

Uitvoeringstoets Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb

Eindrapport

Versie 1.0

Auteurs: Kenniscentrum Analyse

© VNG Realisatie, Den Haag, juli 2024

Management samenvatting

Met het wetsvoorstel 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. De Minister van BZK heeft mede namens de Minister voor Rechtsbescherming de VNG gevraagd om een uitvoeringstoets te doen als onderdeel van de consultatie op het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb.

Het wetsvoorstel bevat verschillende wijzigingen die in allerlei fasen van overheidshandelen relevant zijn (van primaire besluitvorming tot en met bezwaar en beroep). De wijzigingen zijn in het schema hiernaast gepresenteerd.

Gemeenten bieden 547 unieke gemeentelijke producten en diensten aan, waarvan 467 producten en diensten aan burgers en 312 producten en diensten aan bedrijven. Voor ieder van deze producten en diensten heeft het wetsvoorstel mogelijk uitvoeringsconsequenties.

Vanwege het grote aantal verschillende producten en diensten is in deze uitvoeringstoets gekeken naar verschillende typen besluitvorming om te komen tot een indeling in drie verschillende domeinen. De volgende domeinen zijn onderscheiden met daarbij enkele kenmerkende elementen per domein:

- Sociaal domein: maatwerkbeschikkingen met voorafgaande interactie met burgers/bedrijven, veelal zonder derde belanghebbenden.
- Fysiek domein: vaak maatwerkbeschikkingen met voorafgaande interactie met burgers/bedrijven, regelmatig met derde belanghebbenden.
- Belastingdomein: bulkbeschikkingen zonder voorafgaande interactie met burgers/bedrijven.

Er zijn grote verschillen in de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel tussen het belastingdomein, het fysiek domein en het sociaal domein. Tegelijk zijn er ook aandachtspunten en conclusies ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel die in alle drie de domeinen terugkomen.

Wijzigingen Awb

1. Dienstbaarheidsbeginsel
2. Evenredigheid
3. Begrijpelijke motivering
4. Correctie van kennelijke fouten
5. Vaker horen bij financiële beschikkingen
6. Afwijken van beleidsregels bij onevenredigheid
7. Bestuursrechtelijke geldschulden
8. Aanpassing van de regeling over de bezwaar- en beroepstermijn
9. Passend contact met de overheid
10. Burgerlus

Uit de interviews met professionals bij de gemeenten kwamen de volgende generieke aandachtspunten naar voren:

- *Reflectie* gemeenten: er is onduidelijkheid over onderdelen van het wetsvoorstel;
- *Conclusie* gemeenten: het wetsvoorstel vraagt meer maatwerk van professionals en dit kost tijd en geld;
- *Zorg* gemeenten: het wetsvoorstel biedt mogelijkheden voor onbedoeld gebruik;
- *Conclusie* gemeenten: het wetsvoorstel heeft ook goede elementen.

Reflectie gemeenten: er is onduidelijkheid over onderdelen van het wetsvoorstel

Er is onduidelijkheid bij de gesproken gemeenten over verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Deze onduidelijkheid kan betrekking hebben op de bedoelingen van de wetgever of over de betekenis van specifieke bepalingen (open normen). Verschillende manieren om bepalingen uit te leggen, leiden tot verschillende soorten risico's met in potentie grote uitvoeringsconsequenties. Deze risico's zijn:

- Onduidelijkheden over bepalingen in het wetsvoorstel in relatie tot de bedoeling van de wetgever leiden tot inefficiënties in processen als medewerkers van gemeenten niet weten wat ze moeten doen en hoe ze moeten handelen.
- Onduidelijkheden over de betekenis van bepalingen kunnen ertoe leiden dat iedere vakafdeling binnen de 342 gemeenten een eigen interpretatie of uitleg van de bepaling moet maken.
- Als de wetgever geen uitleg geeft van bepalingen, dan is het te zijner tijd aan de rechter om een uitleg te geven van deze bepalingen. Rechters kijken bij hun vonnissen niet altijd naar de uitvoerbaarheid voor gemeenten.

Conclusie gemeenten: het wetsvoorstel vraagt meer maatwerk van professionals en dit kost tijd en geld

Een overall conclusie van de gesproken gemeenten is dat het wetsvoorstel meer maatwerk gaat vragen van de professionals bij de gemeenten. Dit leidt tot verschillende typen uitvoeringsconsequenties voor gemeenten, te weten:

- Meer tijd nodig voor dienstverlening aan burgers en bedrijven. Gemeenten leveren veel diensten aan burgers en bedrijven. Vanwege de grote aantallen kan een relatief beperkte extra tijdsbesteding per dienst in totaal wel een grote impact hebben en tot serieuze uitvoeringsconsequenties leiden.
- Meer investeringen nodig in ICT. Naar verwachting is het niet mogelijk om met alleen de inzet van meer tijd en meer mensen te voldoen aan alle onderdelen van het wetsvoorstel. Het is van belang dat ICT de gemeentelijke dienstverlening hierbij ondersteunt.
- Meer maatwerk vraagt mogelijk ook andere kennis, competenties en vaardigheden van de medewerkers.

Vanwege de 547 verschillende gemeentelijke producten en diensten, het gebrek aan informatie over het aantal jaarlijks verleende producten en diensten, de diversiteit in de (huidige) gemeentelijke uitvoering en de verschillende manieren om invulling te geven aan het wetsvoorstel is het niet mogelijk om een integrale raming te maken van alle extra uitvoeringskosten van het wetsvoorstel voor gemeenten. Voor een aantal specifieke bepalingen zijn ter illustratie berekeningen gemaakt om een indruk te krijgen van de orde van grootte. Bedragen lopen al snel op naar miljoenen tot zelfs tientallen miljoenen per jaar.

Er zijn naar verwachting van de gemeenten extra mensen en middelen nodig en dat tegen een achtergrond van personeelstekorten en financiële tekorten (in het bijzonder vanaf het ravijnjaar 2026 en verder). Vanaf het jaar 2026 (en verder) krijgen gemeenten per jaar € 2,5 miljard minder aan bijdragen vanuit het Rijk. Daarom is een voor alle domeinen relevante randvoorwaarde voor een effectieve uitvoering dat er voldoende financiële middelen zijn voor dekking van de extra gemeentelijke uitvoeringskosten (conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet) én dat er voldoende mensen zijn om invulling te geven aan de uitvoering.

Zorg gemeenten: het wetsvoorstel biedt mogelijkheden voor onbedoeld gebruik

Het wetsvoorstel biedt waarborgen voor burgers en bedrijven, maar tegelijk ook mogelijkheden voor onbedoeld gebruik. Zo biedt het wetsvoorstel meer mogelijkheden voor no-cure-no-pay (ncnp)-bedrijven, voor advocaten en voor zogeheten veelklagers. Deze extra mogelijkheden kunnen leiden tot uitvoeringsconsequenties, omdat gemeenten meer tijd kwijt zijn aan het reageren op bezwaren en aan het voorbereiden op beroepszaken.

Conclusie gemeenten: het wetsvoorstel heeft ook goede elementen

Uit de interviews met de gemeenten kwam ook naar voren dat het wetsvoorstel goede elementen heeft, in het bijzonder ten aanzien van het meer centraal stellen van de burger. Welke specifieke bepalingen als positief werden gezien, verschilde overigens wel per domein en was soms afhankelijk van de huidige uitvoeringspraktijk.

Uitvoeringsconsequenties per domein

In de volgende tabel is een overzicht gegeven van de concept wetsbepalingen met de grootste uitvoeringsconsequenties, uitgesplitst per domein. Te zien is dat de bepalingen met de grootste impact verschillen per domein.

Tabel S.1 Grootste uitvoeringsconsequenties per domein

| Onderdeel wetsvoorstel | Belastingdomein | Fysiek domein | Sociaal domein |
|---|-----------------|---------------|----------------|
| Dienstbaarheidsbeginsel | | | ! |
| Evenredigheid | ! | ! | ! |
| Vaker horen bij financiële beschikkingen | ! | | |
| Aanpassing regeling over bezwaar- en beroepstermijn | | ! | |
| <i>Passend contact met de overheid</i> | | | |
| - Achterliggende stukken bij besluit | ! | | |
| - Verplicht onderzoek afdoening bezwaarschrift | ! | ! | |

De uitvoeringsconsequenties kunnen verschillen afhankelijk van de uitleg van de regelgeving. Daarbij kunnen - afhankelijk van de situatie - uitvoeringsconsequenties mogelijk ook worden voorkomen. Als de uitleg van gemeenten past binnen de kaders van hetgeen is opgenomen over de betreffende bepaling in het wetsvoorstel en de MvT ('het kan op die manier worden uitgelegd') en leidt tot een onbedoeld resultaat in de ogen van de wetgever dan hoeft de bepaling nog niet tot uitvoeringsconsequenties te leiden. Uitvoeringsconsequenties kunnen dan namelijk worden voorkomen als de wetgever expliciet in de MvT benoemt dat de bepaling niet op die manier moet worden uitgelegd (gewenste vervolgactie voor de wetgever).

Uitvoeringsconsequenties belastingdomein

In het belastingdomein worden jaarlijks miljoenen beschikkingen en honderdduizenden bezwaren afgehandeld. Het wetsvoorstel vraagt om meer maatwerk, maar dat schuurt in de uitvoering vanwege de grote aantallen (bulkbeschikkingen). Bij een bepaalde (juridisch mogelijke) uitleg zijn enkele bepalingen niet uitvoerbaar of leiden deze tot zeer hoge uitvoeringskosten. Als die specifieke bepalingen niet uitvoerbaar zijn, dan is het van belang dat er een uitzondering komt voor het gemeentelijke belastingdomein of dat de bepaling wordt gewijzigd naar een wel uitvoerbare variant. Als bepalingen leiden tot hoge uitvoeringskosten, dan is het van belang dat er voldoende dekking is voor de extra uitvoeringskosten. In alle gevallen is een verdere verduidelijking van specifieke begrippen nodig.

Uitvoeringsconsequenties fysiek domein

Specifiek voor het fysiek domein is het de vraag hoe om te gaan met een meerpartijenstelsel (derde belanghebbenden) dat het fysiek domein kenmerkt. Maatwerk voor de één kan bij een evenredigheidstoets bij een gebonden beschikking of succesvol beroep op verschoonbare termijnoverschrijding ten koste gaan van de (vermeende) rechtszekerheid van de ander, zo is de algehele consensus bij de gesproken gemeenten.

Heroverweeg of de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de evenredigheidstoets en de verschoonbare termijnoverschrijding van toepassing moeten zijn op meerpartijenverhoudingen (derde belanghebbenden), zoals vaak in het fysiek domein het geval is. Indien de heroverweging niet tot aanpassing leidt, geef dan duidelijke handvatten hoe hier mee om dient te worden gegaan, gegeven de complexiteit van de aanwezigheid van derde belanghebbenden. Centraal staat hierbij de vraag: hoe kan worden geborgd dat de menselijke maat van de één niet ten koste gaat van rechtszekerheid van de ander?

Ook geldt hierbij dat, net als in het belastingdomein en sociaal domein, een medewerker meer tijd per casus zal moeten besteden als gevolg van diverse nieuwe wetsartikelen. Zaken zullen vaker diepgaander uitgezocht/gemotiveerd moeten worden en interactie met inwoners intensiveert. Ook bieden de (open norm) artikelen – zeker de eerste jaren - meer voedingsbodem voor afstemming-/discussie-/klachten-/bezwaarprocedures. Deze uitvoeringskosten dienen gedekt te worden.

Uitvoeringsconsequenties sociaal domein

Het wetsvoorstel vergt een cultuuromslag in de gemeentelijke uitvoering in het sociaal domein, vooral in het primaire proces, maar ook in de aansturing. De grootste wijzigingen zullen nodig zijn bij de uitvoering van de Participatiewet. Heroverweeg of de voorgestelde wijzigingen het beste middel zijn om het doel te bereiken. Zorg voor voldoende tijd en vooral middelen voor de extra benodigde uitvoeringscapaciteit bij gemeenten. Besef dat een dergelijke cultuurverandering veel tijd en energie kost en ondersteun deze ontwikkeling met handreikingen, trainingen en begeleiding.

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Uitvoeringstoets Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb | 1 |
| Management samenvatting | 1 |
| Inhoudsopgave | 7 |
| 1. Inleiding | 9 |
| 1.1. Achtergrond | 9 |
| 1.2. Vraagstelling | 10 |
| 1.3. Onderzoeksaanpak..... | 10 |
| 1.4. Leeswijzer..... | 11 |
| 2. Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb | 12 |
| 2.1. Huidige situatie | 12 |
| 2.2. Wetsvoorstel | 14 |
| 2.3. Samenhangende ontwikkelingen..... | 16 |
| 3. Algemene bevindingen..... | 18 |
| 3.1. Diensten en domeinen..... | 18 |
| 3.2. Rode draden uitvoeringsconsequenties | 19 |
| 4. Belastingdomein | 25 |
| 4.1. Introductie belastingdomein..... | 25 |
| 4.2. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen | 29 |
| 4.3. Wijzigingen met grootste impact..... | 31 |
| 4.4. Conclusies en aanbevelingen..... | 48 |
| 5. Fysiek domein | 50 |
| 5.1. Introductie fysiek domein | 50 |
| 5.2. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen | 51 |
| 5.3. Wijzigingen met grootste impact..... | 52 |
| 5.4. Is de gemeente toegerust voor een doeltreffende uitvoering? | 67 |
| 5.5. Risico's / randvoorwaarden voor implementatie..... | 67 |

| | | |
|------|--|-----|
| 5.6. | Conclusies en aanbevelingen..... | 68 |
| 6. | Sociaal domein | 70 |
| 6.1. | Introductie sociaal domein | 70 |
| 6.2. | Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen | 72 |
| 6.3. | Wijzigingen met grootste impact..... | 74 |
| 6.4. | Totale impact op gemeentelijke uitvoering sociaal domein | 82 |
| 6.5. | Conclusies en aanbevelingen..... | 86 |
| 7. | Conclusies en aanbevelingen | 90 |
| 7.1. | Conclusies | 90 |
| 7.2. | Aanbevelingen | 95 |
| | Bijlage A: Gesprekspartners | 97 |
| | Bijlage B: Gebruikte bronnen..... | 100 |
| | Bijlage C: Uniform kader uitvoeringstoets wetsvoorstel Awb | 102 |

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Met het wetsvoorstel 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.¹

Het wetsvoorstel heeft tot doel het waarborgkarakter van de Awb te versterken. Het wetsvoorstel bevat daartoe verschillende voorstellen die beogen de dienstverlening door de overheid te verbeteren, het maatwerk en de menselijke maat in het bestuursrecht te versterken, en laagdrempelige geschilbeslechting te bevorderen.² Hiermee beoogt het wetsvoorstel bij te dragen aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar en rechtvaardig is (een 'responsieve overheid'). Het wetsvoorstel gaat aan de ene kant uit van een realistischer mensbeeld met oog voor de burger die soms extra tijd, informatie of ruimte voor herstel nodig heeft. Tegelijkertijd wordt uitgegaan van een realistisch 'bestuursbeeld', zodat de verplichtingen om responsief te handelen ook uitvoerbaar zijn voor bestuursorganen.

De Minister van BZK heeft mede namens de Minister voor Rechtsbescherming de VNG bij brief van 6 februari 2024 gevraagd om een uitvoeringstoets te doen³ als onderdeel van de consultatie op het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb).

¹ Het wetsvoorstel en achterliggende documentatie is te vinden op <https://www.internetconsultatie.nl/waargborgfunctieawb/b1>. Het wetsvoorstel zelf is te vinden op <https://www.internetconsultatie.nl/waargborgfunctieawb/document/12231>.

² Zie VNG (2024), *Conceptwetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb (consultatieversie)*. *Samenvatting van de voorgestelde wijzigingen in de Awb. maart 2024*.

³ Eén van de bijlagen bij de consultatiestukken voor het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb was het 'Reflectiedocument algoritmische besluitvorming en de Algemene wet bestuursrecht'. Voor dit reflectiedocument is een separaat consultatietraject gevolgd. In deze uitvoeringstoets is dat onderwerp buiten beschouwing gebleven.

1.2. Vraagstelling

De uitvoeringstoets geeft inzicht in de uitvoerbaarheid en de impact van het wetsvoorstel op de gemeenten. Tevens geeft de uitvoeringstoets aanbevelingen voor de implementatie van het wetsvoorstel bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze uitvoeringstoets zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door het wetsvoorstel?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?⁴
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan het wetsvoorstel verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van het wetsvoorstel?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

1.3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van februari 2024 tot en met juli 2024 door analisten van Kenniscentrum Analyse van VNG Realisatie. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met experts vanuit het Ministerie van BZK, het Ministerie van JenV en VNG. Het onderzoek bestond uit twee fasen met in fase 2 verschillende stappen:

1. Afbakening begrippen en normen;
2. Uitvoeringstoetsen voor drie domeinen:
 - 2a. voorbereiding;
 - 2b. veldwerk/analyse;
 - 2c. rapportage.

In de eerste fase zijn drie expertbijeenkomsten georganiseerd met professionals die te maken gaan krijgen met het de gewijzigde Awb om te spreken over de **afbakening van begrippen en normen**. Tijdens deze bijeenkomsten is onder meer gesproken over vrijheidsgraden en is een inventarisatie

⁴ Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting).

gemaakt van mogelijke invullingen van verschillende begrippen. Op basis van reacties uit de uitvoeringsscan en de bijeenkomsten in de eerste fase is de keuze gemaakt om in fase 2 een uitvoeringstoets op te stellen voor het belastingdomein, fysiek domein en sociaal domein.

Tijdens de **voorbereiding** is voor ieder van de drie domeinen de onderzoekaankpak verder uitgewerkt, is deskresearch uitgevoerd en is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews.

Tijdens het **veldwerk/analyse** zijn voor ieder van de drie domeinen onder meer interviews met gemeenten gehouden (met experts die kennis hebben van het domein en experts met juridische kennis van de Awb). Bij de selectie van te interviewen gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en geografische spreiding. Tijdens de interviews is met de respondenten gesproken over de top 3 van onderwerpen die naar verwachting van de respondenten de grootste uitvoeringsconsequenties hebben.⁵ In bijlage A is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde gemeenten en personen per domein.

Ter voorbereiding van de **rapportage** zijn de resultaten van de analyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten door middel van drie klankbordbijeenkomsten (één bijeenkomst per domein) en een review van het conceptrapport. De resultaten van de analyse en reacties van betrokkenen zijn vervolgens in het voorliggende rapport opgenomen.

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een generieke beschrijving gegeven van de huidige situatie en van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 3 zijn bevindingen gepresenteerd die voor alle drie de domeinen relevant zijn. Vervolgens zijn de specifieke bevindingen per domein uitgewerkt in hoofdstuk 4 (belastingdomein), hoofdstuk 5 (fysiek domein) en hoofdstuk 6 (sociaal domein). In hoofdstuk 7 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen weergegeven. Achtergrondinformatie is in de bijlagen opgenomen.

⁵ Vanwege het grote aantal wijzigingen in het wetsvoorstel was het praktisch gezien niet mogelijk om alle verschillende wijzigingen tijdens de interviews te bespreken. Daarom is ervoor gekozen om alleen de wijzigingen te bespreken met de naar verwachting van de respondenten grootste impact op de gemeentelijke uitvoering.

2. Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb

In dit hoofdstuk is op hoofdlijnen een uitwerking gemaakt van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb. In paragraaf 2.1 is een korte schets gemaakt van de huidige situatie bij gemeenten, in paragraaf 2.2 is een toelichting gegeven op het wetsvoorstel en in paragraaf 2.3 zijn enkele relevante samenhangende ontwikkelingen gepresenteerd.

2.1. Huidige situatie

Aanleiding

In de beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) is de aanleiding van het wetsvoorstel beschreven.⁶ 'In dit wetsvoorstel komen twee ontwikkelingen samen: het streven naar een responsievere overheid, rekening houdend met een realistisch mensbeeld (naar aanleiding van het project Passend contact met de overheid en WRR-rapport Weten is nog geen doen) en het versterken van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, voorkomend uit de wens van uitvoeringsorganisaties om meer ruimte te hebben bij de uitvoering van strikte regels (Ruimte en regels, Werken aan Uitvoering, Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek). Het wetsvoorstel heeft een impuls gekregen door de kabinetsreactie op het rapport Ongekend Onrecht van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag.'

Bovenstaande ontwikkelingen (streven naar een responsievere overheid, versterken algemene beginselen van behoorlijk bestuur) zijn ook relevant bij de gemeentelijke dienstverlening aan burgers en bedrijven en hier zijn er mogelijkheden voor verbetering. Een (meer integraal) overzicht van de huidige problemen in de gemeentelijke dienstverlening aan burgers en bedrijven ontbreekt overigens wel.

⁶ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/document/12184>.

Besluitvorming in gemeenten

Uit de in het voorjaar van 2023 opgestelde uitvoeringsscan⁷ van het wetsvoorstel (pre-consultatieversie) kwam naar voren dat de beoogde wijzigingen van de Awb gevolgen hebben voor veel verschillende processen binnen gemeenten. In de uitvoeringsscan is destijds het volgende onderscheid gemaakt:

- Primaire besluitvorming:
 - Bulkbeschikkingen (bv. WOZ)
 - Maatwerkbeschikkingen (bv. Participatiewet, Wmo, handhavingsbesluiten)
 - Besluiten gericht tot eenieder⁸ (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).

Er is slechts een partieel / incompleet beeld van het totaal aantal beschikkingen en besluiten dat gemeenten ieder jaar nemen.⁹ Informatie over aantallen besluiten waarbij aanvragen worden afgewezen (en waarbij de waarborgfunctie van de Awb in het bijzonder relevant is) is nog schaarser.

⁷ VNG Realisatie (2023), *Uitvoeringsscan wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb*.

⁸ Of: besluiten van algemene strekking.

⁹ In de hoofdstukken 4 tot en met 6 over de impact in de verschillende domeinen is - indien beschikbaar - informatie over aantallen besluiten gepresenteerd.

2.2. Wetsvoorstel

In deze paragraaf is op basis van 7 w's (wie, wat, waar,¹⁰ wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb.¹¹

Wie?

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de volgende betrokkenen:

- Burgers en bedrijven: het voorstel beoogt meer rekening te houden met doenvermogen en ruimte te bieden voor de menselijke maat.
- Uitvoeringsinstanties en (decentrale) overheden krijgen te maken met verschillende (aangescherpte) verplichtingen, zoals vaker horen van belanghebbenden, kennelijke fouten corrigeren, evenredigheid toetsen bij gebonden bevoegdheden. Binnen gemeenten krijgen verschillende professionals te maken met het wetsvoorstel:
 - Professionals betrokken bij de primaire besluitvorming (inhoudelijk en juridisch);
 - Professionals betrokken bij bezwaar / beroep (inhoudelijk en juridisch);
 - Overige professionals (medewerkers klantcontactcentrum, communicatie, etc.).
- Rechtspraak: toetsen of (aangescherpte) verplichtingen zijn nagekomen door bestuursorganen; ook zelf toetsen aan evenredigheid bij gebonden bevoegdheden, ruimere verschoonbaarheid termijnoverschrijding, partijen gelegenheid bieden voor nadere onderbouwing of nader bewijs.
- Wetgever: Het Ministerie van BZK en het Ministerie van JenV zijn indiener van het wetsvoorstel.

Wat?

Het wetsvoorstel bevat aanpassingen van het bestuurs(proces)recht, om bij de besluitvorming en in bestuursrechtelijke procedures nadrukkelijk meer aandacht te besteden aan de positie van burgers en aan hun omstandigheden. In aanvulling daarop is het ook van belang dat

¹⁰ De 'waar' is hier niet nader uitgewerkt. Het wetsvoorstel is relevant voor alle gemeenten.

¹¹ Voor de uitwerking van dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de 'Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)' (beschikbaar via <https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/document/12184>) en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (beschikbaar via <https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/document/12200>).

bijzondere/sectorspecifieke wetgeving goed doordacht, evenredig en uitvoerbaar is en voldoende beslissruimte biedt, zodat besluiten kunnen worden toegesneden op het voorliggende geval.¹²

Wanneer?

Op dit moment is er nog geen datum voor inwerkingtreding bekend.

Waarom?

Met het wetsvoorstel wordt beoogd om de burger en diens (soms beperkte) doenvermogen meer centraal te stellen, de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten, de overheid meer 'responsief' te laten handelen en bij rechtsbescherming meer ongelijkheidscompensatie te bieden aan burgers ten opzichte van de overheid. Een doel is om te voorkomen dat burgers financieel of anderszins klem komen te zitten in procedures met de overheid, dat er geen aandacht is voor hun specifieke omstandigheden of dat het voor hen onmogelijk is om persoonlijk contact te hebben met overheidsmedewerkers.

Op welke wijze?

De wetgever heeft gekozen voor een wijziging van de Awb om de beoogde doelen te realiseren. De wijzigingen in de Awb gaan over de volgende onderwerpen:¹³

- Dienstbaarheidsbeginsel;
- Evenredigheid;
- Begrijpelijke motivering;
- Correctie van kennelijke fouten;
- Vaker horen bij financiële beschikkingen;
- Afwijken van beleidsregels bij onevenredigheid;
- Bestuursrechtelijke geldschulden;
- Aanpassing van de regeling over de bezwaar- en beroepstermijn;
- Passend contact met de overheid;
- Burgerlus.

¹² Onderwerp van deze uitvoeringstoets is het wetsvoorstel Awb. In deze uitvoeringstoets was de impact van de mogelijke aanpassing van bijzondere/sectorspecifieke wetgeving geen onderwerp van de analyse.

¹³ Deze opsomming is gelijk aan de inhoudsopgave van de MvT bij het wetsvoorstel. Voor een nadere toelichting op de verschillende onderdelen wordt verwezen naar het wetsvoorstel en de MvT. In de latere hoofdstukken in dit rapport zijn verschillende van de onderwerpen nader uitgewerkt.

Met welke middelen?

Op dit moment is er nog geen beeld van de benodigde middelen voor de gemeentelijke uitvoering om te kunnen voldoen aan de verplichtingen in het wetsvoorstel en de beoogde doelen van het wetsvoorstel te kunnen realiseren. In deze uitvoeringstoets zijn - waar mogelijk - inschattingen gemaakt van de uitvoeringskosten, maar dat was slechts deels mogelijk omdat er nog veel onduidelijk is over hoe verschillende specifieke bepalingen in het wetsvoorstel moeten worden uitgelegd en omdat aantallen over diverse soorten besluiten vaak niet beschikbaar zijn.

2.3. Samenhangende ontwikkelingen

Deze paragraaf gaat in op verschillende samenhangende ontwikkelingen relevant voor alle domeinen. Domein specifieke ontwikkelingen zijn in de latere hoofdstukken van het betreffende domein opgenomen.

Krappe arbeidsmarkt

De gemeentelijke uitvoering is krachtig, maar ook kwetsbaar.¹⁴ Voor veel gemeenten is het aantrekken van voldoende capaciteit en de juiste expertise (over de gehele linie) een grote uitdaging vanwege de krappe arbeidsmarkt. Deze vraag wordt des te urgenter vanwege de grotere behoefte aan specialistische kennis bij gemeenten.

Financiële tekorten bij gemeenten

Nederlandse gemeenten kampen met structurele financiële uitdagingen, de gemeentelijke financiën staan onder meer onder druk vanwege de tekorten in het sociaal domein.¹⁵ Gemeenten zijn hierdoor genooddaakt om te bezuinigen en dit zorgt onder meer voor lagere gemeentelijke investeringen in wegen, scholen en andere voorzieningen.

Los van de huidige situatie koersen gemeenten af op een financieel ravijn vanaf 2026.¹⁶ Vanaf het jaar 2026 (en verder) krijgen gemeenten per jaar € 2,5 miljard minder aan bijdragen vanuit het

¹⁴ VNG (2020), *Uitvoeringskracht van gemeenten. Hoe sterk zijn onze schouders?*

¹⁵ Zie bv. BDO (2023), *BDO-Benchmark Nederlandse gemeenten 2022. Tekorten nemen af, uitdagingen groter. Incidentele voordelen maskeren structurele problematiek.*

¹⁶ Zie bv. <https://vng.nl/nieuws/webinar-over-financieel-ravijn-gat-mogelijk-nog-dieper>. Vanaf 2026 krijgen gemeenten € 3 miljard per jaar minder. In de voorjaarsnota van 2024 heeft het kabinet maatregelen genomen waardoor dit tekort per saldo met € 1 miljard per jaar wordt gedempt. Er blijft echter wel een structureel tekort over van € 2 miljard per jaar.

Rijk.¹⁷ Extra geld vrijmaken binnen de gemeentelijke begrotingen voor investeringen in het realiseren van een responsievere overheid en het versterken van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is daarmee niet vanzelfsprekend. Gemeenten moeten de komende jaren al veel pijnlijke keuzes maken.

¹⁷ Zie: <https://vng.nl/artikelen/de-meicirculaire-gemeentefonds-2024-in-vogelvlucht>.

3. Algemene bevindingen

De gemeentelijke uitvoering kent een grote diversiteit. Gemeenten hebben veel taken én deze zijn zeer uiteenlopend. Gemeenten bieden veel verschillende producten en diensten aan burgers en bedrijven. Daarbij hebben gemeenten bij bepaalde producten en diensten beleidsvrijheid en bij alle producten en diensten in meer of mindere mate ook uitvoeringsvrijheid. Dat zorgt voor verschillen in de uitvoering en daarmee ook voor verschillen in de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel.

In deze uitvoeringstoets is tegen de achtergrond van bovenstaande diversiteit een analyse gemaakt van de uitvoeringsconsequenties voor drie verschillende domeinen. De eerste paragraaf biedt een toelichting op de keuze van die drie domeinen. De tweede paragraaf gaat in op de bevindingen die in alle drie de domeinen terugkomen.

3.1. Diensten en domeinen

De Uniforme Productenlijst ('UPL') is een lijst waarop de namen voor producten en diensten van alle overheden staan.¹⁸ In de actuele UPL (juli 2024) staan 547 unieke gemeentelijke producten en diensten opgenomen, waarvan 467 producten en diensten voor burgers en 312 producten en diensten voor bedrijven.¹⁹ Voor ieder van deze producten en diensten heeft het wetsvoorstel mogelijk uitvoeringsconsequenties.

Vanwege het grote aantal verschillende producten en diensten is gekeken naar verschillende typen besluitvorming²⁰ om te komen tot een indeling in drie verschillende domeinen.

¹⁸ Zie <https://standaarden.overheid.nl/upl> voor meer informatie over de Uniforme Productenlijst.

¹⁹ Een deel van de producten en diensten wordt aangeboden aan burgers én bedrijven.

²⁰ Zie paragraaf 2.1.

De volgende domeinen zijn onderscheiden met daarbij enkele kenmerkende elementen per domein:

- Sociaal domein: maatwerkbeschikkingen met voorafgaande interactie met burgers/bedrijven, veelal zonder derde belanghebbenden.
- Fysiek domein: vaak maatwerkbeschikkingen met voorafgaande interactie met burgers/bedrijven, regelmatig met derde belanghebbenden.
- Belastingdomein: bulkbeschikkingen zonder voorafgaande interactie met burgers/bedrijven.

De hoofdstukken 4 tot en met 6 gaan achtereenvolgens in op het belastingdomein, fysiek domein en sociaal domein. Dankzij deze indeling worden de meest voorkomende type besluiten bij gemeenten in de analyse meegenomen. Wel dient opgemerkt te worden dat dit rapport daarmee slechts een deel van de impact en uitvoeringsconsequenties in beeld brengt, omdat het niet mogelijk was om alle 547 gemeentelijke producten en diensten in deze uitvoeringstoets te onderzoeken. Dit is ook een belangrijk aandachtspunt met betrekking tot eventuele implementatieondersteuning richting gemeenten; het is van belang om deze ondersteuning breed in te steken zodat alle relevante afdelingen en medewerkers binnen de gemeenten, die te maken gaan krijgen met het wetsvoorstel, ook bereikt worden.

3.2. Rode draden uitvoeringsconsequenties

Er zijn grote verschillen in de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel in het belastingdomein, fysiek domein en sociaal domein.²¹ De processen, die mogelijk gaan veranderen door de wijzigingen van de Awb, kennen een grote diversiteit in de uitvoering bij gemeenten.²² 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 waarin op dit moment al wordt voldaan aan (sommige) 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.

Tegelijk zijn er ook aandachtspunten en conclusies ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel die in alle drie de domeinen terugkomen. In deze paragraaf zijn deze onderwerpen uitgewerkt. Deze paragraaf is nadrukkelijk geen samenvatting van de impact van het wetsvoorstel op gemeenten, omdat individuele artikelen een heel andere impact in de verschillende domeinen

²¹ Zie de hoofdstukken 4 (belastingdomein), 5 (fysiek domein) en 6 (sociaal domein).

²² Zie ook VNG Realisatie (2023), *Uitvoeringsscan wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb*.

kunnen hebben. Uit de interviews met professionals bij de gemeenten kwamen de volgende aandachtspunten naar voren:

- *Reflectie* gemeenten: er is onduidelijkheid over onderdelen van het wetsvoorstel;
- *Conclusie* gemeenten: het wetsvoorstel vraagt meer maatwerk van professionals en dit kost tijd en geld;
- *Zorg* gemeenten: het wetsvoorstel biedt mogelijkheden voor onbedoeld gebruik;
- *Conclusie* gemeenten: het wetsvoorstel heeft ook goede elementen.

Reflectie gemeenten: er is onduidelijkheid over onderdelen van het wetsvoorstel

Er is onduidelijkheid bij de gesproken gemeenten over verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Deze onduidelijkheid kan betrekking hebben op de bedoelingen van de wetgever of over de betekenis van specifieke bepalingen.

Ten aanzien van de bedoelingen van de wetgever vragen respondenten zich onder meer af: Is het de bedoeling dat diensten of processen rigoureuus anders worden ingericht? Wordt gestreefd naar een cultuurverandering of een structuurverandering? Wordt een evolutie of revolutie beoogd? Het is daarbij ook niet altijd duidelijk welke problemen (moeten) worden opgelost door het wetsvoorstel (en of extra regelgeving dan de beste oplossing is). Er gaat ook al veel goed. En de generieke oplossingen uit het wetsvoorstel passen ook niet altijd net zo goed op de uitvoeringspraktijk als alternatieve domeinspecifieke oplossingen, die specifiek aansluiten op domeinspecifieke problemen om de relatie tussen burger en overheid te verbeteren.

Onduidelijkheid over de betekenis van specifieke bepalingen hangt samen met open normen en vrijheidsgraden in de regelgeving. Er zijn dan verschillende manieren om de regelgeving uit te leggen. De uitvoeringsconsequenties kunnen verschillen afhankelijk van de uitleg van de regelgeving. Daarbij kunnen - afhankelijk van de situatie - uitvoeringsconsequenties mogelijk ook worden voorkomen:

- De uitleg van gemeenten komt niet overeen met de concrete bepaling in het wetsvoorstel of de MvT. In dat geval is sprake van een misperceptie. Als er mispercepties zijn in gesprekken tijdens dit onderzoek is het te verwachten dat dit bij meer van de 342 gemeenten voor zal komen. Dit hoeft dan niet tot uitvoeringsconsequenties te leiden bij gemeenten. Het is dan wel van belang dat er bij de implementatieondersteuning voldoende uitleg / communicatie is over de betreffende (reeds concrete) bepaling om mispercepties bij andere gemeenten te voorkomen.
- De uitleg van gemeenten past binnen de kaders van hetgeen is opgenomen over de betreffende bepaling in het wetsvoorstel en de MvT ('het kan op die manier worden uitgelegd') en leidt tot een onbedoeld resultaat in de ogen van de wetgever. Ook dan hoeft de bepaling

nog niet tot uitvoeringsconsequenties te leiden. Uitvoeringsconsequenties kunnen worden voorkomen als de wetgever expliciet in de MvT benoemt dat de bepaling niet op die manier moet worden uitgelegd (gewenste vervolgactie voor de wetgever).²³

Verschillende manieren om bepalingen uit te leggen leiden tot verschillende soorten risico's met in potentie grote uitvoeringsconsequenties:

- Onduidelijkheden over bepalingen in het wetsvoorstel in relatie tot de bedoeling van de wetgever leiden tot inefficiënties in processen als medewerkers van gemeenten niet weten wat ze moeten doen en hoe ze moeten handelen. Met een verdere verduidelijking, voordat het wetsvoorstel in werking treedt, en goede implementatieondersteuning voor gemeenten kunnen dergelijke inefficiënties wel worden voorkomen.
- Onduidelijkheden over de betekenis van bepalingen kunnen ertoe leiden dat iedere vakafdeling binnen de 342 gemeenten een eigen interpretatie of uitleg van de bepaling moet maken. Ten eerste is heel tijdsintensief en ten tweede kan het ook leiden tot verschillen tussen gemeenten en zelfs binnen een gemeente. Hierbij kunnen interpretaties ook leiden tot een te zware invulling (regelreflex, wat niet de bedoeling is van de wetgever) of een te lichte invulling (tot aan helemaal niets doen).
- Als de wetgever geen uitleg geeft van bepalingen, dan is het te zijner tijd aan de rechter om een uitleg te geven van deze bepalingen. Rechters kijken bij hun vonnissen niet altijd naar de uitvoerbaarheid en dat kan in potentie grote (nu nog niet te voorziene) uitvoeringsconsequenties hebben.

Een regelmatig terugkerende vraag tijdens de interviews in de verschillende domeinen over de onduidelijkheid was: Gaan burgers dit wel begrijpen als de professionals bij de gemeenten het al niet weten?²⁴

²³ Deze gewenste vervolgactie om bepalingen in de wet of de MvT te verduidelijken komt in de volgende hoofdstukken bij de uitwerking van verschillende bepalingen terug. In dat geval bedoelen wij - in dit rapport - aanpassing in de wet, aanpassing van de MvT óf aanpassing op een andere wijze met dezelfde juridische status.

²⁴ In deze uitvoeringstoets is niet gekeken naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor burgers en bedrijven (dat valt buiten de scope van een uitvoeringstoets). Het is aan te raden om een doenvermogenstoets te doen om een beter beeld te krijgen van het wetsvoorstel vanuit het perspectief van burgers.

Conclusie gemeenten: het wetsvoorstel vraagt meer maatwerk van professionals en dit kost extra tijd en geld

Een overall conclusie van de gesproken gemeenten is dat het wetsvoorstel meer maatwerk gaat vragen van de professionals bij de gemeenten. Dit leidt tot verschillende typen uitvoeringsconsequenties voor gemeenten:

- Meer tijd nodig voor dienstverlening aan burgers en bedrijven. Gemeenten leveren veel diensten aan burgers en bedrijven. Vanwege de grote aantallen kan een relatief beperkte extra tijdsbesteding per dienst in totaal wel een grote impact hebben en tot serieuze uitvoeringsconsequenties leiden.
- Meer investeringen nodig in ICT. Naar verwachting is het niet mogelijk om met alleen de inzet van meer tijd en meer mensen te voldoen aan alle onderdelen van het wetsvoorstel. Het is van belang dat ICT de gemeentelijke dienstverlening ondersteunt (bv. door het ontsluiten van informatie, procesondersteuning, etc.). Dit vraagt om extra investeringen.
- Meer maatwerk vraagt mogelijk ook andere kennis, competenties en vaardigheden van de medewerkers.

Eenzijds leidt het wetsvoorstel tot extra kosten, maar anderzijds kan het wetsvoorstel ook tot besparingen leiden, doordat bijvoorbeeld intensieve bezwaar- en beroepsprocedures kunnen worden voorkomen (net als het spreekwoord voorkomen is beter dan genezen). Het is echter de verwachting van gemeenten in deze uitvoeringstoets dat de extra kosten hoger gaan uitvallen dan de mogelijke besparingen, waardoor de structurele uitvoeringskosten per saldo hoger gaan worden.

Vanwege de 547 verschillende gemeentelijke producten en diensten, het gebrek aan informatie over het aantal jaarlijks verleende producten en diensten, de diversiteit in de (huidige) gemeentelijke uitvoering en de verschillende manieren om invulling te geven aan het wetsvoorstel is het niet mogelijk om een integrale raming te maken van alle extra uitvoeringskosten van het wetsvoorstel voor gemeenten. Voor een aantal specifieke bepalingen zijn ter illustratie berekeningen gemaakt om een indruk te krijgen van de orde van grootte. Bedragen lopen al snel op naar miljoenen tot zelfs tientallen miljoenen per jaar. Die indicatieve cijfers laten zien dat de extra uitvoeringskosten van de Awb voor gemeenten zeer substantieel kunnen zijn.

Er zijn naar verwachting van de gemeenten extra mensen en middelen nodig en dat tegen een achtergrond van personeelstekorten en financiële tekorten (in het bijzonder vanaf het ravijnjaar 2026 en verder). Vanaf het jaar 2026 (en verder) krijgen gemeenten per jaar € 2,5 miljard minder

aan bijdragen vanuit het Rijk.²⁵ Daarom is een voor alle domeinen relevante randvoorwaarde voor een effectieve uitvoering dat er voldoende financiële middelen zijn voor dekking van de extra gemeentelijke uitvoeringskosten (conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet) én dat er voldoende mensen zijn om invulling te geven aan de uitvoering. Dit laatste is een serieuze zorg, waar kunnen gemeenten voldoende mensen vandaan halen om de extra werkzaamheden uit te voeren?

Eén onderdeel van het wetsvoorstel kwam in alle drie de domeinen naar voren in de top 3 van de wijzigingen met de grootste uitvoeringsconsequenties en dat was de evenredigheidstoets. Aandacht voor evenredigheid is in het belastingdomein en sociaal domein in veel gevallen vooral relevant bij de afwijzing van een aanvraag of een gedeeltelijke toekenning van een aanvraag, in het fysiek domein ook bij toekenning van een aanvraag.

Er zijn verschillende interpretaties mogelijk bij het bovenstaande. In de MvT is opgenomen dat het evenredigheidsvraagstuk mogelijk relevant is als uit het dossier blijkt dat het geen standaard geval is of indien (door een burger of bedrijf) verzocht wordt om met bijzondere omstandigheden rekening te houden. Het is dan de vraag of de huidige dossiers wel of niet uitgebreid moeten worden met aanvullende vragen over bijzondere omstandigheden. Gemeenten vinden het wel uitbreiden van het dossier met aanvullende vragen over bijzondere omstandigheden voor de hand liggen, omdat gemeenten vaak met kwetsbare groepen burgers te maken hebben en dit in lijn is met het dienstbaarheidsbeginsel. Als het dossier wel uitgebreid moet worden, vraagt dit extra tijd van de medewerkers en leidt dit naar verwachting ook tot meer evenredigheidstoetsen in vergelijking met de situatie dat het dossier in primo niet uitgebreid moet worden. Een mogelijk risico voor de uitvoering is dat burgers evenredigheid als (standaard) argument op gaan nemen bij bezwaar en beroep nu het expliciet in het wetsvoorstel is opgenomen (termen als evenredigheid en bijzondere omstandigheden hebben een subjectief karakter). Dit kan (al dan niet tijdelijk) leiden tot een stijging van het aantal bezwaren, waarbij de evenredigheid alsnog moet worden getoetst.

Zorg gemeenten: het wetsvoorstel biedt mogelijkheden voor onbedoeld gebruik

In een recent onderzoek naar oneigenlijk gebruik van rechtsbeschermingsprocedures kwamen verschillende indicatoren voor oneigenlijk gebruik door ncnp-bedrijven naar voren.²⁶ Het wetsvoorstel biedt waarborgen voor burgers en bedrijven, maar tegelijk ook mogelijkheden voor onbedoeld gebruik. Zo biedt het wetsvoorstel meer mogelijkheden voor no-cure-no-pay (ncnp)-

²⁵ Zie: <https://vng.nl/artikelen/de-meicirculaire-gemeentefonds-2024-in-vogelvlucht>.

²⁶ Zie Pro Facto (2024), *Onderzoek naar 'oneigenlijk gebruik' van bestuursrechtelijke procedures met het oog op proceskostenvergoedingen Op (proces)kosten gejaagd?*

bedrijven, voor advocaten en voor zogeheten veelklagers. Door verschillende open bepalingen in het wetsvoorstel, waaronder dienstbaarheid, evenredigheid etc., lopen gemeenten het risico dat ncnp-bedrijven in bezwaar (en beroep) een alternatieve invulling voorstellen die eveneens als dienstbaar of evenredig kan worden aangemerkt waardoor mogelijk wel een aanspraak ontstaat op een proceskostenvergoeding (vergelijkbaar met de WOZ-paradox, zie paragraaf 4.3.5). Deze extra mogelijkheden kunnen leiden tot uitvoeringsconsequenties, omdat gemeenten meer tijd kwijt zijn aan het reageren op (meer grieven in) bezwaren en aan het voorbereiden op beroepszaken.

Conclusie gemeenten: het wetsvoorstel heeft ook goede elementen

Uit de interviews met de gemeenten kwam ook naar voren dat het wetsvoorstel goede elementen heeft, in het bijzonder ten aanzien van het meer centraal stellen van de burger. Welke specifieke bepalingen als positief werden gezien, verschilde overigens wel per domein en was soms afhankelijk van de huidige uitvoeringspraktijk.

In de volgende tabel is tot slot een overzicht gegeven van de concept wetsbepalingen met de grootste uitvoeringsconsequenties, uitgesplitst per domein. In de tabel is te zien dat er tussen de domeinen grote verschillen zitten tussen welke bepalingen in ieder domein de grootste uitvoeringsconsequenties hebben. De tabel bevat geen integraal overzicht welk onderdeel van het wetsvoorstel per domein überhaupt uitvoeringsconsequenties heeft, dat komt in de individuele hoofdstukken en in het ingevulde Uniform kader uitvoeringstoets (zie bijlage C) aan de orde.

Tabel 3.1 Grootste uitvoeringsconsequenties per domein

| Onderdeel wetsvoorstel | Belastingdomein | Fysiek domein | Sociaal domein |
|---|-----------------|---------------|----------------|
| Dienstbaarheidsbeginsel | | | ! |
| Evenredigheid | ! | ! | ! |
| Vaker horen bij financiële beschikkingen | ! | | |
| Aanpassing regeling over bezwaar- en beroepstermijn | | ! | |
| <i>Passend contact met de overheid</i> | | | |
| - Achterliggende stukken bij besluit | ! | | |
| - Verplicht onderzoek afdoening bezwaarschrift | ! | ! | |

4. Belastingdomein

In dit hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel voor het belastingdomein. In de eerste paragraaf is een introductie gegeven over het belastingdomein en in de tweede paragraaf is een overzicht opgenomen van de bepalingen uit het wetsvoorstel met de grootste impact voor de gemeentelijke uitvoering.

4.1. Introductie belastingdomein

Gemeenten kunnen op grond van onder meer de Gemeentewet verschillende belastingen heffen, waarvan de onroerendezaakbelasting (OZB), rioolheffing en afvalstoffenheffing de drie heffingen zijn met de hoogste opbrengsten.²⁷ Andere heffingen zijn de belastingen op roerende woon- en bedrijfsruimten, baatbelasting, forensenbelasting, toeristenbelasting, parkeerbelastingen²⁸, hondenbelasting, reclamebelasting, precariobelasting, rechten (zoals reinigingsrechten, staangelden en marktgelden), leges, gemakkelikhedenretributie, bestuurlijke boetes overlast in de openbare ruimte (BBOOR) en de BIZ-bijdrage.²⁹

Terugkerende werkzaamheden voor het heffen van belastingen zijn onder meer het waarderen/taxeren (vaststellen van de WOZ-waarde voor de OZB³⁰), het beschikken en het invorderen van de belastingschulden. De inrichting van de werkprocessen ziet er wel anders uit voor de verschillende belastingsoorten; in dit hoofdstuk is in het bijzonder ingegaan op de OZB om een beeld te krijgen van de impact en uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel.³¹ Kenmerkend voor de besluitvorming in het belastingdomein is dat het hier in het bijzonder om

²⁷ Voor 2024 is hiervoor in totaal een bedrag begroot van € 13,3 miljard. Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nieuws/2024/12/gemeenten-begroten-ruim-9-procent-meer-lasten-voor-2024>.

²⁸ De parkeerbelasting betreft de 'naheffingsaanslag parkeren' voor die situaties dat een burgers niet of te weinig parkeergeld heeft betaald (dat is iets anders dan de boete voor fout parkeren).

²⁹ Zie <https://vng.nl/artikelen/belastinggebied>.

³⁰ De WOZ-waarde van een eigen woning wordt door de Belastingdienst ook gebruikt voor de bepaling van het eigenwoningforfait en de vaststelling van de inkomstenbelasting. Daarnaast maken waterschappen gebruik van de WOZ-waarde voor de watersysteemheffing. Ook verschillende andere bestuursorganen maken gebruik van de WOZ-waarde (zie hoofdstuk 4 Gegevensverstrekking van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken).

³¹ De OZB is hier nader uitgewerkt, omdat een groot deel van de uitvoeringskosten in het belastingdomein samenhangen met de OZB. Dit betekent dat bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor iedere belastingsoort bekeken moet worden wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor de betreffende belastingsoort. Dit vraagt naar verwachting een serieuze inspanning van de gemeenten.

bulkbeschikkingen gaat zonder voorafgaande interactie met burgers of bedrijven (in 2024 is bv. van 9,4 miljoen objecten de WOZ-waarde bepaald). Op het gebied van de invordering kan er wel voorafgaande interactie zijn met de burger als deze kwijtschelding aanvraagt (via een aanvraagformulier).

Voor de uitvoering van de belastingheffing werken gemeenten veelal samen in belastingsamenwerkingsverbanden.³² Er zijn overigens wel verschillen in de werkzaamheden die door het samenwerkingsverband worden uitgevoerd, soms wordt het proces van begin (waarderen) tot eind (invorderen) uitgevoerd, soms alleen voor specifieke onderdelen.

Een belangrijk onderdeel van de werkzaamheden in het belastingdomein is het waarderen van de WOZ-objecten (woningen en niet-woningen). Deze waarderingen leiden jaarlijks tot een groot aantal bezwaren van burgers en bedrijven. In het piekjaar 2023 werd 685 duizend keer bezwaar ingediend voor woningen en 51 duizend keer voor niet-woningen. In 2024 betrof dit 325 duizend bezwaren voor woningen en 29 duizend bezwaren voor niet-woningen.

Bij ongeveer de helft van het aantal bezwaren voor woningen wordt het bezwaar ingediend door zogenaamde no-cure-no-pay (ncnp) bedrijven. Ncnp-bedrijven bieden hun diensten veelal kosteloos aan burgers en bedrijven aan, waarbij de uitgekeerde proceskostenvergoedingen de basis vormen voor hun verdienmodel. Op 1 januari 2024 is de 'Wet herwaardering proceskostenvergoeding WOZ en bpm' aangenomen waarbij de proceskostenvergoedingen naar beneden zijn bijgesteld.³³ Naast de WOZ zijn ncnp-bedrijven tegenwoordig ook actief bij bijvoorbeeld parkeerbelastingen.

In de volgende tabel zijn verschillende kengetallen van de laatste drie jaar voor de WOZ opgenomen om een beter beeld te krijgen van de aantallen.

Tabel 4.1 Kengetallen belastingdomein (WOZ)

| Kengetallen | 2024 | 2023 | 2022 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Aantal onroerende zaken (WOZ-objecten) | 9,4 miljoen | 9,3 miljoen | 9,2 miljoen |
| Aantal woningen onder bezwaar | 325.000 | 685.000 | 268.000 |

³² Zie <https://vng.nl/artikelen/gemeentelijke-samenwerking-in-kaart-gebracht>.

³³ Zie bv. <https://vng.nl/nieuws/wetsvoorstel-matiging-proceskostenvergoeding-woz-aangenomen>.

| Kengetallen | 2024 | 2023 | 2022 |
|---|---------------|-----------------|-----------------|
| Aantal woningen onder bezwaar (ncnp) ^{a)} | 169.000 (52%) | 305.000 (45,5%) | 121.000 (45,3%) |
| Aantal beroepsprocedures woningen ^{b)} | n.b. | 18.000 | 6.700 |
| Aantal beroepsprocedures woningen (ncnp) ^{b)} | n.b. | 14.500 | 5.000 |
| Aantal niet-woningen onder bezwaar | 29.000 | 51.000 | 44.000 |
| Aantal niet-woningen onder bezwaar (ncnp) ^{a)} | 6.900 (23,5%) | 16.900 (33,3%) | 18.900 (42,5%) |
| Aantal beroepsprocedures niet-woningen ^{b)} | n.b. | 950 | 1.200 |
| Aantal beroepsprocedures niet-woningen (ncnp) ^{b)} | n.b. | 625 | 975 |

a) De cijfers tussen haakjes geven het percentage bezwaren door ncnp-bedrijven van het totaal aantal bezwaren aan.

b) n.b. staat voor niet bekend, cijfers over beroepsprocedures in 2024 komen pas beschikbaar in 2025.

Bron: Waarderingskamer (2024), *Staat van de WOZ 2024*.

In de volgende tabel zijn ter illustratie verschillende cijfers opgenomen van enkele gemeenten en samenwerkingsverbanden met betrekking tot de kwijtschelding. Landelijke cijfers hierover ontbreken.

Tabel 4.2 Kengetallen kwijtschelding ^{a)}

| Organisaties | Kengetal | Aantal |
|---|-----------------------------------|---------|
| Drechtsteden BSGR, GBLT, NBK en 21 waterschappen | Kwijtscheldingsverzoeken | 721.735 |
| | Afwijzingen ^{b)} | 179.584 |
| Almere, Drechtsteden, BSGR, GBLT, Amsterdam, Rotterdam, Cocensus, BsGW, NBK en 21 waterschappen | Administratief beroep | 24.602 |
| | Afwijzingen administratief beroep | 13.705 |

a) Het betreft hier een niet representatieve steekproef in verband met de eventuele inwerkingtreding van de Fiscale vereenvoudigingswet 2022. Cijfers kunnen dan ook niet worden geëxtrapoleerd naar heel Nederland.

b) Een deel (niet bekend is welk deel) van de afwijzingen kwam door het ontbreken van bewijsstukken, doordat de burger niet reageerde op een verzoek om informatie.

Bron: Informatie VNG

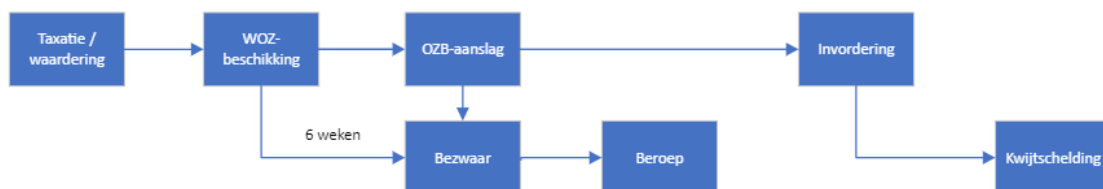
De actieve aanwezigheid van ncnp-bureaus zorgt voor een aparte dynamiek in het belastingdomein. In een onderzoek naar oneigenlijk gebruik van rechtsbeschermingsprocedures

kwamen verschillende indicatoren voor oneigenlijk gebruik naar voren.³⁴ Onder eigenlijk gebruik werd in dat onderzoek verstaan ‘*Van oneigenlijk gebruik van rechtsbeschermingsprocedures is sprake indien bezwaar en beroep worden ingesteld volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoelingen van de wettelijke bepalingen in de Awb.*’ In het tekstkader hierna is een (relevant) deel van de samenvatting opgenomen, die een beschrijving geeft van de huidige situatie.

We vinden een aantal indicatoren voor oneigenlijk gebruik. Zo worden bij dit soort procedures doorgaans veel gronden aangevoerd, waarbij meestal niet selectief wordt gekeken welke gronden in het specifieke geval relevant zijn. Bestuursorganen typeren dit als ‘schieten met hagel’. In sommige gevallen is enkel op basis van formele gronden geprocedeerd. Hieraan gerelateerd zien we dat vaak standaardgronden worden gebruikt die grotendeels geautomatiseerd worden opgesteld. Een volgende indicator is het benutten van zo veel mogelijk proceshandelingen, ook wanneer dit volgens gesprekspartners van bezwaar- en beroepsinstanties geen toegevoegde waarde heeft voor de inhoudelijke behandeling. Illustratief hiervoor is volgens deze instanties dat rechtshulpverleners vaak graag akkoord gaan met schriftelijk horen. De toegevoegde waarde is dan voor de bezwaarmaker minimaal, maar het levert wel een punt voor de eventuele proceskostenvergoeding op. Ten slotte is geconstateerd dat er door een deel van de rechtshulpverleners voor wordt gekozen om op een ontregelende manier procedures te voeren, door bezwaargronden of bewijsstukken laat in de procedure in te dienen, of door veel (onnodige) zaken in te dienen. Zowel bij bestuursorganen als in de rechtspraak heeft oneigenlijk gebruik geleid tot uitvoeringsproblemen.

In de volgende figuur is op hoofdlijnen een overzicht opgenomen van het primaire proces van het taxeren/waarderen, beschikken en invorderen van de onroerendezaakbelasting en de verschillende subprocessen. In het vervolg van dit hoofdstuk is dit proces ook als basis gebruikt om de wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel goed te kunnen duiden.

Figuur 4.1 Primair proces WOZ-beschikkingen en OZB-aanslagen



³⁴ Zie Pro Facto (2024), *Onderzoek naar ‘oneigenlijk gebruik’ van bestuursrechtelijke procedures met het oog op proceskostenvergoedingen Op (proces)kosten gejaagd?*

Uit de taxatie / waardering volgt de WOZ-beschikking met een WOZ-waarde. Informatie uit die WOZ-beschikking (de WOZ-waarde) wordt daarbij gebruikt om belastingaanslagen (zoals de OZB-aanslag) op te leggen. Tegen zowel de WOZ-beschikking als de daarop gebaseerde OZB-aanslag is bezwaar en beroep mogelijk. Invordering is een traject dat volgt op de OZB-aanslag.

4.2. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen

Er zijn verschillende relevante ontwikkelingen met betrekking tot de regelgeving in het belastingdomein die samenhangen met de wijziging van de Awb:

- **Wetsvoorstel Proactieve dienstverlening**

Het wetsvoorstel Proactieve dienstverlening legt in de Wet SUWI de bevoegdheid vast dat UWV, de SVB en gemeenten proactieve dienstverlening kunnen toepassen bij de uitvoering van hun wettelijke taken. Het doel van proactieve dienstverlening is om het niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen te verminderen. Onderdeel hiervan is de fiscale gegevensverstrekking waarmee gegevensuitwisseling door en met gemeentelijke belastingdiensten wordt bedoeld.

- **Herijking invorderingsstrategie**

Met de herijking van de invorderingsstrategie wordt beoogd om nieuwe strategische kaders te bieden aan de Belastingdienst en Toeslagen bij het (terug)betalen en invorderen van belasting- en toeslagschulden.³⁵ De invordering bij gemeenten volgt in het algemeen de invordering door de Rijksoverheid.

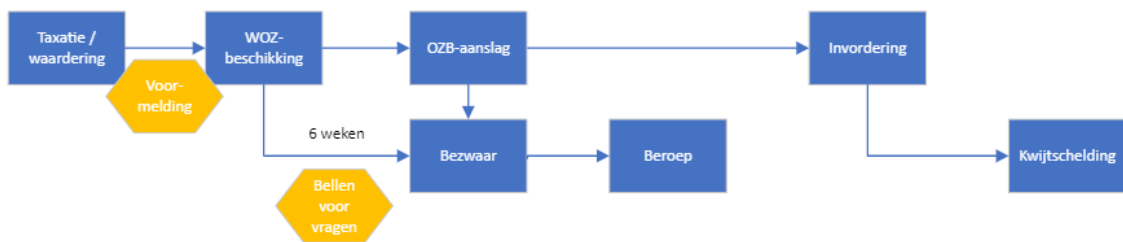
Met betrekking tot de WOZ en OZB zijn er in dit domein ook nog verschillende andere ontwikkelingen die ook gevolgen hebben voor de relatie tussen burgers / bedrijven en gemeenten. Het betreft dan onder meer de voormelding en het bieden van de laagdrempelige mogelijkheid om te bellen voor vragen. Verschillende gemeenten bieden de voormelding aan. Bij de voormelding krijgen burgers/bedrijven - voordat de beschikking wordt opgesteld - de (digitale) mogelijkheid om te reageren op enkele specifieke parameters voor de WOZ-waarde (bv. oppervlakte, staat van onderhoud, etc.) die gebruikt worden voor de beschikking. Veel gemeenten hebben bij niet-

³⁵ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/25/kamerbrief-over-herijking-invorderingsstrategie-en-heroverweging-stroomlijning>.

woningen overigens vaak ook al vooraf (persoonlijk) contact met de eigenaar van de niet-woning voor de vaststelling van de WOZ-waarde.

Daarnaast bieden verschillende gemeenten - tijdens de periode van zes weken waarin het bezwaar kan worden ingediend - de mogelijkheid aan om laagdrempelig contact op te nemen met de gemeente. Een taxateur beantwoordt dan vragen van burgers en afhankelijk daarvan kan de burger dan besluiten om wel of niet in bezwaar te gaan. Als uit het gesprek blijkt dat de belanghebbende gelijk heeft, kan de WOZ-waarde door de gemeente worden aangepast zonder dat daar een bezwaar hoeft te worden ingediend. Als de taxateur en belanghebbende verschillen van mening kan een formeel bezwaar worden ingediend. In de volgende figuur zijn deze ontwikkelingen in het primaire proces getoond.

Figuur 4.2 Ontwikkelingen t.o.v. primair proces



Beide ontwikkelingen worden gezien als mogelijkheden om het contact tussen burgers/bedrijven en de gemeenten in het belastingdomein te verbeteren, maar zijn andere oplossingsrichtingen dan de verplichtingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen omdat deze ontwikkelingen/activiteiten op een ander moment in het primaire proces plaatsvinden en een ander doel hebben dan de wijzigingen van het wetsvoorstel die de grootste impact hebben in het belastingdomein.³⁶

³⁶ Zie ook de verschillende figuren in dit hoofdstuk.

4.3. Wijzigingen met grootste impact

In deze paragraaf is een uitwerking gemaakt van de wijzigingen met de grootste impact in het belastingdomein. Achtereenvolgens is ingegaan op:

- Op de zaak betrekking hebbende stukken;
- Evenredigheid;
- Verplicht onderzoek afdoening bezwaarschrift;
- Vaker horen bij financiële beschikkingen.

In de vijfde paragraaf tot slot zijn kort nog enkele aandachtspunten opgenomen ten aanzien van de andere wijzigingen waar ook impact wordt verwacht.

4.3.1. Op de zaak betrekking hebbende stukken

Deze wijziging betreft een nieuw artikel 3:45b en een wijziging van artikel 7:4 Awb. Het eerste lid van artikel 3:45b Awb gaat als volgt luiden:³⁷

Artikel 3:45 Awb

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.

De hier opgenomen verplichting betreft het bij de mededeling van het besluit melden van de wijze waarop een belanghebbende kennis kan nemen van de op de zaak betrekking hebbende stukken. Achter deze bepaling schuilt de impliciete verplichting om ook daadwerkelijk inzage te geven in alle op de zaak betrekking hebbende stukken (een verplichting die in de MvT wel expliciet is uitgeschreven).

Figuur 4.3 Op de zaak betrekking hebbende stukken



³⁷ De overige leden van dit artikel gaan over nadere bepalingen (o.m. te rekenen kosten, geheimhouding) met betrekking tot het verstrekken van op de zaak betrekking hebbende stukken.

Gemeenten en samenwerkingsverbanden bieden burgers en bedrijven, die een beschikking gebaseerd op de WOZ-waarde hebben ontvangen, op dit moment al de mogelijkheid om digitaal (via de website van de gemeente of het samenwerkingsverband) het taxatieverslag in te zien. In het taxatieverslag is opgenomen welke gegevens de gemeente heeft gebruikt bij het bepalen van de WOZ-waarde.³⁸ Daarnaast bieden verschillende gemeenten op dit moment ook al een verantwoordingsdocument aan. Een verantwoordingsdocument geeft een belanghebbende inzicht in de manier waarop WOZ-taxaties tot stand zijn gekomen in de betreffende gemeente of het gebied van het samenwerkingsverband.³⁹ In de huidige situatie vragen ncnp-bedrijven bij het bezwaar vaak ook naar 'alle op de zaak betrekking hebbende stukken'. Gemeenten verstrekken dan in het algemeen het taxatieverslag, de matrix en het verantwoordingsdocument met daarbij dan bijvoorbeeld als toevoeging 'geef het aan als je nog stukken mist'.⁴⁰

De gesproken gemeenten hebben onder meer de volgende vragen over de verplichting in artikel 3:45b Awb:

- Wat zijn 'alle op de zaak betrekking hebbende stukken'?
- Hoeveel burgers en bedrijven gaan van deze mogelijkheid gebruik maken?

In de MvT is over alle op de zaak betrekking hebbende stukken opgenomen '*Volgens de Hoge Raad vallen hieronder in beginsel alle stukken die een bestuursorgaan ter beschikking staan en een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming.*' Tijdens de interviews en de klankbordgroep is er expliciet bij stilgestaan of duidelijk is wat alle op de zaak betrekking hebbende stukken zijn. Ondanks de beschikbare jurisprudentie⁴¹ was en is bij onze gesprekspartners niet duidelijk wat alle op de zaak betrekking hebbende stukken zijn. Dit kan namelijk ook verschillen per zaak (bv. bij niet-standaard woningen of bij niet-woningen). Gemeenten gebruiken onder meer ook luchtfoto's, observaties van 'het lopen van een rondje door de wijk', informatie over te koop staande woningen, informatieverzoeken aan nieuwe eigenaren en gegevens uit andere basisregistraties (Kadaster, BRP) om objectkenmerken en daarmee de waarde vast te stellen.⁴²

De verplichting van de op de zaak betrekking hebbende stukken in combinatie met de onduidelijkheid daarover biedt ncnp-bedrijven een extra mogelijkheid om in bezwaar- en beroepsprocedures het ontbreken van op de zaak betrekking hebbende stukken als aanvullende

³⁸ Zie <https://www.waarderingskamer.nl/woz-wijzer/controleren-woz-waarde/woz-taxatieverslag>.

³⁹ Zie <https://www.waarderingskamer.nl/voor-gemeenten/interactie/verantwoordingsdocument>.

⁴⁰ In de praktijk komen er dan niet vaak aanvullende verzoeken om stukken.

⁴¹ Zie bv. <https://pelsrijcken.nl/kennis/nadere-vuistregels-voor-op-de-zaak-betrekking-hebbende-stukken>.

⁴² Zie bv. <https://www.waarderingskamer.nl/woz-wijzer/uitleg-woz-waarde/hoe-wordt-de-woz-waarde-bepaald>.

grief mee te nemen om zo een veroordeling in de proceskosten te krijgen.⁴³ De uitvoeringsconsequenties zitten dan niet zozeer in het betalen van de proceskostenvergoeding, maar vooral in het extra werk in de voorbereiding door gemeenten om te checken en dubbelchecken of alle op de zaak betrekking hebbende stukken ook daadwerkelijk zijn verstrekt als een ncnp-bedrijf daar in een bezwaar- of beroepsprocedure om verzoekt.

Een tweede vraag ging over het aantal burgers en bedrijven die 'alle op de zaak betrekking hebbende stukken' op gaan vragen. Uit de interviews en klankbordgroep voor deze uitvoeringstoets komt naar voren dat het op dit moment gemiddeld tussen de 15 tot 30 minuten per dossier kost om te bepalen welke stukken op de zaak betrekking hebben en handmatig alle op de zaak betrekking hebbende stukken te verzamelen.⁴⁴ Als dit sporadisch moet worden gedaan (vergelijkbaar met de huidige situatie), dan is dit nog wel te doen met de huidige capaciteit en organisatie. Maar als de aantallen groter worden dan is dit niet meer te ondervangen met het handmatig afhandelen van de verzoeken. Stel dat er 354 duizend verzoeken komen (gelijk aan het aantal bezwaren voor woningen en niet-woningen in 2024) dan zou dat al een tijdsbesteding vragen tussen de 88,5 duizend tot 177 duizend uren of tussen de 65 en 130 fte met een kostenplaatje tussen de € 5,9 tot € 12,8 miljoen per jaar.⁴⁵ Bij dergelijke aantallen moet daarom gekeken worden naar ICT-oplossingen via bijvoorbeeld de gemeentelijke websites. De suggestie '*De uitvoeringslast is daarmee aanvaardbaar*' in de MvT lijkt de uitvoeringspraktijk in het gemeentelijk belastingdomein buiten beschouwing te hebben gelaten.⁴⁶

Gemeenten is gevraagd in hoeverre het uitvoerbaar is om inzage te geven in alle op de zaak betrekking hebbende stukken. Het oordeel van gemeenten is dat de verplichting om inzage te geven in alle op de zaak betrekking hebbende stukken niet uitvoerbaar is vanwege a) de onduidelijkheid over welke stukken beschikbaar gesteld dienen te worden én b) de in potentie grote aantallen waardoor het nodig is om eventuele verzoeken via ICT-oplossingen op te vangen. Zo'n ICT-oplossing kan zelf niet bepalen wat alle op de zaak betrekking hebbende stukken zijn en dan is het elementair dat er duidelijk is wat alle op de zaak betrekking hebbende stukken zijn. Voor ICT-

⁴³ Ncnp-bedrijven zijn normaal gesproken pas betrokken in de bezwaar- of beroepsfase.

⁴⁴ Het verzamelen van alleen het taxatieverslag, de matrix en het verantwoordingsdocument kost overigens substantieel minder tijd. Een concrete tijdsbesteding is hiervoor niet te geven.

⁴⁵ Bij de raming van de kosten is gebruik gemaakt van kengetallen uit Ministerie van BZK (2023), *Handleiding overheidstarieven 2024*. Het aantal productieve uren per fte is gelijk aan 1.364 uur. De kosten per fte zijn voor schaal 8 gelijk aan € 91.000 per jaar en voor schaal 9 gelijk aan € 99.000.

⁴⁶ De uitvoeringslasten kunnen alleen beperkt zijn als er niet of nauwelijks verzoeken om informatie worden gedaan. Als dat overigens het geval is, is het de vraag of hiervoor wel behoefte is en of het überhaupt nodig is om de wet dan op dit onderdeel aan te passen.

oplossingen is daarnaast niet alleen een mijndomein of website nodig (alle gemeenten hebben een website), maar is het vooral van belang dat informatie uit achterliggende systemen ontsloten wordt via de mijndomeinen. Het ontsluiten van informatie uit die achterliggende systemen via koppelingen of API's naar de gemeentelijke website vraagt om zeer substantiële investeringen.

De gemeenten zijn ook gevraagd of er alternatieve invullingen zijn van deze verplichting die wel (of beter) uitvoerbaar zijn. De respondenten hebben aangegeven dat wanneer alle op de zaak betrekking hebbende stukken voor de WOZ wordt afgebakend tot 'het taxatieverslag en het verantwoordingsdocument' deze verplichting wel uitvoerbaar is. In dat geval kunnen discussies met burgers en ncnp-bureaus over alle op de zaak betrekking hebbende stukken ook worden voorkomen. Ook dan heeft de oplossing overigens impact voor gemeenten, omdat nu nog maar een klein deel van de gemeenten met een verantwoordingsdocument werkt.

Het is daarom van essentieel belang dat de wetgever in de MvT bij het wetsvoorstel duidelijk opneemt en verder afbakt wat onder 'op de zaak betrekking hebbende stukken' moet worden verstaan (voor de WOZ-beschikking het taxatieverslag en het verantwoordingsdocument zodat het ook uitvoerbaar is voor gemeenten). Dit moet dan overigens niet alleen voor de WOZ-beschikking, maar voor alle belastingen die gemeenten heffen (bij bv. parkeerbelasting is dit mogelijk andere informatie zoals een foto van de geparkeerde auto). Bij deze afbakening per gemeentelijke heffing is het ook van belang om de uitvoerbaarheid in de overweging mee te nemen. Deze afbakening is ook relevant om te voorkomen dat er discussies met burgers, bedrijven en ncnp-bedrijven gaan ontstaan over wat alle op de zaak betrekking hebbende stukken zijn.

Randvoorwaarde: Geef duidelijkheid over wat alle op de zaak betrekking hebbende stukken voor de verschillende gemeentelijke heffingen zijn en neem deze afbakening ook op in de memorie van toelichting van de Awb. Bepaal vervolgens de reikwijdte van deze bepaling rekening houdend met de uitvoerbaarheid.

4.3.2. Evenredigheid

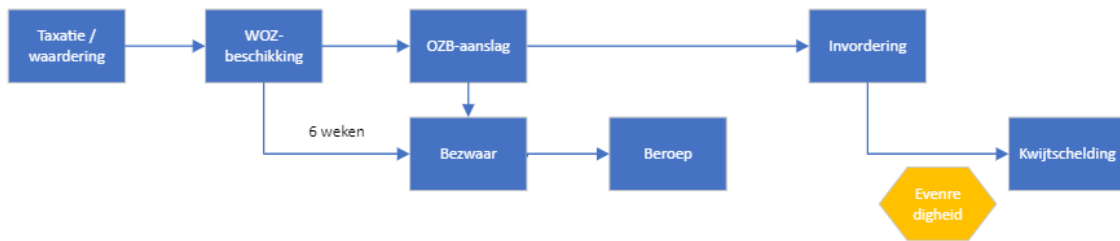
In artikel 3:4 lid 2 Awb wordt de bijzin 'ook indien het eerste lid de af te wegen belangen beperkt' toegevoegd. Het bestuursorgaan kan een onrechtvaardige uitkomst van strikte regeltoepassing bij gebonden bevoegdheden in formele wetten corrigeren, namelijk als de uitkomst van een belangenafweging leidt tot onevenredige benadeling van de burger. Het bestuursorgaan kan daarmee voortaan alle besluiten aan het evenredigheidsbeginsel toetsen. Artikel 3:4 Awb gaat luiden (wijziging in het blauw):

Artikel 3:4 Awb

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.**

Artikel 3:4 lid 2 Awb kan gevolgen hebben voor de gemeentelijke uitvoering op het gebied van de invordering en dan in het bijzonder bij het aanvragen van kwijtschelding. In de volgende figuur is dit gepresenteerd.⁴⁷

Figuur 4.4 Evenredigheid



Op grond van artikel 63 Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) kunnen burgers op dit moment al een hardheidsclausuleverzoek indienen als de belastingheffing een onbedoeld effect voor hen heeft. Burgers⁴⁸ kunnen ook kwijtschelding aanvragen op het moment dat zij een belastingschuld niet kunnen betalen. Bij een aanvraag voor kwijtschelding voor particulieren wordt onder meer gekeken naar het vermogen, de inboedel, de auto, vermogen (bankrekening), eigen woning (waarde minus hypotheek) en inkomen.⁴⁹ Iedere gemeente heeft hiervoor een aanvraagformulier dat de burger in kan vullen (veelal met enkele ja/nee vragen over bovenstaande punten). Na de aanvraag wordt informatie (over bv. inkomen en vermogen) opgehaald bij het Inlichtingenbureau om de antwoorden te toetsen waarna op de aanvraag wordt beslist. Bij een afwijzing van de aanvraag tot kwijtschelding is administratief beroep mogelijk, maar geen bezwaar conform de Awb.⁵⁰ Voor burgers die in eerdere jaren kwijtschelding hebben gekregen wordt – na

⁴⁷ Het vraagstuk van evenredigheid kan mogelijk ook een rol gaan spelen bij de WOZ-beschikking of de OZB-aanslag. Denk bv. aan de afbakening van bedrijfspanden. Dit is niet nader onderzocht in deze uitvoeringstoets.

⁴⁸ Kwijtschelding door ondernemers kent een ander regime (zie Leidraad Invordering 2008). Dat is in de uitwerking in deze paragraaf niet meegenomen.

⁴⁹ Zie ook artikel 26 van de Leidraad Invordering 2008.

⁵⁰ De wijziging van de Awb heeft geen gevolgen voor het administratief beroep.

het opvragen van informatie bij het Inlichtingenbureau - automatisch kwijtschelding verleend indien deze burgers nog steeds aan de voorwaarden voor kwijtschelding voldoen.

Samenhangend met de kwijtschelding maken gemeenten ook gebruik van de hardheidsclausule bij de invordering. Als de deurwaarder bij de invordering constateert dat de burger de belastingschuld niet kan betalen dan kan de deurwaarder de vordering 'buiten invordering stellen'. De deurwaarder maakt dan de afspraak met de burger dat de vordering buiten invordering wordt gesteld, waarbij de burger wel de verplichting heeft om het aan te geven als zijn situatie is gewijzigd waarna alsnog tot invordering en betaling kan worden overgegaan.

Bij de wijziging van artikel 3:4 lid 2 Awb zijn er verschillende interpretaties denkbaar voor de invulling van deze bepaling. Deze interpretaties leiden tot verschillende varianten voor de uitvoering.

- A. Wel uitbreiden dossier. In de bestaande formulieren voor de aanvraag van een kwijtschelding wordt een extra open vraag toegevoegd waar een burger zelf kan aangeven wat redenen zijn waarom het van belang is dat hij/zij kwijtschelding krijgt.
- B. Niet uitbreiden dossier. In de MvT is bij het schema van het toepassingsgebied van het evenredigheidsbeginsel opgenomen 'als uit het dossier blijkt'. Naar de letter van de MvT staat hier geen verplichting opgenomen om het bestaande dossier uit te breiden. Deze uitleg schuurt overigens wel enigszins met het dienstbaarheidsbeginsel. Als in het huidige aanvraagformulier alleen de antwoorden op enkele ja/nee vragen en geen vragen over bijzondere omstandigheden zitten, dan kan uit het huidige dossier nooit worden opgemaakt dat sprake is van bijzondere omstandigheden.

Een evenredigheidstoets moet worden gedaan als het dossier daar aanleiding voor geeft (met de vraag of het huidige dossier wel of niet moet worden uitgebreid) of indien een burger daarom verzoekt.

Bij de variant 'wel uitbreiden dossier' moet een gemeente eenmalig het aanvraagformulier aanpassen. Bij beide varianten moet eenmalig een nieuw kader (inhoud en proces) worden opgesteld voor het beoordelen van de onevenredigheid bij de kwijtschelding. Extra structurele werkzaamheden voor beide varianten zijn de werkzaamheden voor het beoordelen van de onevenredigheid (door een kleine groep medewerkers) en het duidelijk motiveren van het besluit. Respondenten is tijdens de interviews en de klankbordgroep gevraagd hoeveel tijd de beoordeling van de onevenredigheid gaat kosten, maar daar kwam geen eenduidig antwoord uit naar voren.

Een veel terugkerende vraag van gemeenten was 'in welke gevallen is het onevenredig als een burger niet in aanmerking komt voor kwijtschelding van een gemeentelijke belastingschuld?' Bij het

mogelijk intrekken van een uitkering of een toeslag vanwege een relatief kleine fout door een burger is daar nog wel een voorstelling bij te maken, maar bij het kwijtschelden van een belastingvordering van enkele honderden euro's is dat toch wel een ander verhaal. Voor het gemeentelijk belastingdomein bestaan hiervoor nog geen kaders; dergelijke kaders zijn wel van belang om een beeld te krijgen wat de wetgever bedoelt met een onevenredige uitkomst bij de gemeentelijke belastingheffing. Meer informatie over de kaders voor evenredigheid bij kwijtschelding biedt houvast voor zowel gemeenten, burgers als rechters.⁵¹ Zolang de wetgever hier niet duidelijk maakt wat zij hiermee bedoelt betekent dit dat iedere gemeente hier zelf een kader zal moeten opstellen.⁵²

Toepassing van het evenredigheidsbeginsel is alleen van toepassing als de aanvraag van de kwijtschelding wordt afgewezen.⁵³ Er zijn geen landelijke cijfers bekend van het aantal aanvragen voor kwijtschelding die op dit moment worden afgewezen. Voor de belastingsamenwerkingen Drechtsteden BSGR, GBLT, NBK en 21 waterschappen ging het in 2022 om 179.584 afwijzingen op kwijtscheldingsverzoeken.⁵⁴ Voor heel Nederland gaat dit dus om zeer substantiële aantallen. Er is ook niet bekend in hoeverre het aantal aanvragen voor kwijtschelding zal gaan stijgen als in het aanvraagformulier een extra open vraag wordt toegevoegd. Het is wel de verwachting van gemeenten dat de aantallen aantal hoger zullen zijn bij een uitbreiding van het dossier met een extra open vraag.

Tijdens de interviews en de klankbordgroep is de respondenten gevraagd of bovenstaande varianten wel of niet uitvoerbaar zijn. Het wel uitbreiden van het dossier door het toevoegen van een open vraag aan het aanvraagformulier is volgens de gemeenten niet uitvoerbaar. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat het opnemen van een extra vraag er naar verwachting toe leidt dat er a) meer aanvragen voor kwijtschelding zullen worden gedaan b) zonder kader om te beoordelen of sprake is van onevenredigheid bij de kwijtschelding van belastingvorderingen. Kort gesteld levert dit dus extra werk voor medewerkers op, waarbij niet duidelijk is wat een medewerker dan moet doen. Bij de variant zonder uitbreiding van het dossier zal het aantal aanvragen minder hoog zijn, maar blijft het tweede punt (ontbreken kader voor evenredigheidstoets bij de

⁵¹ Meer informatie over de kaders kan op verschillende manieren worden opgenomen, in de vorm van scherpe afbakeningen, in de vorm van een uitgebreide(re) toelichting of beschrijving, in de vorm van voorbeelden, etc.

⁵² Merk hierbij op: het is de vraag of de bestaande kaders voor het 'buiten invordering stellen' ook relevant zijn voor het toetsen van de evenredigheid bij de afwijzing van kwijtschelding.

⁵³ Het is niet duidelijk in hoeverre een beroep op evenredigheid (conform Awb) bij een afwijzing van een kwijtschelding überhaupt mogelijk is, aangezien alleen administratief beroep mogelijk is tegen een afwijzing van een kwijtschelding (valt buiten Awb-regime).

⁵⁴ Zie ook tabel 4.2 in paragraaf 4.1.

kwijtschelding) wel staan. Uit de MvT valt op dit moment niet ondubbelzinnig op te maken dat het niet nodig is om bestaande dossiers uit te breiden, het is daarom van belang dat de wetgever daar duidelijkheid over schept (zie de volgende gewenste vervolgactie).

Gewenste vervolgactie: Geef meer duidelijkheid of het nodig is om bestaande dossiers uit te breiden om te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel en neem deze informatie ook op in de memorie van toelichting van de Awb.

Als de wetgever het evenredigheidsbeginsel ook van toepassing wil laten zijn op de kwijtschelding van gemeentelijke belastingvorderingen dan is het minimaal van belang dat de wetgever daar in de MvT een specifieke beschouwing en kaders voor geeft zodat de medewerkers bij gemeenten ook handvatten krijgen voor de uitvoering.

Gewenste vervolgactie: Geef meer duidelijkheid over de kaders voor het beoordelen van onevenredigheid bij kwijtschelding van gemeentelijke belastingsschulden en neem deze kaders ook op in de memorie van toelichting van de Awb.

4.3.3. Verplicht onderzoek afdoening bezwaarschrift

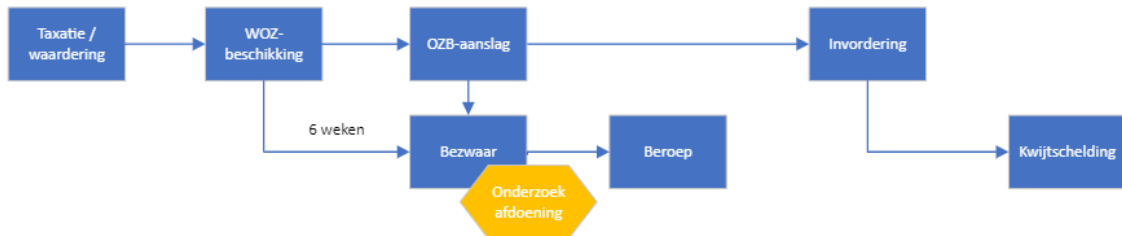
In het voorgestelde nieuwe artikel 7:1b Awb wordt de verplichting opgenomen om in overleg met de indiener van het bezwaarschrift te onderzoeken of aan het bezwaar tegemoet kan worden gekomen (zie MvT). Het nieuwe artikel gaat luiden:

Artikel 7:1b Awb

1. Het bestuursorgaan onderzoekt in overleg met de indiener van het bezwaarschrift en eventuele andere belanghebbenden de mogelijkheden voor afdoening van het bezwaar.
2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien:
 - a. met de indiener na de bekendmaking van het bestreden besluit reeds overleg is gevoerd;
 - b. de indiener geen prijs stelt op het onderzoek;
 - c. de indiener langdurig onbereikbaar is;
 - d. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

De huidige bezwaarprocedure in afdeling 7.2 Awb is door de wetgever bedoeld als een laagdrempelige oplossingsgerichte procedure. Met dit artikel wordt de informele oplossingsgerichte manier van het behandelen van bezwaren verankerd in de Awb. Een bestuursorgaan dient eerst in overleg te treden met de indiener van het bezwaar om te bezien op welke wijze het bezwaar het beste kan worden behandeld. Door dit contact kunnen mogelijk formele bezwaarprocedures worden voorkomen. In de volgende figuur is deze verplichting gepresenteerd in het huidige proces.

Figuur 4.5 Verplicht onderzoek afdoening bezwaarschrift



Het in alle gevallen onderzoeken van de informele afdoening van het bezwaar is in het gemeentelijk belastingdomein geen gemeengoed. In 2022 heeft de VNG een nieuwe modelverordening voor de behandeling van bezwaarschriften opgesteld.⁵⁵ In deze modelverordening is in artikel 3 (Vooronderzoek en informele behandeling) opgenomen:

Artikel 3 Modelverordening voor de behandeling van bezwaarschriften

1. Het bestuursorgaan onderzoekt of het bezwaarschrift informeel kan worden afgehandeld alvorens het verder in behandeling te nemen.
2. De informele aanpak start door kort na binnenkomst van het bezwaarschrift hierover contact op te nemen met de bezwaarmaker en de voorbereider van het primaire besluit.
3. Als het bezwaar in der minne wordt geschikt, legt het bestuursorgaan de gemaakte afspraken schriftelijk vast en neemt het zo nodig een nieuw besluit.

De aanwezigheid van een specifieke bepaling in een modelverordening wil overigens niet zeggen dat alle gemeenten deze bepaling uit de modelverordening ook hebben overgenomen in hun eigen verordening. Uit de interviews met de gemeenten kwam naar voren dat er in het belastingdomein soms contact wordt opgenomen met indieners van een bezwaar indien dat nodig of nuttig is voor de afhandeling van het bezwaar (dit is een afweging van de behandelaar van het bezwaar). Ongeveer de helft van de ontvangen bezwaren wordt ingediend door een ncnp-bedrijf en ncnp-bedrijven doen in hun bezwaar nagenoeg altijd het verzoek om gehoord te worden.⁵⁶ In dat geval is er wel contact met de indiener van het bezwaar al heeft dat op dit moment een ander karakter dan het onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor een informele afdoening van het bezwaar.

⁵⁵ Zie: <https://vng.nl/nieuws/nieuwe-modelverordening-voor-behandeling-bezwaarschriften>.

⁵⁶ Het horen kan leiden tot een hogere proceskostenvergoeding. In de MvT is aangegeven 'dat een professioneel gemachtigde in het belang van zijn cliënt de geboden mogelijkheid (voor informele afdoening) zal aangrijpen'. Het is niet duidelijk wat het betekent voor de proceskostenvergoeding van een ncnp-bedrijf indien er een informele afdoening tot stand komt.

Na de inwerkingtreding van artikel 7:1b Awb komen er verschillende taken bijkomen voor de medewerkers die het bezwaar afhandelen. Het betreft hier:

1. Voorbereiden contact.
2. Contact opnemen met de bezwaarmaker.
3. Onderzoek informele afdoening in overleg met bezwaarmaker.
4. Documenteren resultaat onderzoek.

Bij het voorbereiden van het telefonisch contact met de bezwaarmaker is het nodig dat de behandelaar van het bezwaar inhoudelijk op de hoogte is van het dossier en het bezwaar voordat de behandelaar contact opneemt. Als het contact schriftelijk is wordt het voorbereiden tussen stap 2 en stap 3 uitgevoerd (bij schriftelijk contact is deze voorbereiding alleen relevant als de indiener van het bezwaar heeft aangegeven open te staan voor informele afdoening). Voor de informele behandeling van het bezwaar is het ook nodig om kennis te hebben van het dossier en het bezwaar; het verplichte onderzoek voor afdoening leidt per saldo wel tot een stijging van de totale tijdsbesteding om kennis te nemen van het dossier en het bezwaar als het niet tot een informele afdoening komt (2x kijken naar het dossier waarbij er ook enige tijd zit tussen het contact opnemen en de feitelijke afhandeling van bezwaar). Bij het telefonisch benaderen zijn er ook praktische uitvoeringsproblemen zoals het niet altijd beschikken over het telefoonnummer van de indiener van het bezwaar of het niet kunnen bereiken van de indiener van het bezwaar (hoe vaak en lang moet de medewerker het dan blijven proberen?).

Afhankelijk van het resultaat van het onderzoek volgt daarna een minnelijke afdoening (is ook een beslissing op het bezwaar) of een vervolg van de formele bezwaarprocedure.

Met betrekking tot de praktische invulling van de verplichtingen om te onderzoeken of afdoening mogelijk is zijn uit de gesprekken met de gemeenten verschillende interpretaties naar voren gekomen leidend tot verschillende mogelijke varianten voor de uitvoering:⁵⁷

- A. Alle indieners van bezwaar (burgers, bedrijven, ncnp-bedrijven) telefonisch benaderen.⁵⁸
- B. Alle indieners van bezwaar (burgers, bedrijven, ncnp-bedrijven) schriftelijk benaderen.

⁵⁷ Hierbij dient opgemerkt te worden dat niet duidelijk is of de betreffende invulling van de varianten aansluit bij de bedoeling van de wetgever. In de MvT is bijvoorbeeld opgenomen over de wijze van het contact 'Maar andere methoden zijn ook denkbaar.' Het is niet duidelijk of schriftelijk contact ook onder deze alternatieve methoden valt.

⁵⁸ In het artikel is ook opgenomen dat 'eventuele andere belanghebbenden' ook betrokken moeten worden bij dit onderzoek. Dit maakt de praktische uitvoering van deze verplichting nog complexer en hogere uitvoeringskosten, al is dit niet nader uitgewerkt in deze paragraaf.

- C. Alleen burgers en bedrijven telefonisch benaderen.⁵⁹
- D. Alleen burgers en bedrijven schriftelijk benaderen.

De respondenten is in de interviews en de klankbordgroep gevraagd hoeveel tijd het gemiddeld per dossier kost om een onderzoek voor de afdoening van een bezwaarschrift uit te voeren (de stappen 1 tot en met 4). Daaruit kwam een gemiddelde tijdsbesteding tussen de 30 en 60 minuten naar voren, waarbij verschillende respondenten ook aangaven dat deze tijdsbesteding ook hoger uit kan vallen. Dit is de extra tijdsbesteding voor het onderzoek, daarna volgt nog de tijdsbesteding voor de behandeling van het bezwaar (wat mogelijk maar niet noodzakelijk) wel iets minder tijd kan kosten.

De uitvoeringskosten zijn afhankelijk van het aantal onderzoeken en contacten. Als voor alle bezwaren onderzoek (varianten A en B) moet worden gedaan en contact moet worden opgenomen dan moet in totaal 354 duizend keer contact worden opgenomen, als alleen onderzoek moet worden gedaan bij burgers en bedrijven (varianten C en D) dan betekent dit dat iets meer dan 178 duizend keer contact moet worden opgenomen. Gegeven een tijdsbesteding per onderzoek tussen de 30 en 60 minuten is hiervoor tussen de 130 en 260 fte extra nodig (iedereen benaderen) of tussen de 65 en 130 fte (alleen burgers en bedrijven). Dit kan dan leiden tot extra uitvoeringskosten tussen de € 12 miljoen en € 26 miljoen om dit onderzoek te doen met alle bezwaarmakers of extra uitvoeringskosten tussen de € 6 miljoen en € 13 miljoen om dit onderzoek te doen met alleen burgers en bedrijven. Ter vergelijking: de uitvoeringskosten voor de Wet WOZ waren in 2023 gelijk aan € 233 miljoen.⁶⁰

Daarbij speelt ook nog dat het - vanwege het dienstbaarheidsbeginsel - logisch is dat dit onderzoek relatief kort na het indienen van het bezwaarschrift (enkele weken?⁶¹) wordt uitgevoerd. Op dit moment hebben gemeenten tot het einde van het kalenderjaar de mogelijkheid om te reageren op een bezwaarschrift, waardoor werkzaamheden over het jaar uitgesmeerd kunnen worden. Als dit onderzoek kort na het indienen moet worden uitgevoerd ontstaat er een nieuwe piekbelasting bij

⁵⁹ In variant C en D worden ncnp-bedrijven niet benaderd. In de MvT is hierover het volgende opgenomen 'Maar het voorstel om van die contactverplichting af te zien als het bezwaar is ingediend door een professioneel gemachtigde (*in het belastingdomein ncnp-bedrijven*) is niet opgevolgd.' Er kan echter worden beargumenteerd dat het onderzoek voor de afdoening ook gedaan kan worden tijdens het horen (waar ncnp-bedrijven nagenoeg altijd om verzoeken in hun bezwaar). In dat geval is het dan wellicht niet nodig om nog een keer apart contact op te nemen voor het onderzoek van de afdoening.

⁶⁰ Zie Waarderingskamer (2024), *Staat van de WOZ 2024*.

⁶¹ In de MvT is aangegeven dat een minnelijke afdoening in veel gevallen binnen de beslistermijn kan en dat geen opschorting nodig is. In het belastingdomein is de beslistermijn tot het einde van het kalenderjaar, maar het komt dan wel wat vreemd over als een gemeente in november van een kalenderjaar contact opneemt voor onderzoek naar afdoening van een in april ingediend bezwaar (vandaar dat een kortere periode tussen bezwaar en onderzoek voor afdoening voor de hand ligt).

behandelaars tijdens en kort na de bezwaarperiode. Alle gemeenten in Nederland krijgen met dezelfde piekbelasting te maken, waardoor het nog lastiger is om voldoende mensen te vinden die de werkzaamheden uit kunnen voeren.

De respondenten is tijdens de klankbordgroep gevraagd om aan te geven in hoeverre het verplicht onderzoeken van een informele afdoening uitvoerbaar is. Conclusie van de gemeenten was dat het verplicht onderzoeken van afdoening bij alle bezwaren niet uitvoerbaar is, bij het verplicht onderzoeken van afdoening bij de bezwaren van burgers en bedrijven zelf is de conclusie minder eenduidig (het informeren van burgers en bedrijven scoort ongeveer halverwege tussen het oordeel wel uitvoerbaar en niet uitvoerbaar). De belangrijkste redenen waarom het niet uitvoerbaar is om bij alle bezwaren afdoening te onderzoeken hangt samen met de grote aantallen onderzoeken die mogelijk in een korte periode moeten worden gedaan (dit leidt tot een te grote piekbelasting).

Wellicht zijn de extra uitvoeringskosten te dekken met financiering vanuit de Rijksoverheid, maar dan is het nog de vraag of er voldoende behandelaars van de bezwaren bij kunnen komen om uitvoering te geven aan deze verplichting (vanwege de grote krapte op de arbeidsmarkt).

Randvoorwaarde: Bepaal de reikwijdte van deze bepaling rekening houdend met de uitvoerbaarheid. Zorg vervolgens voor voldoende financiële middelen - conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet - voor een adequate dekking van de extra uitvoeringskosten van het verplicht onderzoeken voor de afdoening én zorg voor voldoende mensen die het werk uit kunnen voeren als het in het gemeentelijk belastingdomein verplicht wordt om de afdoening van bezwaarschriften te onderzoeken.

4.3.4. Vaker horen bij financiële beschikkingen

In artikel 4:12 Awb wordt een nieuwe tweede lid ingevoegd. Daarin staat opgenomen wanneer de uitzondering op de hoorplicht uit het eerste lid niet geldt. Het nieuwe artikel 4:12 gaat luiden (wijziging in het blauw):

Artikel 4:12 Awb

1. Het bestuursorgaan kan toepassing van de artikelen 4:7 en 4:8 voorts achterwege laten bij een beschikking die strekt tot het vaststellen van een financiële verplichting of aanspraak indien:
 - a. tegen die beschikking bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld, en
 - b. de nadelige gevolgen na bezwaar of administratief beroep volledig ongedaan kunnen worden gemaakt.

2. Het eerste lid geldt niet bij een beschikking die door de geadresseerde niet wordt voorzien en waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan vermoeden dat de beschikking aanmerkelijke gevolgen heeft voor diens directe bestedingsruimte.
3. Het eerste lid geldt niet bij een beschikking die strekt tot:
 - a. het op grond van artikel 4:35 of met toepassing van artikel 4:51 weigeren van een subsidie;
 - b. het op grond van artikel 4:46, tweede lid, lager vaststellen van een subsidie, of
 - c. het intrekken of ten nadele van de ontvanger wijzigen van een subsidieverlening of een subsidievaststelling.

Door de toevoeging van nieuwe tweede lid kan het toepassen van de hoorplicht in minder gevallen achterwege worden gelaten bij beschikkingen die strekken tot het lager vaststellen van een financiële aanspraak of voorschot.⁶² Het voorstel in de MvT is *'om de hoorplicht ook toe te passen bij een voor de geadresseerde nadelige financiële beschikking, als deze door de geadresseerde niet wordt voorzien en deze direct van invloed is op de bestedingsruimte van de geadresseerde.'* Tegelijk is in de MvT ook opgenomen *'De uitzondering op de hoorplicht in artikel 4:12 Awb is immers met name opgenomen met het oog op het belastingrecht en het sociale zekerheidsrecht, waar een hoorplicht voor alle financiële beschikkingen in verband met de zeer grote aantallen beschikkingen een te grote belasting voor de bestuursorganen zou opleveren. In de meeste gevallen blijft de uitzondering gehandhaafd, alleen bij directe impact op de aanwezige bestedingsruimte moet alsnog worden gehoord.'* en *'Ook na deze wijziging blijft de uitzondering van artikel 4:12, eerste lid, Awb van toepassing op verreweg de meeste beslissingen die in het belastingrecht en het sociale zekerheidsrecht worden genomen.'*

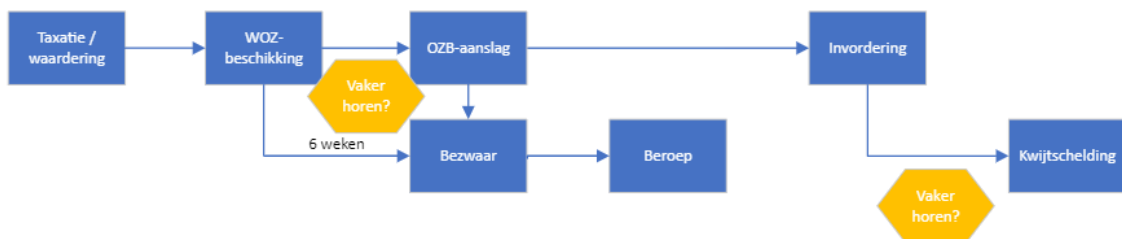
Deze wijziging leidt tot veel vragen bij de geïnterviewde professionals bij gemeenten. In het bijzonder vanwege de onderstreepte passages in de voorgaande alinea. 'In de meeste gevallen' en 'verreweg de meeste beslissingen' geven aan dat er situaties zijn in het belastingrecht dat wel gehoord moet worden. In het artikel is opgenomen 'bij een beschikking die door de geadresseerde niet wordt voorzien' en 'dat de beschikking aanmerkelijke gevolgen heeft voor diens directe bestedingsruimte.' Niet iedere burger⁶³ zal een belastingaanslag of WOZ-beschikking aan zien komen. En een belastingaanslag of WOZ-beschikking kan heel goed aanmerkelijke gevolgen hebben voor iemands bestedingsruimte (en moet dan gekeken worden naar inkomen of vermogen).

⁶² Merk op: Het horen voordat een beschikking wordt opgesteld (onderwerp van dit artikel) is niet hetzelfde als het op verzoek horen als een bezwaar is ingediend.

⁶³ In de MvT is verduidelijkt dat artikel 4:12 lid 2 Awb alleen geldt voor burgers 'Naar zijn aard heeft deze uitzondering altijd betrekking op natuurlijke personen.'

Op basis van het wetsvoorstel en de MvT zijn meerdere interpretaties denkbaar van het vaker horen bij financiële beschikkingen (voor het opleggen van de beschikking of bij het afwijzen van de kwijtschelding). Er is een redenering op te stellen dat gehoord moet worden bij (bepaalde) beschikkingen en ook dat gehoord moet worden als er geen kwijtschelding wordt verleend. Dit is weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 4.6 Vaker horen bij financiële beschikkingen



Uit de interviews met de gemeenten kwamen verschillende interpretaties naar voren waarbij mogelijk gehoord dient te worden. Afhankelijk van deze interpretaties kan dat leiden tot verschillende varianten in de uitvoering:

- A. Niet horen bij gemeentelijke belastingen;
- B. Horen bij eerste financiële beschikking;
- C. Horen bij wegvallen kwijtschelding.

Variant A is gebaseerd vanuit de gedachte dat alle burgers kunnen voorzien dat zij gemeentelijke belastingen moeten betalen en dat de bedragen van de gemeentelijke belastingen niet dusdanig hoog zijn dat deze aanmerkelijke gevolgen hebben voor de bestedingsruimte van burgers.⁶⁴ Deze interpretatie volgt overigens niet ondubbelzinnig uit de tekst van het wetsvoorstel en de MvT.

Een andere interpretatie is dat de allereerste keer dat een burger een financiële beschikking van de gemeente (belastingaanslag) ontvangt⁶⁵ deze mogelijk niet wordt voorzien en dat het dan nodig zou zijn om te horen (variant B). Een andere financiële beschikking die mogelijk niet wordt voorzien hangt samen met de automatische kwijtschelding. Voor burgers, die het voorgaande jaar kwijtschelding hebben gekregen, wordt automatisch kwijtschelding aangevraagd. Als uit informatie

⁶⁴ In de wetsvoorstel dat voorlag in de preconsultatie werd hier een drempelbedrag van € 1.500 genoemd, die in de huidige versie overigens is geschrapt. De bedragen van gemeentelijke belastingen zijn over het algemeen substantieel lager.

⁶⁵ Denk bv. aan burgers die net een huis hebben gekocht, burgers die vanuit het buitenland in Nederland zijn komen wonen, burgers die net verhuisd zijn, etc.

van het Inlichtingenbureau blijkt dat een burger toch niet meer in aanmerking komt voor deze kwijtschelding (bv. omdat de betreffende burger werk heeft) dan kan het niet krijgen van deze kwijtschelding mogelijk onvoorzien zijn (en dat het dan nodig zou zijn om te horen, variant C).

Het horen kan schriftelijk, telefonisch of in persoon. Werkzaamheden die hierbij komen kijken zijn het maken van een afspraak⁶⁶, het voorbereiden van het horen (inlezen in het dossier), het horen zelf en het vastleggen en terugkoppelen van de resultaten van het horen. Tijdens de interviews en de klankbordgroep is de respondenten gevraagd hoeveel tijd gepaard gaat met het horen en daaruit kwam naar voren dat het horen bij een financiële beschikking gemiddeld tussen de 30 en 60 minuten per dossier zou kosten (met ook waarnemingen met een lagere tijdsbesteding en een hogere tijdsbesteding). Er is niet bekend hoe vaak er mogelijk gehoord zou moeten worden bij variant B en variant C, daarom is het ook niet goed mogelijk om de totale uitvoeringskosten hiervan te ramen.

De respondenten is tijdens de klankbordgroep gevraagd om aan te geven in hoeverre het vaker horen bij financiële beschikkingen uitvoerbaar is. Conclusie van de gemeenten was dat het vaker horen bij financiële beschikkingen bij de eerste beschikking niet uitvoerbaar is, het vaker horen bij het wegvallen van kwijtschelding scoort weliswaar iets beter maar nog steeds in het spectrum van niet uitvoerbaar. Een belangrijke reden waarom dit niet uitvoerbaar is heeft er mee te maken dat het met de bestaande systemen niet goed mogelijk is om vast te stellen wie voor het eerst een beschikking ontvangt los van de in potentie grote aantallen in combinatie met de tijdsbesteding per dossier.

Uit de ambtelijke reactie van het Ministerie van BZK en het Ministerie van JenV op tussenresultaten van deze uitvoeringstoets kwam naar voren dat het vaker horen bij financiële beschikkingen niet van toepassing is bij reguliere belastingaanslagen. In dat geval is variant A van toepassing en is er geen impact voor gemeenten. Het is dan wel van belang dat de wetgever ondubbelzinnig opneemt in de MvT dat deze verplichting niet van toepassing is op het gemeentelijke belastingdomein, zodat daar geen verwarring over is bij de gemeentelijke uitvoering.

⁶⁶ Het kan nodig zijn om een afspraak te maken (als het niet uitkomt op het moment dat de medewerker van de gemeente belt) of meerwaarde hebben voor de burger om een afspraak te maken (zodat de burger zich inhoudelijk en mentaal ook kan voorbereiden op het gesprek).

Randvoorwaarde: Maak duidelijk in welke concrete gevallen vaker horen bij financiële beschikkingen verplicht wordt en neem het in de memorie van toelichting ondubbelzinnig op als/dat gemeentelijke belastingen niet onder de reikwijdte van deze verplichting valt.

4.3.5. Overige onderwerpen

Naast de eerder in dit hoofdstuk opgenomen wijzigingen zijn er in de gesprekken ook nog andere onderwerpen naar voren gekomen die mogelijk tot impact en uitvoeringsconsequenties leiden in het belastingdomein. Deze zijn hieronder kort aangestipt.

Dienstbaarheidsbeginsel

Het dienstbaarheidsbeginsel leidt tot verschillende reacties in het belastingdomein. In veel gesprekken komt terug dat de medewerkers nu al dienstbaar handelen. Tegelijk wordt met een verwijzing naar het 'Handvest overheid-burger'⁶⁷ aangegeven dat het vanwege de grote aantallen bezwaren in het belastingdomein praktisch niet mogelijk is om binnen een week persoonlijk contact op te nemen als een burger een klacht of bezwaarschrift heeft ingediend (zie punt 10 uit het Handvest).

Respondenten zien wel het volgende risico. Het is denkbaar dat onvoldoende dienstbaarheid - als dienstbaarheid in de wet wordt verankerd - standaard als aanvullende grief in bezwaar en beroep⁶⁸ wordt opgenomen (met een kans op een proceskostenvergoeding voor ncnp-bedrijven). Het opnemen van dienstbaarheid in de Awb biedt mogelijk nieuwe extra aanknopingspunten voor oneigenlijk gebruik door ncnp-bedrijven.⁶⁹ Per saldo leidt dit dan niet tot meer bezwaren, maar dit kan gemeenten wel meer tijd gaan kosten voor de reactie op het bezwaar of beroep aan te tonen dat wel dienstbaar is gehandeld. Het opnemen van dienstbaarheid in de wet kan leiden tot nieuwe discussies met burgers, bedrijven en ncnp-bedrijven over dienstbaarheid. Inhoudelijk gezien leidt dit niet tot een ander resultaat, maar het kost dan wel meer tijd om tot hetzelfde resultaat te komen.

Een meer concreet issue hierbij hangt samen met de proceskostenvergoeding. Gemeenten moeten een beschikking afgeven met daarin één WOZ-waarde (artikel 17 Wet waardering onroerende zaken). In de praktijk is een WOZ-waarde een resultaat van een zo goed mogelijke 'schatting' van

⁶⁷ Zie <https://verenigingbestuursrecht.nl/wp-content/uploads/2023/06/Handvest-overheid-burger.pdf>.

⁶⁸ Het is niet de verwachting dat burgers of bedrijven in beroep zullen gaan als er niet voldoende dienstbaar is gehandeld. Dienstbaarheid kan mogelijk wel als aanvullende grief worden meegenomen in beroep worden meegenomen.

⁶⁹ Zie ook paragraaf 4.1.

de WOZ-waarde, waarbij de beschikte WOZ-waarde zich bevindt in een bandbreedte, waarbij andere WOZ-waarden binnen de bandbreedte ook goed zijn. De tegenstrijdigheid tussen bedrag en bandbreedte wordt aangeduid als de WOZ-paradox.⁷⁰ Ncnp-bedrijven maken gebruik van dit verschil tussen wet en praktijk door in bezwaar te wijzen op een andere (veelal lagere) goede WOZ-waarde binnen de bandbreedte. De gemeente kan dan vaak niet anders doen dan het bezwaar toewijzen, waardoor ook een aanspraak ontstaat op een proceskostenvergoeding. Door verschillende open bepalingen in het wetsvoorstel, waaronder dienstbaarheid (maar ook bv. evenredigheid of alle op de zaak betrekking hebbende stukken), lopen gemeenten het risico dat ncnp-bedrijven in bezwaar (en beroep) een alternatieve invulling voorstellen die eveneens als dienstbaar of evenredig kan worden aangemerkt.

Verduidelijking reikwijdte hoorplicht

In verschillende interviews is de verduidelijking van de reikwijdte van de hoorplicht aan de orde gekomen. In artikel 25 Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) is opgenomen dat de belanghebbende - in afwijking van artikel 7:2 Awb - alleen wordt gehoord op verzoek. Het is niet duidelijk in hoeverre artikel 25 AWR blijft bestaan. Een belangrijk verschil tussen 'horen op verzoek' en het 'in de gelegenheid stellen van alle belanghebbenden om gehoord te worden' is dat in het laatste geval een meer proactieve houding van de gemeente wordt gevraagd.⁷¹

Bij de bespreking kwamen in het bijzonder onduidelijkheden naar voren over bepaalde specifieke belanghebbenden (zoals erven van, huurder/verhuurder) en praktische problemen met betrekking tot het bereiken van deze belanghebbenden. Daarbij is nog wel een verdere verduidelijking in de MvT gewenst of degene tot wie het bestreden besluit is gericht ook gehoord moet worden als degene tot wie het bestreden besluit is gericht wordt vertegenwoordigd door een gemachtigde of ncnp-bedrijf (de indiener van het bezwaar).

Bestuursrechtelijke geldschulden

In artikel 4:101 Awb worden de in rekening te brengen kosten (wettelijke rente) beperkt als wegens een gebrek aan betalingsruimte een betalingsregeling is getroffen of de betaling is geschorst. Deze bepaling gaat gelden voor natuurlijke personen, maar ook voor rechtspersonen of persoonsvennootschappen. Op dit moment is het al standaard gebruik dat er geen wettelijke rente

⁷⁰ Kamerstukken II (2012-2013), 33 462 nr. 3.

⁷¹ Er is ook een uitleg denkbaar dat hier eigenlijk geen verschil is, in dat geval is het van belang dat duidelijk in de MvT wordt opgenomen dat horen op verzoek een passende invulling is van deze bepaling uit het wetsvoorstel.

in rekening wordt gebracht bij betalingsregelingen voor natuurlijke personen, maar er wordt in het algemeen wel wettelijke rente in rekening gebracht bij betalingsregelingen voor rechtspersonen en personenvennootschappen.

Gemeenten voorzien uitvoeringsproblemen bij deze bepaling: Het is niet duidelijk hoe een gemeente op een goede (en enigszins efficiënte) manier bij een verzoek om een betalingsregeling kan vaststellen of een rechtspersoon of personenvennootschap een gebrek aan betalingsruimte heeft. Welk kader daarvoor te hanteren? Is een motivatie bij zo'n verzoek nodig en wanneer is dit voldoende? Welke bewijsstukken moeten worden aangeleverd? Moet de gemeente dan de jaarrekening controleren of een boekenonderzoek doen? Een te lage drempel qua bewijslast is ook ongewenst, omdat hier dan mogelijk relatief vaker een beroep op kan worden gedaan door rechtspersonen of personenvennootschappen (en dat leidt mogelijk ook weer tot een oneerlijke concurrentie). Het is gewenst dat de wetgever hier meer duidelijkheid over geeft.

4.4. Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de conclusies en aanbevelingen van de impact en uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel voor het belastingdomein gepresenteerd. De wijzingen met in potentie de grootste impact in belastingdomein zijn op de zaak betrekking hebbende stukken, evenredigheid, verplicht onderzoek afdoening bezwaarschrift en vaker horen bij financiële beschikkingen. Deze wijzigingen vragen om meer maatwerk, terwijl de besluitvorming in het belastingdomein nu veelal het karakter heeft van bulkbeschikkingen vanwege de grote aantallen besluiten (met jaarlijks miljoenen beschikkingen en honderdduizenden bezwaren). Meer maatwerk vraagt dan om relatief grote veranderingen ten opzichte van de huidige uitvoeringspraktijk.

Het is nog niet altijd duidelijk of verschillende bepalingen ook betrekking hebben op het gemeentelijk belastingdomein en hoe bepaalde bepalingen moeten worden uitgelegd. Bij een bepaalde (juridische mogelijke) uitleg zijn hierboven genoemde bepalingen niet uitvoerbaar of leiden deze tot zeer hoge uitvoeringskosten voor gemeenten. Als bepalingen niet uitvoerbaar zijn, dan is het van belang dat er een uitzondering komt voor het gemeentelijke belastingdomein of dat de bepaling wordt gewijzigd naar een wel uitvoerbare variant. Als bepalingen leiden tot hoge uitvoeringskosten, dan is het van belang dat er voldoende dekking is voor de extra uitvoeringskosten (conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet).

Het was slechts mogelijk om van enkele onderdelen van het wetsvoorstel een illustratieve raming van de extra uitvoeringskosten te maken (in de vorm van extra tijdsbesteding van medewerkers). Daarmee is een deel van de totale extra uitvoeringskosten op dit moment in beeld. Kosten voor ICT

zijn in deze fase nog helemaal niet te becijferen. Uit de in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers komt wel naar voren dat - afhankelijk van de uitleg van bepalingen uit het wetsvoorstel - de kosten zeer substantieel kunnen zijn. Voorbeelden laten bedragen zien van tientallen miljoenen euro's per jaar.

Daarbij kunnen - afhankelijk van de situatie - uitvoeringsconsequenties mogelijk ook worden voorkomen. Als de uitleg van gemeenten past binnen de kaders van hetgeen is opgenomen over de betreffende bepaling in het wetsvoorstel en de MvT ('het kan op die manier worden uitgelegd') en leidt tot een onbedoeld resultaat in de ogen van de wetgever dan hoeft de bepaling nog niet tot uitvoeringsconsequenties te leiden. Uitvoeringsconsequenties kunnen dan namelijk worden voorkomen als de wetgever expliciet in de MvT benoemt dat de bepaling niet op die manier moet worden uitgelegd (gewenste vervolgactie voor de wetgever).

Ondanks mogelijk substantiële uitvoeringskosten zijn de effecten van het wetsvoorstel beperkt, onder meer omdat er al hardheidsclausules zijn voor de belastingheffing en de invordering waarmee op een later moment in de tijd deels hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met het wetsvoorstel. Daarnaast zijn er in het belastingdomein verschillende alternatieve ontwikkelingen - toegespitst op de specifieke problemen in het belastingdomein - om de relatie tussen burger en overheid te verbeteren zoals de voormelding en de mogelijkheid om te bellen voor vragen voordat een bezwaar is ingediend.

Het is voor het belastingdomein als eerste nodig dat de wetgever aanscherpt of bepaalde bepalingen ook van toepassing zijn op het gemeentelijk belastingdomein (evenredigheid, verplicht onderzoek afdoening, verplicht horen bij financiële beschikkingen). Daarna is een verder aanscherping nodig over specifieke begrippen (op de zaak betrekking hebbende stukken, evenredigheid, etc.) zodat er een beter beeld is welke van de in dit rapport geschetste varianten van toepassing is. Bij de verdere uitwerking van de bovenstaande punten is het vanzelfsprekend ook relevant dat rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid bij gemeenten.

Een serieus uitvoeringsrisico in het belastingdomein is dat het wetsvoorstel meer mogelijkheden biedt voor oneigenlijk gebruik door ncnp-bedrijven. Door verschillende open bepalingen in het wetsvoorstel, waaronder dienstbaarheid, evenredigheid etc., lopen gemeenten het risico dat ncnp-bedrijven in bezwaar (en beroep) een alternatieve invulling voorstellen die eveneens als dienstbaar of evenredig kan worden aangemerkt waardoor mogelijk wel een aanspraak ontstaat op een proceskostenvergoeding. Deze extra mogelijkheden kunnen leiden tot uitvoeringsconsequenties, omdat gemeenten meer tijd kwijt zijn aan het reageren op (meer grieven in) bezwaren en aan het voorbereiden op beroepszaken.

5. Fysiek domein

5.1. Introductie fysiek domein

Het fysieke domein kent een breed scala aan dossiers: groen, beheer openbare ruimte, wonen, ruimtelijke ontwikkeling, milieu, duurzaamheid, klimaat en energie, natuur, mobiliteit, water. Omdat in een gemeentelijke uitvoeringstoets doorgaans vertegenwoordigers van circa 15 gemeenten worden gesproken, betekent dit dat het onmogelijk is vertegenwoordigers uit alle segmenten te spreken binnen de onderzoeksperiode van deze uitvoeringstoets. Wij hebben ons dan ook voornamelijk gefocust op personen die actief zijn binnen de dossiers wonen en ruimtelijke ontwikkeling, omdat de Awb in deze domeinen een zeer voorname rol speelt.

Organisatie van de gemeentelijke uitvoering

In de gemeentelijke uitvoering zien we verschillende inrichtingsvormen van het fysiek domein. Sommige gemeenten hebben hun taken rondom bouw- en woningtoezicht uitbesteed aan Omgevingsdiensten, andere regelen dit binnen de eigen organisatie. Daarnaast zijn gemeenten wettelijk verplicht hun taken op het gebied van milieu uit te laten voeren door een Omgevingsdienst.

Gemeentelijke besluitvorming in het fysiek domein en aantallen besluiten

In het fysieke domein is doorgaans sprake van twee type besluiten. Het betreft zowel besluitvorming zonder als mét voorafgaande aanvraag/interactie tussen burger/bedrijf. Voorbeelden van eerstgenoemde zijn:

- Verkeersbesluiten
- Evenementenbesluiten
- Besluiten in het kader van Wet Voorkeursrecht Gemeenten
- Kostenbeschikking voor 'spoedeisende bestuursdwang' over verkeerd aangeboden huisvuil

Voorbeelden van laatstgenoemde zijn besluiten in het kader van:

- Bouwen en wonen (incl. kamerbewoning)
- Parkeren
- Groen (bijv. kapvergunningen)
- Milieu (omgevingsvergunningen, milieuzonering)

Uit de bovenstaande opsomming blijkt een rijke schakering van soorten besluiten. Het is dan ook niet mogelijk gebleken om de totaalaantallen van besluiten in het fysieke domein per gemeente of op landelijk niveau vast te stellen. Om toch enigszins gevoel te krijgen bij de orde van grootte van de extra uitvoeringskosten als gevolg van dit wetsvoorstel voor de wijzigingen met de grootste

uitvoeringsconsequenties, nemen wij bij de berekening het aantal verleende bouw- en woningvergunningen door Nederlandse gemeenten in de periode mei 2023 - april 2024 als uitgangspunt voor een zeer indicatieve, conservatieve schatting ter illustratie⁷² Dit aantal is bij benadering 21.500. Wij veronderstellen hierbij dat 50% van het totaal aantal besluiten binnen een gemeente bouw- en woningvergunningen betreft. Deze berekeningen over de uitvoeringskosten dienen met het nodige voorbehoud te worden geïnterpreteerd, zie voor een toelichting het hoofdstuk algemene bevindingen.

Bij besluiten die genomen worden in het kader van de Awb is in het fysiek domein vaak sprake van de aanwezigheid van derde belanghebbenden, zijnde niet een aanvrager van een besluit, maar wel iemand die door het besluit geraakt kan worden. Die 'derde belanghebbende' is een essentieel kenmerk voor dit domein. Dit, zo zal later blijken in deze rapportage, kan grote gevolgen hebben voor de impact in dit domein.

5.2. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen

Deze paragraaf beschrijft de met dit Awb voorstel samenhangende regelgeving en ontwikkelingen in het fysiek domein.

In algemene zin wordt vaak de vrees en verwachting uitgesproken dat de nieuwe wetsartikelen binnen de Awb kunnen conflicteren met sectorale wetgeving. We beschrijven hieronder enkele concrete voorbeelden van overlap en/of conflicten die genoemd zijn door de geïnterviewde gemeenten⁷³. Gemeenten geven echter aan niet altijd een volledig zicht te hebben op alle overlappende wetsartikelen en spreken de wens en verwachting uit dat vanuit de wetgever hieraan aandacht wordt besteed.

Omgevingswet: meerdere gemeenten zien overlap met de omgevingswet, vooral als het gaat om het evenredigheidsprincipe. De meeste gebonden beschikkingen zitten in het omgevingsrecht (de voormalige bouwvergunningen). Gemeente en omgevingsdiensten maken gebruik van de limitatieve imperatieve toetsing (voldoet de aanvraag aan de eisen, dan wordt vergunning in

⁷² <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83667NED?q=bouwvergunningen#shortTableDescription>.

⁷³ Strikt genomen is ook 1 Omgevingsdienst geïnterviewd. Waar in dit hoofdstuk staat: 'geïnterviewde gemeenten', dient ook 'Omgevingsdienst' gelezen te worden.

beginsel verleend). De vraag is in hoeverre het evenredigheidsprincipe de limitatieve imperatieve toetsing raakt. Zie voor verdere toelichting het hoofdstuk 'wijzigingen met de grootste impact'.

In het kader van de *Omgevingswet* en *Wet Versterking regie volkshuisvesting* wordt ook geconstateerd dat mogelijk enkele nieuwe Awb bepalingen contrair zijn aan de procedure versnellingen die deze wetten beogen.

5.3. Wijzigingen met grootste impact

In de interviews met gemeentelijke vertegenwoordigers is steeds de top drie besproken van wijzigingen met de naar verwachting grootste impact voor de gemeentelijke uitvoering. Dit heeft geleid tot een top drie van wijzigingen met de grootste impact. Bij het bespreken van deze wijzigingen is de interpretatie van de wijziging door de gemeentelijke uitvoerders belangrijk. Deze interpretatie is daar waar nodig door de onderzoekers van VNG getoetst bij het Ministerie van BZK, zijnde de wetgevingsjuristen. Vervolgens is de interpretatie teruggelegd aan gemeenten en is de impact op de uitvoering definitief ingeschat. Op deze manier is voorkomen dat de impact op basis van mispercepties wordt ingeschat.

De volgende paragrafen bieden een gedetailleerd inzicht in de bevindingen rondom de meest genoemde top-3 wijzigingen met de grootste impact op de uitvoering. We maken steeds onderscheid tussen impact in de implementatiefase en impact in de beheerfase.

5.3.1. Uitbreiding evenredigheidstoets (art. 3:4 lid Awb)

Gemeenten en Omgevingsdiensten maken bij aanvragen binnen het fysieke domein nu gebruik van de limitatieve imperatieve toetsing. Voldoet de aanvraag aan de eisen (bijv. het door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan) dan wordt de vergunning in beginsel verleend. Dit noemen we een zogeheten gebonden beschikking. Uit de concept wettekst over de evenredigheidstoets valt volgens geïnterviewden een ongeclausuleerde plicht te lezen om de evenredigheidstoets bij elk besluit (al dan niet een gebonden beschikking) te moeten toepassen. Het moeten onderzoeken van de evenredigheid bij elk voorgenomen besluit, dus ook bij meerpartijenbeschikkingen, heeft grote impact in het fysieke domein.

Omdat de impact van het nieuwe artikel zo substantieel werd ingeschat en om te voorkomen dat sprake is van een misperceptie waardoor de impact als onevenredig zou worden beoordeeld, heeft VNG Realisatie gevraagd om een reactie vanuit het Ministerie van BZK over hoe de evenredigheidstoets dient te worden geïnterpreteerd. Het antwoord luidt:

“Een evenredigheidstoets is alleen nodig als het dossier daarvoor aanleiding geeft. Bijvoorbeeld omdat een belanghebbende dat aanvoert of als uit het dossier blijkt dat er bijzondere omstandigheden zijn. Een evenredigheidstoets betekent niet dat iemand een vergunning kan krijgen in strijd met de regels, omdat het anders zo zielig voor diegene is. Ook niet dat een vergunning wordt geweigerd die volgens de regels zou moeten worden verleend omdat het zielig is voor de belanghebbende. Dat is in primo niet anders dan in bezwaar, maar de mogelijkheid bestaat dat sommige argumenten pas in bezwaar worden aangevoerd (vooral die van de derde belanghebbenden). Een evenredigheidstoets betekent alleen dat het resultaat van een afweging niet onevenredig mag zijn ten opzichte van het doel.”

Gemeenten is dit antwoord voorgelegd. De gesproken gemeenten voorzien dat met de opname van een dergelijk artikel, het argument evenredigheid standaard zal worden aangevoerd en dat er op de term bijzondere omstandigheden, indien niet ingekleurd, altijd een beroep zal worden gedaan. Hiermee zal per saldo in nagenoeg elk dossier de evenredigheid aan de orde gaan komen, dan wel in primo dan wel in bezwaarfase. Nog los van of de praktijk er zo gaat uitzien als dat gemeenten verwachten, merken de gesproken gemeenten op dat het evenredigheidsbeginsel een open norm biedt om een besluit in twijfel te trekken. Dit leidt doorgaans per definitie tot (tijdelijk) meer werk bij zienswijzen en bezwaarschriften.

Misperceptie t.a.v. evenredigheidstoets

Momenteel bestaat binnen bestemmingsplannen geen ruimte om de gevolgen voor het woon- en leefklimaat van omwonenden te beoordelen in het kader van de evenredigheid. Sommige gemeenten dachten dat met de aanstaande invoering van evenredigheidstoets ook bij de concrete vergunningverlening aangetoond moet worden dat bij het benutten van de door een bestemmingsplan/omgevingsplan geboden mogelijkheden een beoordeling van de gevolgen voor het woon- en leefklimaat van omwonenden gemaakt moet worden. Dat zou dan tot veel onzekerheid, kosten en tijdrovende procedures gaan leiden. Een evenredigheidstoets betekent echter niet dat alsnog "gevolgen voor het woon- en leefklimaat van omwonenden" moeten worden beoordeeld als dat geen criterium is in het toepasselijke wettelijke kader. De MvT stelt immers: "Daarbij geldt dat belangen die bij de uitoefening van de bevoegdheid geen rol spelen, niet als contra-indicatie bij de belangenafweging op grond van artikel 3:4 lid 1 Awb (evenredigheidstoets) worden betrokken"

Impact in implementatiefase (incidenteel)

Bedrijfsvoering – Informatiehuishouding

De geïnterviewde gemeenten verwachten dat de medewerkers op een andere manier moeten gaan werken. Zoals beschreven in paragraaf 3.2.5 van de MvT Wet versterking waarborgfunctie Awb

moeten uitvoeringsorganisaties alert zijn op signalen van onevenredigheid.⁷⁴ Gemeenten geven aan dat zij dit goed moeten vastleggen, zodat zij kunnen aantonen dat zij de onevenredigheid getoetst hebben. Dit vraagt om aanpassing van het beleidskader voor invulling van de zienswijze. Verder gaan medewerkers vaker dan nu achterliggende stukken opvragen, zodat zij een compleet overzicht hebben om de evenredigheid te toetsen. Om deze werkzaamheden soepel en binnen de deadline af te handelen moet de informatiehuishouding op orde zijn en moet relevante informatie gestroomlijnd zijn. Dit betekent een extra inspanning in de implementatiefase.

Bedrijfsvoering – Personeel

Omdat de gemeenten alert moeten zijn op signalen en aan de voorkant en aspecten van de situatie moeten wegen voor onevenredigheid (zowel bij eerste als derde belanghebbenden), bestaat de kans dat medewerkers complexe casussen gaan tegenkomen. Dit gaat een uitdaging voor medewerkers worden, met name in het begin als open normen nog niet zijn uitgekristalliseerd. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat het mogelijk ook casuïstiek met bepaalde vraagstukken gaat vergen waar medewerkers momenteel niet voor opgeleid zijn. Dit vraagt om opleiding en intervisie.

Primair proces

De uitvoering zal in de implementatiefase vaker dan nu het geval is gaan afstemmen met juridische adviseurs over de interpretatie van bepaalde casuïstiek.

Impact in beheerfase (structureel)

Primair proces

In de besluitvorming binnen specifieke dossiers dient de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel steeds aan de orde te komen. Daarvoor is mogelijk bredere uitvraag (in bijv. aanvraagformulieren) nodig naar relevante omstandigheden, die de gemeente in de belangenafweging moet betrekken. Een gemeente wordt in de nieuwe situatie nog meer geacht te kijken of iets nadelige gevolgen heeft, ook al voldoet een aanvraag aan het bestemmingsplan/welstand en bouwbesluit. Die belangenafweging vergt extra tijd. Zowel van de behandelend ambtenaar, maar ook van specialisten (bijv. op gebied van geluid/geur). Een individuele medewerker kan een zaak met een collega of een leidinggevende bespreken, of doorverwijzen naar een (in te stellen) maatwerkteam. Bovendien verwachten gemeenten dat zij hun werk gedetailleerder vast gaan leggen, om aan te kunnen tonen dat alle aspecten zijn meegenomen in de afweging. Ook zal, vooral vanwege de

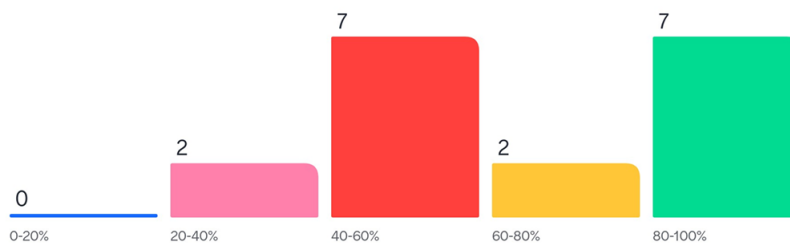
⁷⁴ Mogelijk dat in die situaties waarbij een verplicht participatietraject geldt, de onevenredigheidstoets al voldoende aan de orde komt.

aanwezigheid van meerdere partijen, meer communicatie plaatsvinden. Over het geheel gezien moeten medewerkers meer werkzaamheden verrichten per besluit en voor bepaalde taken meer tijd investeren dan nu. Dit resulteert in een grotere totale tijdsbesteding per besluit.

Gevraagd naar de impact van de ‘uitbreiding evenredigheidstoets’ op de bedrijfsvoering, geven de gesproken gemeenten aan dat 50% tot 100% van de besluiten geraakt zal worden door de nieuwe wetgeving (zie figuur 5.1). Per besluit zal vaak 3 tot 5 uur extra tijd moeten worden uitgetrokken om aan de nieuwe richtlijnen te voldoen (figuur 5.2), zo verwachten de gemeentelijke professionals.

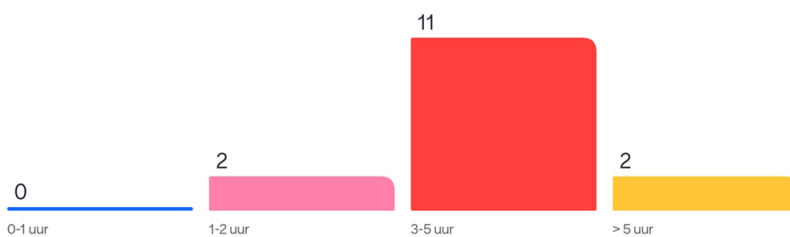
Figuur 5.1. Geschatte percentage van de besluiten dat geraakt wordt door de uitbreiding van de evenredigheidstoets

Hoeveel procent van de besluiten wordt hierdoor geraakt?



Figuur 5.2. Geschatte extra tijd per besluit door de uitbreiding van de evenredigheidstoets

Hoeveel tijd gaat dit per besluit extra kosten?



In totaal hebben gemeenten in het afgelopen jaar 21.500 bouw- en woningvergunningen afgegeven. Uitgaande van dit getal en een gemiddelde extra tijdsduur van 3 uur per dossier als

gevolg van de evenredigheidstoets, betekent dit dat de extra structurele jaarlijkse uitvoeringskosten € 4,68 miljoen*2⁷⁵ = € 9,36 miljoen bedragen.⁷⁶

5.3.2. Verschoonbare termijnoverschrijding (aanpassing regeling bezwaar/beroep art. 6:11 Awb)

Artikel 6:11 Awb bevat een voorstel om meer rekening te kunnen houden met de verschoonbaarheid van termijnoverschrijding voor het indienen van bezwaar/beroep. Het artikel wordt gesplitst in twee gronden voor verschoonbaarheid; sub a is ten opzichte van de huidige situatie nieuw en ziet op de persoonlijke omstandigheden, sub b sluit grotendeels aan bij het huidige artikel 6:11 Awb en heeft betrekking op omstandigheden die niet persoonlijk van aard zijn.

Gemeenten geven aan in het fysiek domein momenteel in nagenoeg alle gevallen de wettelijke termijnen strikt te hanteren en het argument van persoonlijke omstandigheden wordt zelden tot nooit gehonoreerd. Gemeenten geven vaak aan dat onherroepelijkheid van vergunning een groot goed is binnen het fysiek domein. Financiers stellen dit vaak als eis. Het nieuwe artikel, dat ruimhartiger is opgesteld ten opzichte van de huidige wettekst, leidt tot extra onzekerheid of vergunde en reeds in uitvoering zijnde projecten niet alsnog kunnen worden gestopt. Dit bemoeilijkt voor vergunninghouders het maken van afspraken met leveranciers, aannemers, etc. Zie in dit verband ook de opmerkingen met betrekking tot het onder druk komen staan van het realiseren van beleidsdoelstellingen (rode draden hoofdstuk en consultatie reactie VNG). Dit effect wordt (logischerwijs) als onwenselijk gezien.

Impact in implementatiefase (incidenteel)

Bedrijfsvoering - Personeel

De geïnterviewde gemeenten geven aan dat, ondanks dat de rechtspraak wel wat situaties heeft ingekleurd, het nog een tijd zal duren voordat duidelijk is wanneer sprake is van verschoonbaarheid. Dit vraagt tijdens deze periode om opleiding van medewerkers.

⁷⁵ Ter herinnering: aanneme is dat 50% van de besluiten bouw- en woningvergunningen zijn.

⁷⁶ Bij de raming van de kosten is gebruik gemaakt van kengetallen uit Ministerie van BZK (2023), Handleiding overheidstarieven 2024. Het aantal productieve uren per fte is gelijk aan 1.364 uur. De kosten per fte zijn voor schaal 9 gelijk aan € 99.000.

Primair proces

Er zal door de bezwaarafdeling zeker in het begin vaker afgestemd moeten worden met de specialistische juridische beleidsafdeling. Met jurisprudentie in wording kunnen bezwaar-medewerkers in de uitvoering namelijk onzekerheid ervaren over of hun kennis nog up-to-date is.

Impact in beheerfase (structureel)

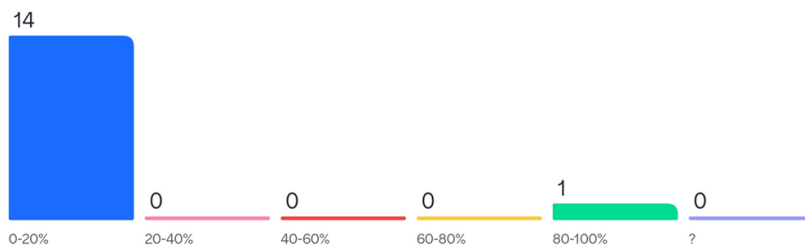
Primair proces

De wijzigingen met betrekking tot de verschoonbare termijnoverschrijding leiden tot extra communicatiemomenten, zowel richting diegenen die een beroep op dit artikel doen, als diegenen die hier mogelijk door geraakt worden. In totaal moeten medewerkers meer werkzaamheden verrichten per besluit en voor bepaalde taken meer tijd investeren dan nu, wat een grotere totale tijdsbesteding per besluit betekent. Het aantal besluiten dat geraakt wordt, zal overigens naar schatting relatief gering zijn, maar de (beleidsmatige) gevolgen kunnen groot zijn (kleine kans, grote gevolgen).

Het percentage besluiten dat geraakt wordt door de aanpassingen voor wat betreft verschoonbare termijnoverschrijding, wordt niet hoog ingeschat: de meeste gesproken gemeenten verwachten dat minder dan 20% van de besluiten hierdoor geraakt wordt (figuur 3). De ingeschatte extra tijd per besluit loopt nogal uiteen (figuur 4). Dit hangt ook sterk samen met het type besluit (vergunning, handhaving, grote of kleine projecten). Het werk zal met name gedaan worden door beleidsmedewerkers (hogere schaal dan de uitvoering).

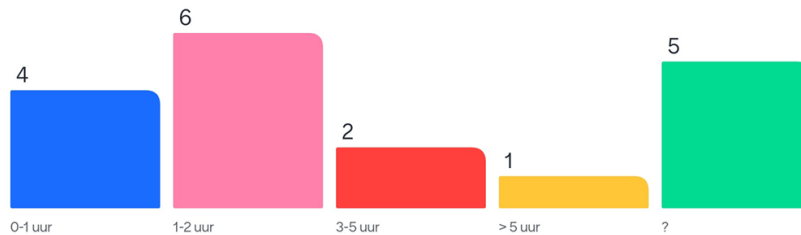
Figuur 5.3. Geschat percentage van de besluiten dat geraakt wordt door de aanpassingen in de wetsartikelen rondom verschoonbare termijnoverschrijding

Hoeveel procent van de besluiten wordt hierdoor geraakt?



Figuur 5.4. Geschatte extra tijd per besluit door de aanpassingen in de wetsartikelen rondom verschoonbare termijnoverschrijding

Hoeveel tijd gaat dit per besluit extra kosten?



In totaal hebben gemeenten in het afgelopen jaar 21.500 bouw- en woningvergunningen afgegeven. Uitgaande van dit getal, een percentage van 5% dat valt onder verschoonbare termijnoverschrijding en een gemiddelde extra tijdsduur van 2 uur per dossier als gevolg van de verschoonbaarheid situatie, betekent dat de extra structurele jaarlijkse uitvoeringskosten € 168.700*2 ⁷⁷= € 337.400 zijn.⁷⁸

Gevraagd naar een variant (bijv. maximum termijn voor verschoonbaarheid) waarbij dit artikel mogelijk beter uitvoerbaar zou zijn, wordt benoemd dat binnen fysieke leefomgeving vaak sprake is van een keten. Die keten is gebaat bij rechtszekerheid en 1 week uitstel aan de voorkant, leidt tot 6 weken vertraging aan het eind van de keten. Een lichtere variant dan het huidige concept wetsartikel achten respondenten daarbij dan ook nog steeds niet wenselijk.

5.3.3. Verplicht onderzoek afdoening bezwaarschrift (art. 7:1b)

In het voorgestelde nieuwe artikel 7:1b wordt de verplichting opgenomen om in overleg met de bezwaarmaker te onderzoeken of aan het bezwaar tegemoet kan worden gekomen en/of hoe het bezwaar kan worden afgedaan. In dat onderzoek gaat het om de kern van het bezwaar. Waar gaat het echt om? Waar is betrokkene mee geholpen? Afhankelijk van het resultaat van het informele onderzoek volgt daarna afdoening⁷⁹ of een vervolg van de formele bezwaarprocedure (als het

⁷⁷ Ter herinnering: aannahme is dat 50% van de besluiten bouw- en woningvergunningen zijn.

⁷⁸ Bij de raming van de kosten is gebruik gemaakt van kengetallen uit Ministerie van BZK (2023), *Handleiding overheidstarieven 2024*. Het aantal productieve uren per fte is gelijk aan 1.364 uur. De kosten per fte zijn voor schaal 12 gelijk aan € 107.000.

⁷⁹ Een intrekking kan ook door het bestuursorgaan schriftelijk worden bevestigd met de uitkomst van het gesprek en de conclusie dat de verdere behandeling van het bezwaar wordt gestaakt. Dit is ook een beslissing op bezwaar.

bezwaar niet wordt ingetrokken). In de huidige situatie is er geen verplichting en is het situationeel afhankelijk of gemeenten van informeel overleg gebruik maken, zij zijn niet verplicht te overleggen. Uit de interviews met de gemeenten kwam naar voren dat er in het fysiek domein soms contact wordt opgenomen met indieners van een bezwaar indien dat nodig of nuttig lijkt voor de afhandeling van het bezwaar (dit is een afweging van de behandelaar van het bezwaar).

Gesproken gemeenten achten dit artikel impactvol. Na de inwerkingtreding van artikel 7:1b betekent dat er verschillende taken bijkomen voor de medewerkers, die het bezwaar afhandelen. Het betreft hier:

- Voorbereiden contact
- Contact opnemen met de bezwaarmaker
- Onderzoek in overleg met bezwaarmaker
- Documenteren resultaat onderzoek.

Voor de formele behandeling van het bezwaar is het nodig om kennis te hebben van het dossier en het bezwaar. Het verplichte onderzoek voor afdoening leidt per saldo wel tot een stijging van de totale tijdsbesteding omdat je kennis moet nemen van het dossier en het bezwaar als het niet tot een informele afdoening komt (2x kijken naar het dossier waarbij er ook enige tijd zit tussen het contact opnemen en de feitelijke afhandeling van bezwaar).

Het verplicht stellen tot informeel contact leidt tot extra werk, nu iedere bezwaarmaker actief benaderd moet worden. Zeker bij generieke vergunningen zoals omgevingsvergunningen/-verkeersbesluiten kost dat heel veel tijd; daarnaast zijn mensen ook niet altijd direct bereikbaar of ontbreken contactgegevens. Gemeenten hebben vele situaties geschetst waaruit in hun optiek uit de huidige praktijk blijkt dat verplicht contact niet tot tastbaar resultaat leidt en onevenredig veel tijd kost. Bijvoorbeeld waarin (a) (tevergeefs) al heel veel contact was in de voorfase, (b) waarin er zoveel partijen zijn dat het onmogelijk is ze allemaal op een lijn te krijgen⁸⁰, (c) bij een burenruzie, (d) bij zogeheten 'veelklagers', (e) bij een sterke politieke wens vanuit de raad, waarbij ook bekend is dat er weerstand is in de maatschappij.

⁸⁰ Vaak wordt bij grote gebiedsontwikkeling gewerkt met een vaststellingsovereenkomst. Daarin kan worden afgestemd met bezwaarmakers hoe aan hun bezwaren kan worden tegemoetgekomen en hoe het wordt geregeld in een gebied, inclusief eventuele 'afkoop'. Dit is dus in een privaatrechtelijke vorm.

Gemeenten geven aan dat er wellicht met informeel contact ook enkele formele bezwaarprocedures worden vermeden, waarmee dus werk in een later stadium (hoorzitting) wordt voorkomen. Maar per saldo zal het desondanks naar verwachting tot extra werk leiden.

Impact in implementatiefase (incidenteel)

Een deel van de gemeenten heeft nu al informeel overleg met bezwaarmakers en treedt men hen in overleg/contact na indienen bezwaarschrift. Maar bij diverse gemeenten gebeurt dit nog niet. De ervaring leert dat het een tijdelijke flinke inspanning kost om de werkwijze/processen (van geen informeel contact naar wel voorafgaand informeel contact bij bezwaar) aan te passen.

Impact in beheerfase (structureel)

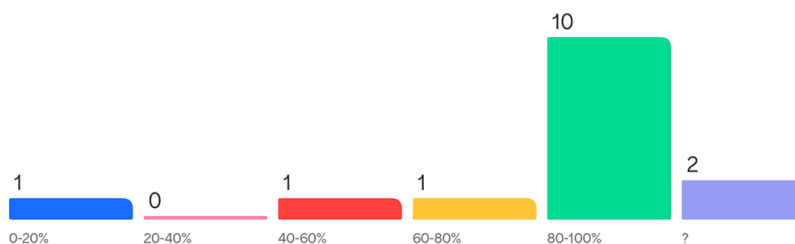
Bedrijfsvoering – Personeel:

Het structurele meerwerk zit voornamelijk in veel extra communicatiemomenten, waarvan naar verhouding een groot deel vruchteloos zal blijken. De verwachting van de wetgever dat het artikel leidt tot veel tijdsbesparing qua formele afdoening (hoorzitting) wordt niet herkend. Informeel overleg is er nu ook al soms in het fysiek domein, maar in het fysiek domein leidt het relatief vaak toch tot een (formele) hoorzitting, omdat sprake is van derde belanghebbenden. Je kunt niet iedereen tevreden stellen, omdat vaak sprake is van tegenstrijdige belangen. Er zal dan toch vaak (gewoon) een hoorzitting volgen, die dan wel wat meer de diepte in kan gaan, omdat in de informele fase al is bekeken of alle punten op tafel liggen. Netto heeft dit artikel als effect een extra tijdbesteding, vanwege de activiteiten die op de vorige pagina al zijn geschetst.

Figuur 5.5 laat zien dat bijna alle gesproken gemeenten verwachten dat het overgrote deel van de besluiten (lees: bezwaren) wordt geraakt door de wetsbepalingen inzake verplicht onderzoek afdoening bezwaarschrift. Gemeenten schatten in dat de impact op de tijdsinvestering ook significant is (zie figuur 5.6).

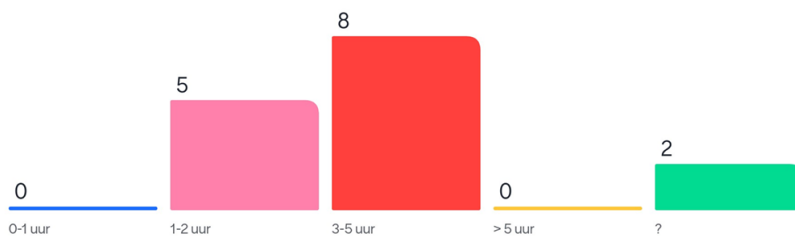
Figuur 5.5. Geschatte percentage van de besluiten dat geraakt wordt door het verplichte onderzoek afdoening bezwaarschrift

Hoeveel procent van de besluiten wordt hierdoor geraakt?



Figuur 5.6. Geschatte extra tijd per besluit door de nieuwe wetgeving rondom verplicht onderzoek afdoening bezwaarschrift

Hoeveel tijd gaat dit per besluit extra kosten?



In totaal hebben gemeenten in het afgelopen jaar 21.500 bouw- en woningvergunningen afgegeven. Uitgaande van dit getal, een percentage van 15% waar bezwaar tegen gemaakt wordt, een gemiddelde extra tijdsduur van 3 uur per dossier als gevolg van het verplichte onderzoek, betekent dit dat de extra structurele jaarlijkse uitvoeringskosten € 702.000*2 ⁸¹=€ 1,404 miljoen zijn.⁸²

Gevraagd naar een variant, wordt de volgende variant als werkbaarder gezien: bezwaarmakers wordt a priori gevraagd of zij prijs stellen op informeel contact.

Een andere variant staat in de VNG-consultatiereactie waarin wordt voorgesteld om de woorden 'in overleg met' te schrappen.

⁸¹ Ter herinnering: aanname is dat 50% van de besluiten bouw- en woningvergunningen zijn.

⁸² Bij de raming van de kosten is gebruik gemaakt van kengetallen uit Ministerie van BZK (2023), *Handleiding overheidstarieven 2024*. Het aantal productieve uren per fte is gelijk aan 1.364 uur. De kosten per fte zijn voor schaal 9 gelijk aan € 99.000.

5.3.4. Andere voorgestelde wijzigingen met substantiële impact op gemeentelijke uitvoering

Hieronder worden de overige wijzigingen besproken die door gemeenten geacht worden aanzienlijk impact te hebben. Telkens is, voorafgaand aan het bepalen van de impact, geverifieerd of de gemeentelijke interpretatie van de wet aansluit bij de MvT toelichting en bij de visie van de wetgevingsjuristen, betrokken bij deze concept wetswijzigingen.

| Artikel | Toelichting | Impact implementatiefase | Impact beheerfase (structureel) |
|---|--|--|--|
| Rechtsmiddelen-clausule (art. 3:45 lid 2 en 6:23) | Het wordt, in tegenstelling tot huidige situatie, verplicht om de datum waarop de bezwaar/beroepstermijn eindigt, te vermelden. Systemen en werkprocessen zijn met name bij grotere gemeenten en bij omgevingsdiensten er niet op ingericht de exacte datum te vermelden. Dergelijke documenten gaan vaak langs verschillende schijven. Ook worstelen gemeenten met de vraag hoe om te gaan met het gemeenteblad of lokale krant, hierbij is de gemeente afhankelijk van wanneer de uitgever publiceert. Omgevingsdiensten hebben ook geen invloed op de datum van publicatie op officiële bekendmakingen.nl. Het alternatief van de belastingdienst (postdateren) is voor veel gevallen ⁸³ een alternatief, maar dit zorgt wel voor uitholling van de formele 6 weken termijn. | <ul style="list-style-type: none">• Informatiehuishouding: macro's ontwikkelen/ICT-programma zodat juiste exacte datum vermeld wordt in communicatie• Primair proces: werkprocessen stroomlijnen tussen opsteller brief, tekeningsbevoegde(n) en verzendende/publicerende instantie | Geen. Het kan op langere termijn besparing opleveren, omdat minder vragen worden gesteld over wanneer datum eindigt. |

⁸³ Behoudens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV).

| | | | |
|---|---|--|---|
| <p>Realisatie</p> <p>Begrijpelijke motivering (art. 3:47 lid 1)</p> | <p>De verplichting dat de motivering “op een voor belanghebbende begrijpelijke wijze” moet worden vermeld, wordt in de wet zelf opgenomen om het belang van begrijpelijke motivering duidelijker te benadrukken. De verplichting staat namelijk al in de memorie van toelichting bij de huidige Awb De wijziging heeft vooral een signaalfunctie. Gemeenten zien het resultaat als waardevol, maar worden m.n. in de implementatiefase wel geconfronteerd met uitvoeringsconsequenties.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Personeel: Opleiding, bijv. d.m.v. taalcoaches • Informatiehuishouding: Investeren in systemen die ondersteunen bij helder(der) taalgebruik • Primair proces: aanpassen van formats voor brieven | <p>Opleiding en training is een continu proces, zowel voor nieuwe als bestaande medewerkers</p> |
| <p>Het op verzoek ter beschikking stellen stukken voor aanvang bezwaarfase (art. 3:45b)</p> | <p>In de huidige situatie zijn gemeenten niet verplicht om de stukken al voorafgaand aan de bezwaarfase ter beschikking te stellen, diverse gemeenten doen dit echter nu al wel op verzoek. In de huidige situatie moeten formeel ‘alle op de zaak betrekking hebbende stukken’ in de bezwaarfase ter beschikking worden gesteld. De huidige Woo praktijk wijst uit dat formele Woo-verzoeken zelden binnen de gestelde termijn kunnen worden afgewikkeld. Het verwachtingspatroon dat dit nieuwe artikel creëert, zal in de praktijk vaak niet waargemaakt kunnen worden, zo is de verwachting. Zeker wanneer het verzoek om inzage niet per direct wordt gedaan, maar pas na bijv. 5 weken (dus 1 week voor afloop bezwaartermijn).</p> <p>Veel gemeenten beschikken over een, soms domein specifiek, zaakstelsel waarin de stukken zijn gekoppeld aan de aanvraag. Wel kan het zijn dat niet alle ‘op de zaak betrekking</p> | | <p>Bedrijfsvoering - Personeel: Meer tijdsbesteding om het dossier goed te beheren/intern uit te vragen en ook het lakken (t.b.v. privacy richting derde belanghebbenden) dient niet onderschat te worden</p> |

| | | | |
|-------------------|---|--|--|
| <p>Realisatie</p> | <p>hebbende stukken' gekoppeld zijn. Er dient dan een interdisciplinaire zoektocht plaats te vinden, zeker bij grote bouwprojecten. Gemeenten voorzien dat de aantallen verzoeken hoger komen te liggen, nu de formele drempel van bezwaar maken wegvalt. Nu wordt bij circa 1 op de 10 vergunningen bezwaar gemaakt en moet een dossier worden verstrekt in bezwaarfase. Als dat naar voren gehaald wordt en de bezwaar drempel wegvalt, kan dit mogelijk meer worden. De aanneme vooraf bij deze wijziging was dat het verstrekken van stukken eerder in het proces kan leiden tot een afname van het aantal formele bezwaren later in het proces en daarmee dus een besparing. Deels zal het gaan om een verschuiving van de bezwaar & beroep fase naar eerder in het primaire proces, maar netto wordt een toename verwacht, vanwege het wegvallen van de 'bezwaar drempel'.</p> <p>Tevens is voor gemeenten nog onduidelijk wat als de inzage voor het verstrijken van de bezwaartermijn niet gered wordt en er is inmiddels toch bezwaar ingediend, hoe wordt het dan verder afgehandeld? Via 3:45b of via 7:4 Awb? Tevens vragen gemeenten zich af wat te late verlening van inzage voor de indieningstermijn vh bezwaar betekent.</p> | | |
|-------------------|---|--|--|

Realisatie

| | | | |
|--|---|--|--|
| <p>Dienstbaarheidsbeginsel (art. 2:4a)</p> | <p>Met de toevoeging van het dienstbaarheidsbeginsel aan de Awb wordt in de wet benadrukt dat gemeenten zich dienstbaar moeten op te stellen bij het uitoefenen van haar taken. Zeker in het fysieke domein wordt vaak zaken gedaan met professionele partijen als belanghebbende. Dienstbaarheid is een houding, uitgaan van de burger/bedrijf enz. Het verschil is vooral dat je wellicht op voorhand zou kunnen inschatten dat een professionele partij minder hulp nodig heeft dan een gewone burger, maar als dat anders blijkt te zijn, moet een gemeente daar toch naar handelen. Meerdere van de geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij het idee hebben dat ze zich al dienstbaar opstellen. Maar aangezien dit begrip open normen kent, is het onduidelijk voor gemeenten wanneer zij dienstbaar genoeg zijn.</p> | | <p>Primair proces en Bedrijfsvoering: Wat bij gemeenten moet wijzigen om aan het dienstbaarheidsbeginsel te voldoen wordt beschreven als een cultuurverandering. Dit houdt in dat medewerkers op een andere manier moeten denken. Het denken vanuit vertrouwen, in plaats van vanuit wantrouwen, wordt door meerdere gemeenten benadrukt. Om deze cultuurverandering te laten landen in de uitvoering is veel tijd nodig volgens de geïnterviewde gemeenten.</p> <p>Primair proces: Los van een cultuurverandering verwachten de gesproken gemeenten dat dienstbaarheid een begrip is dat door veelklagers en advocaten zal worden aangegrepen, waardoor gemeenten hier meer tijd aan kwijt zijn.</p> |
|--|---|--|--|

| | | | |
|---|--|--|---|
| <p>Realisatie</p> <p>Kennelijke fouten⁸⁴ (3:51 t/m 3:53 Awb)</p> | <p>Deze artikelen maken het expliciet mogelijk om fouten te herstellen, ook als beschikkingen al formele rechtskracht hebben gekregen. (Dus nadat de bezwaretermijn ongebruikt is verstreken.) Dat kan ook gaan om besluiten met derde belanghebbenden. Deze belanghebbenden moeten als hoofdregel vooraf dan wel gevraagd worden om een zienswijze, mocht de fout hersteld willen worden. Ook moet dan opnieuw gepubliceerd worden.</p> | | <p>Primair proces: Het vragen om een zienswijze en opnieuw publiceren is extra werk voor gemeentelijke organisaties waar geen leges (of anderszins vergoedingen die nu bij een ontwikkelaar worden neergelegd) meer tegenover staan. Per saldo kost dit dus tijd en geld.</p> |
|---|--|--|---|

⁸⁴ In de algemene consultatie reactie van de VNG is ook het volgende opgenomen: "De doorwerking naar het verleden kan op gespannen voet staan met de rechtszekerheid, zeker bij besluiten die formele rechtskracht hebben. Het lijkt ons daarom beter om een kortere periode te hanteren dan 5 jaar".

5.4. Is de gemeente toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

In de vorige paragraaf is voor de meest impactvolle voorgestelde wijzigingen in de Awb aangegeven wat wijzigt in de werkwijze van gemeenten en wat dit betekent voor de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties. Naast de incidentele en structurele impact op onderdelen van de bedrijfsvoering (met name personeel en in mindere mate ICT), toonden de vorige hoofdstukken dat verreweg de grootste structurele impact wordt verwacht voor de tijdsbesteding van medewerkers. Alhoewel er ook artikelen zijn die kunnen leiden tot een tijdsbesparing, is de breed gedeelde zienswijze dat het wetsvoorstel per saldo leidt tot een toename van de tijdsbesteding per besluit. De algehele inschatting is dat hierdoor (veel) minder besluiten per medewerker kunnen worden behandeld. Bij de bespreking in de klankbordgroep werd geconstateerd dat de verwachte extra tijd per besluit het hoogst zal zijn in de eerste periode na implementatie en na verloop van tijd af zal afnemen als er meer duidelijkheid ontstaat, mede vanuit de jurisprudentie. Desondanks zal structureel meer tijd per besluit nodig zal zijn en daarmee zal dus het aantal besluiten per medewerker (de productie) dalen.

In tijden van budgettaire krapte (in het bijzonder vanaf het ravijnjaar 2026 en verder) en krapte op de arbeidsmarkt dient de vraag opgeworpen te worden of gemeenten zijn toegerust voor een doeltreffende uitvoering van dit wetsvoorstel. Zonder extra middelen en mensen zijn gemeenten onvoldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering.

5.5. Risico's / randvoorwaarden voor implementatie

De belangrijkste uitvoeringsrisico's⁸⁵ van de voorgestelde wijzigingen zijn voor het fysiek domein:

- De extra benodigde capaciteit voor de uitvoering in combinatie met de druk op de budgetten in het fysiek domein. Dit vergt goede aansturing vanuit management en bestuur en keuzes maken
- De ingewikkelde belangenafweging in meerpartijstelsel (derde belanghebbenden)

Om de voorgestelde wijzigingen in de Awb goed door te kunnen voeren en te komen tot doeltreffende uitvoering door gemeenten moet aan de volgende randvoorwaarden worden voldaan:

- Extra middelen en medewerkers om het gewenste extra maatwerk te kunnen leveren. Omdat cijfers over het totaal aantal gemeentelijke besluiten ontbreken en diverse open normen nog onduidelijk zijn, is het niet mogelijk dit exact te kwantificeren;

⁸⁵ Een beleidsrisico is dat de haalbaarheid van de doelstellingen fysiek domein onder druk komt te staan, vanwege toenemende onzekerheid over al dan niet onherroepelijke vergunningen en het afbreuk doen aan het limitatief imperatief stelsel door bij ieder besluit (ook bij gebonden beschikkingen) een evenredigheidstoets in te voeren. Hierdoor wordt minder zeker dat een vergunning, die past binnen bestemmingsplan, ook daadwerkelijk verleend wordt.

- Voldoende tijd om de wijzigingen te implementeren in de organisatie en werkprocessen, gegeven deze grote wijzigingen is een jaar voorbereidingstijd het minimale;
- Aanpassing van de opleidingen voor medewerkers en mogelijk wijzigingen in personeelsbestand;
- Handreikingen en trainingen voor medewerkers.

5.6. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Het wetsvoorstel ‘versterking waarborgfunctie Awb’ ademt dat meer maatwerk dient te worden geboden. Het probeert duidelijk te maken dat de overheid zijn taak uitvoert in het algemeen belang en daarbij uitgaat van het perspectief van de burger. De overheid is er voor de burger en niet andersom. Het wetsvoorstel bevat op onderdelen open normen. De invulling van open normen dient primair door de gemeente zelf te geschieden, de wetgever heeft ervoor gekozen uitsluitend de kaders te bieden. Er heerst onzekerheid en onduidelijkheid bij gemeenten hoe de open normen binnen de Awb dienen te worden ingevuld. Daarbij is specifiek voor het fysiek domein de vraag hoe hierbij om te gaan met een meerpartijenstelsel (derde belanghebbenden) dat het fysiek domein kenmerkt. Maatwerk voor de één kan bij een evenredigheidstoets bij een gebonden beschikking of succesvol beroep op verschoonbare termijnoverschrijding ten koste gaan van de (vermeende) rechtszekerheid van de ander, zo is de algehele consensus bij de gesproken gemeenten.

Diverse van de onderzochte concept wetsartikelen zorgen voor grote uitvoeringsconsequenties. Enerzijds omdat zaken diepgaander uitgezocht/gemotiveerd moeten worden en interactie met inwoners intensiveert. Anderzijds omdat de (open norm) artikelen meer voedingsbodem bieden voor afstemming-/discussie-/klachten-/bezwaarprocedures. De rapportage toont dat de grootste (netto) kostenpost zit in grotere tijdbesteding van medewerkers per casus, waarbij ook de verwachting is dat werk verschuift naar medewerkers in hogere schalen. Ook zal sprake zijn van extra investeringen in ICT en andere elementen van de bedrijfsvoering (communicatie, personeel). Ook wordt een cultuurverandering gevraagd; deze zijn complex, vergen tijd en kosten geld.

In tijden van budgettaire schaarste (in het bijzonder vanaf het ravijnjaar 2026 en verder) en krapte op de arbeidsmarkt dient de vraag opgeworpen te worden of gemeenten zijn toegerust voor een doeltreffende uitvoering van dit wetsvoorstel. Zonder extra middelen en mensen zijn gemeenten onvoldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering. De exacte extra benodigde middelen zijn, met name vanwege het ontbreken van cijfers over de rijke schakering aan soorten gemeentelijke besluiten binnen het fysiek domein, niet te bepalen. Een zeer grove schatting, bedoeld om

enigszins gevoel te krijgen bij de orde van grootte van de kosten van de 3 wijzigingen met de grootste uitvoeringsconsequenties, komt uit op € 11,1 miljoen.

Aanbevelingen/gewenste vervolgacties

Heroverweeg of de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de evenredigheidstoets en de verschoonbare termijnoverschrijding van toepassing moeten zijn op meerpartijenverhoudingen (derde belanghebbenden), zoals vaak in het fysiek domein het geval is. Indien de heroverweging niet tot aanpassing leidt, geef dan duidelijke handvatten (en middelen om extra werklust te compenseren) hoe hier mee om dient te worden gegaan, gegeven de complexiteit van de aanwezigheid van derde belanghebbenden. Centraal staat hierbij de vraag: hoe kan worden geborgd dat de menselijke maat van de één niet ten koste gaat van rechtszekerheid van de ander? Zorg ten aanzien van de overige genoemde nieuwe artikelen met substantiële impact minimaal voor voldoende implementatietijd en vooral middelen voor de extra benodigde uitvoeringscapaciteit bij gemeenten, conform de Financiële-verhoudingswet. Besef tevens dat de gevraagde cultuurverandering (dienstbaarheid!) voor gemeenten veel tijd en energie kost en ondersteun deze ontwikkeling met handreikingen, trainingen en begeleiding.

6. Sociaal domein

6.1. Introductie sociaal domein

Gemeenten zijn belangrijke uitvoerders van de specifieke wetten binnen het sociaal domein. De belangrijkste daarvan voor de gemeentelijke uitvoering zijn:

- de wetten m.b.t. werk & inkomen met als grootste de Participatiewet, de wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs), de wet inburgering, wet sociale werkvoorziening (Wsw), en de IOAW en IOAZ voor oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werklozen en gewezen zelfstandigen;
- de Wet Maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo);
- en de Jeugdwet.

Bij een wat ruimere blik vallen ook aanverwante taken onder het sociaal domein. Zoals handhaving bij leerplicht, het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten, passend onderwijs, leerlingenvervoer en (jeugd)gezondheidszorg. In deze analyse ligt de focus op de drie voor de gemeentelijk uitvoering belangrijkste onderdelen: Werk & Inkomen, Wmo en Jeugdwet. Op al deze wetten is de Awb van toepassing en worden de meeste beschikkingen (een besluit in de zin van de Awb) afgegeven.

Werk en inkomen

De Participatiewet heeft een functie als laatste vangnetvoorziening voor inwoners, met als belangrijke onderdelen het aanvragen van een bijstandsuitkering of bijzondere bijstand voor extra en bijzondere kosten. De gemeente is verantwoordelijk voor inwoners die ondersteuning nodig hebben om te kunnen werken. Zij bieden aan deze doelgroep ondersteuning zodat deze inwoners (weer) aan de slag gaan.

Aantal beschikkingen Participatiewet

Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2023 landelijk meer dan 83 duizend personen zijn ingestroomd in de bijstand. Niet te achterhalen is hoeveel personen zijn afgewezen. Daarnaast nemen gemeenten besluiten over het toekennen van bijzondere bijstand voor zowel mensen met een uitkering als mensen zonder uitkering. Van de laatste groep is minder bekend bij de gemeentelijke uitvoering.

Het blijkt niet goed mogelijk om het aantal beschikkingen dat alle gemeenten gezamenlijk jaarlijks verstuurd in het kader van de Participatiewet te ramen. Wel weten we dat in Amsterdam in 2023 meer dan 100.000 besluiten zijn genomen in het kader van de Participatiewet, naast de 'reguliere' bijstandsuitkeringen. Hierbij gaat het om bijzondere bijstand, armoedevoorzieningen (o.a.

toeslagen) en overige verstrekkingen. Iets meer dan een kwart van deze besluiten betreft intrekkingen, afwijzingen, buiten behandeling stellen e.d.

Wmo

Vanuit de Wmo hebben gemeenten algemene en maatwerkvoorzieningen ingericht. Algemene voorzieningen zijn toegankelijk voor alle inwoners, voor maatwerkvoorzieningen is een beschikking nodig. Onder maatwerkvoorzieningen vallen bijvoorbeeld hulpmiddelen, huishoudelijke hulp, individuele begeleiding, dagbesteding op maat, woningaanpassingen, vervoer e.d.. De ondersteuning kan als zorg in natura georganiseerd worden of via een Persoonsgebonden budget (pgb).

Via een zogenaamd 'keukentafel gesprek' worden de behoeften en voorkeuren naar ondersteuning onderzocht en wordt gekeken naar wat de cliënt met ondersteuning vanuit het sociale netwerk zelf nog kan. Alle leefgebieden worden hierbij langsgelopen.

Aantallen beschikkingen Wmo

Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2023 landelijk meer dan 1,1 miljoen huishouden gebruik maken van een of meerdere Wmo-maatwerkvoorzieningen. Het aantal afgegeven beschikkingen in 2023 is hier niet direct van af te leiden. Sommige voorzieningen zoals hulpmiddelen zijn voor een langere periode dan een jaar en een deel van de huishoudens maakt gebruik van meerdere maatwerkvoorzieningen. Bovendien is er geen zicht op het aantal afwijzingen, zodat het totaal aantal beschikkingen niet hieruit berekend kan worden. Wel is duidelijk dat het voor heel Nederland om een enorm aantal beschikkingen gaat.

Jeugdwet

Gemeenten hebben een brede taak in de Jeugdwet. Gemeenten vormen deels de toegang tot jeugdhulp en hebben de taak ervoor te zorgen dat kinderen en ouders goede en toegankelijke jeugdhulp kunnen krijgen. Hieronder vallen Jeugd & Opvoedhulp, Geestelijke gezondheidszorg voor jeugd (jeugd-ggz) en Zorg voor jeugd met een licht verstandelijke beperking (jeugd-lvb). Andere taken zijn het organiseren van jeugdbescherming en jeugdreclassering en het tegengaan van kindermishandeling.

Het aanvragen van jeugdhulp verloopt deels via de gemeente, die via een beschikking aangeven of het betreffende kind jeugdhulp krijgt en zo ja, welke hulp en hoeveel.

Aantallen beschikkingen Jeugdwet met verwijzing

Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2023 302 duizend nieuwe jeugdhulptrajecten zijn gestart in Nederland. Daarbij werd bijna 38 procent van de jeugdhulptrajecten gestart na verwijzing door een huisarts en 31 procent via een gemeentelijke toegang. Voor een deel van deze jeugdhulptrajecten is geen verwijzing nodig, de zogenaamde vrij toegankelijke jeugdhulp uitgevoerd door het wijk- of buurtteam. Dit betreft in 2023 bijna 33 duizend gestarte trajecten. Via de gemeentelijke toegang zijn daarmee in 2023 ruim 60 duizend beschikkingen met verwijzing voor jeugdhulp afgegeven. Het aantal afwijzingen is niet via het CBS te achterhalen.

Organisatie van de gemeentelijke uitvoering

In de gemeentelijk uitvoering zien we verschillende inrichtingsvormen van het sociaal domein. Het merendeel van de gemeenten wil de zorg dicht bij en rondom de burger organiseren en gebruikt daarvoor sociale teams. Bij de invullingen en werkwijze van deze teams zijn er wel grote verschillen tussen de gemeenten. Bij veel gemeenten worden de sociale teams ingezet voor de Wmo en deels de Jeugdwet. De taken vanuit de Participatiewet zijn in veel mindere mate bij sociale teams belegd. Binnen de gemeentelijk uitvoering zijn er duidelijke verschillen in competenties en focus op ondersteuningsbehoefte of rechtmatigheid tussen medewerkers betrokken bij uitvoering van de Wmo en Jeugdwet enerzijds en de Participatiewet anderzijds.

Gemeentelijke besluitvorming in het sociaal domein

Kenmerken van de aanvragen voor ondersteuning:

- Het betreft bijna altijd mensen in een kwetsbare positie;
- Afhankelijk van de gemeente voor de benodigde (inkomens)ondersteuning of hulp;
- De uitvoering wordt deels door samenwerkingsvormen van meerdere gemeenten uitgevoerd.

Type besluitvorming

- Individuele aanvragen;
- Bijna altijd vooraf contact met de aanvrager;
- Nauwelijks sprake van derde belang;
- Geen bulkbesluiten.

6.2. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen

De voorgestelde wijzigingen in de Awb staan niet op zichzelf. De volgende recente en nog lopende ontwikkelingen hangen samen met het wetsvoorstel:

- **Participatiewet in balans⁸⁶**

Het achterliggende doel van het wetsvoorstel Participatiewet in balans is om in de dienstverlening aan mensen met een bijstandsuitkering meer uit te gaan van vertrouwen. Ook moet de uitvoering voor gemeenten eenvoudiger en kunnen professionals meer rekening houden met wat er speelt in iemands leven.

- **Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028⁸⁷**

Deze agenda is opgesteld door het rijk, de gemeenten, zorgaanbieders, zorgprofessionals en cliëntorganisaties. Het doel is om de hulpverlening te verbeteren en het jeugdstelsel beter beheersbaar te maken. Kernthema's zijn onder andere afbakening van de jeugdhulpplicht, kwaliteit en effectiviteit, het versterken van de jeugdhulpregio's en stevige lokale teams. Momenteel wordt gewerkt aan een implementatieplan.

- **Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams)⁸⁸**

Doel van het wetsvoorstel is om knelpunten in de uitvoering weg te nemen die te maken hebben met gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein bij de aanpak van meervoudige problematiek. Om dit op te lossen komen er wettelijke taken voor het college van B&W voor onderzoek, planvorming en coördinatie bij meervoudige problematiek in het sociaal domein en eventueel aanpalende terreinen. Deze wettelijke taken geven de grondslag voor de noodzakelijke verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens. Het wetsvoorstel is door de vorige Tweede Kamer controversieel verklaard en door de nieuwe Kamer nog niet behandeld.

- **Wetsvoorstel Proactieve dienstverlening**

Het wetsvoorstel Proactieve dienstverlening legt in de Wet SUWI de bevoegdheid vast dat UWV, de SVB en gemeenten proactieve dienstverlening kunnen toepassen bij de uitvoering van hun wettelijke taken. De SUWI-partijen mogen voor proactieve dienstverlening persoonsgegevens verwerken. Het doel van proactieve dienstverlening is om het niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen te verminderen. Een bijkomend beoogd effect is betere persoonlijke dienstverlening.

⁸⁶ <https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-participatiewet-in-balans>.

⁸⁷ <https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-implementatieplan-hervormingsagenda-jeugd-en-richtinggevend-kader-lokale-toegang>.

⁸⁸ <https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-amvb-wams>.

- **Initiatiefwetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering⁸⁹**

Het initiatiefwetsvoorstel heeft tot doel om de beslissingsruimte voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties bij terugvordering te vergroten. Het voorstel bestaat uit een vrijwel identieke wijziging van het artikel in de verschillende wetten dat over terugvordering gaat. Voor gemeenten betreft het artikel 58 van de Participatiewet, artikel 25 van de IOAW en artikel 25 van de IOAZ.

- **Wet handhaving sociale Zekerheid⁹⁰**

Het overkoepelende wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid schetst de kaders voor handhaving in de sociale zekerheid voor uitvoeringsorganisaties (SVB en UWV) en gemeenten. Het wetsvoorstel behandelt het opleggen van een boete of maatregel en het proces om daarbij tot een zorgvuldige afweging van belangen te komen. Daarnaast behandelt het wetsvoorstel de herziening of intrekking van de uitkering naar aanleiding van een geconstateerde onrechtmatigheid.

- **Ontwikkeling in de rechtspraak**

De voorgestelde wetswijzigingen passen in de maatschappelijke ontwikkelingen die ook in de rechtspraak terug zijn te zien. Uit recente jurisprudentie blijkt bij rechters een grote nadruk op evenredigheid en worden bestuursorganen erop gewezen dat ze dienstbaar moeten zijn.

De voorgestelde wijzigingen van de Awb sluiten op bovenstaande ontwikkelingen aan en de impact van de wijziging van de Awb hangt hier ook mee samen. Deze zijn niet helemaal los te zien van elkaar. De beschikbare uitvoeringstoetsen van de VNG met daarin een beschrijving van de impact van de betreffende wetsvoorstellen zijn als voetnoten opgenomen.

6.3. Wijzigingen met grootste impact

Gesproken gemeenten en gesprekspartners

Voor het thema sociaal domein zijn interviews gehouden met de ambtenaren bij gemeentelijke organisaties die zich bezighouden met de uitvoering van de Participatiewet, Wmo of Jeugdwet. De meeste gesprekspartners zijn juridisch adviseur, behandelaar bezwaar & beroep, consulent

⁸⁹ <https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-maatwerk-bij-terugvordering>.

⁹⁰ <https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-wet-handhaving-sociale-zekerheid>.

(Participatiewet, Wmo/Jeugd), kwaliteitsmedewerker, procesregisseur, manager maatwerk, etc. In 13 interviews is gesproken met medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van in totaal 14 gemeenten. In bijlage A is een overzicht te vinden van de gesproken gemeenten.

De resultaten van de analyse zijn voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten waren uitgenodigd. In voorliggende rapportage zijn alle bevindingen, conclusies en aanbevelingen opgenomen en worden deze nogmaals getoetst bij de geïnterviewde gemeenten.

In de interviews met gemeentelijke uitvoerders is steeds de top drie van wijzigingen met de naar verwachting grootste impact voor de gemeentelijke uitvoering besproken. De wijzigingen met de grootste impact zijn vervolgens nog in de klankborggroep gevalideerd. Twee wijzigingen stonden met kop en schouders bovenaan: het dienstbaarheidsbeginsel en de uitbreiding evenredigheidstoets.

Bij het bespreken van deze wijzigingen is de interpretatie van de wijziging door de gemeentelijke uitvoerders belangrijk.

6.3.1. Dienstbaarheidsbeginsel

Het dienstbaarheidsbeginsel wordt begrepen als een houding van de gemeente en de medewerkers richting de inwoners. In het sociaal domein betekent dit een houding waarbij de gemeente en haar medewerkers nog meer naast de inwoner staat. De betrokken inwoners die een beroep doen op voorzieningen binnen het sociaal domein zijn vaak onderdeel van kwetsbare doelgroepen. De gemeentelijke uitvoerders interpreteren het dienstbaarheidsbeginsel zo, dat zij rekening houden met de kwetsbaarheid van de betreffende inwoner en meedenken over wat nodig en dienstbaar is voor deze cliënt. Ook geven de geïnterviewde gemeenten aan dat, vooral bij de uitvoering van de Participatiewet er momenteel vooral vanuit rechtmatigheid moet worden gewerkt en gedacht. Het dienstbaarheidsbeginsel stelt juist de inwoner centraal, kortom een andere grondhouding wordt gevraagd.

Impact op personeel

Wat er bij gemeenten moet wijzigen om aan het dienstbaarheidsbeginsel te voldoen wordt beschreven als een cultuurverandering. Dit houdt in dat consultants en andere medewerkers op een andere manier moeten denken. Het denken vanuit vertrouwen, in plaats van vanuit wantrouwen, wordt door meerdere gemeenten benadrukt. Om deze cultuurverandering te laten landen in de uitvoering is veel tijd nodig volgens de geïnterviewde gemeenten. Andere gemeenten die hierin al wat verder zijn, benadrukken dat dit veel tijd kost.

Het dienstbaarheidsbeginsel is niet afdwingbaar. Gemeenten geven aan dat dit het lastig maakt voor consulenten, omdat de wet nu niet meer de houvast geeft die het hiervoor gaf. Dit heeft te maken met het feit dat dienstbaarheid in strijd kan zijn, of kan lijken, met de betreffende wet. Om dit beter te kunnen inschatten hebben medewerkers (meer) juridische kennis nodig en moeten ze kunnen begrijpen wat de wetgever met de wet bedoeld heeft.

Naast juridische kennis vraagt dienstbaar zijn aan de cliënt in veel gevallen meer tijd dan de huidige werkwijze. Gemeenten denken dat ze hun cliënten goed moeten kennen om dienstbaar te kunnen zijn. Dit heeft te maken met de doelgroepen binnen het sociaal domein. Dit zijn kwetsbare groepen waarbij meer kan spelen dan aan de oppervlakte duidelijk is. Daarom is het van belang dat de gemeente uitgebreidere gesprekken voert om de cliënt te leren kennen en om een goed beeld van de situatie te krijgen. Dit kan een grotere tijdsinvestering per cliënt vragen.

Enkele van de geïnterviewde gemeenten handelen keukentafelgesprekken momenteel deels telefonisch af. Dit is snel en efficiënt maar er bestaat de mogelijkheid dat de consulent bepaalde signalen van de situatie van de cliënt niet op vangt. Door deze telefonische keukentafelgesprekken te vervangen door fysieke keukentafelgesprekken kan de consulent een completer beeld van de cliënt en de situatie ophalen en beoordelen wat dienstbaarheid in dit geval betekent. Fysieke keukentafelgesprekken kosten over het algemeen meer tijd dan telefonische gesprekken.

Impact op de werkprocessen

Met de toevoeging van het dienstbaarheidsbeginsel aan de Awb worden gemeenten geacht zich dienstbaar op te stellen bij het uitoefenen van haar taak. Meerdere van de geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij het idee hebben dat ze zich al dienstbaar opstellen. Maar aangezien dit begrip open normen kent, is het onduidelijk voor gemeenten wanneer zij dienstbaar genoeg zijn. Uit de gesprekken met gemeenten komt naar voren dat sommige gemeenten een extra telefoontje al dienstbaar genoeg vinden, andere gemeenten denken dat ze meer huisbezoeken moeten doen om dienstbaar genoeg te zijn. Deze open normen en onduidelijkheid zorgen voor onzekerheid. Het merendeel van de gemeenten verwacht wel meer te moeten doen dan momenteel.

Impact per onderdeel van het sociaal domein

De toevoeging van het dienstbaarheidsbeginsel aan de Awb zal met name veel impact hebben bij de Participatiewet en wat minder grote impact bij de Wmo en Jeugd. Dit heeft te maken met het feit dat Wmo en Jeugd meer gericht zijn op de ondersteuningsvraag van de cliënt. Er wordt samen besproken wat de beste hulp is voor de cliënt. Ook vindt bij de Wmo en Jeugd al een keukentafelgesprek plaats voorafgaand aan een beschikking. Er wordt brede uitvraag gedaan en er is meer aandacht voor de situatie van de cliënt. Gemeenten hebben het idee dat dit al meer aan het dienstbaarheidsbeginsel voldoet, maar mogelijk nog wel stappen kan/moet zetten, dan de werkwijze bij de Participatiewet. Dit idee leeft bij de meeste gemeenten die gesproken zijn voor deze uitvoeringstoets.

Een deel van de gesproken gemeenten geeft aan dat zij, afhankelijk van de huidige inrichting, iets moeten veranderen in de inrichting van taken en processen bij de uitvoering van de Participatiewet. Verschillende gemeenten focussen nu sterk op efficiëntie. Dit gebeurt door bijvoorbeeld processen op te knippen in deelprocessen en dit uit te laten voeren door losse uitvoerders. Hierbij bestaat het risico dat wat dienstbaar is voor de inwoner niet goed beoordeeld kan worden omdat er niet één persoon is die de gehele situatie overziet. Om dienstbaarder te kunnen zijn kan het dan logischer zijn voor deze gemeenten om de taken bij een integrale casebehandelaar te beleggen. Zij hebben een compleet beeld bij de cliënt en kunnen beter maatwerk toepassen. Dit betekent in de uitvoeringspraktijk wel dat het proces minder tijdefficiënt ingericht is en er meer tijd per cliënt nodig is.

De impact van het dienstbaarheidsbeginsel in de praktijk is lastig te ramen, mede door het feit dat het niet afdwingbaar is en tot uiting komt in een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en/of motiveringsbeginsel. Gezien de verwachting vanuit de gemeenten dat het verschil in de uitwerking van het dienstbaarheidsbeginsel en bijvoorbeeld het evenredigheidsbeginsel moeilijk te duiden is, zijn de kwantitatieve uitvoeringsconsequenties van de afzonderlijke maatregelen niet met 'een schaarje te knippen'. Daarom is in paragraaf 6.4 alleen een indicatie van de totale impact van de wijzigingen gegeven.

6.3.2. Uitbreiding evenredigheidstoets

Bij de uitbreiding van de evenredigheidstoets wordt deze wijziging door de gesproken gemeenten geïnterpreteerd dat de uitvoerder in het primaire proces alert moet zijn op signalen van onevenredigheid en deze in overweging moet nemen bij het te nemen besluit. Binnen het sociaal domein betekent dit dat ze goed bij cliënten moeten doorvragen naar de bredere omstandigheden. Omdat hier gewerkt wordt met kwetsbare groepen kan er meer problematiek spelen dan je op het

eerste gezicht kan inschatten. De medewerkers moeten erachter zien te komen of er überhaupt redenen zijn om te denken dat een besluit onevenredig uit kan pakken.

Met de evenredigheidstoets binnen het sociaal domein worden gemeenten geacht de belangen van de cliënt af te wegen. De nadelige gevolgen mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel. Met de wijzigingen in de Awb wordt de evenredigheidstoets uitgebreid en kunnen gemeenten alle besluiten aan het evenredigheidsbeginsel toetsen, ook als de besluiten gebaseerd zijn op een dwingende bevoegdheid. Uit de gesprekken met gemeenten is gebleken dat zij grote impact van deze wijziging verwachten, doordat zij de uitbreiding van de evenredigheidstoets zien als iets wat aan de voorkant proactief moet worden opgepakt. Dit heeft een tweeledige impact: een structurele impact en een incidentele impact.

Structurele impact op werkwijze

De geïnterviewde gemeenten verwachten dat de medewerkers op een andere manier moeten gaan werken. Zoals beschreven in paragraaf 3.2.5. van de MvT Wet versterking waarborgfunctie Awb moeten uitvoeringsorganisaties alert zijn op signalen van onevenredigheid. Gemeenten geven aan dat zij dit goed moeten rapporteren zodat zij kunnen aantonen dat zij onevenredigheid getoetst hebben.

De impact is afhankelijk van de uitleg van de evenredigheidstoets (wel of niet uitbreiden van het huidige dossier). Als het dossier uitgebreid moet worden dan geven gemeenten aan dat de toetsing van onevenredigheid bij de primaire besluitvorming moet worden meegenomen. Daarom is er bij afwijzing of gedeeltelijke toekenning een bredere uitvraag nodig en een beeld van de consequenties van het besluit voor de inwoner. Deze werkwijze kost meer tijd. De geïnterviewde gemeenten verwachten dat de gesprekken langer en uitgebreider zullen zijn. Ook het documenteren van de gesprekken en het maken van de afweging vraagt meer tijd en denkwerk van de consultants. Omdat de gesprekken uitgebreider zijn moet er ook uitgebreider gedocumenteerd worden. Bovendien verwachten gemeenten dat zij hun werk gedetailleerder vast gaan leggen, om aan te kunnen tonen dat alle aspecten zijn meegenomen in de afweging. In totaal moeten consultants meer werkzaamheden verrichten per cliënt en voor bepaalde taken meer tijd investeren dan nu, wat een grotere totale tijdsbesteding per cliënt betekent.

Structurele impact op personeel

Om de hierboven beschreven werkzaamheden uit te kunnen voeren geven de geïnterviewde gemeenten aan dat dit op verschillende punten impact zal hebben op het personeel.

Omdat de gemeenten alerter moeten zijn op signalen en aan de voorkant aspecten van de situatie van de cliënt af moeten wegen voor onevenredigheid, bestaat de kans dat medewerkers complexe

casussen gaan tegenkomen. Dit gaat een uitdaging voor medewerkers worden. Deels in het begin maar ook deels structureel zal dit blijven spelen. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat er mogelijk casuïstiek met bepaalde vraagstukken gaat zijn waar consultants momenteel niet voor opgeleid zijn. Hiervoor gaan gemeenten intervisiegroepen inrichten. Ook moeten de consultants meer gaan afstemmen met juridische adviseurs. Bij de afweging of een besluit onevenredig uitpakt voor een cliënt kunnen juridisch advies en inzichten vanuit de jurisprudentie helpen. Verder geven gemeenten aan dat het belangrijk is om te blijven bewaken dat afwegingen zorgvuldig gemaakt worden. Sommige gemeenten geven aan te overwegen een 4-ogen principe toe te passen.

De structurele impact is deels nu al bij gemeenten te merken, aangezien de voorgestelde wijzigingen aansluiten op de jurisprudentie en daarmee een formalisering zijn van hetgeen juridisch nu al gebeurt.

Incidentele impact op personeel

Naast deze structurele impact op het personeel leidt de uitbreiding van de evenredigheidstoets ook tot incidentele impact op personeel. De geïnterviewde gemeenten verwachten dat het merendeel van hun personeel is staat is om de nieuwe werkwijze uit te voeren. Extra trainingen voor medewerkers om de evenredigheidstoets beter toe te kunnen passen (doorvragen, signaleren, rapporteren) zijn hierbij behulpzaam. Gemeenten verwachten ook dat een beperkt deel van het personeel meer moeite gaat hebben om deze nieuwe werkwijze toe te passen. De uitbreiding van de evenredigheidstoets vergt immers andere competenties en een andere grondhouding. Hierdoor zal het ook het proces van werving en selectie aangepast gaan worden. Door de huidige arbeidsmarktsituatie hebben gemeenten in de afgelopen tijd moeite gehad met het vinden van de juiste mensen met de juiste competenties. Daarom voorzien zij nu mogelijke risico's om voldoende personeel met de juiste competenties te vinden.

Incidentele impact op informatiehuishouding en controle

Tijdens de implementatieperiode moet bij veel gemeenten de informatiehuishouding aangepast worden. Om ervoor te zorgen dat consultants de evenredigheidstoets gaan toepassen moeten er een procesbeschrijving en/of een stappenschema en aangepast format voor de verslaglegging worden opgesteld om de bredere afweging te faciliteren. Verder gaan medewerkers vaker dan nu achterliggende stukken van een cliënt opvragen, zodat zij een compleet overzicht hebben om de evenredigheid te toetsen. Om deze werkzaamheden soepel en binnen de deadline af te handelen moet de informatiehuishouding op orde zijn en moet relevant informatie gestroomlijnd zijn.

De combinatie van het dienstbaarheidsbeginsel en de uitbreiding van de evenredigheidstoets zorgt ervoor dat consultants minder houvast hebben aan beleidsregels en kaders en dat geeft meer

onzekerheid. Al verwachten gemeenten dat dit met de tijd toch weer juridisch ingekaderd gaat worden, geven gemeenten aan dat het wegvallen van die kaders spannend is voor consulenten. Bovendien kan niet iedere consulent even makkelijk omgaan met deze onzekerheid.

Net zoals bij het dienstbaarheidsbeginsel wordt de grootste impact van deze wijziging bij de Participatiewet verwacht. Binnen de Participatiewet heeft de gemeente in veel gevallen een gebonden bevoegdheid, waarbij op het niveau van het algemeen verbindende voorschrift al een belangenafweging in algemene zin heeft plaatsgevonden. Met de uitbreiding van de evenredigheidstoets dient ook bij deze besluiten de evenredigheid te worden getoetst.

Ook is er impact voor de interne en accountantscontrole. De nieuwe werkprocessen en beweging naar meer maatwerk o.b.v. dienstbaarheid en evenredigheid vraagt ook om een andere inrichting van de control. Naast de focus op juiste werkprocessen en/of mandaatbesluiten, zijn ook deze principes relevant. Dat vergt ook een aanpassing bij control binnen de gemeente.

6.3.3. Overige wijzigingen met substantiële impact op de uitvoering

Onderstaande wijzigingen zijn in de interviews door meer dan één gemeente in hun top 3 van wijzigingen met de meeste impact opgenomen. Bovendien is de verwachte impact van deze wijzigingen bij de toetsing in een klankbordgroep met de geïnterviewde gemeenten bevestigd.

Op de zaak betrekking hebbende stukken

Ook momenteel geven de meeste gemeenten aan inwoners die daar om vragen de stukken die relevant zijn voor het genomen besluit. In veel gevallen, zeker bij aanvragen voor de Participatiewet komt de meeste relevante informatie van de inwoner zelf, aangevuld met informatie uit Suwinet (de Polisadministratie die door UWV wordt beheerd) en uit de handhaving. Bij de Wmo en Jeugdwet komt al veel relevante informatie aan bod in het keukentafelgesprek, dat ook wordt vastgelegd. Daarnaast zijn er soms onderzoeken van experts. Het aantal keren dat er stukken voor de bezwaarfase worden opgevraagd is in de huidige gemeentelijke praktijk beperkt. Veel gemeenten beschikken over een, soms domeinspecifiek zaaksysteem waarin de stukken zijn gekoppeld aan de aanvraag. Maar een beperkt aantal gemeenten heeft een webportaal waarop cliënten zelf de relevante stukken kunnen aanleveren of inzien.

De interpretatie van deze wijziging door de gemeentelijke uitvoering is dat bij elke beschikking expliciet wordt opgenomen dat de belanghebbende de op de zaak betrekking hebbende stukken kan opvragen. De aanneme vooraf bij deze wijziging was dat het verstrekken van stukken eerder in het proces kan leiden tot een afname van het aantal formele bezwaren en daarmee dus een besparing. De verwachting van de gemeentelijke uitvoering is dat de voorgestelde wijziging juist

gaat zorgen voor een toename van het aantal aanvragen. Deels zal het gaan om een verschuiving van de bezwaar & beroep fase naar eerder in het primaire proces, maar netto wordt een toename verwacht. Een belangrijke reden hiervoor is dat de drempel om eerst bezwaar te maken wegvalt. Als dit een substantiële toename blijkt te worden, dan is een aanpassing van de ondersteunende software en systemen nodig om dit efficiënt te kunnen doen. Bij de meeste gemeenten vergt het verzamelen van de relevante stukken op dit moment relatief veel handwerk. Bovendien blijkt het bij onderzoeksinformatie in het kader van de Jeugdwet lastig te zijn voor medewerkers om te weten wat ze wel en niet mogen qua gegevensdeling, privacy (AVG). Op het moment dat het hier gaat om informatie van derden, dienen persoonsgegevens afgeschermd te worden. Ook bij complexere casuïstiek, waarbij zaken onder meerdere wetten vallen, blijkt dit lastig.

Impact op de gemeentelijke uitvoering: extra personele capaciteit (structureel) en mogelijk aanpassing van ondersteunende systemen (implementatie).

Vaker horen bij financiële beschikkingen & Verplicht onderzoek afdoening bezwaarschrift

Een deel van de gemeenten heeft - hoewel dit niet wettelijk verplicht is - standaard al contact met aanvragers voorafgaand aan het versturen van een afwijzing of gedeeltelijke toekenning, ongeacht of het gaat om terugvorderingen en intrekkingen die men aan kan zien komen. De ervaring van gemeenten die bij een afwijzing/gedeeltelijke toewijzing contact maken met inwoners, leert dat het een flinke aanpassing kost om dit aan te passen. De werkprocessen moeten hierop worden aangepast en het kost extra tijd voor de uitvoerders om contact te krijgen met de cliënten. Een deel van de cliënten blijkt lastig te bereiken. Helaas blijkt voor die gemeenten niet meer te achterhalen hoe groot de extra tijdsinspanning is in vergelijking met daarvoor. Door de sterk verschillende werkwijzen is ook het aantal cliënten per consulent geen goede maatstaf om deze impact te ramen.

Financiële beschikkingen komen het meest voor bij uitvoering van de Participatiewet (zoals terugvorderingen en boetes). Zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting is bij besluiten vanuit de Participatiewet meestal sprake van directe gevolgen voor de bestedingsruimte.

Ook voor het verplicht onderzoek bij afdoening van een bezwaarschrift geldt hetzelfde. Een beperkt deel van de gemeenten werkt al op deze wijze. Zij ervaren dat dit echt om een andere manier van werken gaat en een flinke aanpassing van de werkprocessen en ook om andere competenties vraagt. Het bespaart tijd bij de formele afdoening, omdat veel bezwaren informeel worden afgedaan, maar kost netto meer tijd voor de uitvoering, is het beeld vanuit de gemeenten met ervaring. Bij informele afdoening wordt meer tijd geïnvesteerd in contact met de bezwaarmaker en verkennen van oplossingen dan bij formele afdoening en dit blijkt meer tijd te kosten dan een formeel proces. Belangrijkste argument is de betere dienstverlening aan de cliënt en betere oplossing van de achterliggende problemen.

Impact op de gemeentelijke uitvoering: extra personele capaciteit (structureel) en andere benodigde competenties.

Correctie van kennelijke fouten

Zoals in de toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven is er nu ook al de ruimte om kennelijke fouten in besluiten te corrigeren, maar is dit niet goed bekend. De verwachting in de memorie van toelichting is dat bestuursorganen door deze wijziging de ruimte voor correctie beter gaan benutten en belanghebbenden daardoor minder vaak bezwaar hoeven te maken. Een aantal gemeenten is bezorgd dat correcties van kennelijke fouten, zonder dat de strekking van het besluit wijzigt, kan leiden tot verwarring en/of irritatie bij de betreffende inwoners. Zeker in het sociaal domein gaat het bijvoorbeeld vaak om inwoners die de taal onvoldoende machtig zijn. Deze gemeenten zien daardoor een risico dat deze wijziging juist leidt tot meer werk om correcties toe te lichten en kans op extra bezwaren, zonder een andere uitkomst voor de inwoner.

Impact op de gemeentelijke uitvoering: risico op extra onduidelijkheid en daardoor extra werkzaamheden voor de uitvoerders (structureel).

Begrijpelijke motivering: uitbreiding motiveringsplicht bij besluiten

Binnen het sociaal domein is al veel aandacht voor begrijpelijke motivering. Veel gemeenten werken met cursussen voor het schrijven op taalniveau B1, werken met leesgroepen die feedback geven op brieven, etc. Toch geven de gesproken gemeenten aan dat er nog verbeterstappen zijn te maken om daadwerkelijk te bereiken dat de lezer begrijpt welk besluit is genomen, waarom het is genomen, en wat het besluit voor hem betekent. Dit is deels op te lossen met het aanpassen van formats voor brieven en het opnemen van extra checkvragen in werkprotocollen. In relatie tot de beweging naar meer maatwerk vergt dit extra aandacht en dus tijd van de consultants en andere uitvoerders.

Impact op de gemeentelijke uitvoering: meer tijd per cliënt voor het begrijpelijk rapporteren (structureel), aanpassing van formats en protocollen en training (incidenteel).

6.4. Totale impact op gemeentelijke uitvoering sociaal domein

Hierboven is aangegeven per voorgestelde wijziging in de Awb wat hierdoor wijzigt in de werkwijze van gemeenten en wat dit betekent voor de gemeentelijke uitvoering. Bovendien zijn de verwachte effecten van de wijzigingen besproken. In deze paragraaf proberen we een beeld te geven van de

totale impact van alle voorgestelde wijzigingen en komen de risico's en randvoorwaarden die nodig zijn voor doeltreffende uitvoering aan bod.

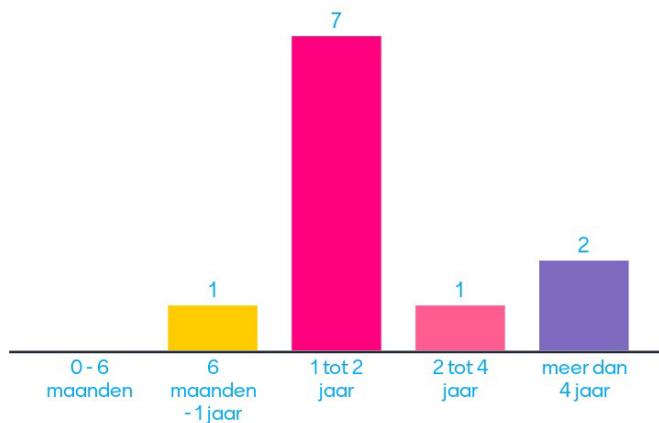
Zoals al aangegeven sluit de voorgestelde wijzigingen van de Awb sluiten aan op recente en komende ontwikkelingen in het sociaal domein. Samen vragen ze om een vergelijkbare cultuuromslag bij gemeenten en dus hangt de impact van de wijziging van de Awb hier ook mee samen. De totale impact is dan ook niet los te zien van die ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld de Participatiewet in Balans en zal deels samenvallen.

Implementatie van de voorgestelde wijzigingen

Zoals al aangegeven zien gemeenten dat er een cultuurverandering nodig is om de voorgestelde wetswijziging daadwerkelijk door te voeren in de gemeentelijke uitvoering. Het gaat niet alleen om aan gepaste werkprocessen en training van de consultants, maar echt om een andere manier van werken. Dit geldt niet alleen in het primaire proces, maar ook bij bezwaar en beroep en zeker ook bij de aansturing vanuit management en bestuur.

In de klankbörgroep is besproken hoeveel doorlooptijd naar verwachting nodig is om deze verandering door te voeren. Voor alleen het aanpassen van de werkprocessen gaat het volgens bijna alle gemeenten om een periode van meer dan een jaar (zie onderstaande figuur). Voor de totale verandering verwachten zij een veel langere tijd nodig te hebben.

Figuur 6.1 Hoelang duurt het de werkprocessen zijn aangepast conform het dienstbaarheidsbeginsel?



Kosten tijdens de implementatiefase

Tijdens deze implementatiefase moeten flinke kosten worden gemaakt. Daarbij gaat het om:

- Aanpassing van de werkprocessen in het primaire proces;
- Aanpassing aansturing door management en bestuur;
- Aanpassen van ondersteunende formats in de applicaties en ondersteunende systemen voor rapportages;
- Aanpassen van werving en selectie voor consultants werk & inkomen;
- Training van personeel, consultants en andere uitvoerders in het primaire proces en bij bezwaar & beroep.

Zoals aangegeven zit de grootste verandering bij de uitvoering van de Participatiewet. Gezien de aankomende wijzigingen door het wetsvoorstel Participatiewet in balans blijkt het voor de respondenten heel lastig te zijn om een raming te geven van de verwachte kosten die specifiek door de wijziging van de Awb worden veroorzaakt. De verwachte lange implementatieperiode geeft wel aan dat hier veel capaciteit vanuit de organisatie voor nodig zal zijn om dit alles te implementeren en dus ook om substantiële kosten.

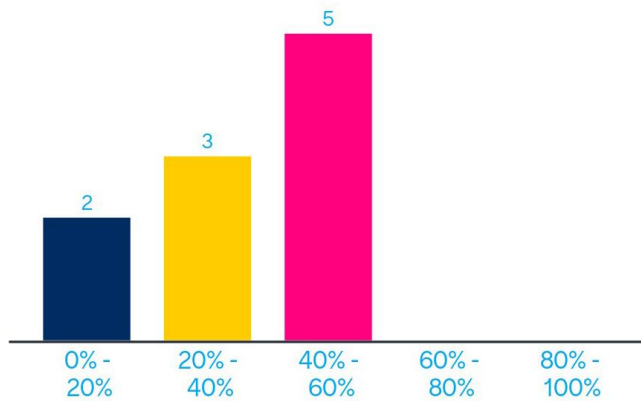
Structurele impact van de voorgestelde wijzigingen

Zoals bij de verschillende wijzigingen is beschreven zit de structurele impact in de volgende punten:

- Meer tijdsbesteding per cliënt voor contact (signaleren en doorvragen) en rapportage;
- Meer tijdsbesteding voor intervisie en casuïstiekoverleg met juridische adviseurs;
- Structureel meer tijd voor opleiding en training benodigde competenties.

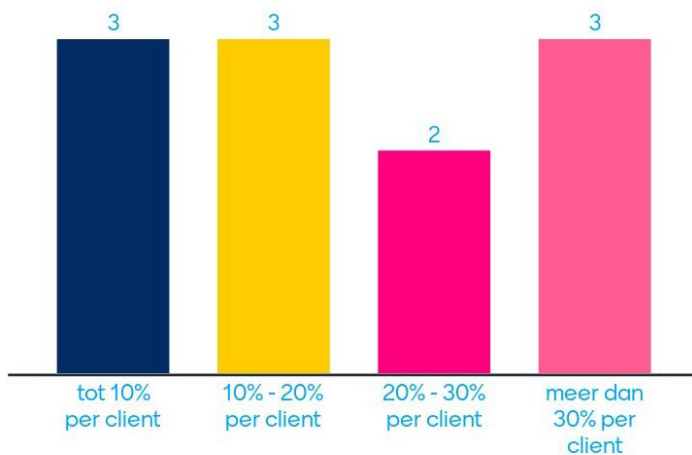
In de interviews kwam naar voren dat de extra tijd per cliënt het meest speelt bij de uitvoering van de Participatiewet en dan vooral bij de gevallen dat er sprake is van een afwijzing of gedeeltelijke toekenning. Navraag tijdens de klankbordsessie over het aandeel beschikkingen bij de uitvoering van de Participatiewet waar structureel meer tijd in gaat zitten door vooral de uitbreiding van de evenredigheidstoets bleek dat er nog geen eenduidig beeld te zijn. De bandbreedte varieert van circa 10% volgens een beperkt deel van de aanwezigen tot circa 50% volgens de helft, zie ook de volgende figuur.

Figuur 6.2 Bij welk deel van de beschikkingen vanuit de Participatiewet kost de uitbreiding van de evenredigheidstoets naar verwachting meer tijd dan momenteel?



Ook gevraagd naar de omvang van de extra tijdsbesteding per cliënt blijkt er nog geen helder beeld te vormen zijn door de gemeentelijke uitvoerders, zie de volgende figuur.

Figuur 6.3 Hoe groot is naar verwachting de extra benodigde tijd per cliënt bij beschikkingen in de Participatiewet?



Bij de bespreking in de klankbordgroep werd geconstateerd dat de verwachte extra tijd per cliënt het hoogst zal zijn in de eerste periode na implementatie en na verloop van tijd af zal nemen als er meer duidelijkheid ontstaat, mede vanuit de jurisprudentie. Maar ook dat er structureel meer tijd per cliënt nodig zal zijn en de caseload per consulent lager zal worden. De beste raming op dit moment is dat dit om een personeelsuitbreiding van minimaal 10% in het primaire proces gaat bij uitvoering van de Participatiewet.

Gevraagd naar de structurele impact op de tijdsbesteding per cliënt in de Wmo en/of Jeugdwet is de verwachting van gemeenten dat die ook hoger zal zijn, maar lager dan bij de Participatiewet. De waarschuwing daarbij is dat het aantal cliënten en beschikkingen voor de Wmo veel hoger ligt dan voor de Participatiewet. Een kleine extra tijdsbesteding per beschikking kan zo toch tot substantiële personele impact leiden.

Daarnaast zijn er ook structurele besparingen mogelijk door de verwachte daling van het aantal klachten en bezwaar & beroep zaken en minder tijdsbesteding in de uitvoering door een lager aantal boetes, terugvorderingen en minder noodzaak tot handhaving.

Het algemene beeld uit de interviews en klankbordgroep is dat de extra tijdsbesteding aan de voorkant bij de consultants, deels tijdsbesparing verderop in het proces oplevert, bij bezwaar & beroep en terugvordering en verhaal. Daarbij is de verwachting dat deze tijdsbesparingen niet opwegen tegen de substantiële extra benodigde capaciteit in het primaire proces.

Risico's van de voorgestelde wijzigingen en randvoorwaarden voor implementatie

De belangrijkste risico's van de voorgestelde wijzigingen die naar voren komen uit de gesprekken zijn:

- Het risico op willekeur en ongelijkheid: wanneer is iets wel (on)evenredig en wanneer niet
- De extra benodigde capaciteit voor de uitvoering in combinatie met de druk op de budgetten in het sociaal domein. Dit vergt goede aansturing vanuit management en bestuur.
- Een dergelijke cultuurverandering vergt een continu proces en aandacht. Het risico is dat daar onvoldoende aandacht voor is en blijft.
- Gemeenten verwachten vanaf 2026 flink te moeten bezuinigen, ook in het sociaal domein. Dit kan tot flinke beperkingen in de uitvoering van de wijzigingen leiden.

Om de voorgestelde wijzigingen in de Awb goed te kunnen doorvoeren en te komen tot doeltreffende uitvoering door gemeenten moet aan de volgende randvoorwaarden worden voldaan:

- Extra middelen en medewerkers om het gewenste extra maatwerk te kunnen leveren;
- Voldoende tijd om de wijzigingen te implementeren in de organisatie en werkprocessen;
- Aanpassing van de opleidingen voor consultants, meer ook vanuit praktijkervaring;
- Handreikingen en trainingen voor medewerkers.

6.5. Conclusies en aanbevelingen

Deze toets is opgesteld vanuit het perspectief van de uitvoering door gemeenten. Dit betekent dat ook de conclusies vanuit dit perspectief zijn opgesteld. De conclusies geven antwoord op de

onderzoeksvragen. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgacties voor een vergroting van de uitvoerbaarheid van de waarborgfunctie van de Awb.

De gemeentelijke uitvoerders staan achter het doel dat moet worden bereikt met de voorgestelde wijziging van de Awb. Er is wel twijfel of de voorgestelde wijzigingen de juiste manier zijn om dat doel te bereiken. De extra belasting om conform de nieuwe Awb te werken weegt mogelijk niet op tegen het te bereiken effect.

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door het wetsvoorstel?

Het wetsvoorstel vergt een cultuuromslag in de gemeentelijke uitvoering, vooral in het primaire proces, maar ook in de aansturing. De grootste wijzigingen zullen nodig zijn bij de uitvoering van de Participatiewet.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?

De veranderingen zullen in eerste instantie veel onzekerheid geven voor de consultants, houvast verdwijnt. De nieuwe werkwijze vergt training en deels andere competenties van de medewerkers. Naast aanpassing van de werkprocessen en rapportages in het primaire proces zijn ook aanpassingen in beleid en sturing nodig om dienstbaarheid als grondhouding te krijgen en minder efficiency en rechtmatigheid.

Wat zijn de verwachte effecten van het wetsvoorstel?

Dit zal leiden tot meer maatwerk voor de inwoners met een ondersteuningsbehoefte en betere aansluiting op hun behoefte. Het meeste effect wordt verwacht bij cliënten vanuit de Participatiewet. Denk hierbij aan minder inwoners met schulden, of ze komen sneller uit de schulden en het effectiever worden in het begeleiden naar werk.

Een voorbeeld is de werkwijze bij het aanvragen van de bijzondere bijstand bij niet-uitkeringsgerechtigden in Amsterdam. De gemeente wees een substantieel aantal aanvragen hiervoor af die na een bezwaarprocedure wel werden toegekend. Door diverse aanpassingen in het werkproces - met als belangrijkste direct persoonlijk contact opnemen op het moment van aanvraag om direct te bespreken welke documenten nodig waren - worden er nu minder vaak aanvragen afgewezen of afgebroken.

Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Meer maatwerk zorgt voor grote uitvoeringsconsequenties bij gemeenten. De structurele impact bestaat uit:

- Meer tijdsbesteding per cliënt voor contact (signaleren en doorvragen) en rapportage;
- Meer tijdsbesteding voor intervisie en casuïstiekoverleg met juridische adviseurs;
- Structureel meer tijd voor opleiding en training benodigde competenties.

Dit betekent dat gemeenten extra uitvoeringscapaciteit nodig hebben en de extra middelen hiervoor. Zonder deze extra middelen en mensen zijn gemeenten onvoldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering.

Voor de implementatie hebben gemeenten behoefte aan:

- Voldoende tijd om de wijzigingen te implementeren in de organisatie en werkprocessen;
- Aanpassing van de opleidingen voor consultants, meer ook vanuit praktijkervaring;
- Handreikingen en trainingen voor medewerkers.

Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan het wetsvoorstel verbonden?

Naast de voorgestelde wijziging van de Awb komen er veel meer wijzigingen van wetgeving in het sociaal domein op gemeenten af. Het is daardoor lastig aan te geven wat de verwachte kosten zijn die specifiek door de wijziging van de Awb worden veroorzaakt.

Voor de implementatiefase blijkt uit de verwachte lange implementatieperiode dat hier veel capaciteit vanuit de organisatie voor nodig zal zijn om dit alles te implementeren en dus ook substantiële kosten.

De beste raming op dit moment voor de structurele impact als gevolg van de nieuwe concept wetsartikelen⁹¹ is dat bij uitvoering van de Participatiewet een personeelsuitbreiding van minimaal 10% in het primaire proces nodig is. Bij de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet is de impact per cliënt lager, maar is het aantal beschikkingen hoger. Ook hier zal extra capaciteit nodig zijn, maar de omvang is op dit moment nog niet te ramen.

⁹¹ Exclusief codificatie van bestaande jurisprudentie.

Aanbevelingen

Heroverweeg of de voorgestelde wijzigingen het beste middel zijn om het doel te bereiken. Zorg voor voldoende tijd en vooral middelen voor de extra benodigde uitvoeringscapaciteit bij gemeenten. Besef dat een dergelijke cultuurverandering veel tijd en energie kost en ondersteun deze ontwikkeling met handreikingen, trainingen en begeleiding.

Doordat de wijzigingen van de Awb omvangrijk zijn en het om open geformuleerde beginselen gaat, zijn de rechtsgevolgen moeilijk vast te stellen. Gemeenten vragen, bij het dienstbaar opstellen, daarom om vertrouwen vanuit de rijksoverheid in de decentrale overheden bij de uitvoering van de wijzigingen.

7. Conclusies en aanbevelingen

De Minister van BZK heeft mede namens de Minister voor Rechtsbescherming de VNG bij brief van 6 februari 2024 gevraagd om een uitvoeringstoets te doen als onderdeel van de consultatie op het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit hoofdstuk bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen van de uitvoeringstoets. Daar waar dat kan worden de antwoorden generiek gegeven, daar waar nodig wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende domeinen die in deze uitvoeringstoets onderzocht zijn.

7.1. Conclusies

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door het wetsvoorstel?

Het wetsvoorstel bevat aanpassingen van het bestuurs(proces)recht, met als doelstelling om bij de besluitvorming en in bestuursrechtelijke procedures nadrukkelijk meer aandacht te besteden aan de positie van burgers en aan hun omstandigheden.

Gemeenten bieden 547 unieke gemeentelijke producten en diensten aan, waarvan 467 producten en diensten aan burgers en 312 producten en diensten aan bedrijven. Voor ieder van deze producten en diensten heeft het wetsvoorstel mogelijk uitvoeringsconsequenties. 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 waarin op dit moment al wordt voldaan aan (sommige) bepalingen uit het wetsvoorstel; bepaalde gemeenten geven hier - nu al - meer prioriteit aan dan andere gemeenten. Dit alles bij elkaar betekent dat de impact en uitvoeringsconsequenties verschillen per gemeente.

Een overall conclusie van de gesproken gemeenten is dat het wetsvoorstel meer maatwerk vereist van de gemeentelijke professionals. Dit leidt tot verschillende typen uitvoeringsconsequenties voor gemeenten:

- Meer tijd nodig voor dienstverlening aan burgers en bedrijven. Gemeenten leveren veel diensten aan burgers en bedrijven. Vanwege de grote aantallen diensten kan een relatief beperkte extra tijdsbesteding per dienst in totaal wel een grote impact hebben en tot serieuze uitvoeringsconsequenties leiden.
- Meer investeringen nodig in ICT. Naar verwachting is het niet mogelijk om met alleen de inzet van meer tijd en meer mensen te voldoen aan alle onderdelen van het wetsvoorstel. Het is van

belang dat ICT de gemeentelijke dienstverlening ondersteunt (bv. door het ontsluiten van informatie, procesondersteuning, etc.). Dit vraagt om extra investeringen.

- Meer maatwerk vraagt mogelijk ook andere kennis, competenties en vaardigheden van de medewerkers.

Het wetsvoorstel vergt met name in het sociaal domein en beperkter in het belastingdomein en fysiek domein ook een cultuuromslag in de gemeentelijke uitvoering, vooral in het primaire proces, maar ook in de aansturing.

Tegelijkertijd bevat het wetsvoorstel op onderdelen open normen. De invulling van open normen dient primair door de gemeente zelf te geschieden, de wetgever heeft ervoor gekozen uitsluitend de kaders te bieden. Dit zorgt ervoor dat op onderdelen nog niet duidelijk is hoe bepalingen uitgelegd moeten worden. Daardoor kan soms ook nog geen duidelijkheid worden gegeven wat verandert in de werkwijze. In de afzonderlijke hoofdstukken zijn wel varianten geschetst.

Verschillende manieren om bepalingen uit te leggen leiden tot verschillende soorten risico's met in potentie grote uitvoeringsconsequenties:

- Onduidelijkheden over bepalingen in het wetsvoorstel in relatie tot de bedoeling van de wetgever leiden tot inefficiënties in processen als medewerkers van gemeenten niet weten wat ze moeten doen en hoe ze moeten handelen.
- Onduidelijkheden over de betekenis van bepalingen kunnen ertoe leiden dat iedere vakafdeling binnen de 342 gemeenten een eigen interpretatie of uitleg van de bepaling moet maken. Ten eerste is heel tijdsintensief en ten tweede kan het ook leiden tot verschillen tussen gemeenten en zelfs binnen een gemeente. Hierbij kunnen interpretaties ook leiden tot een te zware invulling (regelreflex, wat niet de bedoeling is van de wetgever) of een te lichte invulling (tot aan helemaal niets doen).
- Als de wetgever geen uitleg geeft van bepalingen, dan is het te zijner tijd aan de rechter om een uitleg te geven van deze bepalingen. Rechteren kijken bij hun vonnissen niet altijd naar de uitvoerbaarheid en dat kan in potentie grote (nu nog niet te voorziene) uitvoeringsconsequenties hebben.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?

Diverse van de onderzochte concept wetsartikelen zorgen voor grote uitvoeringsconsequenties. Enerzijds omdat zaken diepgaander uitgezocht/gemotiveerd moeten worden en interactie met inwoners intensifieert. Anderzijds omdat de (open norm) artikelen meer voedingsbodem bieden voor afstemming-/discussie-/klachten-/bezwaarprocedures.

Er zijn grote verschillen tussen de domeinen voor wat betreft waar de grootste uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel worden voorzien, zie onderstaande tabel.

Tabel 7.1 Grootste uitvoeringsconsequenties per domein

| Onderdeel wetsvoorstel | Belastingdomein | Fysiek domein | Sociaal domein |
|---|-----------------|---------------|----------------|
| Dienstbaarheidsbeginsel | | | ! |
| Evenredigheid | ! | ! | ! |
| Vaker horen bij financiële beschikkingen | ! | | |
| Aanpassing regeling over bezwaar- en beroepstermijn | | ! | |
| <i>Passend contact met de overheid</i> | | | |
| - Achterliggende stukken bij besluit | ! | | |
| - Verplicht onderzoek afdoening bezwaarschrift | ! | ! | |

In het belastingdomein vragen verschillende wijzigingen om meer maatwerk, terwijl de besluitvorming in het belastingdomein nu veelal het karakter heeft van bulkbeschikkingen, vanwege de grote aantallen besluiten (met jaarlijks miljoenen beschikkingen en honderdduizenden bezwaren). Meer maatwerk vraagt dan om relatief grote veranderingen ten opzichte van de huidige uitvoeringspraktijk.

In het sociaal domein zullen de veranderingen in eerste instantie veel onzekerheid geven voor de professionals in het sociaal domein, omdat houvast verdwijnt. De nieuwe werkwijze vergt training en deels andere competenties van de medewerkers. Naast aanpassing van de werkprocessen en rapportages in het primaire proces zijn ook aanpassingen in beleid en sturing nodig om dienstbaarheid als grondhouding te krijgen en minder efficiency en rechtmatigheid.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Naast de incidentele en structurele impact op bedrijfsvoeringsonderdelen (met name personeel en in mindere mate ICT), wordt verreweg de grootste structurele netto impact verwacht voor de tijdsbesteding van medewerkers. De algehele inschatting is dat hierdoor (veel) minder besluiten per medewerker kunnen worden behandeld.

Er zijn naar verwachting van de gemeenten dus extra mensen en middelen nodig en dat tegen een achtergrond van personeelstekorten en financiële tekorten (in het bijzonder vanaf het ravijnjaar 2026 en verder). Daarom is een voor alle domeinen relevante randvoorwaarde voor een effectieve

uitvoering dat er voldoende financiële middelen zijn voor dekking van de extra gemeentelijke uitvoeringskosten (conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet) én dat er voldoende mensen zijn om invulling te geven aan de uitvoering. Dit laatste is een serieuze zorg: waar kunnen gemeenten voldoende mensen vandaan halen om de extra werkzaamheden uit te voeren?

Voor het belastingdomein geldt daarnaast dat bij een bepaalde (juridisch mogelijke) uitleg enkele bepalingen niet uitvoerbaar zijn of leiden tot zeer hoge uitvoeringskosten. Als die specifieke bepalingen niet uitvoerbaar zijn, dan is het van belang dat er een uitzondering komt voor het gemeentelijke belastingdomein of dat de bepaling wordt gewijzigd naar een wel uitvoerbare variant. Als bepalingen leiden tot hoge uitvoeringskosten, dan moet dekking van extra uitvoeringskosten zijn geregeld (artikel 2 Financiële-verhoudingswet).

Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan het wetsvoorstel verbonden?

Eenzijds leidt het wetsvoorstel tot extra kosten, anderzijds kan het wetsvoorstel ook tot besparingen leiden, doordat bijvoorbeeld intensieve bezwaar- en beroepsprocedures kunnen worden voorkomen. Het is echter de verwachting van gemeenten dat de extra kosten hoger gaan uitvallen dan de mogelijke besparingen, waardoor de structurele uitvoeringskosten per saldo hoger worden. De grootste (netto) kostenpost zit in hogere tijdbesteding van medewerkers per casus, waarbij voor bepaalde werkzaamheden de verwachting is dat werk verschuift naar medewerkers in hogere schalen. Ook zal sprake zijn van extra investeringen in ICT en andere elementen van de bedrijfsvoering (communicatie, personeel). Tot slot wordt ook een cultuurverandering binnen de domeinen gevraagd; dit is complex, vergt tijd en kost geld.

Op dit moment is het overigens vanwege het ontbreken van informatie over aantallen en vanwege onduidelijkheid over de invulling van sommige bepalingen in het wetsvoorstel nog niet goed mogelijk om al een integrale raming van de extra uitvoeringskosten te maken, laat staan van de mogelijke besparingen.

Het was slechts mogelijk om van enkele onderdelen van het wetsvoorstel een illustratieve raming van de extra uitvoeringskosten te maken (in de vorm van extra tijdsbesteding van medewerkers). Daarmee is een deel van de totale extra uitvoeringskosten op dit moment in beeld. Kosten voor ICT zijn in deze fase nog helemaal niet te becijferen. Uit de in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers komt wel naar voren dat - afhankelijk van de uitleg van bepalingen uit het wetsvoorstel - de kosten zeer substantieel kunnen zijn. Voorbeelden laten bedragen zien van tientallen miljoenen euro's per jaar.

Wat zijn de verwachte effecten van het wetsvoorstel?

Met het wetsvoorstel wordt beoogd om de burger en diens (soms beperkte) doenvermogen meer centraal te stellen, de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten, de overheid meer 'responsief' te laten handelen en bij rechtsbescherming meer ongelijkheidscompensatie te bieden aan burgers ten opzichte van de overheid. Een doel is om te voorkomen dat burgers financieel of anderszins klem komen te zitten in procedures met de overheid, dat er geen aandacht is voor hun specifieke omstandigheden of dat het voor hen onmogelijk is om persoonlijk contact te hebben met overheidsmedewerkers.

Gemeenten stellen dat het wetsvoorstel hiertoe enkele goede elementen bevat, in het bijzonder ten aanzien van het meer centraal stellen van de burger. Welke specifieke bepalingen als positief werden gezien en geacht werden bij te dragen aan het doel van het wetsvoorstel, verschilt overigens wel per domein en is soms afhankelijk van de huidige uitvoeringspraktijk.

Los van de positieve signalen, overheerst het sentiment dat het wetsvoorstel niet veel toevoegt aan de bestaande situatie en soms zelfs averechts kan uitwerken. Zo biedt het wetsvoorstel mogelijkheden voor onbedoeld gebruik door ncnp-bedrijven, voor advocaten en voor zogeheten veelklagers. Deze extra mogelijkheden kunnen leiden tot uitvoeringsconsequenties, omdat gemeenten meer tijd kwijt zijn aan het reageren op bezwaren en aan het voorbereiden op beroepszaken.

Specifiek voor het fysiek domein is de vraag hoe om te gaan met een meerpartijenstelsel (derde belanghebbenden) dat het fysiek domein kenmerkt. Maatwerk voor de één kan bij een evenredigheidstoets bij een gebonden beschikking of succesvol beroep op verschoonbare termijnoverschrijding ten koste gaan van de (vermeende) rechtszekerheid van de ander, zo is de algehele consensus bij de gesproken gemeenten.

Voor het belastingdomein zijn de effecten van het wetsvoorstel beperkt ondanks mogelijk substantiële uitvoeringskosten. Dat komt onder meer omdat er al hardheidsclausules zijn voor de belastingheffing en de invordering waarmee deels hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met het wetsvoorstel. Daarnaast zijn er in het belastingdomein verschillende alternatieve ontwikkelingen - toegespitst op de specifieke problemen in het belastingdomein - om de relatie tussen burger en overheid te verbeteren, zoals de voormelding en de mogelijkheid om te bellen voor vragen voordat een bezwaar is ingediend.

Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Om de voorgestelde wijzigingen in de Awb goed te kunnen doorvoeren en te komen tot een doeltreffende uitvoering door gemeenten moet aan de volgende randvoorwaarden worden voldaan:

- Extra middelen en medewerkers om het gewenste extra maatwerk te kunnen leveren, inclusief investeringen in ICT;
- Voldoende tijd om de wijzigingen te implementeren in de organisatie en werkprocessen. Gegeven deze grote wijzigingen is een jaar voorbereidingstijd het minimale;
- Aanpassing van de opleidingen voor medewerkers en mogelijk wijzigingen in personeelsbestand;
- Handreikingen en trainingen voor medewerkers.

Het is voor het belastingdomein als eerste nodig dat de wetgever aanscherpt of bepaalde bepalingen ook van toepassing zijn op het gemeentelijk belastingdomein (evenredigheid, verplicht onderzoek afdoening, verplicht horen bij financiële beschikkingen). Daarna is een verdere aanscherping nodig over specifieke begrippen (op de zaak betrekking hebbende stukken, evenredigheid, etc.) zodat er een beter beeld is welke van de in dit rapport geschetste varianten van toepassing is. Bij de verdere uitwerking van de bovenstaande punten is het vanzelfsprekend ook relevant dat rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid bij gemeenten.

Een specifiek risico voor het belastingdomein is dat het wetsvoorstel meer mogelijkheden biedt voor oneigenlijk gebruik door ncnp-bedrijven. Voor het fysiek domein geldt als specifiek risico dat bepaalde artikelen in een meerpartijenverhouding, zoals vaak in het fysiek domein aanwezig, averechts kunnen uitwerken, waardoor RO- beleidsdoelstellingen mogelijk niet gehaald worden. Voor het sociaal domein is specifiek het risico op willekeur en ongelijkheid genoemd, ten aanzien van de evenredigheidstoets.

7.2. Aanbevelingen

Algemeen

- Heroverweeg per domein of de voorgestelde wijzigingen het beste middel zijn om het doel te bereiken.
- Benoem voor de huidige conceptwetsbepalingen die ambigu zijn en nu nog tot gemeentelijke mispercepties leiden, expliciet in de memorie van toelichting van de Awb dat een bepaling niet op een bepaalde manier moet worden uitgelegd. Op deze manier worden (onnodige) uitvoeringsconsequenties voorkomen.

- Zorg voor extra middelen, teneinde de benodigde uitvoeringscapaciteit en ICT- investeringen bij gemeenten te dekken, conform de Financiële-verhoudingswet.
- Besef tevens dat de gevraagde cultuurverandering (dienstbaarheid!) voor gemeenten veel tijd en energie kost.
- Ondersteun de implementatiefase met handreikingen, trainingen en begeleiding.

Specifiek per domein

Belastingdomein:

- Geef duidelijkheid of het nodig is om bestaande dossiers uit te breiden om te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel en neem deze informatie ook op in de memorie van toelichting van de Awb.
- Geef duidelijkheid over de kaders voor het beoordelen van onevenredigheid bij kwijtschelding van gemeentelijke belastingschulden en neem deze kaders ook op in de memorie van toelichting van de Awb.

Fysiek domein:

- Heroverweeg of de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de evenredigheidstoets en de verschoonbare termijnoverschrijding van toepassing moeten zijn op meerpartijenverhoudingen (derde belanghebbenden), zoals vaak in het fysiek domein het geval is. Indien de heroverweging niet tot aanpassing leidt, geef dan duidelijke handvatten (en middelen om extra werklast te compenseren) hoe hier mee om dient te worden gegaan, gegeven de complexiteit van de aanwezigheid van derde belanghebbenden. Centraal staat hierbij de vraag: hoe kan worden geborgd dat de menselijke maat van de één niet ten koste gaat van rechtszekerheid van de ander?

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews & besprekingen belastingdomein

| Organisatie | Naam |
|------------------------|---|
| Amsterdam | Carlijn Nuesink & Rob Vis |
| Capelle aan den IJssel | Berlinda Blokstra & Clasina Thuijs |
| Cocensus | Wouter Bal |
| De Fryske Marren | Werner Olivier |
| Den Haag | Michael Goldman, Irene Wezenaar & Meintje van der Zwaag |
| DOWR | Eva Röben & Relinde Vos |
| Ede | Wilma Bouman & Jacco Schotsman |
| Elburg | Danielle Brinkman |
| Emmen | Louise Consten, Sue Mae Klein & Frank Naerebout |
| GB Twente | Marit Boschman & Dirk Prook |
| Horst aan de Maas | Uzeyir Kose & Els de Swart |
| LLBP (Amsterdam) | Joost Geurtsen & Ron Stam & Theo van Vliet |
| LLBP (GBLT) | Hans de Lange & Marco Vliegthart |
| Middelburg | Anzor den Hartog & Ron Kodde |
| VNG | Nicoline Bergman, Rosalie van Heijst, Rob de Korte & Robin Vonk |

Interviews & besprekingen fysiek domein

| Organisatie | Naam | Functie |
|-------------|---|---|
| Altena | Sonja Koppe-Goossens, Jacob Gelderblom & Gerrit Verweij | Concern jurist (allen) |
| Amsterdam | Frank Arents | Jurist bij directie juridische zaken, voorheen 30 jaar in RO) |

| Organisatie | Naam | Functie |
|----------------------------|---|---|
| Barneveld | Sietze Hoekstra & Lars Berg | Jurist omgevingswet, Concern jurist |
| Capelle a/d IJssel | Süleyman Yavuziyiğitoğlu | Senior juridisch adviseur |
| Haarlem | Annemiek Kamphuis & Anne-Lotte Verhoek | Juridisch adviseur VTH (beiden) |
| Heemskerk | Rick Middelkoop | Juridisch adviseur fysiek domein |
| HLTsamen | Sandra van der Waals | Senior Juridisch Adviseur, Team JZ Zaken, Bedrijfsvoering |
| Neder-Betuwe | Willeke Bodewes & Angela van der Linden | Strategisch beleidsadviseur op fysiek domein, juridisch adviseur |
| Rotterdam | Hans Barendregt & Bart van Ulden | (Hoofd) Jurist, cluster Stadsontwikkeling |
| Son en Breugel | Mandy van Asten | Beleidsmedewerker openbare orde en Veiligheid, Team Veilige Leefomgeving) |
| Veenendaal | Hugo van Nijnanten | Juridisch adviseur afdeling JZ, secretaris bezwaar- en beroepscommissie |
| Westerveld | Karin Bijlsma | Jurist |
| Omgevingsdienst Achterhoek | Annemieke Vos & Elise Boon | Juridisch adviseur, juridisch medewerker handhaving |

Interviews & besprekingen sociaal domein

| Organisatie | Naam |
|-------------------|---|
| Amsterdam | Doris Bolten, Kees Smit, Judith Suurmond |
| Delft | Jan Frederici, Nael Khadr |
| Den Helder | Nathalie de Galan, Robert de Visser |
| Elburg | Bianca de Hoop, Yvonne de Vries, Rineke Werff |
| Haarlem/Zandvoort | Ashley Hagers, Mauro Bisceglia |
| Heemskerk | Mariëlle van der Fluit, Ellen Honsbeek |

| Organisatie | Naam |
|-----------------|---|
| Het Hogeland | Priscilla Oostland, Yvonne Rosien, Floor Sijtsma |
| Kampen | Anita van Galen, Marit-An Overweg, Yvonne de Vries |
| Katwijk | René Paulissen |
| Súdwest-Fryslân | Greetje Hoekstra, Jan Schaafsma |
| Tilburg | Rachida Bargach, Michael Ligtenberg, Bjorn Verwater |
| Tynaarlo | Jeroen Keizer, Sandra Kerckhoffs, Brecht Rink |
| Voorschoten | Hiranya Paris-Brinkman, Nur Stockmann |

Begeleidingscommissie

| Organisatie | Naam |
|---------------------|-----------------------------------|
| Ministerie van BZK | Marte van der Loop |
| Ministerie van JenV | Josta Drewes |
| VNG | Caroline Blokhuis & Koen Wortmann |

Bijlage B: Gebruikte bronnen

Rapporten en studies

BDO (2023), *BDO-Benchmark Nederlandse gemeenten 2022. Tekorten nemen af, uitdagingen groter. Incidentele voordelen maskeren structurele problematiek*

Ministerie van BZK (2023), *Handleiding overheidstarieven 2024*

Pro Facto (2024), *Onderzoek naar 'oneigenlijk gebruik' van bestuursrechtelijke procedures met het oog op proceskostenvergoedingen Op (proces)kosten gejaagd?*

VNG (2024), *Conceptwetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb (consultatieversie). Samenvatting van de voorgestelde wijzigingen in de Awb. maart 2024*

VNG (2020), *Uitvoeringskracht van gemeenten. Hoe sterk zijn onze schouders?*

VNG Realisatie (2023), *Uitvoeringsscan wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb*

Waarderingskamer (2024), *Staat van de WOZ 2024*

Internet

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/12/gemeenten-begroten-ruim-9-procent-meer-lasten-voor-2024>

<https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1>

<https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/document/12184>

<https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/document/12200> (MvT wetsvoorstel)

<https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/document/12231> (wetsvoorstel)

<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheidstoets-decentrale-overheden-en-normenkader-interbestuurlijke-verhoudingen>

<https://standaarden.overheid.nl/upl>

<https://pelsrijcken.nl/kennis/nadere-vuistregels-voor-op-de-zaak-betrekking-hebbende-stukken>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/25/kamerbrief-over-herijking-invorderingsstrategie-en-heroverweging-stroomlijning>

<https://verenigingbestuursrecht.nl/wp-content/uploads/2023/06/Handvest-overheid-burger.pdf>

<https://vng.nl/artikelen/belastinggebied>

<https://vng.nl/artikelen/de-meicirculaire-gemeentefonds-2024-in-vogelvlucht>

<https://vng.nl/artikelen/gemeentelijke-samenwerking-in-kaart-gebracht>

<https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-amvb-wams>

<https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-implementatieplan-hervormingsagenda-jeugd-en-richtinggevend-kader-lokale-toegang>

<https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-maatwerk-bij-terugvordering>

<https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-participatiewet-in-balans>

<https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-wet-handhaving-sociale-zekerheid>

<https://vng.nl/nieuws/nieuwe-modelverordening-voor-behandeling-bezwaarschriften>

<https://vng.nl/nieuws/webinar-over-financieel-ravijn-gat-mogelijk-nog-dieper>

<https://vng.nl/nieuws/wetsvoorstel-matiging-proceskostenvergoeding-woz-aangenomen>

<https://www.waarderingskamer.nl/voor-gemeenten/interactie/verantwoordingsdocument>

<https://www.waarderingskamer.nl/woz-wijzer/controleren-woz-waarde/woz-taxatieverslag>

<https://www.waarderingskamer.nl/woz-wijzer/uitleg-woz-waarde/hoe-wordt-de-woz-waarde-bepaald>

Bijlage C: Uniform kader uitvoeringstoets wetsvoorstel Awb

In de tabel zijn alleen die uitvoeringsconsequenties gepresenteerd die onderdeel waren van deze uitvoeringstoets (bv. consequenties voor de doelgroep vallen buiten de scope van een uitvoeringstoets). In de tabel zijn voorts alleen die onderdelen van het wetsvoorstel opgenomen die ook uit deze analyse naar voren zijn gekomen wat betreft (substantiële) impact. In de tabel staat BD voor belastingdomein, FD voor fysiek domein en SD voor sociaal domein. Bij het eindoordeel is het oordeel 'niet uitvoerbaar' gegeven op het moment dat de bepaling in het betreffende domein niet uitvoerbaar is, zonder aanpassing van het wetsvoorstel of de MvT.

Tabel C.1 Uniform kader uitvoeringstoets wetsvoorstel Awb voor gemeenten

| nr. | Onderdeel wetsvoorstel | Consequenties voor de keten | | Administratieve organisatie | ICT | Personele consequenties | | Communicatie en dienstverlening | Implementatieorganisatie | | Gegevensverwerking en bescherming van persoonsgegevens | | Risico's | Eindoordeel | |
|-----|---|-----------------------------|---------------|---|---|---|-----------------------------|--|--|--|--|--|---|--------------------------------------|--|
| | | Hoofdstuk 3 | | Hoofdstuk 4 | Hoofdstuk 5 | Hoofdstuk 6 | | Hoofdstuk 7 | Hoofdstuk 8 | | Hoofdstuk 9 | | Hoofdstuk 11 | Hoofdstuk 15 | |
| | | 3.1 Gegevensuitwisseling | 3.2 Afspraken | 4. Administratieve organisatie | 5. ICT | 6.1 Formatie | 6.2 Kwalificatie | 7.2 Dienstverlening/ interactie | 8.1 Organisatorische voorzieningen | 8.2 Doorlooptijd | 9.1 Algemeen gegevens | 9.2 Beveiliging | 11. Risico's | 15.1 Bijdrage doel wetsvoorstel | 15.2 Werkbaarheid uitvoeringsorganisatie |
| 1 | Dienstbaarheidsbeginsel | Nvt | Nvt | FD: Omvangrijk SD: Zeer omvangrijk | FD: Minimaal SD: Omvangrijk | FD: Blijft gelijk SD: Uitbreiding | FD: Nee SD: Ja | FD: Omvangrijk SD: Zeer omvangrijk | FD: Projectorganisatie SD: Werkgroep | FD: Meerdere jaren SD: Meerdere jaren | FD: Blijft gelijk SD: Neemt toe | FD: Minimaal SD: Gemiddeld | FD: Gemiddeld SD: Gemiddeld | FD: Nee, tenzij SD: Nee, tenzij | FD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §5.3.4 SD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §6.3.1 |
| 2 | Evenredigheidstoets | FD: Negatief | FD: Ja | BD: Omvangrijk FD: Omvangrijk SD: Zeer omvangrijk | BD: Minimaal FD: Minimaal SD: Omvangrijk | BD: Uitbreiding FD: Uitbreiding SD: Uitbreiding | BD: Ja FD: Ja SD: Ja | BD: Zeer omvangrijk FD: Omvangrijk SD: Zeer omvangrijk | BD: Werkgroep FD: Projectorganisatie SD: Werkgroep | BD: n.b. FD: 12 maanden SD: Meerdere jaren | BD: Neemt toe FD: Neemt toe SD: Neemt toe | BD: Minimaal FD: Gemiddeld SD: Gemiddeld | BD: Ernstig FD: Ernstig SD: Ernstig | BD: Nee FD: Nee SD: Ja | BD: Niet uitvoerbaar; zie §4.3.2. FD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §5.3.1 SD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §6.3.2. |
| 4 | Vaker horen bij financiële beschikkingen | Nvt | Nvt | BD: Minimaal SD: Omvangrijk | BD: Zeer omvangrijk SD: Omvangrijk | BD: Uitbreiding SD: Uitbreiding | BD: Ja SD: Ja | BD: Zeer omvangrijk SD: Zeer omvangrijk | BD: Werkgroep SD: Werkgroep | BD: n.b. SD: n.b. | BD: Neemt toe SD: Neemt toe | BD: Minimaal SD: Gemiddeld | BD: Ernstig SD: Ernstig | BD: Nee SD: Ja | BD: Niet uitvoerbaar; zie §4.3.4 SD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §6.3.3. |
| 5 | Rechtsmiddelenclausule | Nvt | Nvt | FD: Minimaal | FD: Minimaal | FD: Blijft gelijk | FD: Nee | FD: Minimaal | FD: Lijnorganisatie | FD: 3 maanden | FD: Blijft gelijk | FD: Geen | FD: Beperkt | FD: Ja | FD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §5.3.4 |
| 7 | Op de zaak betrekking hebbende stukken | FD: Negatief | FD: Ja | BD: Minimaal FD: Omvangrijk SD: Minimaal | BD: Zeer omvangrijk FD: Minimaal SD: Omvangrijk | BD: Uitbreiding FD: Uitbreiding SD: Uitbreiding | BD: Ja FD: Nee SD: Ja | BD: Zeer omvangrijk FD: Omvangrijk SD: Zeer omvangrijk | BD: Werkgroep FD: Werkgroep SD: Werkgroep | BD: n.b. FD: 6 maanden SD: n.b. | BD: Neemt toe FD: Neemt toe SD: Neemt toe | BD: Minimaal FD: Gemiddeld SD: Gemiddeld | BD: Ernstig FD: Gemiddeld SD: Gemiddeld | BD: Ja FD: Nee, tenzij SD: Nee | BD: Niet uitvoerbaar; zie §4.3.1 FD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §5.3.4 SD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §6.3.3. |
| 8 | Verschoonbaarheid van termijnoverschrijding | FD: Negatief | FD: Ja | FD: Omvangrijk | FD: Minimaal | FD: Blijft gelijk | FD: Nee | FD: Omvangrijk | FD: Werkgroep | FD: 6 maanden | FD: Blijft gelijk | FD: Minimaal | FD: Ernstig | FD: Nee | FD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §5.3.2 |
| 10 | Begrijpelijke motivering | Nvt | Nvt | FD: Omvangrijk SD: Omvangrijk | FD: Minimaal SD: Minimaal | FD: Blijft gelijk SD: Uitbreiding | FD: Nee SD: Ja | FD: Omvangrijk SD: Omvangrijk | FD: Projectorganisatie SD: Werkgroep | FD: 12 maanden SD: n.b. | FD: Blijft gelijk SD: Blijft gelijk | FD: Geen SD: Geen | FD: Beperkt SD: Beperkt | FD: Ja SD: Ja | FD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §5.3.4 SD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §6.3.3. |
| 14 | Correctie van kennelijke fouten | Nvt | Nvt | SD: Minimaal | SD: Geen | SD: Uitbreiding | SD: Nee | SD: Omvangrijk | SD: Lijnorganisatie | SD: n.b. | SD: Neemt toe | SD: Gemiddeld | SD: Gemiddeld | SD: Nee | SD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §6.3.3 |
| 15 | Bezwaar informeel afdoen | FD: Negatief | FD: Ja | BD: Zeer omvangrijk FD: Omvangrijk SD: Omvangrijk | BD: Minimaal FD: Minimaal SD: Omvangrijk | BD: Uitbreiding FD: Uitbreiding SD: Uitbreiding | BD: Ja FD: Nee SD: Ja | BD: Zeer omvangrijk FD: Omvangrijk SD: Zeer omvangrijk | BD: Werkgroep FD: Werkgroep SD: Werkgroep | BD: n.b. FD: 6 maanden SD: n.b. | BD: Neemt toe FD: Neemt toe SD: Neemt toe | BD: Minimaal FD: Minimaal SD: Gemiddeld | BD: Ernstig FD: Gemiddeld SD: Ernstig | BD: Nee FD: Nee, tenzij SD: Ja | BD: Niet uitvoerbaar; zie §4.2.3. FD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §5.3.3 SD: Uitvoerbaar, onder voorwaarde(n); zie §6.3.3 |



VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl