

NOTITIE (VERSIE 1.0)

Onderwerp : Uitvoeringsscan wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb
Van : Frank van Zutphen & Simone van Hees (Kenniscentrum Analyse VNG Realisatie)
Aan : ...
Datum : 29 maart 2023

Inleiding

Met het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb beoogt de regering, door middel van aanpassingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de overheid meer 'responsief' te maken. VNG en andere organisaties zijn gevraagd om in een preconsultatie een reactie te geven op het wetsvoorstel en de memorie van toelichting (MvT). Uitvoerbaarheid van beleid is voor de VNG een cruciaal element. Daarom is in het kader van de preconsultatie een uitvoeringsscan op het wetsvoorstel gedaan.

In deze uitvoeringsscan is een eerste inventarisatie gemaakt van de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel voor gemeenten. Vanwege de beperkte doorlooptijd en de breedte van het onderwerp zijn een generieke bijeenkomst¹ en zes themabijeenkomsten georganiseerd.² Deelnemers aan de bijeenkomsten³ hadden veelal een juridische achtergrond en kwamen vooral uit grote en middelgrote gemeenten. Het is van belang om daar rekening mee te houden bij de interpretatie van de resultaten uit deze notitie. Daarnaast is het van groot belang om voor besluitvorming over het wetsvoorstel een uitvoeringstoets op te stellen waarin ook input van kleine gemeenten, input van de bredere uitvoering en impact van de overige wijzigingen worden meegenomen.

In deze notitie zijn de resultaten van de uitvoeringsscan opgenomen. Na deze inleidende paragraaf is eerst een schets gemaakt van de huidige situatie. In de tweede paragraaf is de impact op hoofdlijnen beschreven. In de paragrafen daarna is voor acht thema's een nadere uitwerking gemaakt van de impact en aandachtspunten.

Wijzigingen Awb

1. Dienstbaarheidsbeginsel
2. Uitbreiding evenredigheidstoets
3. Begrijpelijke motivering: uitbreiding motiveringsplicht bij besluiten
4. Correctie van kennelijke fouten
5. Vaker horen bij financiële beschikkingen
6. Afwijken van beleidsregels bij onevenredigheid
7. Wijzigingen bestuursrechtelijke geldschuldentitel
8. Verlenging bezwaar- en beroepstermijn in bepaalde gevallen tot 13 weken én meer wettelijke ruimte voor versoombare termijnoverschrijding in geval van persoonlijke omstandigheden
9. Opname contactgegevens bestuursorganen in besluiten
10. Vóór bezwaarfase (ook) kunnen beschikken over achterliggende stukken bij besluit
11. Verplicht onderzoeken informele afdoening in overleg met indiener bezwaar
12. Aanpassing uitzonderingen op de hoorplicht bij 'kennelijk niet-ontvankelijk' of 'kennelijk ongegrond' bezwaar
13. Volledige heroverweging van besluit bij de behandeling van het bezwaar
14. Invoering burgerlijke lus bij de bestuursrechter
15. Uitbreiding mogelijkheden bestuursrechter om tussenuitspraak te doen

¹ In de generieke bijeenkomst is vanuit verschillende invalshoeken naar de impact gekeken (onduidelijkheid, werkprocessen, personeel, kosten, risico's, etc.) en hebben de deelnemers een selectie gemaakt van wijzigingen voor verdere bespreking in de themabijeenkomsten. Zie tabel 1 voor de daarvoor geselecteerde thema's.

² Daarnaast is input meegenomen van de Landelijke Vereniging Lokale Belastingen (LVLB) en de VNG Belastingconferentie 2023 op 21 en 22 maart 2023.

³ Tijdens de eerste bijeenkomst waren er ongeveer 80 deelnemers, tijdens de themabijeenkomsten waren er gemiddeld 15 tot 25 deelnemers.

Huidige situatie

De beoogde wijzigingen van de Awb hebben gevolgen voor veel verschillende processen binnen gemeenten.⁴ Voor deze analyse is het volgende onderscheid gemaakt:

- Primaire besluitvorming:
 - Bulkbeschikkingen (bv. WOZ)
 - Maatwerkbeschikkingen (bv. Participatiewet, Wmo, handhavingsbesluiten)
 - Besluiten gericht tot eenieder⁵ (bv. verordeningen, bestemmingsplannen)
- Bezwaar/beroep.

Daarnaast zijn grosso modo drie verschillende 'typen' besluiten te onderscheiden:

- Besluitvorming zonder voorafgaande aanvraag of interactie burger/bedrijf (bv. WOZ, parkeerboete, vaststellen beleidsregel of verordening);
- Besluitvorming met voorafgaande aanvraag / interactie burger/bedrijf zonder derde-belanghebbenden (bv. in het sociaal domein);
- Besluitvorming met voorafgaande aanvraag / interactie burger/bedrijf en met derde-belanghebbenden (bv. in het fysiek domein).

De processen, die mogelijk gaan veranderen door de wijzigingen van de Awb, kennen een grote diversiteit in de uitvoering bij gemeenten. Er zijn verschillen in de wijze waarop organisaties zijn ingericht, verschillen in de processen zelf én verschillen in de uitvoering door medewerkers. Daarnaast zijn er verschillen in de mate waaraan op dit moment al wordt voldaan aan de bepalingen uit het wetsvoorstel; bepaalde gemeenten geven hier - nu al - meer prioriteit aan dan andere gemeenten. Dit betekent dat de impact en uitvoeringsconsequenties verschillen per gemeente.

Op dit moment zijn er zonder meer verbeteringen te realiseren in de gemeentelijke uitvoering om de menselijke maat te vergroten en gemeenten meer responsief te maken. Een concrete probleemanalyse van de huidige situatie vanuit gemeentelijke perspectief ontbreekt op dit moment echter nog; welke problemen in de gemeentelijke dienstverlening zijn aanleiding voor (de verschillende onderdelen van) het wetsvoorstel?⁶

Impact op hoofdlijnen

In deze paragraaf is een nadere uitwerking gemaakt van de impact op hoofdlijnen. In de bijeenkomsten is met gemeenten gesproken over de impact en uitvoeringsconsequenties van de verschillende wijzigingen van de Awb. Terugkerende vragen bij nagenoeg alle besproken thema's waren:⁷

1. Wat bedoelt de wetgever met deze bepaling?
2. Hoe hoog ligt de lat? Tot hoever moeten wij gaan?
3. #HoeDan? Hoe te voldoen aan de bepaling?

⁴ Waar in het vervolg wordt gesproken over gemeenten wordt bedoeld gemeenten en gemeentelijke organisaties zoals samenwerkingsverbanden.

⁵ Of: besluiten van algemene strekking.

⁶ Het is gewenst dat de wetgever hier een nadere toelichting op geeft (voor de verschillende thema's). Dat geeft namelijk ook inzicht in de mate waarop veranderingen/verbeteringen nodig zijn. Dit wordt nog nader uitgewerkt in de uitvoeringstoets.

⁷ In de beschrijving per thema (later in de notitie) zijn deze vragen voor de specifieke thema's verder uitgewerkt.

4. Wat zijn consequenties als niet wordt voldaan?

Het is van belang dat de wetgever hierover meer informatie verstrekt om goed te kunnen doorgronden wat de wijzigingen betekenen voor gemeenten. Dit maakt het ook niet goed mogelijk om de impact nu al in detail te bepalen en dit zorgt voor een paradox in de resultaten. Afhankelijk van de verdere invulling door gemeenten kwam enerzijds naar voren dat bepaalde wijzigingen soms geen impact zullen hebben (zo werken we al) en anderzijds dat wijzigingen een hele grote impact zullen hebben (dit vraagt om een cultuurverandering/ aanpassing van processen). Het is overigens ook denkbaar dat gemeenten voor verschillende bepalingen zelf de vrijheid hebben om hier invulling aan te geven.⁸

Daarbij zijn er verschillende 'ambitiebeperkende randvoorwaarden', waar rekening mee dient te worden gehouden:⁹

- Wie gaat het uitvoeren? De arbeidsmarkt is krap.
- Wie gaat het betalen? Gemeenten hebben beperkt (vrije) financiële middelen.
- Wie vindt het belangrijk? Gemeenten hebben - naast de menselijke maat - veel andere prioriteiten.¹⁰

Deze randvoorwaarden hebben een volgorde: als eerste dient de eerste randvoorwaarde ingevuld te zijn, daarna de tweede en tot slot de derde, zodat gemeenten in staat zijn om de nieuwe verplichtingen te implementeren en uit te voeren. Als deze randvoorwaarden niet worden ingevuld, dan is het de vraag of de gewenste ambities en wensen gerealiseerd kunnen worden.

Daarbij zijn er ook verschillende generieke aandachtspunten en issues bij de verdere invulling van de voorgestelde wijzigingen door de wetgever en/of uitvoerder. Meer menselijke maat kan - maar hoeft niet - meer maatwerk (te) betekenen en meer maatwerk op haar beurt vraagt - in beginsel - meer van de uitvoering. Op verschillende niveaus moet een afweging worden gemaakt tussen de menselijke maat en de uitvoering. In de bestaande uitvoeringspraktijk is hierin een (fijnmazige) balans ontstaan. Met dit wetsvoorstel beoogt de wetgever de menselijke maat te vergroten waarbij een nieuwe balans dient te ontstaan.¹¹ Deze afweging tussen menselijke maat en uitvoering is onder meer afhankelijk van de potentiële gevolgen voor burgers/bedrijven, het type besluit, de fase (primaire besluitvorming of bezwaar/beroep) en de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten. Als een medewerker op B1-niveau én in jouw eigen taal een gesprek met je voert én echt naar je luistert dan scoort dat zeer hoog qua menselijke maat, maar het is niet mogelijk om alle contacten tussen bestuursorganen en burgers/bedrijven op die manier vorm te geven. Specifiek in het WOZ-domein zijn er grote zorgen over de uitvoerbaarheid van verschillende van de bepalingen in het wetsvoorstel.¹² Afwegingen tussen menselijke maat en uitvoering zijn eigenlijk niet goed te maken op een generiek niveau en dat maakt het ook een stuk complexer om nu al goed de impact van de verschillende wijzigingen voor gemeenten te bepalen.

⁸ In dat geval is het wel gewenst dat dit nog nader wordt toegelicht door de wetgever.

⁹ Deze ambitiebeperkende randvoorwaarden zijn van toepassing op veel verschillende onderwerpen en ontwikkelingen.

¹⁰ Denk aan andere prioriteiten zoals het leveren van passende jeugdzorg, het openhouden van het zwembad of het bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen.

¹¹ Een probleemanalyse op gemeentelijk niveau kan input geven hoe deze nieuwe balans er uit dient te zien.

¹² Deze zijn nader toegelicht bij de beschrijving van de wijzigingen per thema.

Het oude gezegde 'voorkomen is beter dan genezen' speelt ook een belangrijke rol bij dit vraagstuk. Zaken als betere communicatie over, betere motivering van, of direct rekening houden met onevenredigheid bij primaire besluitvorming kunnen ervoor zorgen dat burgers/bedrijven geen bezwaar meer hoeven in te dienen tegen een besluit. Hierbij gaat de kost wel voor de baat uit en kunnen kosten en baten op verschillende plekken terechtkomen.¹³ Ook is het wel van belang dat er voldoende mensen (Wie gaat het uitvoeren?) en middelen (Wie gaat het betalen?) zijn om te investeren. Daarnaast kunnen ervaringscijfers over gerealiseerde baten bijdragen aan de onderbouwing van dergelijke investeringsbeslissingen door gemeenten. Samenwerking tussen gemeenten (en andere overheden) om uitvoeringslastenluwe oplossingen te ontwikkelen kan hier een grote meerwaarde hebben.

De beoogde wijzigingen kunnen consequenties hebben tot in de haarvaten van de gemeentelijke organisatie en kunnen veel processen en veel medewerkers raken. Niet alleen voor juridische medewerkers heeft dit gevolgen, deze wijzigingen hebben gevolgen voor alle medewerkers die betrokken zijn bij besluitvorming en dienstverlening. Vergelijk dit bijvoorbeeld met de implementatie van de AVG, die had ook (grote) gevolgen voor veel processen en medewerkers. Meer menselijke maat in de uitvoering vraagt daarbij niet alleen om een wetswijziging, maar ook om een verandering van houding en gedrag van medewerkers in de uitvoering (cultuurverandering).

Wijzigingen Awb per thema

Hieronder zijn de resultaten gepresenteerd van de verschillende themabijeenkomsten. Daarbij is achtereenvolgens kort ingegaan op de wijziging, de bestaande situatie, de impact en eventuele aandachtspunten.

Dienstbaarheidsbeginsel

Wijziging: Het voorgestelde artikel 2:4a Awb stelt dat het bestuursorgaan zich dienstbaar op moet stellen bij het uitoefenen van zijn taak. Dit is een toevoeging aan de al bestaande algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Niet duidelijk is de reikwijdte van dit beginsel:¹⁴

- Dienstbaarheid in houding en gedrag naar de burger (focus op een optimaal contact) als een aanvulling op de overige algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hierbij is het zo dat de inhoud van besluiten door de dienstbaarheid niet anders wordt.¹⁵
- Dienstbaarheid die zich breder uitstrekt en ook ziet op het inrichten van beleid en uitvoering (focus op effecten van handelen in brede zin).¹⁶

Huidige werkwijze: Gemeenten zijn naar eigen zeggen, gekeken naar de voorbeelden die de MvT noemt, deels al dienstbaar in hun omgang met burgers, al is er nog wel ruimte voor verbetering.

¹³ Extra kosten in de primaire besluitvorming kunnen bv. leiden tot baten bij de afhandeling van de bezwaren (als 'betere' primaire besluitvorming leidt tot minder bezwaren).

¹⁴ Dienstbaarheid gaat over alle interactie tussen overheid en burger, niet alleen over het nemen van besluiten.

¹⁵ "De toevoeging van een algemene bepaling over dienstbaarheid in de Awb heeft betekenis voor de manier waarop het bestuur zich opstelt in het contact met de burger." (zie p. 22 MvT).

¹⁶ "Dat vereist dat het bestuursorgaan zich steeds bewust is van de effecten van zijn handelen op de burger en beleid en uitvoering zo inricht dat de belangen van de burger daarmee worden gediend." (zie: p. 7, MvT).

Impact: De impact van deze wijziging is op dit moment nog lastig te bepalen. Dienstbaarheid is een subjectief begrip dat nadere inkleuring behoeft. Wat wordt verstaan onder dienstbaar?

Vervolg vragen zijn dan onder andere: Wanneer ben je dienstbaar genoeg? Welke verbetering is nodig? Wat zijn de consequenties als een gemeente niet (voldoende) dienstbaar is naar burgers? Als dienstbaarheid gaat over een verbetering van houding en gedrag naar burgers/bedrijven dan vraagt verbetering van de dienstbaarheid mogelijk om een cultuurverandering bij medewerkers. Als dienstbaarheid ook van toepassing is op het inrichten van beleid en uitvoering dan kan dit artikel veel grotere (uitvoerings)consequenties hebben.

Aandachtspunten: Een aandachtspunt is dat dienstbaarheid op gespannen voet kan staan met het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur. Een ander aandachtspunt is dat de Nationale (of gemeentelijke) Ombudsman bij klachtbehandeling ook kijkt naar de mate waarin bestuursorganen dienstbaar zijn in hun omgang met burgers. Door opname in de Awb zal de rechter dit straks ook toetsen. Niet duidelijk is wat de verhouding tussen beide is.

Uitbreiding evenredigheidstoets

Wijziging: De voorgestelde wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb geeft aan dat bestuursorganen ook een evenredigheidsafweging moeten maken bij de uitvoering van gebonden bevoegdheden die in wetgeving in formele zin (formele wetten) zijn opgenomen.

Huidige werkwijze: De evenredigheidstoets wordt door gemeenten al toegepast. Er bestaan daarbij verschillen tussen gemeenten onderling en binnen gemeenten tussen de verschillende organisatieonderdelen. Bij gebonden bevoegdheden die zijn vastgelegd in formele wetgeving mag in principe niet worden afgeweken en passen gemeenten de evenredigheidstoets dan ook niet toe.¹⁷

Impact: Deze voorgestelde wijziging werd door gemeenten in de eerste bijeenkomst genoemd als de wijziging met de grootste te verwachten impact. Het is de verwachting van gemeenten dat deze wijziging leidt tot een stijging van het aantal evenredigheidstoetsen wat medewerkers extra tijd gaat kosten (overigens voor een 'goed doel'). Bij de impact is verder onderscheid te maken naar:

- Primaire besluitvorming:
 - Uit de MvT volgt dat artikel 3:2 Awb, die voorschrijft de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen, niet wijzigt. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat het niet nodig is om bijvoorbeeld aanvraagformulieren aan te vullen met een specifieke 'evenredigheidsvraag' of iets dergelijks.
 - Bij besluitvorming met voorafgaande persoonlijke interactie met een burger of bedrijf moet (meer) aandacht zijn voor de vraag of het besluit voor de aanvrager mogelijk onevenredig uitpakt. Dit vraagt om een aanpassing van werkprocessen, (competenties van) medewerkers (opleidingen) en mogelijk zelfs een cultuurverandering (het is bv. de verwachting dat medewerkers terughoudender zijn om onevenredigheid toe te passen bij gebonden besluiten dan bij beleidsregels).

¹⁷ Wanneer het gaat om bijzondere omstandigheden die de wetgever nog niet heeft meegenomen bij het opstellen van de wet, dan kan de rechter (en het bestuursorgaan) nu ook al het evenredigheidsbeginsel toepassen. Dit gebeurt in uitzonderlijke gevallen.

- Bij besluitvorming zonder voorafgaande persoonlijke interactie met een burger of bedrijf kan onevenredigheid mogelijk een rol spelen als de behandelaar ‘toevalligerwijs’ op de hoogte is van bijzondere omstandigheden die leiden tot een onevenredige uitkomst.
- Bezwaarfase:
 - Het is de verwachting dat burgers/bedrijven mogelijk vaker een beroep doen op vermeende onevenredigheid van een genomen besluit. Dit vraagt om vergelijkbare aanpassingen als in de fase van primaire besluitvorming.

Gemeenten hebben behoefte aan het uitwisselen van ervaringen over dit onderwerp.

Aandachtspunten: Er is bij gemeenten nog onduidelijkheid over de reikwijdte van de onderzoeksplicht van gemeenten in de fase van primaire besluitvorming, met name bij het nemen van ambtshalve/bulkbesluiten. Daarnaast kan uitbreiding van de evenredigheidstoets druk opleveren voor de afhandeling binnen de termijnen. Ook het spanningsveld tussen de beoordeling op onevenredigheid en gelijkheid/willekeur is genoemd als aandachtspunt, al blijkt uit ervaringen bij enkele gemeenten dat dit beperkt kan worden door de beoordeling van onevenredigheid door een (vast) team binnen de gemeente te laten doen.

Afwijken van beleidsregels bij onevenredigheid

Wijziging: De voorgestelde wijziging, waarbij de zinsnede ‘wegens bijzondere omstandigheden’ uit artikel 4:84 wordt geschrapt, is een codificering van jurisprudentie van de Raad van State.¹⁸ Wanneer toepassing van een beleidsregel in een concreet geval leidt tot een onevenredige uitkomst, dan moet deze altijd buiten toepassing worden gelaten.

Huidige werkwijze: Op dit moment is de toepassing van deze jurisprudentie nog niet de standaardpraktijk binnen alle gemeenten. Afwijken van beleidsregels bij onevenredigheid heeft dan bijvoorbeeld een meer ad hoc karakter (nog niet standaard) of wordt bij een deel van de processen toegepast (nog niet bij alle relevante processen).¹⁹

Impact: De impact is qua type op hoofdlijnen vergelijkbaar met de hiervoor behandelde evenredigheidstoets bij gebonden bevoegdheden als nog niet in lijn met de jurisprudentie wordt gewerkt.²⁰ Dit vraagt om een aanpassing van werkprocessen, (competenties van) medewerkers (opleidingen) en mogelijk zelfs een cultuurverandering. Qua aantallen zijn er mogelijk wel verschillen met de uitbreiding van de evenredigheidstoets. Het is daarbij denkbaar dat burgers/bedrijven door het wetsvoorstel vaker een beroep gaan doen op deze bepaling; dit kan dan leiden tot een toename van de werkzaamheden. Het is daarnaast vereist om beleidsregels aan te passen wanneer deze structureel tot onevenredige resultaten leiden.

Aandachtspunten: Ten opzichte van de aandachtspunten bij het thema ‘uitbreiding evenredigheidstoets’ waren hier geen aanvullende aandachtspunten.

¹⁸ ABRvS, 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

¹⁹ Daarbij moet worden opgemerkt dat een dergelijke uitspraak van de Raad van State een grote impact kan hebben op de gemeentelijke uitvoering.

²⁰ Als al wel volledig in lijn met de jurisprudentie wordt gewerkt dan is er geen impact voor de gemeente.

Vóór bezwaarfase (ook) kunnen beschikken over achterliggende stukken bij besluit

Wijziging: Als iemand het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan, dient hij bij het opstellen van het bezwaar al over de achterliggende stukken te kunnen beschikken. Hiertoe wordt een nieuw artikel 3:45b voorgesteld.

Huidige werkwijze:²¹ In het WOZ-domein worden de op de zaak betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd nadat een gemotiveerd bezwaarschrift is ingediend en als een belanghebbende om een hoorzitting heeft verzocht (in 1% van de gevallen).²² Terinzagelegging van stukken leidt echter zelden tot het raadplegen van stukken.

De uitvoering van de Wet WOZ staat onder grote druk. In hun brief d.d. 3 maart 2023 aan staatssecretaris van Rij betreffende de 'uitvoering Wet WOZ' stellen 15 belastingsamenwerkingen:

"Het punt waarop het WOZ-systeem vast loopt is nu dicht genaderd. Vermoedelijk niet bij alle belastingorganisaties in het land tegelijk. Maar de kans is groot dat de eerste organisaties hun productie niet langer tijdig geleverd kunnen krijgen. De organisaties moeten de keuze maken tussen de herwaardering en het afhandelen van bezwaarschriften. Allebei kan niet. Dat zeggen wij in de wetenschap dat beide taken onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en er dus geen goede keuze gemaakt kan worden."

Impact: Als alle op de zaak betrekking hebbende stukken in alle gevallen ter inzage moeten worden gelegd, dan betekent dit dat in het WOZ-domein ieder jaar meer dan 9,2 miljoen stukken ter inzage moeten worden gelegd. Het ter inzage leggen heeft een grote (eenmalige en structurele) impact op in ieder geval de informatievoorziening en de ICT in het WOZ-domein.

Aandachtspunten: De uitvoerbaarheid van deze bepaling dient in samenhang met de huidige druk op de uitvoering in het WOZ-domein én de aanwezigheid van no-cure-no-pay bedrijven te worden bezien.

Begrijpelijke motivering: uitbreiding motiveringsplicht bij besluiten

Wijziging: De voorgestelde aanvulling van artikel 3:47 Awb heeft met name een signaalfunctie. Het geeft expliciet aan dat een besluit niet alleen gemotiveerd moet zijn, maar dat deze motivering ook begrijpelijk moet zijn.

Huidige werkwijze: Alle gesproken gemeenten gebruiken al in meer of mindere mate begrijpelijke motiveringen, al zien ze nog wel ruimte voor verdere verbetering. Daarbij zijn er ook verschillende initiatieven zoals het project Passend Contact met de Overheid of het project Duidelijke Overheidscommunicatie.²³

²¹ Dit thema was geen onderwerp tijdens één van de zes themabijeenkomsten, input voor deze uitwerking is opgehaald van de LVLB en de VNG Belastingconferentie 2023. Dit betekent dat geen uitspraken kunnen worden gedaan over de impact van deze bepaling bij andere afdelingen van gemeenten. Dit wordt meegenomen in de uitvoeringstoets.

²² In het arrest van de Hoge Raad 8 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:322 is bepaald dat er geen verplichting bestaat tot ter inzage leggen van stukken, als er geen gronden zijn ingediend.

²³ Zie <https://prettigcontactmetdeoverheid.nl/> en <https://vng.nl/projecten/duidelijke-overheidscommunicatie>.

Impact: Het is de verwachting van gemeenten dat deze wijziging in het bijzonder een positieve impact heeft op de kwaliteit van de interactie tussen gemeenten en burgers/bedrijven. Begrijpelijke motivering is echter wel een subjectief begrip. De daadwerkelijke impact is dan ook afhankelijk van de nadere invulling van het de term 'begrijpelijk'. Wat wordt dan bedoeld met voor zoveel mogelijk mensen?²⁴ Hoe ver moet je daarin gaan? En wat zijn de gevolgen als de motivering onvoldoende begrijpelijk blijkt te zijn?

De impact is daarbij in ieder geval afhankelijk van het type beschikkingen:

- Bij bulkbeschikkingen ligt de impact in het (eenmalig) aanpassen van standaardteksten. Hierbij ligt samenwerking / collectieve actie voor de hand.
- Bij maatwerkbeschikkingen is het vooral van belang dat medewerkers in staat zijn om begrijpelijke motiveringen op te stellen (eenmalige en ook terugkerende trainingen/opleidingen) en het opstellen van een begrijpelijke motivering kost naar verwachting meer tijd per beschikking.²⁵

Aandachtspunten: Er kan een spanningsveld zijn tussen een begrijpelijke motivering en de juridische correctheid van de uitleg. In de praktijk komt het voor dat na de juridische tekst een uitleg van de betekenis daarvan volgt. Ook wordt de verwijzing naar wetsartikelen soms in een bijlage of voetnoot opgenomen.

Verplicht onderzoeken informele afdoening in overleg met indiener bezwaar

Wijziging: Het voorgestelde artikel 7:1b Awb schrijft voor dat er altijd in overleg met de bezwaarmaker wordt getreden om de mogelijkheden tot een informele afdoening te onderzoeken. De huidige regeling laat bestuursorganen veel ruimte, de wetgever is van mening dat de bezwaarprocedure nu vaak tamelijk formalistisch wordt uitgevoerd en wil hier verandering in brengen door voor te sorteren op een laagdrempelige, oplossingsgerichte procedure.

Huidige werkwijze: Informele afdoening is nu al regelmatig de 'standaard' werkwijze, voornamelijk in bezwaarzaken waar geen derde-belanghebbenden bij betrokken zijn. Gemeenten kennen veel verschillende modaliteiten en oplossingsrichtingen voor informele afdoening en ervaren het vormvrije karakter als positief.

Impact: Een eerste vraag met betrekking tot de informele afdoening is in hoeverre de bestaande werkwijze met een informele afdoening voldoende is (in de ogen van de wetgever) of dat hier nog aanpassingen in nodig zijn. Het is voor gemeenten bijvoorbeeld niet duidelijk hoe zij invulling moeten geven aan het 'onderzoeken' en het 'in overleg met de indiener van het bezwaar'? Kan dit door het doen van een uitnodiging bij het versturen van de bevestiging van ontvangst van het bezwaarschrift? Telefonisch contact opnemen (een wederkerige vorm van contact) zorgt voor hoge uitvoeringskosten en is voor bepaalde gemeentelijke organisaties vanwege de schaalgrootte niet uitvoerbaar. Er zijn zorgen over uitvoerbaarheid bij bulkprocessen (vanwege grote aantallen bezwaren zoals in het geval van de WOZ).

²⁴ Verschilt dit ook voor het type indiener (burger zelf of bedrijf die de burger bijstaat)?

²⁵ Standaardteksten kunnen ook meerwaarde hebben bij het opstellen van een begrijpelijke motivering bij maatwerkbeschikkingen. Ook hier ligt collectieve actie / samenwerking voor de hand.

Bij een informele afdoening wordt in het algemeen even grondig naar het bezwaar gekeken als bij een formele afdoening; ook bij informele afdoening is het immers relevant om goed op de hoogte te zijn van de inhoud van het bezwaar. De impact voor gemeenten is afhankelijk van het 'succes' van de informele afdoening.²⁶

- Als na de poging tot informele afdoening ook nog het formele bezwaartraject in zijn geheel moet worden doorlopen dan leidt deze verplichting tot een extra tijdsbesteding.
- Als de poging tot informele afdoening succesvol is dan wordt tijd bespaard door het wegvallen van het vervoltraject.

Informele afdoening vraagt dikwijls wel andere (competenties van) medewerkers. Dit kan worden ingevuld door middel van interne opleidingen, maar ook door het aantrekken van specifieke medewerkers met een bepaald profiel. Het resultaat van de informele afdoening dient (ongeacht het succes) te worden vastgelegd.

Aandachtspunten: Niet in alle gevallen lijkt het onderzoeken van een informele afdoening relevant: De indiener van het bezwaar dient ook open te staan voor een informele afdoening (no-cure-no-pay bedrijven in het WOZ-domein hebben bv. financiële redenen om te kiezen voor de formele bezwaarprocedure). Daarnaast is een informele afdoening minder goed mogelijk in situaties met meerdere belanghebbenden of meerdere bezwaarmakers.

Daarnaast is ook niet duidelijk wat de consequentie zijn als het, ondanks inspanningen van het bestuursorgaan, niet is gelukt met bezwaarmaker in overleg te gaan? Tot slot kan het bestuursorgaan in overleg met de bezwaarmaker tijdens de informele behandeling de termijn voor behandeling (formele traject) opschorten. Als het informele traject vervolgens niet succesvol blijkt dan leidt dit tot een toename van de doorlooptijd voor de formele afhandeling.

Verlenging bezwaar- en beroepstermijn in bepaalde gevallen tot 13 weken

Wijziging: Voor een deel van het bijzonder bestuursrecht (zie bijlage 4 bij het wetsvoorstel²⁷) wordt de bezwaar- en beroepstermijn verlengd van 6 weken naar 13 weken. Dit gaat in beginsel alleen om situaties zonder derde-belanghebbenden.

Huidige werkwijze: Deelnemende gemeenten gaven aan dat enkele procenten van de bezwaren na 6 weken worden ingediend. Op dit moment worden bezwaren die na afloop van de bezwaartermijn binnenkomen vaak wel inhoudelijk beoordeeld. Als blijkt dat er sprake is van evidente fouten dan volgt ambtshalve aanpassing.

Impact: Deze wijziging heeft in het bijzonder gevolgen voor de werkprocessen en de ICT-applicaties (aanpassen standaardtermijnen). Het is ook van belang om duidelijk te communiceren naar burgers en bedrijven over de relevante termijnen.²⁸ Mogelijk leidt deze aanpassing tot extra bezwaren (van

²⁶ Het is gewenst om een beter cijfermatig beeld te krijgen van het 'succes' van de informele afdoening. Dit kan andere gemeenten helpen bij de implementatie van de informele afdoening.

²⁷ Er zit overigens nog een weeffout in bijlage 4 waardoor er verschillende termijnen komen voor de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Wet waardering onroerende zaken (WOZ). Deze worden doorgaans op dezelfde beschikking aan burgers/bedrijven medegedeeld en in dit geval zijn er dan twee verschillende bezwaartermijnen. Het is aan te raden om dat nog nader te bekijken.

²⁸ Het maakt het voor burgers niet duidelijker dat er straks vier smaken zijn: 6 of 13 weken bezwaartermijn vervolgens 6 of 12 weken beslistermijn (met of zonder adviescommissie).

burgers en bedrijven die nu geen bezwaar indienen omdat de termijn van 6 weken is verstreken) en leidt dat tot extra werk in de uitvoering.

Aandachtspunten: Een aandachtspunt bij deze bepaling is dat de wettelijke beslistermijn voor bestuursorganen in deze gevallen ook pas gaat lopen na 13 weken en dat het hierdoor langer kan duren voordat burgers/bedrijven een beslissing ontvangen op hun bezwaar. In het WOZ-domein is een einddatum opgenomen voor de behandeling van bezwaren en de langere bezwaartermijn zorgt in het WOZ-domein per saldo voor een verkorting van de termijn voor de behandeling van bezwaren.

Meer wettelijke ruimte voor versoombare termijnoverschrijding in geval van persoonlijke omstandigheden

Wijziging: Met het voorstel voor de wijziging van artikel 6:11 Awb wordt explicieter opgenomen dat er meer ruimte komt voor het meewegen van bijzondere persoonlijke omstandigheden voor versoombare termijnoverschrijding. Hier lijkt geen sprake te zijn van codificatie van jurisprudentie, maar tegelijk is niet duidelijk hoe deze extra ruimte eruitziet.²⁹

Huidige werkwijze: Bezwaren die na de bezwaartermijn zijn binnengekomen worden vaak wel inhoudelijk beoordeeld. Als dan sprake is van evidente fouten dan volgt ambtshalve aanpassing.

Impact: Voor de impact moet onderscheid worden gemaakt tussen eenmalige en structurele effecten. Eenmalig moeten werkprocessen, ICT en communicatie naar burgers en bedrijven worden aangepast (implementatie). Structureel komen er nieuwe werkzaamheden bij voor het afhandelen van verzoeken van burgers en bedrijven voor een versoombare termijnoverschrijding en voor de behandeling van bezwaren (een effect kan zijn dat burgers en bedrijven hierdoor meer bezwaren in gaan dienen). Bij deze afweging dienen de termijnoverschrijding en persoonlijke omstandigheden in samenhang te worden gewogen. Een vraag voor de uitvoering is hoe invulling kan/moet worden gegeven aan de bewijslast en onderbouwing door de indiener; dat laatste heeft ook een samenhang met de indringendheid van de toets door de gemeente.

Aandachtspunten: Het is niet duidelijk hoe lang een beroep kan worden gedaan op een versoombare termijnoverschrijding. Hierdoor kan de rechtszekerheid in het geding zijn voor derde-belanghebbenden. Daarnaast is er een privacyvraagstuk bij het aantonen van bijzondere persoonlijke omstandigheden (vaak hangen deze samen met medische redenen): mogen bestuursorganen medische gegevens opvragen en/of verwerken om dit te toetsen? En zo niet, hoe kunnen zij deze afweging dan maken? Dit vraagstuk moet nog nader worden uitgezocht in de uitvoeringstoets. Tot slot kan er een spanningsveld zijn tussen versoombare termijnoverschrijding op basis van persoonlijke omstandigheden en het verbod van willekeur.

²⁹ Gemeenten hebben behoefte aan meer duiding van deze extra ruimte door de wetgever.

Tabel 1: Wijzigingen Awb (uitgewerkt in deze notitie) ^{a)}

Artikel	IST (Huidig)	SOLL (nieuw)
2:4a	-	Het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak <u>dienstbaar op</u> .
3:4 lid 2	De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet <u>onevenredig</u> zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.	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, <u>ook indien het eerste lid de af te wegen belangen beperkt</u> .
3:45b	-	1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt van de wijze waarop een belanghebbende kennis kan nemen van de op de zaak betrekking hebbende stukken. ^{b)}
3:47 lid 1	De <u>motivering</u> wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit.	De motivering wordt <u>op een voor belanghebbende begrijpelijke wijze</u> vermeld bij de bekendmaking van het besluit.
4:84	Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de <u>beleidsregel</u> , tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die <u>wegens bijzondere omstandigheden onevenredig</u> zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.	Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.
6:7	De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken.	De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken, <u>tenzij het bezwaar of beroep zich richt tegen een besluit als bedoeld in de bij deze wet behorende Regeling verlengde bezwaar- en beroepstermijn</u> . In dat geval bedraagt de termijn <u>dertien weken</u> .

Artikel	IST (Huidig)	SOLL (nieuw)
6:11	Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.	Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien: a. het geschrift wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden die de indiener betreffen niet tijdig kon worden ingediend; of b. wegens andere redenen redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.
7:1b	-	Een bestuursorgaan onderzoekt in overleg met de indiener van het bezwaar de mogelijkheden voor informele afdoening.

- a) Blauwe tekst in de IST-kolom zijn geschrapte passages, blauwe tekst in de SOLL-kolom zijn nieuwe passages.
- b) Artikel 3:45b heeft naast dit eerste lid ook nog vijf andere leden (2 t/m 6). Deze zijn in deze opsomming niet meegenomen.