheidsbeginsel:** de verhouding tussen het evenredigheidsbeginsel en het specialiteitsbeginsel is specifiek bij overheden met een functionele taak, zoals waterschappen van belang voor de inrichting van besluitvormingsprocessen. Er zijn veel zorgen over de mogelijke toename van de complexiteit van besluitvorming door een uitgebreidere belangenafweging.
- ▶ **Het toegankelijk maken van stukken:** onduidelijkheid over de wijze waarop en de termijn waarbinnen welke stukken toegankelijk moeten zijn roept vragen op over de uitvoerbaarheid.

Mogelijk brengt deze wijziging namelijk de noodzaak tot investering in een (nieuw) zaaksysteem mee.

- ▶ **De verschoonbare termijnoverschrijding:** deze open norm kan verschillend worden geïnterpreteerd en zo leiden tot veel rechtsonzekerheid bij besluiten waar meerdere belanghebbenden bij betrokken zijn.
- ▶ **Informele afdoening van bezwaar:** hierover bestaan twee zorgen. Ten eerste werken waterschappen al veel met een informele bezwaarprocedure. De wettelijke regeling hiervan leidt tot zorgen over formalisering. We bevelen aan om te waarborgen dat de huidige werkwijzen voor informele afdoening van bezwaar blijven volstaan. Ten tweede kan deze informele afdoening veel extra werk leiden bij bulkbeschikkingen. We bevelen aan om te heroverwegen of deze wetswijziging bij dit type beschikking van toepassing moet zijn.
- ▶ **Volledige heroverweging van bezwaar:** het is voor waterschappen niet duidelijk welke interpretatie gegeven moet worden aan dit artikel. Als deze wijziging beoogt om te benadrukken wat nu al moet - namelijk heroverwegen met inachtneming van wat de bezwaarmaker wil bereiken - dan worden geen uitvoeringsproblemen verwacht. Als een volledige heroverweging wordt beoogd, kan dit bij grote besluiten tot extra werklast voor bezwaar(advies)commissies leiden. We bevelen aan om deze uitleg te verhelderen.

Monitor drie taken in de invoeringstoets

Daarnaast bevelen we op drie punten aan om ze met expliciete aandacht te behandelen in de invoeringstoets.

- ▶ **Het evenredigheidsbeginsel:** de uitbreiding van de reikwijdte van dit beginsel vergt een nieuw afwegingskader in besluitvormingsprocedures. De verhouding met het specialiteitsbeginsel kan de besluitvormingsprocedures verder compliceren. De invoeringstoets is een geschikt moment om te leren van de eerste toepassingen van het nieuwe art. 3:4 lid 2 Awb.
- ▶ **De verschoonbare termijnoverschrijding:** de ruimere norm voor een verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding heeft naar verwachting gevolgen voor de rechtszekerheid voor belanghebbenden en de duur van besluitvormingsprocedures. We bevelen aan om in de invoeringstoets expliciet te onderzoeken hoe deze norm wordt ingevuld en wat de gevolgen zijn voor besluitvormingsprocedures.
- ▶ **Het toegankelijk maken van stukken:** het inregelen van het effectief toegankelijk maken van stukken na bekendmaking van een besluit, kan gevolgen hebben voor de werkprocessen bij waterschappen. Het is aan te bevelen om de invulling aan de verplichting te onderzoeken in de invoeringstoets, omdat er vooralsnog onzekerheden bestaan over mogelijke nadere eisen en termijnen die hierover worden ontwikkeld.

/ A Lijst met respondenten

Interviews

Functie	Organisatie
Functioneel jurist	Waterschap De Dommel
Juridisch adviseur	Waterschap Aa en Maas
Juridisch adviseur	De Regionale Belastinggroep
Hoofd handhaving	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Milieu-inspecteur	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Regiehouder dwanginvordering	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Invorderingsmedewerker	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Medewerker belastingen	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Senior juridisch adviseur	Hoogheemraadschap Rijnland
Juridisch adviseur	Hoogheemraadschap Rijnland
Juridisch adviseur	Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard
Mediator	Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard
Advocaat bestuursrecht	Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard
Senior bedrijfsjurist	Waterschap Hunze en Aa's
Bedrijfsjurist	Waterschap Hunze en Aa's
Beleidsadviseur Juridische zaken	Waterschap Vallei en Veluwe
Juridisch adviseur	Waterschap Aa en Maas
Juridisch adviseur	Waterschap Aa en Maas
Beleidsadviseur fiscaal beleid	Noordelijk Belastingkantoor
Teamleider Innen	GBLT
Manager Klantencontact	GBLT
Fiscaal juridisch beleidsmedewerker	GBLT

Validatiesessies

Functie	Organisatie
Beleidsmedewerker juridische zaken	Waterschap Brabantse Delta
Allround jurist	Waterschap De Dommel
Vergunningverlener	Waterschap Scheldestromen
Beleidsmedewerker B	Waterschap Scheldestromen
Privacy officer en jurist	SVHW
Domeinmanager Heffen en Innen	SVHW
Specialist Invordering	SVHW
Mediator en vertrouwenspersoon	Waterschap Rivierenland
Adviseur bestuur & beleid	Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland
Juridisch beleidsmedewerker	Waterschap Brabantse Delta
Juridisch adviseur	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Procesondersteuner VTH	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
Juridisch adviseur	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
Juridisch adviseur	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Juridisch adviseur	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Juridisch adviseur	Hoogheemraadschap Rijnland
Senior bedrijfsjurist	Waterschap Hunze en Aa's
Bedrijfsjurist	Waterschap Hunze en Aa's
Juridisch adviseur	Waterschap Aa en Maas

/ B Uniform kader uitvoeringstoetsen

Als apart document bij dit bestand gevoegd.