

Vergaderjaar 2022–2023

35 510

Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag

Nr. 112

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 januari 2023

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 11 juli 2022 over acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels (Kamerstuk 35 510, nr. 102).

De vragen en opmerkingen zijn op 13 oktober 2022 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 18 januari 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Hagen

Adjunct-griffier van de commissie,
Muller

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

De leden van de VVD-fractie hebben de volgende vragen gesteld.

1. De leden van de VVD-fractie merken op dat het van groot belang is om de menselijke maat in wetten en regels te bevorderen. In de brief staat dat beoogd is het inwonersperspectief daarbij te betrekken. Hoe krijgt het erbij betrekken van het inwonersperspectief vorm? In hoeverre zijn inwoners daarbij betrokken geweest? Is er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van inwonerpanels? Zo nee, waarom niet? Gaarne krijgen deze leden een reactie van de Minister.

Antwoord vraag 1

In verband met vergelijkbare en aanverwante vragen van de leden van andere fracties (zie vragen 4, 5, 8 en 10 van leden van de D66-fractie en vragen 12, 13 en 16 van de leden van de CDA-fractie) plaats ik uw vraag in de bredere context van de beleidscyclus en ga ik hier uitgebreid op in.

Net als in paragraaf 5 van de brief van 11 juli 2022 wordt hieronder aan de hand van de verschillende fasen van de kwaliteitscirkel (*plan, do, check, (re)act*) beschreven wat het kabinet doet om in al deze fasen het burgerperspectief nadrukkelijker dan voorheen mee te nemen. Het versterken van de menselijke maat in wetten en regels vraagt grote en volhardende inzet.

1. Plan-fase

Bij de beleidsvoorbereiding (*plan*-fase) gelden verschillende kwaliteitsnormen om expliciet af te kunnen wegen of wetten en regels voldoende begrijpelijk en doenlijk zijn. Deze dienen steeds beter ingebed te worden in de gehele cyclus van beleidvorming en het ontwikkelen van wetten en regels.

Doenvermogenstoets

Een eerste belangrijke aanvliegroute zit in de aandacht voor menselijk gedrag. De doenvermogenstoets is reeds als een verplichte kwaliteitseis opgenomen in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (voortaan: Beleidskompas¹) en komt heel nadrukkelijk naar voren in de Beleidskompas-werkwijze voor de beleidsvoorbereiding.² Ook is het doenvermogen steeds vaker een onderdeel van de uitvoeringstoets en krijgt het aandacht in bijvoorbeeld de rijksbrede wetgevingstoets³ en de wetgevingsadvisering door de Raad van State.⁴

Bij de doenvermogenstoets zijn het primair de betrokken overheidsmedewerkers (beleid, uitvoering, toezicht) die zich in de inwoners van Nederland moeten verplaatsen en bekijken hoe eenvoudig het is gemaakt om een regel na te leven. Zij bekijken ook hoe eventuele barrières die het lastig maken om de regel na te leven kunnen worden weggenomen. Met de juiste training kun je als overheidsmedewerker zelf al veel doen door je te verplaatsen in de positie van een burger en je bewust te zijn van de mensbeelden die je als uitgangspunt hanteert.⁵ De betrokken medewerkers zoeken ook naar ondoenlijke samenloop van wetten en

¹ Kamerstuk 36 200 VI, nr. 10.

² <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/doenvermogen/doenvermogenstoets>.

³ Kamerstuk 31 731, I.

⁴ Beoordelingskader Afdeling advisering van de Raad van State, oktober 2022.

⁵ *Mensbeelden bij beleid*, SCP: oktober 2022.

regels en de toets roept op de doelgroepen en burgerprofielen van voorgenomen beleid nauwkeurig in kaart te brengen. Daartoe raadplegen zij onderzoek waar perspectieven van inwoners naar voren komen, zoals uit vraaggesprekken, beleidsevaluaties of pre-testen. Wanneer er een kennislacune is, zou waar mogelijk nieuw gedragskundig onderzoek moeten worden uitgezet.

De stap naar actieve participatie van inwoners in de doenvermogenstoets wordt op verschillende plekken eveneens gezet. Zo is er meer directe participatie van mensen in de beleidsvoorbereiding mogelijk, in de zin van ronde tafel bijeenkomsten, inwonerpanels en gesprekken met (vertegenwoordigers van) burgers. Het Behavioural Insights Network Nederland (BIN NL) is een samenwerkingsverband voor de toepassing van gedragskennis binnen de (rijks)overheid, dat hierbij kan adviseren. Bij de ministeries wordt op regelmatige basis gesproken met mensen voor wie het te ontwikkelen beleid van belang is. Ik geef graag een aantal actuele voorbeelden:

- Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft in het traject «Participatiewet in Balans» binnen de projectstructuur een vaste plek aan burgerparticipatie door middel van een zogenaamde focusgroep. In deze focusgroep hebben ervaringsdeskundigen en hun vertegenwoordigers (lederin, de Landelijke Cliëntenraad en Sterk uit Armoede) zitting. In overleg met Sterk uit Armoede en de Landelijke Cliëntenraad wordt voor elke sessie specifiek gekeken naar de samenstelling van de focusgroep, zodat de te bespreken problematiek en oplossingsrichtingen steeds aansluiten bij die samenstelling. Ook zijn er in het kader van de Wet inkomen naar arbeidsvermogen in het voorjaar van 2022 twee WIA-panelen georganiseerd, specifiek over werken naast een WIA-uitkering. In deze WIA-panelen zaten uitkeringsgerechtigden, bestaande uit ervaringsdeskundigen die via een oproep op LinkedIn hadden aangegeven te willen meedenken over beleid. Het doel van de WIA-panelen was om met uitkeringsgerechtigden in gesprek te gaan, in plaats van over hen te praten. Zo konden medewerkers van SZW uit eerste hand de ervaringen in de praktijk horen. Een aantal van de signalen die in deze sessies is opgehaald, kan worden meegenomen in het proces ten aanzien van WIA-hardheden.
- Binnen het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is sprake van participatie van burgers en bedrijven op diverse terreinen. Zo werkt de directie Ondernemerschap met ondernemerspanels om (voorgenomen) beleid te toetsen of meningen te peilen. Daarnaast verkent het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met deze departementen de mogelijkheden van een nationaal burgerforum over het klimaatbeleid. Zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op de Atlas voor afgehaakt Nederland zal ik de Kamer binnenkort informeren over mijn plannen en ambities om op nationaal niveau de betrokkenheid van burgers te versterken.⁶
- Bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) kunnen burgers een formele zienswijze indienen (via www.platformparticipatie.nl) op projecten van het ministerie, zoals over (spoor)wegen, milieu, water en luchtvaart. Van 2016 tot en met oktober 2022 zijn in totaal 19.303 zienswijzen binnengekomen op projecten van IenW en daarvan waren 16.293 (85%) zienswijzen van burgers/inwoners. IenW heeft ook ervaring met meer informele vormen van burgerparticipatie zoals burgerpanels, de door onderzoekers van de TU Delft ontwikkelde participatieve waarde evaluatie (PWE's), meedenkbijeenkomsten, focusgroepen, online participatieplatforms, enquêtes en thematische gesprekstafels. Zo konden burgers de afgelopen periode via een PWE

⁶ Kamerstuk 35 200 VII, nr. 17, p. 14.

meedenken over het onderwerp medische rijgeschiktheid en over het ontwerp van de maatschappelijke raad Schiphol en het Omgevingshuis. In 2023 vindt een PWE plaats over het Nationaal Milieuprogramma en toepassing ervan wordt door IenW ook verkend bij MIRT-projecten door het uitvoeren van meerdere pilots. Ook wordt in opinie- en publieksonderzoeken gevraagd wat het Nederlandse publiek vindt van een bepaalde wet/regel. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar «Draagvlak luchtvaart in Nederland», met de vraag of er steun is voor het verhogen van de vliegtaks. Recent zijn focusgroepen met burgers en een opiniepeiling georganiseerd over «betalen naar gebruik».

Internetconsultatie

Een tweede aanvliegroute zit in de transparantie van het wetgevingsproces. Wanneer beleidsvoornemens concreet zijn geworden, kunnen mensen, bedrijven en instellingen via internetconsultatie informatie krijgen over wetgeving die in voorbereiding is. Ook kunnen zij suggesties doen om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van deze voorstellen te verbeteren. Internetconsultatie vergroot de transparantie van het proces, de mogelijkheden voor publieke participatie en levert een bijdrage aan de kwaliteit van wetgeving. Het kabinet is het platform voor internetconsultatie aan het moderniseren, met als doel onder meer de gebruiksvriendelijkheid en begrijpelijkheid te vergroten, en daarmee de betrokkenheid van mensen bij de totstandkoming van beleid.

Onderzoek en Awb pre-consultatie

Verder laat ik naar aanleiding een motie van het Kamerlid Inge van Dijk⁷ onderzoeken welke mogelijkheden er al zijn voor burgerbetrokkenheid bij beleidsvorming op nationaal niveau en hoe die in de praktijk worden benut. De resultaten van dit onderzoek worden in het eerste kwartaal van 2023 verwacht.

Vooruitlopend hierop wil ik, samen met de Minister voor Rechtsbescherming, directe participatie van burgers bij de beleidsvoorbereiding bevorderen door het burgerperspectief te betrekken bij de pre-consultatie van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) om de waarborg functie van deze wet te versterken (zie paragraaf 3 van de brief van 11 juli 2022). Begin 2023 worden één of meer sessies georganiseerd waarin mensen in informele setting hun mening kunnen geven over de uitgangspunten van het wetsvoorstel en hun ervaringen over contact met de overheid en het bestuurs(proces)recht kunnen delen.

De pre-consultatie dient ertoe inzicht te krijgen in de gevolgen van de voorstellen tot wijziging van de Awb voor de praktijk en voor de uitvoering, zodat de uitvoerbaarheid kan worden verbeterd en andere benodigde aanpassingen kunnen worden aangebracht.

Parlement

Tot slot noem ik nog het volgende. In onze rechtsstaat ligt de verantwoordelijkheid voor de menselijke maat in beleid, wetten en regels niet alleen bij het kabinet, maar ook bij het parlement dat mensen vertegenwoordigt vanuit een rijke schakering van groepen, achtergronden en waarden. Kamerleden hebben op regelmatige basis direct contact met burgers, belanghebbende organisaties en de journalistiek. Op deze manier wordt de stem van mensen dus ook gehoord in de *plan*-fase. Zowel de Tweede

⁷ Kamerstuk 35 729, nr. 11.

als de Eerste Kamer organiseren ook af en toe een hoorzitting in het kader van voorgenomen wetten en regels, om rechtstreeks van het veld of deskundigen te horen wat men van een bepaald beleidsidee vindt.

2. Do-fase

Het perspectief van mensen in de *do*-fase komt op verschillende manieren tot uitdrukking. In de *do*-fase moet er voldoende tijd genomen kunnen worden voor de goede implementatie van wetten en regels en voorlichting daarover zodat de doelgroep het ook begrijpt en niet alleen weet, maar ook doet. In deze fase komt als het ware de opvolging van de doenvermogenstoets uit de ontwerpfase. Nu moeten de communicatie en dienstverlening worden afgestemd op de specifieke doelgroep(en) van wetten en regels en moeten informatiemateriaal en werkprocessen aansluiten bij de behoefte. Bijvoorbeeld het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voert pretests en campagne-effectonderzoek uit. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij het verbod op telefoongebruik op de fiets en binnenkort bij de invoering van de helmplicht bij snorfietsen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken informeert mensen over consulaire zaken via de website www.nederlandwereldwijd.nl. Daarnaast maakt BZ de informatie over consulaire wet- en regelgeving op andere manieren toegankelijk. Bijvoorbeeld door te werken met filtertools: op basis van enkele vragen krijgt de burger informatie die op zijn of haar situatie is toegesneden; een voorbeeld hiervan is de paspoorttool. Of door aan de hand van levensgebeurtenissen uit te leggen wat men (ingevolge wet- en regelgeving) moet doen; een voorbeeld hiervan is «Verhuizen naar het buitenland». Websites gericht op burgers worden bovendien onderworpen aan gebruikstesten (is de informatie van de website gemakkelijk toegankelijk?). Ook wordt gebruik gemaakt van een uitgebreide feedback-balk.

Wat betreft de dienstverlening is het wenselijk dat elementen hiervan, zoals formuleren, getest worden door mensen voor wie de regeling relevant is. Ik noem een paar voorbeelden waar dat gebeurt. De Dienst Uitvoering Onderwijs laat bijvoorbeeld systeemwijzigingen die voortvloeien uit wetten en regels toetsen door klantpanels. Binnen de rijksdienst voor ondernemend Nederland lopen er diverse projecten gericht op betere ondersteuning van medewerkers van de RVO. Men richt zich hierbij met name op de klantbeleving: bij de ontwikkeling van de dienstverlening wordt in beeld gebracht waar de klant mee te maken krijgt, denk bijvoorbeeld aan de stappen die een ondernemer zet om gebruik te maken van een subsidieregeling. Door het monitoren van bijvoorbeeld website-bezoeken en analyse van ontvangen klantvragen, en door deze intern te bespreken, kan RVO tijdig bijsturen en knelpunten die zich voordoen oplossen. Binnen het Ministerie van Financiën maakt Toeslagen gebruik van burgerpanels om uitvoering en dienstverlening te toetsen alvorens dit daadwerkelijk in te zetten. In het kader van de Wet inburgering 2021 wordt een platform «vertegenwoordigers van inburgeraars» ingericht met mensen die het perspectief van inburgeraars vertegenwoordigen.

In de *do*-fase is begrijpelijke taal essentieel. Diverse uitvoeringsorganisaties zijn hiermee aan de slag. Zo werkt het uitvoeringsinstituut werknemersverzekering aan het verbeteren van teksten in brieven. Uit onderzoek is gebleken dat onvrede van mensen vaak terug te voeren is op de toon of de strekking van gelijksoortige tekstblokken die in meerdere brieven terugkeren, bijvoorbeeld over het maken van bezwaar. Door te concentreren op aanpassing van deze tekstblokken zijn in 2022 al ruim 400 brieven aangepast. Ook de Nederlandse voedsel en warenautoriteit speelt met het project «passend contact» in op vragen van burgers die kunnen ontstaan na wijziging van wetten en regels. Brieven en de website worden

zo begrijpelijk mogelijk gemaakt en daarin worden wetswijzigingen meegenomen.

Vanuit mijn ministerie ondersteun ik departementen, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden via het programma Direct Duidelijk. Dit programma is gestart in 2018 en begin 2021 samengegaan met Gebruiker Centraal. Hiermee is één plek gecreëerd waar overheden terecht kunnen voor kennis en kunde over begrijpelijke, toegankelijke en gebruiksvriendelijke dienstverlening. Hierbij staat de gedachte centraal dat iedereen moet kunnen meedoen, ook in de digitale samenleving. Bij Gebruiker Centraal kunnen organisaties vragen stellen over gebruiksvriendelijkheid van hun eigen prototype, app of website, is er een schrijfwijzer te vinden om duidelijk te communiceren en zijn er tips over het correct gebruik van beeldtaal.

3. Check- en (re)act-fase

In de *check-fase* gaat de overheid veel meer dan voorheen actief op zoek naar

knelpunten voor mensen en naar knelpunten in de uitvoering. Dat betekent dat het burgerperspectief in deze fase van uitvoering meer tot uitdrukking komt. Hoe de regeling in de praktijk uitwerkt voor de doelgroep is daarom ook heel nadrukkelijk één van de twee pijlers onder de invoeringstoets.⁸ Verder wordt regelmatig geëvalueerd hoe wetten in de praktijk werken door middel van extern onderzoek. Zo zal de al eerder genoemde Wet inburgering 2021 worden onderzocht met de vraag of vanuit het perspectief van de inburgeraar de wet werkt zoals de wetgever heeft beoogd.

Ervoor zorgen dat mensen zich gehoord en geholpen voelen wordt ook via de verdere ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap gestimuleerd. Waarden gedreven ambtelijk vakmanschap stimuleert ambtenaren om mens en opgave centraal te stellen. De Gids Ambtelijk Vakmanschap helpt ambtenaren in alle fasen van de beleidscyclus om te gaan met dilemma's, en het gesprek aan te gaan over wanneer overheidsoptreden en het burgerperspectief schuurt. Wat mensen ervaren aan knelpunten komt via een beter signaalmanagement op de juiste plekken in de organisatie terecht. Ambtenaren worden uitgenodigd en gestimuleerd om zich uit te spreken wanneer zij zien dat beleid niet uitpakt zoals verwacht, of er knelpunten ontstaan. Hiertoe worden onder andere opleidingen en dialoogsessies georganiseerd, maar ook leidinggevend worden geëquipeerd om met deze signalen om te gaan. De in de brief van 11 juli 2022 genoemde standen van uitvoering en de invoeringstoets zullen eraan bijdragen dat met die signalen vervolgens ook daadwerkelijk iets gebeurt. Dit wordt opgepakt in de *(re)act-fase* waarin beleid en uitvoering worden verbeterd.

Verder wijs ik op meer aandacht voor de *do*, *check* en *(re)act*-fasen op decentraal niveau. Het wetsvoorstel «Versterking participatie op decentraal niveau» dat ik onlangs bij de Tweede Kamer heb ingediend is hier van belang.⁹ Zoals ik heb aangegeven in memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel en in de kabinetsreactie op de Atlas voor afgehaakt Nederland, zetten decentrale overheden in de praktijk een grote verscheidenheid en combinaties aan vormen van participatie in om inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te betrekken.¹⁰ Het gaat hierbij zowel om beproefde werkwijzen zoals dorps- en wijkraden, als

⁸ De tweede pijler is de werking in de praktijk voor de uitvoering. Zie ook de brief over de inkleuring en stand van zaken van de invoeringstoets, Kamerstuk 35 510, nr. 96.

⁹ Kamerstuk 36 210, nr. 2.

¹⁰ Kamerstuk 36 200 VII, nr. 17, p. 14.

om nieuwe vormen van participatie. Werkwijzen als online burgerbegrotingen of gelote burgerpanels worden bijvoorbeeld steeds meer toegepast, verder ontwikkeld of gecombineerd met online raadplegingen of stemmingen. Doel van het genoemde wetsvoorstel is om de inspraakverordening te moderniseren en te verbreden tot een participatieverordening, waarin de decentrale volksvertegenwoordigingen naast de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, ook regels stellen over de betrokkenheid van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van beleid. Daarnaast legt het voorstel ook het uitdaagrecht expliciet wettelijk vast. Gemeenten, provincies, waterschappen en de openbare lichamen in Caribisch Nederland kunnen zo ruimte geven en de randvoorwaarden regelen voor initiatieven van inwoners en maatschappelijke partijen.

Ten slotte spelen (cliënten)raden van uitvoeringsinstanties een belangrijke rol in de verschillende fasen van de beleidscyclus. Zo consulteert DUO de Jongerenraad regelmatig, met name op het gebied van communicatie-uitingen. De Kamer van Koophandel heeft op landelijk niveau een Centrale Raad en een vijftal regionaal ingesteld waar stakeholders meedenken en inbreng leveren op diverse vraagstukken waar de Kamer van Koophandel landelijk of regionaal mee te maken heeft of een rol in kan spelen. De centrale cliëntenraad van het UWV wordt door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid regelmatig betrokken in de beleidsvormende fase. In de centrale cliëntenraad zitten werknemers en werkzoekenden met een uitkering, zoals de WIA, de WW of de Wajong. Zij geven gevraagd en ongevraagd advies over de uitvoering van beleid. Tevens wordt de landelijke cliëntenraad vaak betrokken. Zij vertegenwoordigt een iets bredere doelgroep, van personen die een uitkering hebben, geen werk (meer) hebben of op een andere manier ondersteuning vanuit de overheid nodig hebben. In het kader van het oplossen van hardvochtige effecten in SZW-wetgeving wordt bijvoorbeeld via de cliëntenraden het perspectief van de gebruiker gevraagd om tot goede oplossingen te komen.

2. De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het kabinet voornemens is om de Aanwijzingen voor de regelgeving aan te passen als het gaat om hardheidsclausules. Deze leden vragen of het standpunt c.q. visie inzake hardheidsclausules, zoals beschreven in deze brief, in de Aanwijzingen wordt opgenomen. Graag krijgen zij daarvan een verduidelijking. Verder vragen zij hoe de eventuele implementatie in de tijd kan worden weggezet.

Antwoord vraag 2

Het kabinet meent dat hardheidsclausules in wetgeving moeten worden opgenomen indien er aanleiding is om te verwachten dat, gelet op het doel en de strekking van de regeling, de toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorziene gevallen of groepen van gevallen en de normstelling in de regeling mogelijk onvoldoende ruimte zal bieden om dit te voorkomen. Het is inderdaad de bedoeling om deze visie op het gebruik van hardheidsclausules vast te leggen in de Aanwijzingen voor de regelgeving.¹¹ Bovendien wordt gewerkt aan een wijziging van de aanwijzing over het tegengaan van onevenredige gevolgen.¹² De strekking daarvan zal zijn dat wetgeving bestuursorganen voldoende in staat moet stellen om onevenredige besluiten te kunnen voorkomen. Dat resultaat kan worden bereikt door meer categorisering in de normstelling toe te passen of door op specifieke onderdelen van de regeling meer beslisruimte aan bestuursorganen toe te kennen. Het kabinet is voornemens deze aanpassingen deel te laten uitmaken van de eerstvolgende wijziging van de

¹¹ Zie thans Aanwijzing 5.25.

¹² Zie thans Aanwijzing 2.11.

Aanwijzingen voor de regelgeving die nu in voorbereiding is. Deze twaalfde wijziging zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2023 in werking treden.

3. Het kabinet is voornemens om de Awb op een aantal punten aan te passen. Zo wordt bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet gedacht aan een evenredigheidstoets door het bestuur en in laatste instantie door een rechter. Daarbij wordt voorgesteld om ook in voorziene gevallen af te wijken van beleidsregels als het besluit onevenredig uitpakt voor iemand. Hoe verhoudt dit laatste zich tot de eerder genoemde evenredigheidstoets? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een verduidelijking.

Antwoord vraag 3

Beleidsregels geven invulling aan de manier waarop een bestuursorgaan omgaat met de beoordelings- en beleidsruimte die een algemeen verbindend voorschrift bij de uitoefening van zijn bevoegdheid geeft. Een bestuursorgaan handelt in beginsel volgens de voor hem geldende beleidsregels. Het bestuursorgaan is echter verplicht om van een beleidsregel af te wijken, als een op een beleidsregel gebaseerd besluit gevolgen zou hebben die – zo staat nu in de Awb – «wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen» (artikel 4:84 Awb). In de jurisprudentie zijn de woorden «wegens bijzondere omstandigheden» gerelativeerd, in die zin dat ook als sprake is van bijzondere omstandigheden die bij het vaststellen van een beleidsregel zijn meegewogen, een besluit niet onevenredig mag zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat als de toepassing van beleidsregels tot onevenredige uitkomsten leidt, het bestuursorgaan in alle gevallen van de beleidsregels dient af te wijken. Dat wil zeggen dat bij een beroep tegen een besluit waarvoor een beleidsregel is vastgesteld, eerst wordt nagegaan of de beleidsregel zelf rechtmatig is, en als dat het geval is, de toets aan artikel 4:84 Awb dezelfde is als die aan artikel 3:4 Awb. Bepalend is of de onverkorte toepassing van een beleidsregel tot onevenredige gevolgen leidt. In dat geval moet van een beleidsregel worden afgeweken om die onevenredige gevolgen te voorkomen dan wel te corrigeren. Het voornemen is om dit in de Awb te codificeren in artikel 4:84 Awb.

Het kabinet is van oordeel dat onevenredige uitkomsten van strikte toepassing van gebonden bevoegdheden in formele wetten voorkomen moeten kunnen worden door het bestuursorgaan, dan wel moeten kunnen worden gecorrigeerd door de bestuursrechter. Dat betekent dat bij een besluit ter uitvoering van een gebonden bevoegdheid wordt nagegaan of de nadelige gevolgen van dat besluit niet onevenredig zijn in het licht van de bedoeling van de wet. Daarbij gaat het kabinet er van uit dat de wetgever zelf alles in het werk stelt om evenredige wetten te maken, zodat strikte wetstoepassing in de regel niet leidt tot onrechtvaardige en onevenredige uitkomsten (zie ook het antwoord op vraag 2). De kinderopvangtoeslagaffaire heeft geleerd dat wetten onevenredig kunnen uitpakken. Een evenredigheidstoets op grond van de Awb is dan een laatste redmiddel om alsnog eventuele onevenredigheid te voorkomen.

De leden van de D66-fractie hebben de volgende vragen gesteld:

4. De leden van de D66-fractie lezen dat in de brief vaak wordt gesproken over de burger. Deze leden vinden dat als de burger daadwerkelijk centraal staat, het ook belangrijk is dat er met de burger wordt gesproken.

Zij vragen aan de Minister waar de momenten zijn dat mét de burger wordt gepraat en vanuit diens leefwereld gekeken gaat worden. Hoe gaat de Minister zorgen dat de burger een prominentere plek krijgt in het wetgevingsproces en dat er daadwerkelijk mét in plaats van over de burger gepraat wordt?

Antwoord vraag 4

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 1.

5. De leden van de D66-fractie hechten veel waarde aan het betrekken van het burgerperspectief bij de uitvoering en het wetgevingsproces. Deze leden vragen wat de visie is van de Minister op het actiever betrekken van burgers in de uitvoering en in het wetgevingsproces. Zij vragen tevens welke waarborgen de Minister voorziet om ervoor te zorgen dat burgers daadwerkelijk betrokken worden in het proces.

Antwoord vraag 5

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 1. In aanvulling hierop merk ik over waarborgen het volgende op. Zoals bij vraag 1 opgemerkt maken kwaliteitsinstrumenten als de doenvermogenstoets onderdeel uit van het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK) dat de Minister voor Rechtsbescherming momenteel omvormt naar het Beleidskompas. Het Beleidskompas wordt in de eerste helft van 2023 geïntroduceerd en komt in de plaats van het IAK.¹³ Het Beleidskompas wordt de centrale werkwijze in de beleidsvoorbereiding, ook bij voorstellen voor beleid en regelgeving die niet aan het parlement worden voorgelegd. In het Beleidskompas wordt de vraag: «Wie zijn belanghebbend?» centraal gesteld. Door deze vraag in iedere fase opnieuw te stellen, wordt het belang ervan onderstreept en is de verwachting dat de samenwerking met verschillende partijen, zoals burgers, uitvoeringsorganisaties, koepelorganisaties, toezichthouders, bedrijven en ngo's verder wordt versterkt. De openbare informatie die een beslisnota bevat zou een reflectie moeten zijn van de afwegingen die zijn gemaakt in de beleidsvoorbereiding met behulp van het Beleidskompas. Tot slot wijs ik nogmaals op de inzet van www.internetconsultatie.nl, waarvan de uitkomsten worden verwerkt in de toelichting van een regeling.

6. De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen van de Minister om in de Algemene wet bestuurswet (hierna Awb) de mogelijkheid op te nemen om een evenredigheidstoets te kunnen uitvoeren. Deze leden vragen aan de Minister waarom een evenredigheidstoets dan wel evenredigheidsbeginsel niet kan worden opgenomen in de sectorwet.

Antwoord op vraag 6

In de motie van de leden Jetten en Marijnissen (Kamerstuk 35 510, nr. 15) is de regering opgeroepen om het «bij voorkeur door aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht» mogelijk te maken dat de rechter in een voorkomend geval wetsbepalingen van dwingend recht buiten toepassing kan laten. Het kabinet is van oordeel dat de Awb de aangewezen plaats is voor een algemene regeling over evenredige wetstoepassing en deelt daarmee de in de motie uitgesproken voorkeur. Het gaat immers om een regel die voor alle onderdelen van het bestuursrecht en dus bij de toepassing van alle bestuursrechtelijke wetten moet gelden. In de Awb is reeds van aanvang af artikel 3:4 Awb opgenomen, waarin (onder meer) het evenredigheidsbeginsel is gecodificeerd. Het is juist de toepassing van die bepaling die aanpassing behoeft, door ook bij zogeheten gebonden bevoegdheden in formele wetten een evenredigheidstoets mogelijk te

¹³ Brief van 20 oktober 2022, Kamerstuk 36 200 VI, nr. 10.

maken. Dit neemt niet weg dat de sectorwet bij uitstek de plaats is om de normstelling evenredig in te richten. Dat wil zeggen dat in de sectorwet de regeling van de rechten en plichten van degenen op wie die wet van toepassing is, evenwichtig moet zijn. Daarbij moet het bestuursorgaan bij de uitvoering van die sectorwet genoeg ruimte krijgen om verschillende omstandigheden af te wegen.

7. De leden van de D66-fractie zijn het eens met de constatering van de Minister dat een multinational en een kwetsbare burger niet hetzelfde zijn. Deze leden vragen aan de Minister of zij de mening deelt dat de sectorwetten daarom hier al rekening mee moeten houden.

Antwoord op vraag 7

Ja, deze mening deel ik. Zoals in de brief van 11 juli 2022 en het antwoord op vraag 1 reeds is toegelicht, is het van groot belang dat bij het ontwerpen van sectoraal beleid, wetten en regels rekening wordt gehouden met de geadresseerden hiervan. Maatwerk, een meer mensgerichte Awb of hardheidsclausules zijn geen panacee voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare wetgeving. Het gaat dan om: welk probleem wordt opgelost, wat komt in het beleid aan de orde, hoe wordt daar uitvoering aan gegeven en welke verschillende doelgroepen zijn er (waarbij rekening wordt gehouden met doenvermogen)? Het nieuwe Beleidskompas en de in vraag 2 aan de orde gekomen aanpassing van de Aanwijzing voor de regelgeving helpen hierbij.

8. De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de constatering dat er steeds meer contact is tussen uitvoeringsinstanties en de burgers om mogelijke fouten te herstellen. Alhoewel deze leden positief zijn gestemd zijn dat dit gebeurt, zien zij in de praktijk dat het nog steeds te vaak voorkomt dat het kabinet veel te ingewikkelde regels maakt. Daarnaast worden voor iedere regeling andere voorwaarden toegekend. Zij vragen aan de Minister om te reflecteren op de vraag waar de preventieve lijnen zijn voor de menselijke maat bij het maken van wet- en regelgeving. Zij merken op dat met meer preventie aan de voorkant, de uitvoeringsorganisaties minder hoeven te repareren aan de achterkant.

Antwoord op vraag 8

De preventieve lijnen voor de menselijke maat komen tot uitdrukking in het wetgevingskwaliteitsbeleid waar alle departementen zich aan dienen te houden. Voor de recente ontwikkelingen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1 over de beleidscyclus en het burgerperspectief daarbij.

9. De leden van de D66-fractie vragen aan de Minister in hoeverre de ambtenaren ervaren dat zij in een open en veilige werkomgeving kunnen functioneren. Deze leden vragen of de ambtenaren ook daadwerkelijk de vrijheid en de veiligheid ervaren om dingen aan te passen, om af te wijken, of om aan te kaarten wanneer volgens hen een wet of een regeling niet werkt. Zij vragen of deze groep voldoende daarin worden gehoord en hoe dit op rijksbreed niveau wordt gewaarborgd. Zij vragen aan de Minister wat tot nu toe de ervaring is en wat de feedback is vanuit ambtelijk niveau.

Antwoord op vraag 9

Binnen de rijksoverheid geldt als norm dat rijksambtenaren zich vanuit hun ambtelijke professionaliteit en persoonlijke waarden moeten kunnen uitspreken over zaken die niet goed gaan. Hiervoor moeten ze terecht kunnen bij directe collega's of hun leidinggevende. Het thema krijgt op dit moment veel aandacht in bijvoorbeeld dialoogsessies over vakmanschap, over transparantie en over ethiek. De ervaringen die daaruit naar voren

komen zijn verschillend van aard en lopen uiteen van «moeilijk tegen de stroom in te uiten» tot «grotere transparantie geeft ruimte kwaliteit te laten zien». Door het er veel over te hebben, wordt het belang van het onderwerp benadrukt, wordt er van elkaar geleerd en wordt meer inzicht verkregen in wat nodig is.

Verschillende (soms nog lopende) onderzoeken die dit thema ook raken, geven een meer algemene indicatie van hoe ambtenaren de veiligheid op de werkvloer ervaren. Uit een Personeelsenquête Rijk over integriteit en sociale veiligheid van eind 2021 blijkt bijvoorbeeld dat het merendeel van de medewerkers zich sociaal veilig voelt op het werk. Gemiddeld geeft men een 4.1 op een schaal van 1–5. Toch voelt 9% van de medewerkers zich niet veilig om directie collega's feedback te geven. Uit een indicatief, niet-representatief onderzoek uitgevoerd onder 315 rijksambtenaren naar de morele vragen van rijksambtenaren blijkt dat ambtenaren met morele vragen overwegend tevreden zijn over of en hoe ze bij een collega of leidinggevende hun hart kunnen luchten. Men heeft wel behoefte aan een meer ontvankelijke cultuur waar morele kwesties onderzocht kunnen worden. Investeren in een gezonde gesprekscultuur levert de meest effectieve bijdrage aan het creëren van sociale veiligheid op de werkvloer. In de brief Sociale veiligheid, veilig werken en weerbaarheidsscan personeel Rijk is nader op deze onderzoeken ingegaan.¹⁴

Er zijn verschillende acties in gang gezet om te bevorderen dat ambtenaren ruimte voelen en nemen om zaken aan te kaarten in een veilige en ontvankelijke werkcultuur. Voorbeelden hiervan zijn:

- de workshops ter bevordering van «uitspreken» in de ambtelijke organisatie waar alle rijksambtenaren aan deel konden nemen,
- het organiseren van rijksbrede dialoogsessies waarbij ervaringen en dilemma's gedeeld worden, pilots op het gebied van interventies om de ruimte voor het geven van tegenspraak te vergroten en het ondersteunen van leidinggevendenden om voldoende geëquipeerd te zijn om tegenspraak te kunnen ontvangen.

Ook is in de nieuwe CAO vastgelegd dat elk departement dient te bepalen welke rol vertrouwenspersonen of personeelsraadgevers kunnen vervullen als rijksambtenaren zich niet gehoord voelen.

In september 2022 is wederom een Personeelsenquête Rijk uitgevoerd waarin een aantal vragen zijn opgenomen specifiek over hoe ambtenaren het geven en ontvangen van tegenspraak ervaren binnen hun eigen organisatie. De uitkomsten van dit onderzoek worden in maart 2023 verwacht.

De inzichten uit deze Personeelsenquête Rijk en de vele dialogen zullen de eerder benoemde acties en interventies verder vormgeven. Over 1 à 2 jaar zal de impact van de ingezette acties op het vergroten van de ruimte voor tegenspraak binnen de ambtelijke organisatie opnieuw worden gemeten.

10. De leden van de D66-fractie vragen aan de Minister op basis van welke indicatoren de acties en bijbehorende resultaten worden gemeten om de menselijke maat te bevorderen. Deze leden vragen of zowel met ambtenaren als burgers wordt gesproken over de uitvoeringstoets. Zij vragen of de webformulieren en andere zaken ook getest worden door de burgers die deze specifieke regelingen nodig hebben.

Antwoord op vraag 10

De brief van 11 juli 2022 bevat in paragraaf 5 een aantal andere acties waarmee de menselijke maat wordt bevorderd. Daarnaast valt te wijzen op de Staat van de wetgevingskwaliteit, zoals die door de Minister voor Rechtsbescherming is aangekondigd in zijn brief over de versterking van

¹⁴ Kamerstuk 31 490, nr. 317. I

de kwaliteit van beleid en wetgeving van 25 juni 2021.¹⁵ Deze Staat, die tweejaarlijks aan de beide Kamers van de Staten-Generaal wordt aangeboden, zal reflecties bevatten op de rijksbrede wetgevingskwaliteit.

De reflecties kiezen enkele centrale noties van wetgevingskwaliteit als uitgangspunt zoals rechtszekerheid, rechtsstatelijkheid en de menselijke maat. De eerste Staat van de wetgevingskwaliteit wordt in de tweede helft van 2023 naar de Kamer verzonden. Zeer binnenkort wordt uw Kamer over de opzet en planning van deze Staat nader geïnformeerd door de Minister voor Rechtsbescherming.

Voor het burgerperspectief in algemene zin en testen en webformulieren wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1. Het huidige IAK, en straks het Beleidskompas, vraagt om na te denken over uitvoerbaarheid en effecten van voornemens op onder andere uitvoerende partijen en burgers. De uitvoeringstoets is in eerste instantie bedoeld voor uitvoeringsorganisaties om in kaart te brengen wat beleidsvoornemens of voorgenomen regelgeving betekenen voor de uitvoering als het bijvoorbeeld gaat om werkprocessen, opleiding, financiële middelen etc. Daar waar uitvoeringsinstanties met voornemens te maken hebben die burgers raken, wordt in het bredere kader van uitvoerbaarheid van de regeling gekeken naar de effecten op die burger. Zo is bij de herinvoering van de basisbeurs een klantbelevingsonderzoek uitgevoerd onder studenten, in het kader van de uitvoeringstoets. Ook bij de nieuwe wet inburgering was een doenvermogenstoets onderdeel van de uitvoeringstoets.

Verder stimuleert het overheidsbrede programma Werk aan uitvoering de reeds ingezette beweging van uitvoeringsorganisaties om de dienstverlening te verbeteren, zodat deze beter passend is bij de verwachtingen van burgers en bedrijven met oog voor menselijke maat. In de voortgangsrapportage WaU wordt inzicht gegeven in de rijksbrede voortgang. In de standen van de uitvoering geven de uitvoeringsorganisatie een stand van zaken. Diverse uitvoeringsorganisaties werken inmiddels met klantreizen, klantpanels en klanttevredenheidsonderzoeken om het burgerperspectief op de dienstverlening goed vorm te geven. Samen met experts op het gebied van gedrag en doenvermogen worden interventies ontwikkeld om de dienstverlening aan burgers te verbeteren.

11. Tot slot vragen de leden van de D66-fractie wanneer de Minister verwacht om de wijzigingen van de Awb te sturen naar de Kamer.

Antwoord op vraag 11

Het streven is om het wetsvoorstel begin 2024 te kunnen indienen bij de Tweede Kamer. Voorafgaand aan aanbidding van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden eerst de gebruikelijke stappen van (internet)consultatie en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State gevolgd. In de consultatiefase zal ook een groot aantal uitvoeringstoetsen worden verricht door uitvoeringsorganisaties, VNG, IPO en UvW. Voorafgaand aan de (internet)consultatie wordt een pre-consultatie over het wetsvoorstel gehouden wegens het grote belang van de Awb als stelselwet voor vrijwel al het overheidshandelen in Nederland, teneinde in een vroeg stadium kennis te vergaren over de bruikbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijzigingen. Het streven is deze pre-consultatie begin 2023 van start te laten gaan. De opbrengsten daarvan zijn van groot belang voor de verdere ontwikkeling van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben de volgende vragen gesteld:

¹⁵ Kamerstuk 35 570 VI, nr. 115.

12. De Minister stelt dat wetten en regels moeten worden beoordeeld op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid. De leden van de CDA-fractie vragen of de uitvoeringstoetsen dan ook niet fundamenteel moeten worden aangepast.

Antwoord op vraag 12

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 10. Belangrijk in de beleidsvoorbereiding is een goede uitvoeringstoets. In de praktijk geven veel uitvoerders en departementen deze toets op dit moment naar eigen inzicht vorm, zowel in proces als opzet. In 2023 worden voorstellen ontwikkeld om dit proces van uitvoeringstoetsen en de opzet daarvan te verbeteren. Concreet wordt bekeken of een mate van uniformering goed zou zijn zodat de Tweede Kamer op eenduidige wijze kennis kan nemen van de effecten van voorstellen. Datzelfde geldt voor het inrichten van meer ketenbrede toetsen en het vormgeven van uitvoeringstoetsen op meer generieke (horizontale) wetgeving.

13. De leden van de CDA-fractie constateren dat de Minister spreekt over de burger, menselijke maat en gedragkunde. Deze leden vragen de Minister ook in het wetgevingsproces uitdrukkelijk ruimte te scheppen om mét de burger te praten en de beleidsvoornemens te bekijken vanuit die leefwereld. Welke waarborgen wil de Minister voorzien om ervoor te zorgen dat de betrokkenheid van burgers en de uitvoering daadwerkelijk meegenomen worden.

Antwoord op vraag 13

Verwezen wordt naar het antwoorden op vragen 1 en 5.

14. De leden van de CDA-fractie zijn het met de Minister eens dat mensen niet gereduceerd mogen worden tot rationeel handelende burgers die in alle gevallen feilloos alle wetten en regels kennen, begrijpen of toepassen. In het licht van dit uitgangspunt vragen deze leden waarom het kabinet dan wel strak hangt aan de uitspraak van de rechter met betrekking tot de belastingheffing in box 3. Deelt de Minister de mening dat de wijze waarop het kabinet in dat dossier handelt haaks staat op dit uitgangspunt? Deelt de Minister de mening dat burgers veel geld mislopen als ze geen bezwaar maken, terwijl het gaat om gelijke gevallen?

Antwoord op vraag 14

In het dossier over de belastingheffing in box 3 heeft het kabinet na het onderzoeken van verschillende opties de moeilijke keuze gemaakt om geen op rechtsherstel gerichte compensatie te bieden aan niet-bezwaarmakers.¹⁶ Het kabinet is tot dit besluit gekomen, nadat door de Hoge Raad in het arrest van 20 mei jl. is geoordeeld dat op grond van wet- en regelgeving aan niet-bezwaarmakers geen op rechtsherstel gerichte compensatie hoeft te worden verleend. Voordat dit besluit is genomen, heeft het kabinet de verschillende opties onderzocht. Het kabinet heeft er voor gekozen om prioriteit te geven aan de bestaanszekerheid van mensen die nu al moeite hebben de rekeningen te betalen. Daarom is de keuze gemaakt om de beschikbare middelen in te zetten voor het ondersteunen van de koopkracht van burgers, met name gericht op de meest kwetsbare huishoudens. Het besluit heeft tot zeer veel reacties van niet-bezwaarmakers bij de Belastingdienst geleid. Het kabinet stelt daarom voor om een procedure «massaal bezwaar plus» in te richten, zodat de rechtsvragen die nog leven op een laagdrempelige manier kunnen worden beantwoord.¹⁷ Het oordeel dat uiteindelijk uit deze

¹⁶ Kamerstuk 32 140, nr. 137.

¹⁷ Kamerstuk 32 140, nr. 141.

procedure zal komen geldt voor alle niet-bezwaarmakers. Dit voorkomt dat alle niet-bezwaarmakers afzonderlijk een verzoek moeten doen.

15. De Minister kondigt aan dat het kabinet zich richt op «dienstverlening op maat», bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een éénloketfunctie. De leden van de CDA-fractie lezen over het project 1Overheid waarin een centraal loket wordt ontwikkeld voor burgers met een vraag aan de Nederlandse overheid. Wat is de stand van zaken hiervan? Verder vragen deze leden of dat loket ook wordt ingericht om burgers van dienst te zijn die een probleem hebben met de overheid.

Antwoord op vraag 15

Bij de inrichting van de loketfunctie waar de CDA-fractie naar vraagt, gaat het om eenduidige, makkelijke toegang tot informatie en dienstverlening van de overheid. Dit is vooral van belang als meer overheidsorganisaties gelijktijdig betrokken zijn. De loketfunctie van de overheid heeft drie functionaliteiten. Het gaat ten eerste om gestandaardiseerde dienstverlening. Ten tweede heeft het loket een wegwijsfunctionaliteit: een persoonlijk overzicht op maat. Ten derde wil de overheid mensen de helpende hand bieden, inclusief casemanagement indien nodig.

Publieke dienstverlening wordt momenteel zo ingericht dat burgers hier gemakkelijk gebruik van kunnen maken. Levensgebeurtenissen en andere klantreizen waarin mensen zich bevinden staan hierbij centraal, niet de processen en organisatie van de overheid. Mensen kunnen altijd zelf kiezen via welk kanaal (digitaal, telefonisch of fysiek) ze gebruik willen maken van de dienstverlening. En ze worden daar geholpen. Met het wetsvoorstel Wet elektronisch bestuurlijk verkeer dat momenteel in de Eerste Kamer ligt¹⁸, wordt bovendien in artikel 2:1 van de Awb een zorgplicht ingevoerd voor bestuursorganen om passende ondersteuning te bieden aan mensen bij het verkeer met de overheid. Mijn ministerie ondersteunt gemeenten en uitvoeringsorganisaties bij de invoering hiervan.

De gemeente Amsterdam begint eind dit jaar in samenwerking met uitvoeringsorganisaties en sociaal raadslieden met een fysieke ingang op afspraak op de locaties Noord, Zuidoost en West. De gemeenten Utrecht en Enschede starten in 2023 ook met zo'n loket. Op deze manier kijken we wat goed werkt en dat wordt meteen toegepast en ingevoerd.

Nu al kunnen mensen op rijksoverheid.nl voor dertig levensgebeurtenissen een persoonlijk overzicht samenstellen. Alles wat je moet regelen met de overheid of waar je recht op hebt, wordt door het beantwoorden van een beperkt aantal vragen voor je op een rijtje gezet. Bijvoorbeeld als je een woning gaat huren, een samenlevingscontract afsluit of een kind wil adopteren.

Daarnaast wordt gewerkt aan de (door)ontwikkeling van een landelijke website inclusief contactfunctionaliteit over publieke dienstverlening, waar informatie in samenhang wordt aangeboden op basis van levensgebeurtenissen van mensen.

16. Het kabinet bevordert de menselijke maat in en bij de toepassing van wetten en regels langs vier verschillende lijnen. De leden van de CDA-fractie constateren dat het in alle gevallen gaat om reparatie van huidige wetten en regels. Deze leden vragen de Minister op welke wijze het kabinet werkt aan preventieve lijnen voor de menselijke maat in beleid, wet- en regelgeving.

¹⁸ Kamerstuk 35 261, A.

Antwoord op vraag 16

Verwezen wordt naar het antwoord op vragen 1 en 8.

17. Het kabinet geeft uitvoering aan de motie van de leden Ploumen en Jetten (Kamerstuk 35 510, nr. 24) die het kabinet oproept wetten en regels door te lichten op hardvochtige effecten voor mensen en deze waar nodig aan te passen. De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de Kamer de eerste besluiten hierover tegemoet kan zien.

Antwoord op vraag 17

Dit verloopt via de betreffende beleidsdomeinen en reguliere overleggen met de Kamer hierbij. De stand van zaken is als volgt:

- Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties verwacht begin 2023 een brief met de resultaten van het BZK-onderzoek aan uw Kamer te doen toekomen.
- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft tot nu toe geen hardvochtigheden gesignaleerd. Zoals uit het verslag van de internetconsultatie blijkt zijn er bij de rijksbrede uitvraag ook geen hardvochtigheden op de beleidsterreinen dan wel de uitvoeringspraktijk van het ministerie aangedragen. De inventarisatie van de Raad voor de Rechtspraak en de reflectie op knellende wetgeving van de Raad van State bevatten evenmin knelpunten op het terrein van Buitenlandse Zaken. Het ministerie heeft uw Kamer hier meer uitgebreid over geïnformeerd per brief van 20 december 2022, die ziet op de bredere doorlichting van de dienstverlening en de regelgeving in het kader van de opvolging van de conclusies van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.¹⁹
- Ook het Ministerie van Defensie heeft tot nu toe geen hardvochtigheden gesignaleerd. Zoals blijkt uit het verslag van de internetconsultatie zijn er bij de rijksbrede uitvraag ook geen hardvochtigheden op de beleidsterreinen dan wel de uitvoeringspraktijk van het ministerie aangedragen. De inventarisatie van de Raad voor de Rechtspraak en de reflectie op knellende wetgeving van de Raad van State bevatten evenmin knelpunten op het terrein van Defensie. De wet- en regelgeving van Defensie richt zich ook niet primair tot burgers en bedrijven. In het kader van de inventarisatie is uitvraag gedaan bij de Veteranenombudsman. De inventarisatie is nog niet volledig afgerond. Indien er alsnog hardvochtigheden blijken zal uw Kamer daarover worden geïnformeerd.
- Binnen het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn diverse uitvoeringsorganisaties actief bevraagd of en zo, ja welke signalen over hardvochtige effecten van wet- en regelgeving bekend zijn. Dit leidt tot signalen over onderwerpen als stikstof, Groningen, gasprijzen en energie/klimaat, div. voorbeelden op terrein van Wet dieren, het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, Warenwet, Meststoffenwet, de Regeling tegemoetkoming vaste lasten, telemarketing en telecommunicatie en meer overkoepelend: het boete- en sanctiebeleid op diverse terreinen (ACM, NVWA) en de aansluiting tussen werkwijze RVO en interventiebeleid NVWA. Deze signalen vergen een nadere analyse om vast te stellen dat sprake er is van een hardvochtigheid.
- Het Ministerie van Financiën heeft op het terrein van de Belastingdienst de eerste resultaten van haar inventarisatie van hardvochtige effecten van wet- en regelgeving met uw Kamer gedeeld in de Stand van de Uitvoering van de Belastingdienst 2021 die in januari 2022 naar de Tweede Kamer is gegaan.²⁰ Het vervolgtraject van de uitvoering

¹⁹ Kamerstuk 36 200 V, nr. 70.

²⁰ Kamerstuk 35 510, nr. 21.

van de motie van de leden Ploumen en Jetten kent binnen de Belastingdienst drie sporen:

- (1) De geïnventariseerde hardheden gemeld in de eerste Stand van de Uitvoering worden binnen het Ministerie van Financiën behandeld en waar mogelijk voorzien van een oplossing.
- (2) Ten behoeve van het structureel verzamelen van signalen, waaronder hardheden in wet- en regelgeving in het kader van de motie van de leden Ploumen en Jetten, richt de Belastingdienst een intern signalenproces in. Voor dergelijke signalen is de bestaande vaktechnische lijn de voornaamste ingang, daarnaast kunnen bij het Loket Rechtsstatelijkheid en Hardheden door medewerkers situaties van hard uitpakkende wet- en regelgeving gemeld worden.
- (3) De reacties vanuit de Rijksbrede internetconsultatie²¹, die betrekking hadden op de Belastingdienst, worden binnen het Ministerie van Financiën behandeld en waar mogelijk voorzien van een oplossing.

Over het vervolg van dit traject binnen de Belastingdienst bent u nader geïnformeerd in de Stand van de uitvoering Belastingdienst 2022 die op 15 december 2022 met uw Kamer is gedeeld.²²

Voor Toeslagen wordt verwezen naar de stand van de uitvoering van 30 november 2021²³ en de stand van zaken brief van 17 juni 2022.²⁴

- Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in een intern proces casuïstiek beoordeeld (inclusief uit de rijksbrede internetconsultatie). Dit heeft geen hardvochtige wet- en regelgeving opgeleverd. Wel spelen op lenW-terrein verschillende beleidsdossiers waarbij het welzijn van mensen in het geding kan komen (nadelige effecten), zoals geluid, trillingen en stoffen. Het gaat hier om casuïstiek met ingewikkelde keuzes: tussen het algemeen belang en individuele belangen; en tussen efficiënte uitvoering en de menselijke maat. De wet- en regelsystemen (stelsels) bestaan meestal al langer en wijzigingen kosten tijd. De inzet van lenW is uiteraard om het zo goed mogelijk te doen voor burgers en bedrijven, in beleid, uitvoering, toezicht en handhaving. Door goed te kijken naar de gevolgen van het lenW-beleid voor burgers en bedrijven en door verbetering van de omgang met burgers en bedrijven, maakt het ministerie haar werk maatschappelijk relevanter en wordt gewerkt aan draagvlak in de samenleving.
- Binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid zijn de uitvoeringsorganisaties actief bevraagd of en zo, ja welke signalen over hardvochtige effecten van wet- en regelgeving bekend zijn. Deze signalen zijn verzameld en gedeeld met de verschillende beleidsdirecties. De signalen zijn deels al geduid en worden verder beoordeeld op welke wijze hier opvolging aan moet worden gegeven. De Tweede Kamer wordt via de gebruikelijke brieven over inhoudelijke beleidsthema's geïnformeerd over de opvolging van de op dat terrein ontvangen signalen. Daarnaast is JenV actief aan het inregelen op welke wijze signalen goed en structureel opgehaald, geduid en opgevolgd kunnen worden.
- Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft eind 2022 de uitkomsten van het onderzoek naar de Kamer gestuurd.²⁵
- Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 18 november 2022 een kabinetsreactie verstuurd op het onderzoeks-

²¹ Dit betreft de internetconsultatie (www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels), waarbij eenieder voorbeelden kon aandragen van wetten en regels waardoor mensen buitensporig in de knel komen. Hiermee was beoogd het burgerperspectief te betrekken en te voorkomen dat departementen signalen uit de buitenwereld van knellende wetten en regels missen, zie ook: Kamerstuk 35 510, nr. 95.

²² Kamerstuk 31 066, nr. 1145.

²³ Kamerstuk 31 066, nr. 924.

²⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 1053.

²⁵ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 181

rapport naar «Hardvochtige effecten van overheidshandelen voor burgers binnen de sociale zekerheid», uitgevoerd door extern onderzoeksbureau Panteia naar aanleiding van de motie van het lid Omtzigt c.s.²⁶ Hierin wordt gereageerd op de conclusies en de aanbevelingen van de externe onderzoekers en wordt aangegeven welke stappen er al gezet zijn en worden gezet met betrekking tot de Participatiewet, de werknemersregelingen en de uitbetaling van het persoonsgebonden budget. Verder wordt in de kabinetsreactie ook de stand van zaken weergegeven van de inventarisatie naar overige knelpunten in wet- en regelgeving van SZW, zoals verzocht in de motie van de leden Ploumen en Jetten.

- Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft uw Kamer op 23 juni 2022 geïnformeerd over de inventarisatie.²⁷

18. De Minister is van plan om in het vervolg beter te doordenken wat de gevolgen zijn voor de uitvoerbaarheid van wetten en regels door decentrale overheden. De uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden zal ingaan op aspecten als mate van beleidsvrijheid, gevolgen voor de uitvoering, wat nodig is aan instrumenten en financiering, maar ook op de benodigde capaciteit, deskundigheid en organisatie. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de betrokkenheid van de Minister alleen in voorkomende gevallen en aan de hand van nader te bepalen randvoorwaarden wordt vermeld. Als sluitstuk zou dat moeten leiden tot medeondertekening van wetsvoorstellen, zoals wordt gevraagd in de motie van de leden Inge van Dijk en Grinwis. Deze leden zijn van mening dat medeondertekening het uitgangspunt dient te zijn van de samenwerkingsafspraken met decentrale overheden. Zij vragen de Minister hierop nader in te gaan.

Antwoord op vraag 18

In mijn hoofdlijnenbrief van 24 januari jl. informeerde ik u al over mijn voornemen een uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) te ontwikkelen.²⁸ Het instrument benadrukt het belang en faciliteert het proces om als Rijk en medeoverheden samen op te trekken bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsvoornemens van het Rijk die de medeoverheden raken. Hierbij is het mijn streven om een UDO toe te passen bij alle beleidsvoornemens die medeoverheden raken, maar de omvang van het gezamenlijke proces van de UDO verschilt wel al naar gelang de mate waarin het nieuwe beleidsvoornemen gevolgen heeft voor diezelfde medeoverheden. Voor wat betreft de medeondertekening zoals gevraagd in de motie van de leden Inge van Dijk en Grinwis (Kamerstuk 35 925, nr. 90) ben ik voornemens u binnenkort in mijn actieagenda Sterk bestuur nader te informeren. Ook wil ik u dan nadere details verstrekken over het instrument van de UDO.

De leden van de SP-fractie hebben de volgende vragen gesteld:

19. De leden van de SP-fractie hebben de brief omtrent de voortgang om hardvochtige wet- en regelgeving te onderzoeken en aan te passen gelezen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Deze leden onderschrijven uiteraard het belang van het controleren van wetten en maatregelen op basis van onevenredige nadelige gevolgen voor mensen. Het kan echter ook het geval zijn dat wetten al gebaseerd zijn op het uitgangspunt van een overheid die mensen wantrouwt. Indien dit het geval is zal een hardheidsclausule immers geen oplossing bieden. Kan de Minister hierop reflecteren? Wat onderneemt het kabinet om te

²⁶ Kamerstukken 29 362 en 26 448, nr. 313.

²⁷ Kamerstuk 29 362, nr. 307.

²⁸ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 129.

voorkomen dat bij het maken van wetten de wantrouwende overheid het uitgangspunt is?

Antwoord op vraag 19

Ik ben het met de leden van de SP-fractie eens dat voorkomen dient te worden dat de overheid te veel uit gaat van wantrouwen in beleid, wetten en regels. Als dat namelijk het geval is, kunnen onterechte veronderstellingen bij het opstellen van regels ervoor zorgen dat bij de uitvoering knelpunten ontstaan voor mensen die geen fraude in de zin hebben, maar bijvoorbeeld door verminderd doenvermogen of onnodige complexiteit niet aan de regels kunnen voldoen.

Bij het opstellen van nieuwe wetten en regels en bij het heroverwegen of onderhouden van bestaande, is het nodig een goede balans te vinden tussen enerzijds rekening houden met een realistisch mensbeeld en anderzijds, daar waar nodig, het voorkomen van misbruik van voorzieningen of het ontduiken van verplichtingen. Dit wordt mede naar aanleiding van het onderzoek naar hardvochtige effecten van wetten en regels per beleidsdomein en soms ook in onderlinge samenhang opgepakt. Zo werken mijn ambtsgenoten, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen aan deze thematiek in het kader van de herziening van de Participatiewet en de herijking van het handhavingsinstrumentarium in de sociale zekerheid²⁹. Ook in mijn eigen BZK-inventarisatie zal ik – als dat aan de orde is – er alert op zijn dat we uitgaan van mensen die het goede willen doen. Dit komt ook aan de orde in het wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb om de waarborg functie hiervan te versterken. In dit wetsvoorstel worden regels opgenomen voor mensen om kennelijke fouten, zoals schrijffouten, rekenfouten of andere kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen, te laten herstellen.

20. De leden van de SP-fractie juichen het ook van harte toe dat de menselijke maat in het contact tussen overheid en inwoner als essentiële waarde wordt gezien. Daarin kunnen generieke wetten niet altijd voorzien en dient er ruimte gelaten te worden aan de beslissingsbevoegdheid, verantwoordelijkheid, ervaring en vakbekwaamheid van ambtenaren die schrijnende casussen voorbij zien komen. Vindt de Minister dat daar binnen het huidige systeem voldoende ruimte voor is, met uiteraard de waarborgen die daarbij horen? Kan dit antwoord uitgebreid toegelicht worden? Kan de Minister aangeven of er onderzoek gedaan is onder medewerkers of zij dit zo voldoende ervaren en, zo nee, wat er verbeterd dient te worden?

Antwoord op vraag 20

Ik deel de mening dat een (generieke) wet alleen niet voldoende is om de menselijke maat in het contact tussen overheid en inwoners te borgen. Wel kan een algemene wet zoals de Awb de uitvoering sturen. Dat is de functie van een aantal bestaande bepalingen in de Awb en ook van de zorgplicht uit het nieuwe artikel 2:1, eerste lid, Awb dat wordt ingevoerd met het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.³⁰ Het voornemen is om in het in de brief van 11 juli 2021 aangekondigde wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb bepalingen op te nemen die stimuleren of voorschrijven dat er bij de voorbereiding van een beschikking of een beslissing op bezwaar contact tussen het bestuursorgaan en de belanghebbende plaatsvindt. Ook is het voornemen om de regels over verschoonbaarheid van te laat indienen

²⁹ Zie de eerder genoemde kabinetsreactie op het Panteia rapport van 18 november: Kamerstukken 29 362 en 26 448, nr. 313.

³⁰ Kamerstuk 35 261, A

van bezwaar en beroep te versoepelen. Andere voorgenen regels betreffen het herstel van kennelijke fouten, het standaard aanbieden van een betalingsregeling en een laagdrempelige behandeling van bezwaarschriften.

Bestuursorganen die hebben meegedaan aan pilots van Passend contact met de overheid, laten zien dat resultaten kunnen worden bereikt.³¹ Ook wordt de benutting van bestaande mogelijkheden in de Awb gestimuleerd met de door het kantoor van de Landsadvocaat opgestelde toolbox «Maatwerk met de Awb» uit 2018.³²

Zoals aangegeven in de brief van 11 juli 2022, is het verder van belang dat bijzondere of sectorale wetten en regels waar mogelijk zorgen voor voldoende beslisruimte. Ik wijs hierbij op het onderzoek «Maatwerk en bijzondere wetgeving, ondanks of dankzij?» dat handvatten biedt bij het opstellen van nieuwe, of de aanpassing van bestaande wetten en regels.³³ Daarnaast wordt via de acties die lopen op bevordering van ambtelijk vakmanschap gestimuleerd dat ambtenaren meer oplossingsgericht te werk gaan en daar ook de ruimte voor krijgen binnen hun organisatie (zie tevens het antwoord op vraag 9). Het wetsvoorstel beoogt een bijdrage leveren aan een cultuurverandering bij de overheid op dit punt.

De leden van de PvdA-fractie hebben de volgende vragen gesteld:

21. Dat in wetten en regels niet altijd wordt uitgegaan van een «realistisch mensbeeld» (pagina 2) zien ook de leden van de PvdA-fractie. Dat er in wet- en regelgeving niet altijd meer van moet worden uitgegaan dat burgers rationeel handelen en «in alle gevallen feilloos alle wetten en regels kennen» is een goed uitgangspunt om de menselijke maat in wet en regels terug te brengen. Dat neemt echter de mening van deze leden niet weg dat burgers die wel rationeel handelen en wel de desbetreffende wet of regel kennen evengoed geconfronteerd kunnen worden met een tekort aan een menselijke maat in die wet of regel of uitvoering daarvan. Zij menen dat mensen die wel beschikken over de benodigde digitale vaardigheden of een volledig «doenvermogen» ook geconfronteerd kunnen worden met een uitwerking van een wet of regel waar de menselijke maat ontbreekt. Deelt de Minister deze mening? Deelt de Minister dan ook de mening dat het terugbrengen van de menselijke maat voor alle burgers van belang is en dat het probleem niet in eerste instantie bij de burger maar bij de desbetreffende wet of regel zit?

Antwoord op vraag 21

Ja deze mening deel ik. Ook mensen die wel beschikken over de benodigde digitale vaardigheden en waarvan het doenvermogen niet onder druk staat kunnen worden geconfronteerd met gebrekkige wetten en regels of de uitvoering daarvan die tekort schiet. Ik onderschrijf dat (het terugbrengen van) de menselijke maat in wetten en regels zelf tot uitdrukking moet komen en heb dit ook in de brief van 11 juli 2022 benadrukt. Wetten en regels en de toepassing daarvan moeten op alle burgers die ermee te maken krijgen zijn toegesneden.

Met betrekking tot het mensbeeld merk ik op dat uit diverse onderzoeken blijkt dat een «standaardburger» niet bestaat. De maatschappij bestaat uit een divers geheel aan personen en omstandigheden. Een interessant

³¹ L. van der Velden, C. Koetsenruijter, M. Euwema, Prettig contact met de overheid 2, Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen, Den Haag 2020, pp. 60–77.

³² Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 644.

³³ A.C.M. Meuwese en C.J. Wolswinkel, «Maatwerk en bijzondere wetgeving, ondanks of dankzij?», Tilburg 2020–2021, Bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 289.

onderzoek op dit terrein is bijvoorbeeld gedaan door de Raad Volksgezondheid & Samenleving.³⁴ Hierin wordt gesteld dat een mensbeeld, hoe goedbedoeld ook, de werkelijkheid niet kan vangen omdat de maatschappij te divers is om in een enkel beeld te passen. Het is daarom van belang om te expliciteren welke verwachtingen de maatschappij, waaronder politici en beleidsmakers, heeft bij bepaalde wet- of regelgeving en te bezien welke consequenties dit heeft. Vervolgens kan het gesprek gevoerd worden of die consequenties aanvaardbaar zijn of niet.

Beoogd is in de brief van 11 juli 2022 aan te geven dat bijzondere aandacht blijft uitgaan naar mensen die zich in een kwetsbare positie bevinden. Uit het onderzoek dat extern onderzoeksbureau Panteia heeft uitgevoerd (zie vraag 17) blijkt dat wanneer hardvochtige effecten optreden, burgers veelal in hun bestaanszekerheid worden aangetast. Ook kunnen burgers op andere levensdomeinen ernstig in de problemen raken, bijvoorbeeld op het vlak van (geestelijke) gezondheid, werk, wonen, of persoonlijke relaties. Of en in hoeverre situaties als hardvochtig worden ervaren hangt af van diverse factoren, onder meer persoonsgerelateerde. Bij mensen met verminderd doenvermogen, achterstand op basis lees- reken- en digitale vaardigheden komen knelpunten nog harder aan dan bij anderen. Dit is in de visie van het kabinet niet alleen voor deze mensen en hun omgeving heel onwenselijk, maar ondermijnt ook het vertrouwen in de overheid, zoals onder meer blijkt uit de Atlas van afgehaakt Nederland.

22. De leden van de PvdA-fractie lezen dat de inventarisatie van hardvochtige wetgeving bij meerdere departementen nog niet is afgerond. De motie van de leden Ploumen en Jetten die aan deze inventarisatie ten grondslag ligt dateert van januari 2021. Wanneer is de inventarisatie wel afgerond? En – belangrijker nog – wanneer worden de gevonden hardvochtigheden weggenomen en daar waar nodig hardheidsclausules opgenomen

Antwoord op vraag 22

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 17.

23. De leden van de PvdA-fractie lezen dat volgens het kabinet het voorkomen van hardvochtigheden primair gerealiseerd zou moeten worden door meer aandacht daaraan te geven bij de totstandkoming van wetten en dat dat de voorkeur geniet boven het bij voorbaat opnemen van hardheidsclausules in wetten. Geldt dat ook voor reeds bestaande wetten waarin hardvochtigheden worden geconstateerd? Is het inpassen van een hardheidsclausule in bestaande wetten te prefereren boven het aanpassen van die wetten, bijvoorbeeld vanwege de noodzaak om snel hardvochtigheden weg te nemen? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 23

Ook voor bestaande wetten en regels gaat de voorkeur uit naar het voorkomen van hardvochtigheden boven het introduceren van generieke hardheidsclausules. Om hardvochtigheden in bestaande wetgeving op te sporen wordt een uitgebreide inventarisatie verricht, waarvan in sommige gevallen de uitkomsten al met de Kamer zijn gedeeld (zie het antwoord op vraag 17). Het kabinet acht het in de eerste plaats de taak en verantwoordelijkheid van de bijzondere of sectorale wetgever om onbedoelde hardvochtigheden te onderkennen en te voorkomen dan wel weg te nemen. Dat vergt doorgaans aanpassing van de regels. Zoals in de brief van 11 juli 2022 al is gesteld, zijn hardheidsclausules geen panacee voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare wetgeving. Dat zou

³⁴ Raad Volksgezondheid & Samenleving, «Machtige mensbeelden, kiezen voor menswaardig bestaan», 13 december 2021.

het probleem van gebrekkige wetgeving bij het uitvoeringsorgaan leggen. Om die primaire verantwoordelijkheid van de wetgever te accentueren wordt momenteel gewerkt aan een wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarmee wordt stilliger tot uitdrukking gebracht dat de wetgever zich ervan dient te vergewissen dat nieuwe wetgeving wel adequate normen bevat maar geen onevenredige gevolgen heeft. Dat doel kan worden bereikt door inhoudelijke en passende normstelling in de wetgeving op te nemen, die nochtans bestuursorganen voldoende in staat stelt om onevenredige besluiten te voorkomen.³⁵ Dit evenwicht dient de gewenste democratische legitimatie van wetgeving. De rechtszekerheid voor de burger wordt met dergelijke normstelling beter gediend dan met een hardheidsclausule. Bovendien vindt het bestuursorgaan zo voldoende sturing in de wetgeving, hetgeen niet of veel minder het geval is bij de verlening van een ongeclausuleerde bevoegdheid tot aanwending van een algemene hardheidsclausule.

Voor zover aan de vraag de veronderstelling ten grondslag ligt dat met het introduceren van een hardheidsclausule minder tijd is gemoeid dan met het verbeteren van de normstelling, wijs ik u erop dat voor beide trajecten een reguliere wetwijziging benodigd is. Met het opstellen van een hardheidsclausule als zodanig wordt mogelijk een bescheiden tijdswinst geboekt. Daar staat tegenover dat uitvoeringsorganisaties voorafgaand aan de aanwending van de bevoegdheid om zo'n clausule toe te passen, beleidskeuzes zullen moeten maken. Ook daar is tijd voor nodig. Onder de streep is het daarom maar zeer de vraag of hardheidsclausules leiden tot versnelling bij het daadwerkelijk wegnemen van hardvochtigheden. Verder wordt het gebruik van hardheidsclausules, zoals ook aangegeven in de brief van 11 juli 2022, soms minder goed doordacht (zie ook het antwoord op vraag 26). Er zijn in sommige gevallen betere oplossingen dan een hardheidsclausule. Ik verwijs hierbij ook naar het onderzoek «Maatwerk en bijzondere wetgeving, ondanks of dankzij?».³⁶

24. De leden van de PvdA-fractie delen de mening van het kabinet dat het beter is om te voorkomen dat er hardvochtigheden in wetten komen te staan. Desalniettemin kunnen er in de uitvoeringspraktijk toch onvoorziene gevolgen zijn die hardvochtig uitpakken en waarbij de menselijke maat verloren dreigt te gaan. In die gevallen zou een hardheidsclausule van belang kunnen zijn, zo menen deze leden. Waarom zijn hardheidsclausules in wetgeving niet het uitgangspunt bij het maken van nieuwe wetgeving? Temeer omdat het kabinet zelf erop wijst dat de toepassing van een hardheidsclausule een signaalfunctie heeft om in beeld te krijgen waar de wet in de praktijk knelt.

Antwoord op vraag 24

Het kabinet erkent dat hardheidsclausules een middel kunnen zijn om uitvoeringsorganisaties de ruimte te bieden onvoorziene en hardvochtige effecten van wetgeving weg te nemen. Toch wil het kabinet ertegen waken om hardheidsclausules het uitgangspunt van alle wetgeving te maken. Aan dergelijke clausules kleven immers ook serieuze nadelen, zoals geschetst in de brief van 11 juli 2022. Het is op de eerste plaats de taak van de bijzondere of sectorale wetgever om dergelijke effecten te voorzien en te voorkomen. Om een voorbeeld te geven: de taak en de verantwoordelijkheid om eenduidige verdelingsbeslissingen te nemen die inherent zijn aan regelgeving waarin bijvoorbeeld het recht op een uitkering of toeslag wordt geregeld, behoort primair bij de wetgever te liggen en niet doorgeschoven te worden naar het bestuursorgaan. Het uitgangspunt van

³⁵ Zie thans Aanwijzing 2.11.

³⁶ A.C.M. Meuwese en C.J. Wolswinkel, «Maatwerk en bijzondere wetgeving, ondanks of dankzij?», Tilburg 2020–2021, Bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 289.

goede wetgeving moet daarom zijn dat adequate en inhoudelijke normen worden gesteld die voorzien in passende rechtsgevolgen. Slechts wanneer niet langs andere weg gegarandeerd kan worden dat voldoende ruimte voor maatwerk zal bestaan, is opname van een hardheidsclausule aangewezen. De opname van een hardheidsclausule dient daarom naar mening van het kabinet een optioneel instrument te zijn, maar geen standaardelement in wetgeving.

25. De leden van de PvdA-fractie lezen dat het kabinet op enkele vermeende nadelen van hardheidsclausules wijst. Zo is het een probleem dat niet iedere burger in staat is om zelf een beroep te doen op een hardheidsclausule. Kan dat bezwaar weggenomen worden om de burger die van mening is dat hij te hard getroffen wordt door de uitvoering van een wet de benodigde laagdrempelige hulp te bieden om zijn bezwaren te uiten dan wel een beroep te doen op een hardheidsclausule? Zo ja, hoe gaat de Minister dit onderdeel van de menselijke maat versterken? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 25

Ja ik vind het van belang dat de mogelijkheid om succesvol een beroep te doen op een hardheidsclausule niet onbenut blijft. Hardheidsclausules komen thans voor in allerlei beleidsdomeinen. In wetten en regels waar een hardheidsclausule is opgenomen, is de formulering hiervan doorgaans neutraal, in die zin dat zowel betrokkene om toepassing kan verzoeken, als dat het bestuursorgaan ambtshalve hiertoe over kan gaan. Om ervoor te zorgen dat mensen beter in staat worden gesteld een beroep te doen op een hardheidsclausule, bieden sommige overheidsorganisaties informatie aan op hun website. Ook blijkt uit de bijeenkomst die is georganiseerd over hardheidsclausules (zie paragraaf 3 van de brief van 11 juli 2022) dat mensen in besluitvormingsprocessen individueel actief worden geattendeerd op een hardheidsclausule, of dat bestuursorganen zelf onderzoeken of iemand daarvoor in aanmerking komt. Verder zorgen meer algemene voorzieningen zoals het Juridisch Loket en duidelijke en begrijpelijke overheidscommunicatie ervoor dat mensen beter in staat worden gesteld om rechtsmiddelen in te stellen, bijzondere omstandigheden te vermelden of een beroep te doen op zoiets als een hardheidsclausule.

Een initiatief dat ik in dit kader verder wil noemen is het project «Persoonlijke Regelingen Assistent». Met dit project bouwen ICTU en de Dutch Blockchain Coalition samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verschillende partners als TNO, het ELSA Lab Schulden en Armoede, de Belastingdienst, de Kamer van koophandel en de Provincie Fryslân aan een betere digitale dienstverlening. Met digitale innovaties (zoals apps) kan de dienstverlening van de overheid worden verbeterd. Digitalisering kan het bijvoorbeeld burgers en ondernemers gemakkelijker maken en hen wijzen op risico's («Let op, deze regeling heeft impact op...») maar ook op kansen («Wist u dat u recht had op?»).

Daarnaast wil het kabinet stimuleren dat bestuursorganen waar mogelijk ambtshalve onderzoeken of een hardheidsclausule of een andere vorm van maatwerk (een bijzondere oplossing bieden in het individuele geval) moet worden toegepast als een dossier hier aanwijzingen voor bevat of als een bestuursorgaan uit anderen hoofde weet dat hiervoor aanleiding bestaat. Een uitdaging hierbij is dat een bestuursorgaan soms niet op de hoogte is van bijzondere individuele omstandigheden, die toepassing van maatwerk (bijvoorbeeld een hardheidsclausule) rechtvaardigen, bijvoorbeeld wanneer deze niet blijken uit het dossier. Daarom laat ik dit thema onderzoeken door de Universiteit Leiden met een inventarisatiestudie naar het proactief identificeren van maatwerk gevallen. Het onderzoek

heeft onder meer als doel inzicht te krijgen in welke belemmeringen (juridisch, technisch, organisatorisch etc) er thans zijn om gevallen waarin maatwerk wenselijk is op te sporen. Dit geeft mogelijk ook al een eerste indruk van hoe te voorkomen dat maatwerkgevallen worden gemist. Maatwerk wordt hierbij breed opgevat en kan dus ook zien op de situatie dat iemand in aanmerking zou moeten komen voor een begunstigende regeling. Het genoemde onderzoek is onlangs van start gegaan. Naar verwachting wordt het begin 2023 afgerond en daarna aan de Kamer aangeboden.

26. Het bezwaar dat door het introduceren van een hardheidsclausule in een wet de wetgever als het ware de normstelling (de in de brief genoemde «hete aardappel») door zou schuiven naar het bestuursorgaan zien de leden van de PvdA-fractie niet meteen voor ogen. Waarom zou bij de totstandkoming van een wet geen rekening kunnen worden gehouden met mogelijke hardvochtigheden? Of meent het kabinet dat de wetgever door het inbouwen van een hardheidsclausule minder zorgvuldig gaat worden ten aanzien van het voorkomen van hardvochtigheid? Waar haalt het kabinet het vermoeden vandaan dat hardheidsclausules «een excuus bieden om slechte wetgeving uit te vaardigen»? In het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving of de Aanwijzingen voor de regelgeving kan daar toch al rekening mee worden gehouden? Bovendien, zou het kabinet dit niet zelf doen, kunnen de advisering afdelingen van de Raad van State dan wel het parlement ook nog extra alert zijn op ingebakken hardvochtigheden?

Antwoord op vraag 26

Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat juist bij de totstandkoming van beleid, wetten en regels rekening moet worden gehouden met het voorkomen van hardvochtigheden. Erkend moet worden dat dit in de praktijk niet altijd gebeurt. In bijvoorbeeld de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gesignaleerd dat niet in alle gevallen aan de voorkant afdoende wordt doordacht hoe hardheden adequaat te voorkomen.³⁷ De opgave is om het juiste instrumentarium te kiezen en dat goed te onderzoeken en te motiveren. Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving faciliteert dit, bijvoorbeeld met de doenvermogenstoets. In het Beleidskompas (dat het IAK binnenkort vervangt), zal nog sterker de nadruk worden gelegd op de gevolgen van beleid en regelgeving. Daarnaast zal de eerder genoemde aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving bevorderen dat nog meer wordt ingezet op het voorkomen van onevenredige effecten van wetten en regels (zie het antwoord op vraag 2). Zoals aangegeven in de brief van 11 juli 2022 is de hardheidsclausule een instrument om te voorkomen dat mensen buitensporig in de knel komen door wetten en regels, maar niet het enige instrument en ook zeker niet in alle gevallen het meest geëigende. De hardheidsclausule mag niet een snelle oplossing zijn, die in de plaats komt van een gedegen analyse. Het kabinet zal hier zelf alert in zijn en weet zich daarin gesteund door andere spelers in het wetstraject, zoals de Raad van State en het parlement.

27. Kortom: de leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het tegengaan van hardvochtigheden in wetten door zowel meer aandacht te schenken aan dat aspect bij het maken van wetten als door het opnemen van hardheidsclausules kan worden bereikt. Naar hun mening sluit het eerste het tweede niet uit en kunnen beide goed samengaan. Kunt u daarop ingaan en hierbij aangeven hoe dit zich verhoudt tot de aange-

³⁷ Advies van de Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot uitvoering van de Wet inburgering 2021 (Besluit inburgering 2021), Stcrt. 2021, nr. 40037.

Antwoord op vraag 27

Het kabinet is het van harte eens met de stelling dat het tegengaan van hardvochtigheden bij het opstellen van wetgeving, niet per definitie uitsluit dat in die wetgeving hardheidsclausules worden opgenomen. In de brief van 11 juli 2022 is daarom ook aangekondigd dat het kabinet wil bewerkstelligen dat in de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt vastgelegd dat wetgeving bestuursorganen voldoende in staat moet stellen om onevenredige besluiten te kunnen voorkomen. Tevens zal daarin worden vastgelegd dat opname van hardheidsclausules geboden is, indien er aanleiding bestaat om te verwachten dat het niet mogelijk is door de normstelling onevenredige besluiten te voorkomen. Voor zover regels niet dwingend voorschrijven welke beslissing moet worden genomen, heeft de opname van een hardheidsclausule geen toegevoegde waarde. De wet- en regelgeving biedt immers al ruimte. Het opnemen van een hardheidsclausule is wel zinvol als de ruimte voor de uitvoering in de normstelling niet of niet voldoende op een andere manier kan worden vormgegeven (zie ook de kabinetsreactie op het eerder genoemde Panteia onderzoek waar de inzet van de hardheidsclausule in het sociale domein wordt geduïd.³⁸)

In iedere wet een hardheidsclausule opnemen, zoals de door de leden van de PvdA-fractie genoemde moties lijken te suggereren, schiet zijn doel voorbij. Een bepaling die voor alle wetten moet gelden, kan naar zijn aard beter in de Awb worden opgenomen. Met het in artikel 3:4, tweede lid, Awb opgenomen evenredigheidsbeginsel is reeds voorzien in een algemeen toepasbare waarborg tegen onevenredige uitkomsten.

28. De leden van de PvdA-fractie lezen dat in gevallen dat burgers worden getroffen door een onevenredig besluit dat niet binnen het kader van de sectorwet kan worden gecorrigeerd er in de Awb de mogelijkheid wordt gecreëerd om door middel van een evenredigheidstoets van een wet te kunnen afwijken. In hoeverre kunnen een beroep op een hardheidsclausule in een sectorwet en een beroep op onevenredigheid op basis van de toekomstige Awb samenlopen? Kunnen hardheidsclausules een beroep op onevenredigheid voorkomen?

Antwoord op vraag 28

Zoals bij het antwoord op vraag 27 is aangegeven, vormt het opnemen van een hardheidsclausule naar het oordeel van het kabinet één van de methoden om een uitvoerend bestuursorgaan de ruimte te geven om rekening te houden met individuele omstandigheden. Bij een sectorwet die evenredig is vorm gegeven en waarmee hardvochtigheden worden vermeden, zal een beroep wegens onevenredigheid in veel gevallen niet aan de orde zijn. Hardheidsclausules kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven en kunnen verschillen in reikwijdte. Het staat daarom niet vast dat een hardheidsclausule automatisch in alle gevallen een beroep op onevenredigheid voorkomt. Daarmee maakt een hardheidsclausule een evenredigheidstoets op basis van artikel 3:4 Awb niet overbodig. Een voorbeeld hiervan is aan de orde in de zaak betreffende de uitleg van het begrip gewerkte uren waarin staatsraad advocaat-generaal Wattel conclusie heeft genomen. Daarin stelt hij vast dat geen van de in 2017 bestaande of de in 2020 ingevoerde hardheidsclausules de appellante lijken te kunnen baten, waarna hij alsnog een evenredigheids-

³⁸ Kamerstukken 29 362 en 26 448, nr. 313.

toets doet.³⁹ Wel zal in bezwaar en beroep eerst het beoordelingskader van de betreffende wet aan de orde zijn, inclusief een eventuele hardheidsclausule, en pas daarna een evenredigheidstoets aan artikel 3:4 Awb.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben de volgende vragen gesteld:

29. De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er voor de voorgenomen wijzigingen in de Awb een preconsultatie wordt aangekondigd. Worden de wijzigingen zoals in een eerdere voortgangsbrief toegezegd ook aan de wetenschap voorgelegd?

Antwoord op vraag 29

Ja, een gezelschap van wetenschappers met kennis van en ervaring met het bestuurs(proces)recht wordt uitgenodigd voor de expertsessies en zal daarnaast schriftelijk op de stukken kunnen reageren.

*30. Ook lezen deze leden dat er een aanpassing komt van de Awb waardoor bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet, door bestuur en in laatste instantie de rechter een evenredigheidstoets kan worden gedaan. Is deze evenredigheidstoets hetzelfde als de toets die nu al mogelijk is bij lagere regels dan een formele wet? Zo nee, waarom niet? Wat is dan het verschil? Vraagt de motie van de leden Jetten en Marijnissen (Kamerstuk 35 510, nr. 15) niet van het kabinet dat er geen verschil is tussen een toets bij formele wetten en bij lagere regels? **Wat wordt in dat verband bedoeld met «ultimum remedium»?***

Antwoord op vraag 30

Bij de preconsultatie van het wetsvoorstel wordt afzonderlijk een mogelijke wijziging van artikel 3:4 Awb voorgelegd. Het betreft een stuk dat nog in discussie is. We willen de meedenkkraft en reflecties vanuit de belanghebbende organisaties benutten en daarmee de discussie verder brengen. Vanwege de fundamentele aard van het voorstel wordt de stakeholders in de preconsultatie gevraagd om in hun reflectie in ieder geval de gevolgen voor bestuursorganen en de rechterlijke macht te betrekken. In dat voorstel wordt aangesloten bij het toetsingskader dat in de rechtspraak van de Raad van State is ontwikkeld en waarin verschillende factoren de intensiteit van de toetsing mede bepalen. Ook het karakter van de regeling, of dit een wet is in formele zin, dan wel of dit een lagere regeling is, kan daarbij een rol spelen. Deze toets geschiedt bij het nemen van een besluit en bij het beroep tegen dat besluit bij de rechter door middel van een exceptieve toetsing van de regeling waarop het besluit is gebaseerd. Algemeen wordt aangenomen dat een dergelijke toets reeds mogelijk is bij lagere wetgeving. Reeds in 1993 overwoog de Hoge Raad «dat geen rechtsregel eraan in de weg staat dat de rechter een, niet door de formele wetgever gegeven, algemeen verbindend voorschrift (...) onverbindend kan achten op de grond dat sprake is van schending van algemene rechtsbeginselen, waaronder het gelijkheidsbeginsel».⁴⁰ Hieronder valt ook het evenredigheidsbeginsel.

³⁹ Conclusie staatsraad advocaat-generaal Wattel 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022: 516, r.o. 10.14 en 10.15. De Afdeling heeft deze conclusie overgenomen in haar uitspraak van 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1225.

⁴⁰ HR 1 december 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC5523, m.nt. M. Scheltema NJ 230.

De Centrale Raad van Beroep⁴¹ en de Afdeling bestuursrecht-spraak⁴² hebben inmiddels over exceptieve toetsing overwogen dat daarbij «de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer» vormen. De bevoegdheid voor een dergelijke exceptieve toets wordt gelezen in artikel 8:69, tweede lid, Awb dat de bestuursrechter verplicht ambtshalve rechtsgronden aan te vullen bij in beroep aangevoerde gronden.⁴³ Tot op heden wordt een dergelijke toets bij gebonden bevoegdheden in formele wetten niet mogelijk geacht. Het kabinet leest in de motie van de leden Jetten en Marijnissen inderdaad een verzoek hiertoe. Met de term ultimum remedium wordt bedoeld dat toetsing aan het evenredigheidsbeginsel alleen nodig is als de normstelling van de sectorwet geen oplossing biedt. De rechter heeft niet de taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen wordt toegekend naar eigen inzicht vast te stellen.⁴⁴ Wel kan hij de geschiktheid van de regel toetsen aan het met de regel te bereiken doel en zo nodig die regel in een concreet geval buiten toepassing laten.

31. De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de brief dat voorgesteld wordt om de bezwaartermijnen te verlengen. Is dat wel een echte oplossing? Blijven hiermee niet dezelfde problemen bij het te laat indienen van een bezwaar, alleen zoveel weken later? Zo nee, waarom niet? Waarom is een termijnoverschrijding niet altijd verschoonbaar, behalve als er andere belanghebbenden zijn, dus bij een zaak tussen één burger en de overheid?

Antwoord op vraag 31

Op dit moment bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken (artikel 6:7 Awb) en is er weinig ruimte om een bezwaar- of beroep bij overschrijding van die termijn toch inhoudelijk te behandelen. Het voornemen is om de regeling uit de Awb over de bezwaar- en beroepstermijn op twee onderdelen te wijzigen. Het eerste voorstel strekt ertoe om voor een deel van het bijzonder bestuursrecht de bezwaar- en beroepstermijn standaard te verlengen. Het tweede voorstel heeft tot doel om bestuursorganen en bestuursrechters meer ruimte te geven om een overschrijding van de bezwaar- of beroepstermijn verschoonbaar te achten. Met beide voornemens wordt beoogd om meer rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van mensen en daarmee de toegang tot het recht te versterken. Bij de keuze voor de regelingen waarvoor een langere bezwaar- en beroepstermijn zal gelden, wordt primair gedacht aan besluiten die naar verwachting van invloed (kunnen) zijn op de bestaanszekerheid van mensen of waarbij een gerede kans is dat het doenvermogen van een deel van de mensen (tijdelijk) verminderd is. Hierbij kan in het bijzonder gedacht worden aan besluiten op het terrein van de sociale zekerheid. Een termijn van dertien weken geeft substantieel meer ruimte dan op dit moment het geval is om een afgewogen beslissing te nemen over het al dan niet instellen van bezwaar

⁴¹ CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016.

⁴² ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452. R.o. 6: «Bij het beoordelen van deze beroepsgronden is sprake van een zogenoemde exceptieve toetsing. Deze toetsing houdt in dat algemeen verbindende voorschriften die geen wet in formele zin zijn, door de rechter kunnen worden getoetst op rechtmatigheid, in het bijzonder op verenigbaarheid met hogere regelgeving. De rechter komt tevens de bevoegdheid toe te bezien of het betreffende algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het in geding zijnde besluit. Bij die, niet rechtstreekse, toetsing van het algemeen verbindende voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer.»

⁴³ Zie Conclusie staatsraad advocaat-generaal Widdershoven 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, r.o. 4.3.

⁴⁴ Zie ABRvS, 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 6.

of beroep. Het biedt mensen die om enigerlei reden niet in staat zijn om binnen zes weken een rechtsmiddel aan te wenden, bijvoorbeeld vanwege ziekte, meer ruimte om dit alsnog te doen. Er is ook meer ruimte om (aanvullende) informatie te vergaren, (professioneel) advies in te winnen of informeel tot een oplossing proberen te komen met het bestuursorgaan.

Daarnaast moet het mogelijk worden om een te laat ingediend bezwaar- of beroepschrift vaker «verschoonbaar» te achten. Op grond van de huidige uitleg wordt een beroep op artikel 6:11 Awb wegens persoonlijke omstandigheden slechts in uitzonderlijke gevallen gehonoreerd. De doelstelling van het voornemen is om de gevallen waarin een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten is vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden die de indiener betreffen, bijvoorbeeld ingeval van ingrijpende gebeurtenissen in de persoonlijke sfeer, te vergroten.

Ook is het voornemen om met het wetsvoorstel bestuursorganen te stimuleren fouten te herstellen en maatregelen te treffen om de informele beslechting van geschillen tussen mensen en bestuursorganen te bevorderen, in de verwachting dat dit een formele bezwaarprocedure soms overbodig zal maken. Al deze maatregelen tezamen moeten ervoor zorgen dat geschillen bij voorkeur op een responsieve en laagdrempelige manier worden opgelost, en dat mensen wanneer dat nodig is, goed in staat worden gesteld om rechtsbescherming te verkrijgen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen verder waarom een termijnoverschrijding niet altijd verschoonbaar is, zolang er geen derden betrokken zijn bij een besluit. Op dit moment regelt de Awb dat een te laat ingediend bezwaar- of beroepschrift in beginsel niet-ontvankelijk wordt verklaard. Dit is slechts anders indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest (artikel 6:11 Awb). Deze uitzondering wordt, mede op grond van jurisprudentie, strikter toegepast dan uit de wetsgeschiedenis volgt. De lat voor verschoonbaarheid ligt hoog. Het kabinet is zoals ook hiervoor aangegeven voornemens om deze lat te verlagen, door meer ruimte te geven voor verschoonbaarheid wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden. Bij de voorbereidingen is overwogen om een regeling te treffen die bestuursorganen en bestuursrechters in alle gevallen de bevoegdheid geeft om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten, tenzij de belangen van derden daaraan in de weg staan. Dat sluit aan bij het alternatief dat de leden van de GroenLinks-fractie noemen (met dien verstande dat met dat alternatief sprake zou zijn van een verplichting in plaats van een bevoegdheid, als gevolg waarvan er in tweepartijengeschillen de facto geen termijn meer zou gelden). Hier is uiteindelijk niet voor gekozen. De belangrijkste reden daarvoor is dat het niet eenvoudig is om te bepalen wanneer sprake is van een tweepartijengeschil. Het is niet altijd op voorhand evident of, en zo ja wie, naast de primair belanghebbende nog meer belanghebbend zijn bij een besluit. Om die reden kiest het kabinet ervoor om de ruimte om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten op een andere wijze te vergroten.

32. Onder wijziging nr. 7 lezen de leden van de GroenLinks-fractie: «Mensen krijgen een aanspraak op het herstel van kennelijke schrijffouten, rekenfouten of andere kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen». Is er, zo vragen deze leden, niet meer nodig dan dat? Moet er niet ook een mogelijkheid zijn om aanvullende gegevens of veranderde omstandigheden te melden?

Antwoord op vraag 32

Met het voorgenomen wetsvoorstel wordt beoogd om de positie van de burger op dit punt verder te versterken. Naast het door de leden van de

GroenLinks-fractie uit de brief van 11 juli 2022 aangehaalde voornemen, wordt bijvoorbeeld beoogd om uitdrukkelijk te regelen dat de heroverweging die het bestuursorgaan maakt in de bezwaarprocedure, niet alleen plaatsvindt op basis van het bezwaarschrift maar ook op basis van hetgeen bij de behandeling van het bezwaar is gebleken. Daarmee wordt buiten kijf gesteld dat allerlei aanvullende informatie, die mogelijk bij de primaire besluitvorming nog niet bekend was, eveneens bij de heroverweging moet worden betrokken. Voor gevallen waarin een geschil tot een rechterlijke procedure leidt, regelt het wetsvoorstel daarnaast een aparte bevoegdheid voor de rechter om een belanghebbende specifiek de mogelijkheid te geven een door hem aangedragen stelling in de procedure aannemelijk te maken («burgerlijke lus»). Deze bevoegdheid stimuleert om meer dan met de reeds bestaande mogelijkheden aan een burger de gelegenheid te geven om alsnog nader bewijs te leveren en zo zijn procespositie te versterken. Met de genoemde maatregelen wordt beoogd de positie van de burger in geval van geschillen met de overheid te versterken.

Als het gaat om het herstellen van fouten, is er op dit moment al veel mogelijk. Zo regelt de Awb bijvoorbeeld dat een bestuursorgaan een onvolledige aanvraag slechts buiten behandeling mag laten als de aanvrager eerst in de gelegenheid is gesteld om de aanvraag aan te vullen (artikel 4:5, eerste lid, Awb). Een bestuursorgaan is daarnaast in beginsel verplicht om belanghebbenden te horen voordat het op een bezwaarschrift beslist (artikel 7:2 Awb). Dit geeft mensen de mogelijkheid om gewijzigde omstandigheden of eerder gemaakte vergissingen toe te lichten. De al eerder genoemde toolbox «Maatwerk met de Awb» uit 2018⁴⁵ geeft een overzicht van de mogelijkheden die bestuursorganen op grond van de Awb hebben om vergissingen te (laten) herstellen.

33. De Raad van State heeft knelpunten in het bestuurs(proces)recht geconstateerd. De leden van de GroenLinks-fractie vragen aan de Minister welke van deze knelpunten met de nu door het kabinet voorgestelde wijzigingen worden geadresseerd? Kan dit schematisch worden toege-licht?

Antwoord op vraag 33

Het debat over de jurisprudentie over de kinderopvangtoeslag is voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanleiding geweest om breder te onderzoeken of er ook op andere terreinen die tot haar competentie behoren sprake is van regelgeving waarbij óf de strenge regels zelf óf een strenge uitvoeringspraktijk een rol spelen. Om een representatief beeld te krijgen, is aan verschillende doelgroepen gevraagd om zulke knellende regelgeving of strenge uitvoering onder de aandacht van de werkgroep te brengen (zie par. 5.1 van het verslag). De aangedragen knelpunten zijn vervolgens onderverdeeld in verschillende categorieën. Categorie C betreft de reactie waarin meer in het algemeen onvrede naar voren is gebracht over de werking van het bestuurs(proces)recht en over de wijze waarop de Afdeling zaken behandelt. Het gaat om reacties van uiteenlopende aard die weergeven hoe verschillende respondenten aankijken tegen het bestuurs(proces)recht en welke knelpunten men daarbij ervaart. De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar een schematisch overzicht van welke reacties met het wetsvoorstel worden geadresseerd. Een deel van de reacties ziet op de handelwijze van de rechterlijke macht zelf en is niet in onderstaande opsomming opgenomen. Het gaat bijvoorbeeld om het aangedragen knelpunt dat rechtbanken wel rekening houden met verhinderdata van gemachtigden van bestuursorganen maar niet met die van advocaten. Het is niet aan de Awb-wetgever hier iets aan te veranderen, mocht dit

⁴⁵ Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 644.

inderdaad het geval zijn. Ik merk hierbij op dat in de rechtspraak een positieve beweging is ingezet om te reflecteren op het eigen functioneren, bijvoorbeeld door knelpunten analyses en via de jaarverslagen die ik heb aangehaald in de brief van 11 juli 2022. Verder zien sommige reacties op onderwerpen die buiten het bereik van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb vallen, zoals het aangedragen knelpunt dat gemeenten te gemakkelijk zouden afwijken van bestemmingsplannen indien daarvoor politieke steun is.

In de pre-consultatie van het wetsvoorstel worden onderstaande knelpunten in ieder geval geadresseerd. In de linker kolom van onderstaande opsomming zijn deze knelpunten opgenomen en in de rechter kolom de bijbehorende passages uit de brief van 11 juli 2022 waar het om gaat. In de verdere ontwikkeling van het wetsvoorstel en het bijbehorende wetstraject (zie vraag 11) volgen mogelijk nog aanvullingen.

Aangedragen knelpunten	Passages in de brief die deze knelpunten adresseren of daarmee samenhangen
– de algemene beginselen van behoorlijk bestuur hebben te weinig betekenis; – de Awb/het bestuursrecht ontbeert een redelijkheid & billijkheid-norm of een hardheidsclausule; – terughoudendheid bij het aannemen van de verschoonbaarheid van overschrijding van de termijn van zes weken voor bezwaar/beroep, in het bijzonder als er sprake is van psychische omstandigheden; – de Awb maakt ten onrechte geen onderscheid tussen tweepartijengeschillen en meerpartijengeschillen, bijvoorbeeld als het gaat om overschrijding van termijn voor het indienen van bezwaar en (hoger) beroep. Zeker bij tweepartijengeschillen zouden termijnoverschrijdingen niet in de weg moeten staan aan voortzetting van het geschil; – het door de rechter te snel voor waar aannemen van namens een bestuursorgaan ingenomen stellingen, zonder dat een nadere onderbouwing wordt gevraagd; – het omgaan met zienswijzen en bewijslast in omgevingsrechtelijke geschillen; – artikel 4:84 Awb wordt te weinig toegepast;	– voor de gevallen waarin burgers getroffen worden door een onevenredig besluit dat niet binnen het kader van de sectorwet kan worden gecorrigeerd, wordt een aanpassing van de Awb gezien waardoor bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet, door bestuur en in laatste instantie de rechter een evenredigheidstoets kan worden gedaan. – mensen krijgen een aanspraak op het herstel van kennelijke schrijffouten, rekenfouten of andere kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen. Hiermee wordt mede uitvoering gegeven aan de al eerder genoemde motie van het lid Omtzigt c.s. Bij de mogelijkheden op te komen tegen een besluit wordt meer rekening gehouden met doenvermogen. Er moet meer ruimte worden gegeven dat tijdig te doen. De artikelen 6:7 en 6:11 zullen hiertoe worden aangepast. Daarbij wordt gestreefd naar een verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn in bepaalde gevallen en wordt beoogd om bestuursorganen en bestuursrechters meer ruimte te geven om een te laat ingediend bezwaar- of beroepschrift inhoudelijk te behandelen. - Mede ter uitvoering van de motie van het lid Omtzigt c.s. zal de positie van de burger in procedures voor de bestuursrechter worden versterkt doordat de rechter meer mogelijkheden krijgt om tussenuitspraken te doen - In artikel 4:84 Awb zal de jurisprudentie worden gecodificeerd dat ook in voorziene gevallen moet worden afgeweken van beleidsregels als het besluit anders onevenredig uitpakt voor betrokkene. Ook verdisconteerde omstandigheden kunnen er namelijk, op zichzelf of in samenhang met andere omstandigheden, toe leiden dat onverkorte toepassing van de beleidsregel onevenredige gevolgen heeft.

34. Verder missen de leden van de GroenLinks-fractie in de brief van de Minister het onderwerp van rechterlijke toetsing. Weliswaar is dit een breder onderwerp dan waar deze brief over gaat, maar het heeft er wel raakvlakken mee. De jurisprudentie ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel is, zoals de Minister zelf ook schrijft, in beweging. Kan de Minister

uitgebreider reflecteren op deze ontwikkelingen en de gevolgen hiervan voor rechterlijke toetsing in het bestuursrecht in het licht van het meer aandacht hebben voor de menselijke maat?

Antwoord op vraag 34

Artikel 3:4, tweede lid, Awb is de codificatie van het willekeurverbod, het materiële zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb ziet op het formele zorgvuldigheidsbeginsel) en het evenredigheidsbeginsel.⁴⁶ Deze norm richt zich primair tot bestuursorganen en houdt in dat tussen doel en middel een redelijke verhouding moet bestaan. Volgens de memorie van toelichting bij deze bepaling kan de rechter dat toetsen, zonder te hoeven toetsen of het betreffende besluit als zodanig redelijk is.⁴⁷ De wijze waarop die toetsing plaats vindt, wordt van oudsher marginale toetsing genoemd. Het is goed te bedenken dat «marginale toetsing» van oorsprong is bedoeld om de mogelijkheid van toetsing door de rechter uit te breiden in plaats van te beperken. Aanvankelijk gold de leer dat waar het bestuur beleidsvrijheid heeft, de rechter niet kan treden in de invulling van die beleidsvrijheid. De Hoge Raad heeft in 1949⁴⁸ de mogelijkheid tot toetsing geïntroduceerd met het criterium dat sprake is van willekeur als een bestuursorgaan niet in redelijkheid tot een besluit heeft kunnen komen en een afweging van belangen geacht moet worden niet te hebben plaats gehad. De standaard-uitspraak onder de Awb was altijd de Maxis en Praxis-zaak, waarin de Afdeling Bestuursrechtspraak oordeelde dat de rechtbank zich had dienen te beperken tot de vraag of sprake is van een zodanige onevenwichtigheid van de afweging van de betrokken belangen, dat moet worden geoordeeld dat het gemeentebestuur niet in redelijkheid tot verlening van de gevraagde vrijstelling.⁴⁹ Hirsch Ballin heeft in zijn preadvies voor de Vereniging voor bestuursrechtspreek VAR gewezen op het gevaar van een rechtsvrije ruimte als een evenredigheidstoets bij de rechter beperkt blijft tot een marginale toets, in geval de wet de invulling van beoordelingsruimte of beslissingsruimte heeft overgelaten aan de uitvoerende macht.⁵⁰ Dit klemt te meer waar de afweging die bij de uitvoering moet worden gemaakt steeds vaker raakt aan grondrechten en het overheidshandelen steeds dieper ingrijpt in het leven van burgers. De kinderopvangtoeslagaffaire is hier een voorbeeld van. Hirsch Ballin bepleitte een toets aan het evenredigheidsbeginsel, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie (en de Duitse rechter) dat beginsel toepast (via de trits geschiktheid van het middel, noodzakelijk in specifieke geval en vermijden van een wanverhouding).⁵¹

Schreuder-Vlasblom geeft aan dat (mede onder invloed van Hirsch Ballin) in recente rechtspraak niet langer de formule «niet in redelijkheid» wordt gebruikt, waarmee

«de recente rechtspraktijk blijkt (geeft) van een zekere intensivering van de toetsing. waarbij centraal staat de vraag of de weging van het bestuur berust op een voldoende kennis van alle relevante belangen, of ze deugdelijk is gemotiveerd en of het resultaat van de afweging niet leidt tot een zodanige mate van aantasting van bepaalde belangen dat die onevenredig is aan de met het besluit te dienen doelen. De mate van indringendheid van deze toetsing verschilt naar gelang het gewicht van de getroffen belangen.»^{52 53}

⁴⁶ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 69; PG Awb I, p. 210.

⁴⁷ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 70; PG Awb I, p. 211.

⁴⁸ HR 25 februari 1949, ECLI:NL:HR:1949:AG1963 (Doetinchemse woonruimteverbod).

⁴⁹ ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153.

⁵⁰ E.M.H. Hirsch Ballin, Dynamiek in de bestuursrechtspreek, in VAR-reeks 154, 2015.

⁵¹ E.M.H. Hirsch Ballin, Dynamiek in de bestuursrechtspreek, in VAR-reeks 154, 2015, p. 50.

⁵² M. Schreuder-Vlasblom, Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure, Deventer 2017, p. 627–628.

Volgens Schreuder-Vlasblom hebben deze ontwikkelingen geleid tot een wat indringender toetsing op onevenredigheid tussen de door het besluit aangetaste belangen en de door het besluit te dienen doelen, die direct aansluit op de maatstaf van artikel 3:4, tweede lid, Awb.⁵⁴ Ook de Afdeling bestuursrechtspraak signaleerde in haar Reflectierapport de ontwikkeling naar een meer indringende toets.⁵⁵

In een zaak die betrekking had op een besluit ter uitoefening van discretionaire bevoegdheden, heeft de Afdeling een toetsingskader ontwikkeld voor de toepassing van artikel 3:4 Awb. De Afdeling heeft daarbij expliciet gebroken met de Maxis-Praxisformule en nauw aansluiting gezocht bij de tekst van artikel 3:4, tweede lid, Awb.⁵⁶ In de conclusie van de advocaten-generaal Widdershoven en Wattel die aan deze uitspraak voorafging, werd het pleidooi van Hirsch Ballin herhaald voor een evenredigheidstoets in drie stappen waarvoor zij de termen geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid in strikte zin gebruiken.⁵⁷ De Afdeling onderkent het belang van deze maatstaven, maar is van oordeel dat niet bij elk besluit een dergelijke drietrapstoets noodzakelijk is. Zo zal de geschiktheid van het besluit naar het oordeel van de Afdeling al aan de orde komen bij de exceptieve toetsing van het algemeen verbindend voorschrift of de beleidsregel waarop het besluit is gebaseerd en zal de noodzakelijkheid van een besluit relevanter zijn bij een belastend besluit en minder bij een begunstigend besluit.⁵⁸ Voor de intensiteit van de toetsing hanteert de Afdeling twee oriëntatiepunten: (1) de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen en (2) de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbenden aantast. De intensiteit van de toetsing hangt volgens de Afdeling af van vele factoren die leiden tot een glijdende schaal waarop alle intensiteiten tussen vol en terughoudend toegepast moeten kunnen worden.⁵⁹ Het kabinet is van oordeel dat de Afdeling met deze jurisprudentielijn de door de leden van de GroenLinksfractie genoemde ontwikkeling heeft bevestigd met een intensievere evenredigheidstoets dan voorheen. Deze jurisprudentielijn is ook voor bestuursorganen bruikbaar bij de voorbereiding van besluiten, met name bij de voorbereiding van besluiten op bezwaar. Bestuursorganen worden met deze jurisprudentie aangespoord om in de motivering van hun besluit aan te geven op welke wijze zij in een concreet geval met de evenredigheid rekening hebben gehouden.

35. Tot slot staan de leden van de GroenLinks-fractie graag ook nog stil bij het onderwerp van constitutionele toetsing. Een vorm van rechterlijke toetsing aan grondrechten kan ook bijdragen aan het versterken van de rechtspositie van burgers en het bevorderen van de menselijke maat. Deelt de Minister dit standpunt en kan zij hier ook een nadere reflectie op geven? Kan de Minister ook aangeven hoe elke vorm van constitutionele toetsing die op dit moment onderzocht wordt specifiek kan bijdragen aan het bevorderen van de menselijke maat?

⁵³ In haar uitspraak van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, toetst de Afdeling of de afweging van de Minister «in overeenstemming is met het in [de wet] gestelde kader, berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen, deugdelijk is gemotiveerd en of de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen».

⁵⁴ Schreuder-Vlasblom, p. 628.

⁵⁵ Reflectierapport, p. 65.

⁵⁶ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (drugspand Harderwijk)

⁵⁷ Conclusie van de advocaten-generaal Wattel en Widdershoven van 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, par. 8.2.3.

⁵⁸ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (drugspand Harderwijk), r.o. 7.8.

⁵⁹ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (drugspand Harderwijk), r.o. 7.10.

Antwoord op vraag 35

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de hoofdlijnenbrief over constitutionele toetsing van 1 juli 2002.⁶⁰ Uiteraard zal het invoeren van een toets aan grondrechten leiden tot versterking van de rechtspositie van burgers en de bevordering van de menselijke maat. Het kabinet is van oordeel dat de in die brief uitgesproken voorkeur voor gespreide toetsing het beste aansluit bij het versterken van de rechtspositie van burgers en het bevorderen van de menselijke maat, omdat dan de toetsing aan in de Grondwet verankerde klassieke vrijheidsrechten kan worden betrokken bij het aan de orde zijnde geschil. Een dergelijke wijze van toetsen sluit ook geheel aan op de toetsing van wetten aan in verdragen opgenomen grondrechten.

⁶⁰ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 169; Kamerstuk 34 430, AE.