



Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

Geachte mevrouw Uitermark,

Op 6 februari jl. heeft uw ambtsvoorganger de Nationale ombudsman gevraagd om te adviseren over het conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. Met deze brief voldoe ik aan dat verzoek.

De Nationale ombudsman beziet beleid en wet- en regelgeving vanuit het perspectief van de burger die met de overheid te maken krijgt. Het conceptwetsvoorstel kiest eenzelfde vertrekpunt. De wijzigingen zijn erop gericht om het bestuursrecht en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) responsiever te maken en de burger meer bescherming te bieden tegen de overheid. Dat is nodig en juich ik als Nationale ombudsman uiteraard toe.

In deze reactie ga ik in op aspecten die vanuit het ombudsperspectief en het werkgebied van de Nationale ombudsman relevant zijn. Dit doe ik aan de hand van vier onderwerpen:

1. Het burgerperspectief en de Awb: hoewel ik positief sta tegenover dit wetsvoorstel vind ik het belangrijk om te benadrukken dat de overheid waar de burger mee te maken krijgt vaak niet bepaald wordt door de Awb of andere wetten. Maar door de manier waarop de overheid handelt. Het burgerperspectief moet een intrinsieke interesse zijn. Daarnaast ga ik in op de (on)mogelijkheden van maatwerk om dit burgerperspectief beter tot zijn recht te laten komen in het handelen van de overheid.
2. Het dienstbaarheidsbeginsel en de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman: het voorgestelde dienstbaarheidsbeginsel (artikel 2:4a) heeft een duidelijk verband met de behoorlijkheidsvereisten die de Nationale ombudsman hanteert. In het verlengde hiervan is er in de toekomst een sterkere wisselwerking tussen de normen van de Nationale ombudsman en de toetsing door de bestuursrechter te verwachten.
3. De gevolgen voor klachtbehandeling door de ombudsman: het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die relevant kunnen zijn voor klachtbehandeling door de ombudsman. De impact van deze wijzigingen is beperkt, met name omdat veel nieuwe eisen al volgen uit de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman. Wel leidt de analyse van het conceptwetsvoorstel tot de vraag of een aantal opgenomen maatregelen niet een ruimere reikwijdte zou moeten worden gegeven.
4. De verhouding met de klachtenprocedure: er wordt voorgesteld om de verplichting op te nemen om in bezwaar te onderzoeken of het bezwaar op 'informele wijze' kan worden afgedaan. Ook wordt er geëxpliciteerd dat de motivering van het besluit op bezwaar begrijpelijk moet zijn voor de burger. Dit roept de vraag op of deze wijzigingen niet eveneens in de klachtenprocedure moeten worden opgenomen.

Pagina 1

Datum

19 juli 2024

Onderwerp

Consultatie Wet versterking
waarborgfunctie Awb

Nationale ombudsman

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63
post@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl

1. Het burgerperspectief en de Awb

Het is belangrijk dat de Awb, die veel interacties tussen de overheid en de burger normeert, praktische en toegankelijke waarborgen voor de burger biedt. Ik merk wel op dat wetgeving niet het enige en ook niet altijd het beste instrument is om het burgerperspectief in de dagelijkse interactie met de overheid te versterken. Steeds weer zie ik dat het gaat om hoe de overheid handelt. Toont zij intrinsieke interesse in de situatie van de burger en de uitwerking van haar handelen, werkt zij vanuit een cultuur van toegankelijkheid voor iedereen en start zij vanuit de vraag wat de burger nodig heeft of vanuit wat de regels voorschrijven? Zoals ik in ons jaarverslag over 2023 aangaf is het burgerperspectief 'een manier van doen'.¹

Veel van de maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen kan de overheid ook nu al in de praktijk brengen. Zo is de eis dat het bestuur zich bij haar taak 'dienstbaar' opstelt iets dat burgers al van de overheid mogen verwachten. De overheid is er immers voor de burger en niet andersom. In 2017 publiceerde ik in dit kader al 'Zes vuistregels: omdat de overheid er voor de burger is'. Ook mag de burger verwachten dat de overheid luistert om te kijken wat hij nodig heeft, niet omdat de Awb voorschrijft dat er gehoord moet worden.² Ik hoop dat dit wetsvoorstel deze cultuur verder kan stimuleren, maar de wet kan een cultuur niet afdwingen.

Hetzelfde geldt voor elders geopperde maatregelen als 'het recht op persoonlijk contact'³ en het 'vergisrecht'.⁴ Toegankelijk zijn en fouten rechtzetten is vooral een kwestie van een behoorlijke manier van doen. Er zijn veel projecten in gang gezet, zoals het traject 'Werk aan uitvoering' en een grotere inzet op ambtelijk vakmanschap.⁵ En er zijn ook veel goede voorbeelden van overheden die door vanuit het burgerperspectief te werken het verschil weten te maken. Ik acht deze activiteiten van groot belang om daadwerkelijk tot een cultuurverandering te komen.

Ook valt op dat het wetsvoorstel veel nadruk legt op individueel maatwerk. Maatwerk is in sommige gevallen noodzakelijk, maar mag niet de oplossing zijn voor slecht beleid.⁶ Responsiviteit door maatwerk legt namelijk vaak toch weer de verantwoordelijkheid bij de burger, terwijl de burgers in de meest kwetsbare posities hun weg naar de uitzondering niet weten te vinden. Een voorbeeld is de voorgestelde wijziging van artikel 4:48 Awb waarin wordt geëxpliciteerd dat het bestuursorgaan altijd af kan wijken van een beleidsregel als deze onevenredig uitpakt.⁷ Dat kan uitkomst bieden voor de

¹ Jaarverslag van de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman over 2023. *Kamerstukken II 2023/24 36521 nr. 2.*

² Deze manier van doen ziet dus in de kern op een cultuur van goed bestuur. Zie in dit kader bijvoorbeeld ook: R.J.N. Schlössels en C.L.G.F.H. Albers, 'Over rechtspolitieke vloedgolven, maatwerk en verbouwingen aan de Algemene wet bestuursrecht', *JBplus 2023/7*, p. 113-114 en Y.E. Schuurmans, 'Toegang tot het bestuursrecht', *NTB 2023/78*,

³ Parlementaire enquetecommissie Fraudebeleid en dienstverlening, *Blind voor mens en recht*, 2024, *Kamerstukken II 35867*, nr. 6, p. 51.

⁴ Hoofdlijnenakkoord, p. 18.

⁵ Zie meest recent: Voortgangsrapportage en herijking Werk aan Uitvoering (bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24 29362*, nr. 350).

⁶ Zie eerder: Jaarverslag van de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman over 2021, *Kamerstukken II 2020/21 36 046*, nr. 2, p. 3 en Gezamenlijke paper van de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman ten behoeve van de formatiegesprekken, 2021.

⁷ Andere voorbeelden van op individueel maatwerk gerichte maatregelen in het conceptwetsvoorstel zijn: de wijziging van het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4), de wijziging van de kwietscheldingsregeling (artikel 4:94a), de regeling voor verschoonbare

burger die weet waar deze regel te vinden is, hoe hij moet worden uitgelegd in het licht van de Awb, een DigiD heeft of mag gebruiken,⁸ en het doenvermogen heeft om zijn zaak te bepleiten bij het bestuur of de rechter. Kortom: maatwerk is vaak reactief, terwijl proactiviteit geboden is.⁹ Eigenlijk moet het bestuursorgaan het niet zover willen laten komen dat beleidsregels onnodig streng zijn of onevenredig uitpakken. Zo laat de Sociale verzekeringsbank zien dat er veel ruimte is om – binnen de ruimte die de wet al biedt – beleidsregels op de belangen en beleefwereld van de burger aan te laten sluiten.¹⁰

Maatwerk is ook een dure belofte. Als deze niet waargemaakt kan worden leidt dit tot wantrouwen in plaats van het beoogde herstel van vertrouwen. Bovendien zie ik dat de basis op punten niet op orde is, onder andere door krapte op de arbeidsmarkt. Dit leidt bijvoorbeeld tot lange wachttijden en termijnoverschrijdingen. Maatwerk is vaak mensenwerk. Het is de vraag of – gezien deze schaarste – de nadruk op maatwerk in de Awb de meest effectieve manier is om de dienstverlening voor de burger te verbeteren. Zeker als het knelpunt in andere wetten en regels zit. Dit wordt onderkend in de conceptmemorie van toelichting: 'Een versterking van de waarborgfunctie van de Awb kan niet als vangnet dienen voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare wetten en regels. Deze dienen zelf te voldoen aan de menselijke maat.'¹¹ Voorliggend wetsvoorstel moet dus onderdeel uitmaken van een bredere beweging naar betere wetten en van investeringen in publieke dienstverlening.

2. Het dienstbaarheidsbeginsel en de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman

Zoals hierboven al opgemerkt legt het conceptwetsvoorstel een nieuw beginsel vast, namelijk het dienstbaarheidsbeginsel. Dit beginsel wordt opgenomen in een nieuw artikel 2:4a Awb en luidt: 'Het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op'.

Het dienstbaarheidsbeginsel heeft een duidelijk verband met de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman die zijn vastgelegd in de Behoorlijkheidswijzer.¹² Veel van de voorbeelden van dienstbaarheid die in de conceptmemorie van toelichting worden gegeven volgen eveneens uit behoorlijkheidsvereisten die de Nationale ombudsman sinds jaar en dag hanteert. Zo vraagt het dienstbaarheidsbeginsel dat bestuursorganen informatie beschikbaar stellen en dat het bestuursorgaan bereikbaar moet zijn. Daarnaast wordt in de conceptmemorie van toelichting bij dit nieuwe artikel aangegeven dat het bestuursorgaan uit eigen beweging burgers erop moet wijzen dat zij moeten handelen, bijvoorbeeld omdat een rijbewijs dreigt te verlopen.¹³ Dit komt overeen met het vereiste 'Goede informatie-verstrekking' (de overheid verstrekt gevraagd en uit zichzelf relevante

termijnoverschrijding (artikel 6:11) en de voor de belanghebbende begrijpelijke motivering (artikelen 3:47 en 7:12).

⁸ Dat is niet vanzelfsprekend, zie: Nationale ombudsman, *DigiD helpt niet mee*, 2023.

⁹ De overheid moet naast responsief ook proactief zijn, zie: 'Tijd voor de burger!', Jaarverslag van de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman over 2022, *Kamerstukken II 2022/23 36325*, nr. 2, p. 2.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: SVB 'bestuursrecht op maat'; www.svb.nl/nl/pers-en-nieuws/nieuwsberichten/svb-versoepelt-regels-bij-het-te-laait-aanvragen-van-aow-en-anw-uitkeringen

¹¹ Conceptmemorie van toelichting, p. 34.

¹² Raadpleegbaar via: www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer

¹³ Conceptmemorie van toelichting, p. 46.

informatie) en het vereiste dat de overheid actief moet luisteren naar de burger.¹⁴ Daarnaast moet het bestuursorgaan volgens de conceptmemorie van toelichting 'alert zijn op informatie over wat de burger wil bereiken met een verzoek, een aanvraag of een bezwaar. Die nieuwe informatie moet een bestuursorgaan zoveel mogelijk gebruiken bij een te nemen beslissing.'¹⁵ Hierin is de kernwaarde 'Betrokken en oplossingsgericht' van de Nationale ombudsman en de daaruit voorkomende eisen 'coulante opstelling', 'voortvarendheid' en 'de-escalatie' terug te vinden.¹⁶ Ook wordt in de conceptmemorie toelichting verwezen naar het Handvest overheid-burger dat door de Vereniging voor bestuursrecht – VAR is aangeboden aan de toenmalig minister van BZK.¹⁷ Dit handvest zou volgens de toelichting als hulpmiddel kunnen gelden voor de invulling van het dienstbaarheidsbeginsel. In de tien punten die in dat handvest zijn opgenomen zijn ook veel behoorlijkheidsvereisten terug te vinden.

Gezien de verwantschappen tussen de behoorlijkheidsvereisten die de Nationale ombudsman hanteert en het vast te leggen dienstbaarheidsbeginsel heb ik eerder in mijn reactie op de preconsultatieversie van het wetsvoorstel gewezen op het verband tussen beiden.¹⁸ Het ligt voor de hand dat bij de invulling van het dienstbaarheidsbeginsel eveneens inspiratie wordt geput uit de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman en de uitwerking daarvan in zijn oordelen in klachtbehandeling en onderzoeken uit eigen beweging.

Dit geldt te meer omdat het dienstbaarheidsbeginsel als wettelijke norm een abstract karakter heeft en verdere concretisering behoeft: wat wordt er verwacht van het bestuursorgaan en waar liggen de grenzen van dienstbaarheid? Ook hier kan de praktijk van de klachtbehandeling richting geven, want niet iedere klacht is gegrond. De behoorlijkheidsoordelen geven dus ook grenzen aan. Uit de reacties op het dienstbaarheidsbeginsel in de preconsultatie is gebleken dat hier ook een duidelijke behoefte aan bestaat.¹⁹

Het verband tussen de behoorlijkheidsvereisten en het dienstbaarheidsbeginsel is in de preconsultatie eveneens door anderen benoemd.²⁰ Ook in de bestuursrechtelijke literatuur is de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman als een van de bronnen voor de concretisering en operationalisering van het dienstbaarheidsbeginsel benoemd.²¹ In de conceptmemorie van toelichting wordt in reactie echter het volgende gesteld:

Het dienstbaarheidsbeginsel valt niet samen met de door de Nationale ombudsman ontwikkelde behoorlijkheidsnormen. Die normen zien primair

¹⁴ Behoorlijkheidswijzer, p. 3.

¹⁵ Conceptmemorie van toelichting, p. 46.

¹⁶ Behoorlijkheidswijzer, p. 6.

¹⁷ Raadpleegbaar via: www.verenigingbestuursrecht.nl/wp-content/uploads/2023/06/Handvest-overheid-burger.pdf

¹⁸ Zie externe reacties preconsultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb (gepubliceerd op: www.internetconsultatie.nl/waargborgfunctieawb/b1), p. 199-201.

¹⁹ Zie reacties Klein LEF, VNG, SVB Externe reacties preconsultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb, resp. p. 12, 35-36 en p. 86. Vermoedelijk zullen bij de uitvoeringstoetsen soortgelijke vragen rijzen.

²⁰ Zie reacties VNG en Initiatief rechtsstaat Nederland, Externe reacties preconsultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb, resp. p. 36 en p. 221.

²¹ A.T. Marseille, 'De zorgplicht en het dienstbaarheidsbeginsel: van abstract naar concreet en van ideaal naar realiteit', *NTB* 2024/132.

op gedrag van de overheid of individuele ambtenaren. Het dienstbaarheidsbeginsel ziet primair op een houding bij het uitvoeren van de overheidstaak. Wel kan een gebrek aan dienstbaarheid een reden zijn om bij een ombudsman te klagen, eventueel nadat over een zaak een procedure bij de bestuursrechter is gevoerd.²²

Ik kan het benoemde onderscheid tussen 'een houding bij het uitvoeren van de overheidstaak' en het 'gedrag van de overheid' niet volgen. Een houding van de overheid kan zich immers alleen openbaren door gedragingen. Het is mij dan ook niet duidelijk wat een burger heeft aan een houding die zich niet laat vertalen in gedragingen. Dit is ook gezien de in de conceptmemorie van toelichting genoemde voorbeelden – die gedragingen beschrijven – niet de bedoeling.²³

Ik adviseer u dan ook de hierboven aangehaalde passage te herzien. Ik adviseer u daarnaast om bij de nadere uitwerking en de eventuele invoering van het dienstbaarheidsbeginsel de behoorlijkheidsvereisten en de toepassing daarvan in concrete gevallen en in onderzoeken van de Nationale ombudsman te betrekken. Uiteraard ben ik bereid om met u van gedachten te wisselen over hoe het voorgestelde artikel 2:4a via de behoorlijkheidsvereisten nader ingevuld kan worden.

In het verlengde van het bovenstaande is er in de toekomst een grotere interactie te verwachten tussen de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman en de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij het nemen en toetsen van besluiten bestuursrechter. Dit is in de rechtsontwikkeling al te zien. Dit conceptwetsvoorstel past namelijk in een verandering binnen het bestuursrecht die in de nasleep van de toeslagenaffaire vaste voet aan de grond heeft gekregen. Het handelen van het bestuursorgaan wordt – in het licht van het burgerperspectief – kritischer bekeken, door het bestuur zelf maar ook door de bestuursrechter.

Het gaat dan niet alleen om de inhoud van het besluit, maar ook hoe het bestuursorgaan zich voorafgaand aan het besluit heeft gedragen. Ook worden de (verdere) gevolgen van het besluit voor de burger intensiever betrokken. Dit is een positieve ontwikkeling. Voor de burger gaat het in veel gevallen niet om de vaststelling van de formele rechtsrelatie, maar om hoe de overheid met hem omgaat en de gevolgen van overheidshandelen. Tegelijkertijd wordt het feitelijk handelen van het bestuur voorafgaand aan het besluit en daarna steeds belangrijker voor de besluitvorming en de toetsing van het besluit door de bestuursrechter. De feitelijke handelingen, oftewel 'de gedragingen', van het bestuursorgaan worden vaker voorwerp van of relevant voor rechterlijke toetsing. Dat is ook terug te zien in recente jurisprudentie. Zo stelt de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in een recente tussenuitspraak over de bevoegdheid om af te zien van terugvordering van een onterecht verstrekte uitkering wegens 'dringende redenen':

Bij de beoordeling of sprake is van een dringende reden moet niet alleen rekening worden gehouden met de gevolgen van de herziening en terugvordering, maar ook met de oorzaak daarvan. Daarbij dienen alle relevante feiten en omstandigheden te worden betrokken, waaronder de

²² Conceptmemorie van toelichting, p. 46.

²³ Bovendien ziet Hoofdstuk 2 van de Awb op normen voor het gedrag van burgers en bestuursorganen, aldus de memorie van toelichting bij de Awb; *Kamerstukken II*, 1988/1989 21221, nr. 3, p. 46.

vraag wat het eigen aandeel van het Uvw is in de redenen voor herziening en/of terugvordering. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan eigen fouten van het Uvw die aan een herziening of terugvordering ten grondslag liggen of aan (te) trage besluitvorming waardoor een herziening of terugvordering over een nodeloos lange periode – en daarmee tot een onnodig hoog terug te betalen bedrag – dient plaats te vinden of op een zodanig laat moment dat het Uvw de aan de Belastingdienst afgedragen loonbelasting en premies volksverzekeringen niet meer intern kan verrekenen.²⁴

Hiermee beweegt het toetsen van besluiten zich dichtertoe naar de beoordeling van gedragingen van bestuursorganen. Hierdoor gaan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel, vaker als 'relationele' gedragsnormen voor het bestuur functioneren.²⁵ De behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman vinden hun oorsprong in een feitelijke en relationele benadering,²⁶ hierdoor bewegen beide kaders naar elkaar toe.

Tegelijkertijd is de beoordeling van gedragingen van het bestuur klassiek het domein van de klachtbehandeling en de beoordeling door de Nationale ombudsman. Zoals in de preconsultatie is aangegeven ten aanzien van het dienstbaarheidsbeginsel behoort het primaat met betrekking tot de ontwikkeling en toepassing van de behoorlijkheidsvereisten bij de Nationale ombudsman te blijven.

Dit betekent echter niet dat de interactie bestaat uit eenrichtingsverkeer vanuit de behoorlijkheidsvereisten naar toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het nieuwe dienstbaarheidsbeginsel. De Nationale ombudsman zal bij de behandeling van klachten ook kijken naar de eisen die de bestuursrechter juridisch aan het handelen van het bestuursorgaan stelt. Bij normen met een procedureel karakter, zoals de invulling van het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) zal het in overwegende mate gaan om analoge toepassing. De zorgvuldige voorbereiding van besluiten heeft immers een ander karakter dan de bredere zorgvuldigheidsnorm bij gedragingen. Bij materiële normen, zoals het (uitgebreide) evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4, tweede lid, Awb), gaat het veelal om normen die direct de rechtmatigheid van het overheidshandelen raken, waardoor jurisprudentie van de bestuursrechter direct kan worden betrokken.

Een versterkte interactie tussen de toetsing door de bestuursrechter en de beoordeling van gedragingen in de klachtenprocedure kan de vraag doen rijzen hoe de Nationale ombudsman en de bestuursrechter zich tot elkaar verhouden in het licht van de hierboven omschreven rechtsontwikkeling en de toekomstige toepassing van het dienstbaarheidsbeginsel.²⁷ Artikel 9:22,

²⁴ CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726, r.o. 4.4.1.

²⁵ Zie naast bovengenoemde uitspraak onder andere: CRvB 7 juni 2021 ECLI:NL:CRVB:2021:1388, r.o. 4.9.2 (bruteren bijstandvordering), Afdeling Bestuursrechtspraak 8 juni 2022 ECLI:NL:RVS:2022:1628, r.o. 7.12 (terugvordering toeslag), CRvB 16 februari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:250 r.o. 4 (administratie PGB), CRvB 9 september 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2174 r.o. 4.4.6 (berichteninbox).

²⁶ A.F.M. Brenninkmeijer, 'De burger tussen de ambities en doelstellingen van de Awb', in: T. Barhuysen (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Kluwer 2019, p. 44.

²⁷ Volgens de conceptmemorie van toelichting werkt het dienstbaarheidsbeginsel door in de toepassing van algemene beginselen van behoorlijk bestuur als het zorgvuldigheidsbeginsel; conceptmemorie van toelichting p. 9-10.

onderdeel c, Awb beperkt de bevoegdheid van de ombudsman om klachten te onderzoeken over gedragingen waartegen beroep mogelijk of aanhangig is. Wanneer de gedragingen van het bestuursorgaan voorafgaand aan het nemen van het besluit vaker relevant worden voor de toetsing van de rechtmatigheid van het besluit door de bestuursrechter, bijvoorbeeld omdat een schending van het dienstbaarheidsbeginsel kan worden betrokken of omdat de bestuursrechter deze omstandigheid relevant acht bij de evenredigheidsafweging (zie de hierboven aangehaalde uitspraak van de CRvB), ligt de vraag voor hoe artikel 9:22, onderdeel c, Awb moet worden toegepast. Met de hierboven omschreven rechtsontwikkeling en maatregelen als het dienstbaarheidsbeginsel wordt beoogd de burger meer bescherming te bieden tegen de overheid, maar niet om de toepassing van het extern klachtrecht te beperken. De Nationale ombudsman zal artikel 9:22, onderdeel c, Awb in dit licht en naar zijn bedoeling toepassen. Wanneer de klacht in de kern ziet op een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit zal hij zich – net als nu het geval is – niet bevoegd achten. Maar gaat het om een gedraging die naar zijn aard niet tot de kern van de rechtmatigheidstoets door de bestuursrechter behoort, maar wel een relevante omstandigheid kan zijn voor de uitkomst van die toets, zal de Nationale ombudsman zich wel bevoegd achten. Daarnaast biedt artikel 9:23, onderdeel j, Awb de mogelijkheid om af te zien van (verder) onderzoek als een gedraging in voldoende mate in een beroepsprocedure kan worden betrokken.²⁸

3. Betekenis voor de klachtbehandeling door de Nationale ombudsman

Veel voorgestelde wijzigingen vallen al binnen wat de Nationale ombudsman van een behoorlijk handelende overheid verwacht. Zoals het voor de burger begrijpelijk motiveren van handelen (wijziging artikelen 3:47 en 7:12), het vermelden van contactgegevens op brieven (nieuw artikel 3:45a),²⁹ het rechtzetten van fouten (nieuwe artikelen 3:51 en 3:52)³⁰ en het coulant opstellen bij termijnen (wijziging artikel 6:11).

Met betrekking tot de uitbreiding van het evenredigheidsbeginsel in artikel 3:4, tweede lid, Awb geldt dat de Nationale ombudsman al de eis stelt dat het handelen van de overheid evenredig is en dat er waar nodig maatwerk wordt geboden.³¹ In de regel staat de bijzondere wet maatwerk of evenredigheid niet in de weg. Hoewel de voorgestelde wijziging van artikel 3:4 Awb zich in eerste instantie richt op de evenredigheid van besluiten, werkt deze wijziging via artikel 3:1, tweede lid, Awb eveneens door in 'andere handelingen' van bestuursorganen. Daarmee raakt deze wijziging ook het primaire werkteerrein van de Nationale ombudsman, namelijk de beoordeling van gedragingen.³² In de praktijk zal dit betekenen dat bij de klachtbehandeling, zowel intern als door de ombudsman, het argument dat 'het nu eenmaal zo moet van de wet' in minder gevallen gevoerd kan worden door de beklagde. Met deze wijziging verlangt de Awb immers ook dat belangen die op grond van de bijzondere wet niet betrokken kunnen worden, worden meegewogen in het handelen en zodat de evenredigheid van dat handelen geborgd is.

²⁸ De samenloop tussen voor het besluit relevante gedragingen en de zelfstandige beoordeling van die gedragingen is al bij de invoering van de Wet op de Nationale ombudsman voorzien, zie: *Kamerstukken II 1979/80, 14178, nr. 5 p. 25.*

²⁹ Nationale ombudsman, drie voorwaarden voor goede telefonische toegankelijkheid, 2019.

³⁰ Zie bijvoorbeeld: Nationale ombudsman, *Een burger is geen dataset. Ombudsvisie op behoorlijk gebruik van data en algoritmen door de overheid*, Rapportnummer 2021/021, p. 15.

³¹ Behoorlijkheidswijzer, p. 5.

³² Zie reeds over het belang van deze schakelbepaling het Jaarverslag van de Nationale ombudsman 1998, *Kamerstukken II 1998/99 26445 nrs. 1-2, p. 28.*

Voor de beoordeling van de behoorlijkheid van het overheidsoptreden in de klachtbehandeling zullen deze wijzigingen daarmee een beperkte betekenis hebben: de Nationale ombudsman hanteert deze standaard al en deze wetswijziging hoeft niet afgewacht te worden om deze normen na te leven (zie hierboven onder 1).

De conceptmemorie van toelichting lijkt ook deels uit te gaan van bestaande verplichtingen. Zo wordt gesproken over een explicitering van de eis van begrijpelijkheid van de motivering en wordt er gesproken over een signaal-functie van deze wijziging.³³ Tevens wordt verwezen naar de constatering van de Nationale ombudsman dat overheidsinformatie nog niet altijd begrijpelijk is. Ik hoop dat dit wetsvoorstel inderdaad een katalysator zal zijn voor het meer vanuit het burgerperspectief inrichten van de overheidsdienstverlening en in die zin een positieve verandering teweeg brengt in de interactie tussen burger en overheid.

Wat betreft de 'signaalfunctie' valt het wel op dat een aantal maatregelen alleen ziet op besluiten, terwijl de onderliggende probleemanalyse en doelstellingen van de wijzigingen – het burgerperspectief centraler stellen – ook gelden voor andere gedragingen van bestuursorganen. Het gaat dan in het bijzonder om de eis van begrijpelijkheid van de motivering van besluiten, het corrigeren van fouten, en het vermelden van contactgegevens op besluiten. Voor de ombudsman gelden deze eisen op grond van de behoorlijkheidverzeisten breder: alle uitingen van het bestuursorgaan moeten begrijpelijk zijn voor de burger, laagdrempelig contact moet altijd mogelijk zijn en fouten moeten waar nodig rechtgezet worden. Door te kiezen voor een beperkte reikwijdte van de maatregelen kan de vraag gesteld worden: welk signaal geeft de wetgever hiermee af? Ook roept deze keuze de vraag op waarom er in het wetsvoorstel wordt gekozen voor een ruime werking van het dienstbaarheidsbeginsel (al het handelen van bestuursorganen), terwijl voor bovengenoemde wijzigingen een beperkte reikwijdte wordt voorgesteld.

Voor de begrijpelijkheid van de motivering van besluiten en het herstel van fouten worden deze beperkingen in reikwijdte niet onderbouwd in de conceptmemorie van toelichting. De beperking van de verplichting tot het vermelden van contactgegevens wordt als volgt toegelicht:

*'Met artikel 3:45a Awb wordt invulling gegeven aan de motie-Grinwis/Leijten³⁴, die vraagt om de opname van contactgegevens in correspondentie van bestuursorganen. De voorgestelde bepaling is (anders dan de motie) beperkt tot besluiten en niet tot alle correspondentie. De reden is dat bij besluiten een formele regeling zwaarder weegt dan bij andere correspondentie. Vanzelf mag een bestuursorgaan ook op andere correspondentie contactinformatie opnemen. [...] Dit artikel is essentieel als startpunt voor verschillende vormen van laagdrempelige geschilbeslechting. Daarvoor is het nodig dat partijen voorafgaand aan het eventueel indienen van een bezwaarschrift met elkaar in contact kunnen treden. Dan moet de belanghebbende bij een besluit wel de gegevens hebben om in contact te komen. Dit artikel maakt het leggen van dit contact voor de belanghebbende mogelijk.'*³⁵

³³ Conceptmemorie van toelichting, p. 39.

³⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 73; in de conceptmemorie van toelichting noot 206.

³⁵ Conceptmemorie van toelichting, p. 50-51.

Vanuit het burgerperspectief en de ervaringen van de Nationale ombudsman is de onderbouwing van deze beperking niet goed te volgen. Er zijn heel veel brieven die voor de burger een belangrijk gewicht toekomen en waarover deze mogelijk persoonlijk in contact wil treden met de overheid.³⁶ Bijvoorbeeld: een aanmaning, een boeterapport, een waarschuwing, een informatieverzoek, een verzoek om een aanvraag aan te vullen, een (online) aanvraagformulier, of een reactie op een klacht.³⁷ Ook hier kunnen misverstanden en mogelijke toekomstige geschillen weggenomen worden als er gemakkelijk met iemand die kennis van de materie heeft contact opgenomen kan worden. Uit de klachtbehandeling en onze onderzoeken blijkt dat individuele informatie vaak moeilijk te verkrijgen is. De mogelijkheid voor persoonlijk contact moet dus ook buiten correspondentie aan individuele burgers geborgd worden.³⁸

Ik adviseer u de reikwijdte van deze maatregelen, mede in het licht van de beoogde signaalfunctie, te heroverwegen en ze een bredere toepassing te geven. Dit advies is in lijn met de in de conceptmemorie van toelichting aangehaalde wens van de Tweede Kamer³⁹ en de voornemens in het Hoofdlijnenakkoord om een recht om te vergissen uit te werken en de mogelijkheden van persoonlijk contact met de overheid te vergroten.⁴⁰

4. De verhouding met de klachtenprocedure

Het conceptwetsvoorstel bevat een aantal maatregelen om de informele geschilbeslechting te bevorderen, waarbij de inzichten uit 'passend contact met de overheid' worden toegepast. Deze voorstellen zien in het bijzonder op de bezwaarprocedure. In de kern gaat het om het stimuleren van een oplossingsgerichte aanpak van bezwaarschriften en het centraal stellen van het probleem van de burger. Het bestuursorgaan moet onderzoeken of het mogelijk is om het bezwaarschrift informeel af te doen (nieuw artikel 7:1b Awb). Deze maatregel wordt volgens de conceptmemorie van toelichting opgenomen omdat '[d]e praktijk laat zien dat de bezwaarprocedure bij veel bestuursorganen vaak tamelijk formalistisch wordt uitgevoerd'.⁴¹ In dit licht wordt eveneens voorgesteld om in de wet op te nemen dat het besluit op bezwaar een 'volledige heroverweging' van het primaire besluit moet zijn (Wijziging artikel 7:11, eerste lid, Awb). De bezwaarfase is namelijk niet bedoeld als een juridische verdediging van het primaire besluit, maar is 'door de wetgever bedoeld als een laagdrempelige, oplossingsgerichte procedure'.⁴²

De eerder genoemde verplichting om contactgegevens op te nemen in besluiten is eveneens gericht op het voorkomen van conflicten en het oplossen van problemen. Als de burger het niet eens is met een besluit of daar vragen over heeft, kan er vroegtijdig contact opgenomen worden. Nog voordat een bezwaarschrift hoeft te worden ingediend. Komt het tot een besluit op bezwaar, dan moet de motivering daarvan begrijpelijk zijn voor de

³⁶ Zie bijvoorbeeld: Nationale ombudsman, *CAK handelt onzorgvuldig bij innen eigen bijdragen Wmo*, Publicatienummer 2024/035.

³⁷ Zie over de klachtenprocedure de volgende paragraaf.

³⁸ Zie bijvoorbeeld: Nationale ombudsman, *Meedoen zonder beperkingen*, publicatienummer 2022/144, p. 26-28.

³⁹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 73.

⁴⁰ Hoofdlijnenakkoord, p. 17.

⁴¹ Conceptmemorie van toelichting, p. 29.

⁴² Conceptmemorie van toelichting, p. 29.

burger. Ook deze maatregel is gericht op het beperken van conflicten en het vergroten van de procedurele rechtvaardigheid.⁴³

Pagina 10

Deze maatregelen zijn in lijn met hoe de Nationale ombudsman vindt dat procedures moeten functioneren. Deze moeten ingericht worden vanuit het perspectief van de burger, moeten gericht zijn op het oplossen van het probleem en waar mogelijk moet de overheid de-escaleren. Ook zijn bezwaarschriften en vragen een kans om te leren: waarom roept het besluit vragen op, komen we voldoende tegemoet aan belangen van burgers en hoe leggen we ons handelen goed uit? Als het probleem centraal wordt gesteld in plaats van de formele procedure, is er meer ruimte om te leren. Het expliciet verankeren van deze waarden in de besluitvormingsprocedure en de behandeling van bezwaarschriften acht ik dan ook een goede stap.

Deze wijzigingen roepen wel de vraag op of deze maatregelen niet ook opgenomen moeten worden in de interne klachtenprocedure, zoals vastgelegd in Hoofdstuk 9 Awb. De klachtenprocedure is eveneens bedoeld als een laagdrempelige en niet-gejuridiseerde procedure die vanuit een dienende positie wordt ingevuld.⁴⁴ De klachtenprocedure biedt zelfs meer ruimte dan de bezwaarprocedure om het probleem centraal te stellen. Want niet de juridische vaststelling van iemands rechtspositie staat centraal, maar het gedrag van het bestuursorgaan of een ambtenaar. De klachtenprocedure biedt ook instrumenten om de informele afdoening te faciliteren. Zo kan er afgezien worden van een formele beoordeling als aan de klacht of het onderliggende probleem tegemoet is gekomen (artikel 9:5 Awb) en biedt de procedure de mogelijkheid om met goedvinden van de klager de termijn te verdagen (artikel 9:11, derde lid, Awb), bijvoorbeeld omdat een oplossing van het probleem nog op zich laat wachten.

De Nationale ombudsman verwacht ook van een goede klachtbehandeling dat altijd eerst wordt onderzocht of het probleem opgelost kan worden. Als een probleem niet kan worden opgelost moet zo nodig een oordeel gegeven worden.⁴⁵ Essentieel voor het verkennen van het probleem en oplossen van de klacht is het leggen van persoonlijk contact.⁴⁶ Dit contact moet aan de voorkant gelegd worden, maar ook tijdens de procedure moet de burger de mogelijkheid hebben om contact op te nemen met de behandelaar om vragen te kunnen stellen of informatie aan te vullen. Het vermelden van contactgegevens is dus ook in de klachtenprocedure van belang. Als het tot een beoordeling van de gedraging komt, is het belangrijk dat de burger begrijpt wat dat oordeel inhoudt, welke acties worden ondernomen en hoe het oordeel tot stand is gekomen.

Ik zie ook dat er in de klachtbehandeling vaak gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om klachten op een informele wijze te behandelen en om het probleem van de burger centraal te stellen. Tegelijkertijd zien wij in de verhalen waarmee mensen contact met ons zoeken ook voorbeelden van onbegrijpelijke brieven, het ontbreken van de mogelijkheid om persoonlijk contact op te nemen en een ingekaderde en gejuridiseerde procedure.

⁴³ Conceptmemorie van toelichting, p. 30.

⁴⁴ *Kamerstukken II 1997/98 25837*, nr. 3, p. 1-2.

⁴⁵ Nationale ombudsman, *Ombudsvisie professionele klachtbehandeling*, Publicatienummer 2018/005.

⁴⁶ Zie uitgebreid: Nationale ombudsman, *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen. Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties*, Rapportnummer: 2017/035.



Ook voor de klachtenprocedure kan een wettelijke verplichting om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om de klacht informeel af te doen, contactgegevens te vermelden en om het oordeel begrijpelijk te motiveren een stimulans zijn om nog vaker het probleem van de burger centraal te stellen in de klachtprocedure. Ik adviseer u dan ook om deze of soortgelijke verplichtingen eveneens vast te leggen in Hoofdstuk 9 Awb.

Pagina 11

Zo kan de verplichting om onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor informele afdoening toegevoegd worden aan artikel 9:2 Awb. In dit artikel is de verplichting om te zorgen voor een behoorlijke behandeling van klachten opgenomen. Deze onderzoeksplicht kan als een nadere specificering van behoorlijke klachtbehandeling worden gezien. De eis van begrijpelijkheid zou bijvoorbeeld in artikel 9:12, eerste lid, kunnen worden opgenomen, zodat expliciet wordt dat de kennisgeving van de bevindingen en het oordeel voor de klager begrijpelijk moeten zijn. Contact moet na het eerste moment mogelijk zijn, maar ook daarna. Dus van ontvangstbevestiging (artikel 9:6 Awb) tot het (eventuele) oordeel (artikel 9:12 Awb). Voor veel overheidsorganisaties zouden deze maatregelen een bevestiging zijn van de bestaande praktijk, net als dat voor de informele afdoening van bezwaren geldt. Maar een wettelijke verplichting vraagt van ieder bestuursorgaan om de eigen klachtprocedure tegen het licht te houden en waar nodig aan te passen.

Afsluitend

Ik ben blij met de beweging richting een bestuursrecht waarin het burgerperspectief beter verankerd is. Dit wetsvoorstel kan daarin een goede stap vooruit zijn. Ik zal het verdere proces dan ook met interesse volgen. Uiteraard ben ik bereid om mijn reactie toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen