Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

TER BESLUITVORMING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2023-0000376970

Datum
23 juni 2023

Samengewerkt met

Bijlage(n)
5

Aan Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Van Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

nota

Onderzoeksrapporten wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb

Aanleiding
In het kader van de voorbereiding van een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht is een aantal onderzoeken uitgezet. De rapporten van deze onderzoeken zijn gereed en worden naar vast beleid actief openbaar gemaakt. Met bijgevoegde brief geeft u hieraan invulling door deze rapporten toe te zenden aan de Tweede Kamer.

Geadviseerd besluit
U wordt geadviseerd bijgevoegde aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer te ondertekenen.

Kern
- BZK werkt samen met JenV aan een wetsvoorstel om de Algemene wet bestuursrecht meer mensgericht te maken, mede naar aanleiding van moties die (kamerbreed) zijn aangenomen in de debatten over de kinderopvangtoeslagaffaire.
- Dit wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb wordt ontwikkeld in nauwe samenwerking met de andere departementen, 9 grote uitvoeringsorganisaties en diverse overheidsbrede programma's.
- In het voorjaar van dit jaar is een voorontwerp voorgelegd aan belanghebbende partijen in een zogeheten pre-consultatie, gericht op het vroegtijdig in kaart brengen van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoering en de rechtspraak.
- Momenteel worden de pre-consultatiereacties verwerkt. De volgende stap is de gebruikelijke (internet)consultatie (start voorzien eind nov. 2023).
- Met de brief geeft u aan dat de rapporten worden betrokken bij de wijziging van de Awb die in voorbereiding is. Er wordt geen aparte kabinetsreactie voorbereid.

Toelichting
a) Onderzoek "Dilemma tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur", *bijlage 2*

Het onderzoek betreft de vraag op welke manier bij het leveren van maatwerk moet worden omgegaan met het gelijkheidsbeginsel om rechtsongelijkheid te voorkomen. Is er daadwerkelijk een spanning tussen maatwerk en gelijkheid en zo ja, hoe kan die worden opgelost? Het onderzoek is uitgevoerd door prof. mr. R. Ortlep (OU/UvA), prof. mr. J.E. van de Brink (UvA), mr. Y. Habicht (UvA) en mr. A.A. Mulder (UVA).

Dit onderzoek laat zien dat bestuursorganen bij de uitvoering van hun taak een dilemma ervaren tussen "enerzijds de gewenste menselijke maat en anderzijds de

angst voor precedentwerking en willekeur". Het onderzoek laat zien dat het onverkort vasthouden aan het ideaal van gelijkheid en rechtszekerheid met zekerheid tot onrecht leidt. Het onderzoek geeft aan dat de belangrijkste oplossingsrichting voor dat dilemma is "om ruimte te creëren voor de uitvoeringspraktijk en aan die praktijk meer vertrouwen, middelen en capaciteit te geven om het recht toe te passen". Daarbij wordt gepleit voor het (meer) inzetten op ambtelijk vakmanschap en maatwerkplaatsen. Dit sluit aan bij de reacties van verschillende uitvoeringsorganisaties in de preconsultatie die pleiten voor meer kennis van de Awb en de algemene beginselen bij de medewerkers.

b) Onderzoek uitzonderingen hoorplicht bij 'kennelijk ongegrond' of 'kennelijk niet-ontvankelijk bezwaar *bijlage 3*

Het gaat om een onderzoek over twee uitzonderingen in de Awb op de hoorplicht in bezwaar: een 'kennelijk niet-ontvankelijk' bezwaar of een 'kennelijk ongegrond' bezwaar. Het betreft een empirisch onderzoek over hoe in de praktijk met deze uitzonderingen wordt omgegaan. Het onderzoek is uitgevoerd door prof Bert Marseille, prof Heinrich Winter, Marc Wever & Angelique Damen-Wildeboer (Rijksuniversiteit Groningen).

De belangrijkste conclusies/aanbevelingen van het onderzoek zijn: De meeste onderzochte bestuursorganen kiezen bijna of zelfs helemaal nooit voor de mogelijkheid van horen af te zien. Enkele van de onderzochte bestuursorganen doen dat juist veelvuldig. Opvallend daarbij is dat bestuursorganen van gemeenten, ook die van grote gemeenten, er nooit voor kiezen om bezwaren als kennelijk ongegrond af te doen. Wat betreft het afzien van horen wegens kennelijke niet-ontvankelijkheid van het bezwaar, blijkt dat deze mogelijkheid wel door alle onderzochte bestuursorganen wordt benut, zij het in wisselende mate. De bestuursorganen die vaak afzien van horen, hebben vaak een grote hoeveelheid te behandelen bezwaren, maar niet alle bestuursorganen met een dergelijke hoeveelheid kiezen er voor om vaak niet te horen. Het afzien van horen lijkt toe te nemen als er eerder in het proces informeel contact met de bezwaarmaker is geweest. Dit past goed bij het voornemen in het wetsvoorstel om dergelijk informeel contact verplicht te stellen en om dat contact als voorwaarde te stellen om van horen af te kunnen zien.

c) Overzichtsstudie wijzigingsvoorstellen Awb afgelopen *bijlage 4*

Het gaat om een overzichtsstudie van de aanbevelingen die de afgelopen vijf jaar zijn gedaan voor de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het betreft een literatuurstudie van de gedane aanbevelingen, met de focus op onderwerpen die met het vergroten van de menselijke maat in het bestuursrecht te maken hebben, om overzicht te creëren en als input te gebruiken voor het wetsvoorstel. Het onderzoek is uitgevoerd onder leiding van hoogleraar bestuursrecht Ymre Schuurmans (Universiteit Leiden).

Het rapport bevat 200 bronnen met aanbevelingen. De onderzoekers hebben de ideeën opgedeeld in zes verschillende thema's:

- Toegang tot de bestuursrechter
- Primaire fase
- Bezwaar en administratief beroep
- Hoger beroep bij de bestuursrechter
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
- Specifieke onderdelen van het bestuursrecht (zoals m.b.t. financieel bestuursrecht, handhaving en schaarse rechten)

De bronnen zijn soms al bekend en worden voor het overige meegenomen in de verdere ontwikkeling van het wetsvoorstel en bij (de gedachtenvorming over eventuele) andere wetsvoorstellen op het terrein van het bestuursrecht.

d) Inventarisatie onderzoek proactief maatwerk *bijlage 5*

Inventarisatiestudie door hoogleraar Public Law & Governance of Artificial Intelligence Anne Meuwese van de Universiteit Leiden ism onderzoeker Robert Goené naar de praktijk van het proactief identificeren van maatwerk gevallen en welke knelpunten en oplossingsrichtingen hier rondom bestaan. De focus ligt hierbij op (deels) geautomatiseerde besluitvorming.

Een knelpunt dat uit het rapport naar voren komt is dat het belang van maatwerk soms concurreert met andere belangen zoals de opgave om met beperkte middelen de toegewezen taken uit te voeren of de norm gelijke gevallen gelijk te behandelen. Verder is sprake van een bepaalde mate van onzekerheid of gebrek aan kennis bij het toepassen van maatwerk. Een ontwikkelmogelijkheid is de organisatiesensitiviteit voor signalen te versterken en het herkennen, erkennen en opvolgen van signalen beter in te bedden. Een kans is verder door data gedreven[1] te werken maatwerk gevallen te identificeren in (deels) geautomatiseerde besluitvormingsprocessen. Op basis van bepaalde criteria komt een aanvraag dan bijv. in aanmerking voor een extra check (heeft iemand een bijzondere oplossing nodig?) of wordt bijv. duidelijk dat eerder een vergelijkbaar geval in aanmerking kwam voor bijzondere oplossing/afwijking. Data gedreven werken kan zo ten eerste bijdragen aan een betere uitvoeringspraktijk. Ten tweede kan het de zogeheten feedbackloop van uitvoering naar departement ondersteunen.

<u>Eerder aan Kamer toegezonden rapport: oplossingsgerichte bezwaarbehandeling</u>
Eerder is aan de Kamer toegezonden het rapport "Oplossingsgerichte bezwaarbehandeling in de Algemene wet bestuursrecht" dat op drie punten mogelijke verbeteringen bij de behandeling van bezwaarschriften bevat. Deze punten zijn: de toegang tot de bezwaarprocedure, het horen in bezwaar en de heroverweging die een bestuursorgaan moet verrichten naar aanleiding van een bezwaar. Diverse inzichten uit dit rapport zijn verwerkt in het wetsvoorstel.

Politieke en bestuurlijke context
De politieke en maatschappelijke belangstelling voor de menselijke maat en een betrouwbare en dienstbare overheid is de afgelopen jaren groot en tevens terug te zien in diverse verkiezingsprogramma's. De pre-consultatie stukken van het wetsvoorstel zijn op verzoek van de Tweede Kamer in februari aan de Kamer toegestuurd en de vaste TK-Cie BZK heeft inmiddels twee wetgevingsrapporteurs aangewezen. Het wetsvoorstel is ondanks de vroege fase waarin het zich bevindt dus voorwerp van parlementaire discussie.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Aanbiedingsbrief	
2	R. Ortlep, J.E. van de Brink, Y. Habicht & A.A. Mulder, Dilemma	

[1] Bij regelgebaseerd werken worden de normen samen met het gegevensmodel expliciet gedefinieerd in een regeltaal. De gegevens spelen een rol bij de toepassing van de regels in concrete situaties. Bij datagedreven werken hebben de gegevens een signaalfunctie. Dit kan op individueel of collectief niveau plaatsvinden, waarbij in het laatste geval de gegevens worden gecombineerd en samengevat door middel van eenvoudige statistiek of complexere data-analyse technieken.

	tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur, Amsterdam/Heerlen: UvA/OU 2023	
3	Bert Marseille, Heinrich Winter, Marc Wever & Angelique Damen-Wildeboer, Het gebruik van de bevoegdheid af te zien van horen in bezwaar, RUG Groningen 2023	
4	Overzichtsstudie wijzigingsvoorstellen Algemene wet bestuursrecht t.b.v. de preconsultatie wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, mr. E.F. (Femke) Binnendijk, mr. dr. O. (Olaf) van Loon en prof. mr. Y.E. (Ymre) Schuurmans mmv Z. (Zeinab) Bazzi, UL, Leiden 2023	
5	Pro actief maatwerk Een inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten binnen de uitvoeringspraktijk, Anne Meuwese en Robert Goené (zelfstandig adviseur), UL Leiden 2023	