PELS RIJCKEN

Maatwerk met de Awb

Advies over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk

Advies over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk

Een verkenning van de mogelijkheden van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van meer maatwerk door professionals, met bijzondere aandacht voor de knelpunten die het gevolg zijn van de digitalisering van de dienstverlening en besluitvorming door de overheid.

Dit advies is opgesteld in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door Sandra van Heukelom-Verhage en Frank van Tienen.

's-Gravenhage, september 2019

Inhoud

A. Probleemstelling door het ministerie van BZK **5**

B. Advies **6**

Hoofdstuk 1: Een realistisch burgerperspectief **8**

Hoofdstuk 2: Effecten van digitalisering **11**

Hoofdstuk 3: Aanbevelingen **16**

C. De Awb-toolbox: juridische ruimte benutten **18**

A. Bestaande mogelijkheden **20**

1. Beslissingsruimte **20**

2. Inherente afwijkingsbevoegdheid **22**

3. Doorzendplicht **23**

4. Input van de burger en hoorplichten **24**

5. Mandaat **26**

6. Horen in bezwaar **27**

7. Rechtsmiddelenvermelding **28**

8. Heroverweging in bezwaar **28**

B. Rechtsbeginselen **31**

1. Gelijkheidsbeginsel **31**

2. Motiveringsbeginsel **32**

3. Zorgvuldigheidsbeginsel **33**

4. Evenredigheidsbeginsel **36**

5. Recht op menselijke tussenkomst **37**

6. Recht op correctie **40**

7. Recht op uitleg **40**

8. Recht op behoorlijk bestuur **41**

9. Dienstbaarheidsbeginsel **41**

Literatuur **43**

Rechtspraak **44**

A. Probleemstelling door het ministerie van BZK

De ervaring met digitale dienstverlening van overheidsinstanties brengt de laatste jaren voorbeelden van klachten en pijnlijke situaties aan het licht. We zien dat terug in adviezen van de Nationale Ombudsman, in vragen van Kamerleden, in directe uitingen op social media, soms in de pers en televisieprogramma's. De vraag rijst of de burgers en ondernemers bij de digitalisering van de communicatie met de overheid niet ongewild tegen extra barrières aan lopen, terwijl gemak en snelheid juist een belangrijk oogmerk van digitalisering vormde.

Het besef dat de overheid niet te naïef van een rationele geïnformeerde inwoner kan uitgaan bij de vormgeving van contacten, digitaal of analoog, is ook versterkt door het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 'Weten is nog geen doen' in 2017.

Tegen dit licht heeft het Regeerakkoord stelling genomen door aan te geven dat burgers de keuze moeten hebben om zo nodig niet van het digitale kanaal gebruik te hoeven maken. Omdat briefpapier, balie-contact en telefoon vertrouwder zijn en beter te combineren met hulp van derden bijvoorbeeld. Daarnaast speelt de vraag of fouten die te goeder trouw gemaakt worden door burgers, niet te direct en negatief doorwerken in de besluitvorming ten aanzien van rechten en plichten. Juist in het digitale domein waar gegevens hergebruikt worden bij andere taken, kan een fout verstrekkende consequenties hebben. Juist in het digitale domein sneeuwen berichten nog wel eens onder of raken uit beeld, waardoor tijdige actie vergeten wordt. Welke ruimte tot herstel van fouten zijn bestuursorganen dan bereid en in staat te geven?

De Kamervragen van Mevrouw Den Boer van juli 2018 zet deze specifieke problematiek nog eens sterker op de agenda, onder verwijzing naar de berichten over het Franse wetsvoorstel om Franse burgers een recht op vergissen te geven. Een eerste ambtelijke analyse ter beantwoording van deze Kamervragen leidde tot de constatering dat het Nederlands recht anders in elkaar zit dan het Franse, en dat de Algemene wet bestuursrecht clausules en beginselen een plek geeft in het verkeer tussen overheid en burger die bestuursorganen al veel ruimte laten om herstel van fouten mogelijk te maken.[1] In het verlengde van deze constatering en ter onderbouwing van de toezegging aan de tweede kamer om met gemeenten en uitvoeringsinstanties over deze opties actief in contact te treden, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken het kantoor van de landsadvocaat gevraagd deze ruimte eens systematisch te duiden. Ook is gevraagd te ondersteunen bij de afweging of op dit vlak aanpassing van wetgeving in de praktijk van de uitvoering gaat helpen.

[1] Kamervragen van het lid Den Boer aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het recht zich te vergissen (ingezonden 17 oktober 2018, ah-tk-20182019-302).

B. Advies

Aanleiding voor dit advies is dat de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: Staatssecretaris) heeft aangegeven stil te willen staan bij de idee achter het recht voor burgers om zich te vergissen.[2] De kernvraag is of in de uitvoeringsdomeinen de juridische ruimte voldoende wordt benut om vergissingen van burgers te (laten) herstellen. De Staatssecretaris wil in dat verband praktische handwenken bieden aan de uitvoeringsorganisaties en gemeenten om tot meer maatwerk en menselijke maat in overheidsbesluitvorming te komen.[3]

Dit advies vormt hiervan de uitwerking. Wij hebben geconstateerd dat de knelpunten in de uitvoering deels opgelost kunnen worden door de kennis en kunde op het gebied van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op het niveau van de professional te vergroten. Ook de uitvoeringsorganisaties zelf zien mogelijkheden om met behulp van de Awb (meer) maatwerk te bieden.

In dit advies worden drie ontwikkelingen met elkaar verbonden:

> Hoofdstuk 1: een realistisch burgerperspectief
> Een realistisch burgerperspectief vraagt om maatwerk. Een realistisch burgerperspectief vraagt ook van overheden dat zij burgers de mogelijkheid bieden om vergissingen te (laten) herstellen. Burgers de kans geven om (evidente) fouten te corrigeren, in plaats van hen direct te confronteren met de gevolgen van die fout, is een vorm van maatwerk.
>
> Hoofdstuk 2: De effecten van digitalisering
> Het proces van digitalisering geeft een eigen dynamiek aan het bieden van maatwerk. Als gevolg van digitalisering hebben vergissingen van burgers soms verstrekkende gevolgen.
>
> Hoofdstuk 3: Aanbevelingen
> Uitvoeringsorganisaties en gemeenten worstelen met het vinden van de ruimte om maatwerk te bieden. Professionals hebben daarbij niet altijd voor ogen welke mogelijkheden de Awb bevat in aanvulling op de sectorwetgeving voor het bieden van maatwerk.

Om aan de behoefte naar meer maatwerk te voldoen, is een Awb-toolbox ontwikkeld. De Awb-toolbox bestaat uit een overzicht van bestaande mogelijkheden en van bestuursrechtelijke beginselen. Uit deze gereedschapskist kan de professional instrumenten halen om – naast de sectorspecifieke mogelijkheid - waar nodig,

---

2 Kamervragen van het lid Den Boer aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het recht zich te vergissen (ingezonden 17 oktober 2018, ah-tk-20182019-302).

3 Motie Den Boer en Van der Molen over de mogelijkheden om het recht je te mogen vergissen lokaal in te voeren en eventuele belemmeringen daartoe weg te nemen (Kamerstukken II 2018-19, 35 000, VII, nr. 23).

gewenst en geschikt (juridische) ruimte te creëren voor het toepassen van maatwerk. De Awb-toolbox is bedoeld als een ‘living document’. Aan de hand van de knelpunten die in de uitvoering naar boven komen, kan de toepassing van bestaande instrumenten nader worden ingevuld of kunnen nieuwe instrumenten aan de toolbox worden toegevoegd. De aanzet voor de Awb-toolbox is als afzonderlijk document bij dit advies gevoegd.

Hoofdstuk 1: Een realistisch burgerperspectief

Een realistisch burgerperspectief vraagt om de menselijke maat

In het openbaar bestuur en in de wetenschap is in toenemende mate aandacht voor de burger *zoals die echt bestaat*. Dat is een burger die niet altijd van iedere regel op de hoogte is[4], die niet altijd rationeel handelt en bij wie 'weten' nog geen 'doen' is.[5]

In de moderne, complexe samenleving vraagt de overheid veel van haar burgers: in het contact met de overheid is een fout snel gemaakt. Een fout, die niet moedwillig wordt gemaakt, is vaak het gevolg van de beperkte juridisch-bureaucratische vaardigheden van de burger. Er is in dat geval eerder sprake van een vergissing dan van een fout. De vraag die dan kan rijzen is of het terecht is dat een burger als gevolg van een vergissing wordt geconfronteerd met een sanctie. Biedt de overheid burgers, met andere woorden, eigenlijk wel voldoende de ruimte om vergissingen te (laten) herstellen?

Het kabinet wil in haar beleid en in de uitvoering uitgaan van een realistisch burgerperspectief. Het zou een tweede natuur moeten zijn om rekening te houden met de w*erkelijke* juridisch-bureaucratische vaardigheden van de burger bij het maken en uitvoeren van beleid.[6] Hierbij past het streven de menselijke maat en maatwerk (terug) te brengen in de besluitvorming.

Het streven naar de menselijke maat in de besluitvorming en naar het bieden van maatwerk is niet los te zien van het proces van digitalisering. Niet alleen de uitvoering, maar ook de besluitvorming van de overheid vindt in toenemende mate digitaal plaats. Door burgers gemaakte vergissingen krijgen in de context van digitalisering een geheel eigen dynamiek. De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft niet voor niets geadviseerd om maatwerk en "menselijke" heroverweging in de bezwaarfase van geautomatiseerd tot stand gekomen besluit te bevorderen.[7]

Het proces van digitalisering heeft ook invloed op de vergissingen die burgers maken in het contact met de overheid. Niet alle burgers zijn immers even digitaalvaardig. De kans op het maken van fouten in een digitale omgeving neemt daardoor toe. Bovendien zal juist de digitaal minder vaardige burger niet in staat zijn om eenmaal gemaakte fouten in een digitale omgeving te herstellen. Uit gebruikersonderzoeken bij de vormgeving van digitale dienstverlening komt naar voren dat er burgers zijn die

4 M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', RegelMaat 2018, afl. 3, p. 120-131.
5 WRR, 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid.', Den Haag 2017.
6 Kamerstukken II 2017-2018, 34 775, VI, nr. 88, p. 9.
7 Ongevraagd advies van de Raad van State over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, W04.18.0230/I, 31 augustus 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557), p. 5.

afhaken wanneer een aanvraag digitaal moet gebeuren.[8] De digitale samenleving is niet voor iedereen vanzelfsprekend.

Fouten (laten) herstellen en het bieden van maatwerk

Aanleiding voor dit advies vormt de vraag of in de uitvoeringsdomeinen de juridische ruimte voldoende wordt benut om vergissingen van burgers te (laten) herstellen. Daarnaast bestaat in de uitvoering de roep om (meer) maatwerk. De burger de mogelijkheid geven een eerder gemaakte fout te (laten) herstellen óf als overheid zelf een fout van de burger corrigeren, is een voorbeeld van het bieden maatwerk. Het bieden van maatwerk omvat echter meer. Maatwerk vraagt van professionals dat zij oplossingen zoeken die op de (omstandigheden van de) burger zijn afgestemd. Niet het nalopen van de standaardprocedures, maar het zoeken naar de juridische ruimte voor een maatwerkoplossing is daarbij leidend. Het bieden van maatwerk kan ook helpen bij het voorkomen van fouten door burgers.

Veel van de besluitvorming van uitvoeringsorganisaties en lokale overheden met betrekking tot de individuele burger vindt plaats in het kader van specifieke sectorwetgeving, als de Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning of Jeugdwet. Ook de Awb is van toepassing. De Awb geeft de algemene regels voor de verhouding tussen de overheid en de individuele burger. Deze algemene regels omvatten ook de uitvoeringsgebieden. Dat betekent dat de in de Awb gecodificeerde bestuursrechtelijke beginselen van toepassing zijn in de uitvoering van sectorspecifieke opdrachten. De bestuursrechtelijke beginselen en procedurele waarborgen van de Awb werken onverkort door, tenzij daarvan in de bijzondere wetgeving uitdrukkelijk is afgeweken. De Awb en sectorwetgeving vormen gezamenlijk het handelingsperspectief van de professional in de zoektocht naar (meer) ruimte voor maatwerk. De professional hanteert bij de uitvoering vaak het perspectief van de sectorwetgeving. De professionals zijn daarom vaak goed op de hoogte van de mogelijkheden die de sectorwetgeving geeft voor het bieden van maatwerk. Zij zijn echter in veel mindere mate bekend met de mogelijkheden die de Awb daarvoor biedt.

Het feit dat veel van de beschikkingen die gemeenten nemen in gemeenschappelijke regelingen worden voorbereid door sectoraal- en domeinspecifieke organisaties – zoals bijvoorbeeld diensten werk en inkomen, regionale belastingsamenwerkingen en jeugdzorgorganisaties – draagt bij aan de (relatieve) onbekendheid met de Awb.

Met behulp van de processuele waarborgen en rechtsbeginselen uit de Awb kunnen uitvoeringsorganisaties meer maatwerk bieden. Uitvoeringsorganisaties en

[8] Gebruikersonderzoek MijnOverheid. Beleving en beeld MijnOverheid van gebruikers en niet-gebruikers, 2015; Rapport DPC Community berichtenbox, 2017; Centrale registratie van contactgegevens. Een onderzoek naar de houding van burgers en ondernemers ten aanzien van het centraal registreren van contactgegevens, 2018.

professionals moeten daartoe – meer dan nu het geval is – inzicht krijgen in de verschillende juridische instrumenten die voorhanden zijn.

Hoofdstuk 2: Effecten van digitalisering

De digitale transformatie van de overheid is alomvattend: geen aspect van het overheidshandelen is immuun voor digitalisering. Dit biedt niet alleen de nodige kansen, maar leidt ook tot nieuwe knelpunten voor burgers. Digitalisering vraagt van burgers dat zij naast juridisch-bureaucratische vaardigheden ook beschikken over digitale vaardigheden. De standaardisatie die het gevolg is van digitalisering leidt enerzijds tot een inperking van het aantal fouten: het aantal door mensen gemaakte fouten neemt af. Geautomatiseerde controles op invoer van gegevens helpen fouten te voorkomen. Anderzijds leidt de standaardisatie ertoe dat de besluitvorming vatbaarder wordt voor verschrijvingen. Zonder menselijke tussenkomst worden fouten later opgemerkt: zij werken langer door in het digitale systeem.

Digitalisering staat op gespannen voet met het bieden van maatwerk. De Raad van State heeft in haar advies over digitalisering[9] gewezen op deze spanning:

> "Er dreigt een vicieuze cirkel. Maatwerk, waar burgers en politiek om vragen, leidt tot verfijnde regels. Verfijnde regels maken de uitvoering complex. Complexiteit, zeker bij grote volumes, leidt tot automatisering van besluitvorming en uitvoering en dat vraagt weer om standaardisatie. Automatische besluitvorming en standaardisatie ondermijnen maatwerk."

De uitgangspunten bij digitalisering stemmen niet altijd overeen met een realistische burgerperspectief. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid heeft aandacht gevraagd voor de gevolgen van digitalisering van besluitvorming voor de redzaamheid van burgers, voor de burger *zoals die echt bestaat*.

> Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Weten is nog geen doen, WRR: Den Haag 2017, p. 15 en 135:
>
> "Een rationalistisch perspectief kan hele onaangename gevolgen hebben als dat wordt gecombineerd met geautomatiseerde beleidsuitvoering. De overheid legt bijvoorbeeld automatische boetes op als een burger niet betaalt. Wie even niet oplet, of verzuimt op tijd te betalen, ziet zijn boetes in korte tijd oplopen tot een enorm bedrag. Vanuit een realistisch perspectief op mentale vermogens dient de overheid bij handhaving van beleid eerst te verifiëren in hoeverre er sprake is van niet willen of van niet kunnen betalen. Vervolgens dient zij te differentiëren, en haar reactie af laten hangen van de aard van de situatie. De overheid dient daarbij proportioneel op te treden. Forse overtredingen verdienen forse sancties, maar kleine fouten moeten ook kleine gevolgen hebben. Vanuit een realistisch perspectief moet er ook ruimte zijn voor burgers om op hun schreden terug te keren en eerdere 'fouten' te herstellen. Dat geldt zeker als de burgers de gevolgen van een keuze niet konden overzien. […] er altijd ruimte moet blijven voor maatwerk. Dat kan worden bevorderd door te voorzien in hardheidsclausules en door de

[9] Ongevraagd advies van de Raad van State over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, W04.18.0230/I, 31 augustus 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557).

automatisering van de beoordeling van lastige gevallen. Dat geeft meer ruimte voor aandacht voor bijzondere omstandigheden. Zo heeft de Nationale ombudsman (2013) bijvoorbeeld gesteld dat de overheid een zorgplicht heeft om gebrekkige redzaamheid te signaleren. Wanneer een burger boetes niet voldoet, of niet reageert, dient een overheidsinstantie zoveel mogelijk eerst persoonlijk contact op te nemen en te kijken of er een betalingsregeling mogelijk is, en of een verwijzing naar de schuldhulpverlening zinvol is. Pas als dat niet lukt, is dwanginvordering aan de orde."

De voortgaande digitalisering heeft – kortom – gevolgen voor het bieden van maatwerk en het herstellen van vergissingen voor burgers. In dat verband zijn de volgende effecten van digitalisering van belang:

a. Digitale vaardigheden vereist

Als het gaat om digitaal contact met de overheid wordt het nodige van de burger verwacht. Een gebrek aan kennis en kunde kan mogelijk grote gevolgen hebben in de digitale communicatie met de overheid. Niet alle burgers hebben voldoende kennis van de informatiesystemen waarmee zij dienen te communiceren met de overheid. Niet alle burgers zijn digitaalvaardig. Daarmee neemt de kans op het maken van fouten toe.

b. Gevoeliger voor verschrijvingen en vergissingen

De nauwkeurigheid van de input die bij digitale processen wordt verlangd, leidt in beginsel tot nauwkeurige uitkomsten. Gedigitaliseerde processen stellen de overheid in staat grote hoeveelheden informatie nauwkeurig te verwerken. Daarmee worden fouten die in het analoge contact met de overheid kunnen ontstaan, voorkomen. Precisie als kenmerk van digitalisering maakt het functioneren van de overheid echter ook kwetsbaar voor verschrijvingen en fouten. Eén letter verkeerd in een e-mailadres maakt een bericht onbestelbaar en een verschrijving in het digitale aanmeldformulier leidt tot een onjuist en daardoor afgekeurde aanvraag. Digitale dienstverlening en digitale besluitvorming zijn in dat opzicht gevoelig voor verschrijvingen en vergissingen.

c. Eenmaal gemaakte fouten laten zich lastig herstellen

De gevolgen van een gemaakte fout in een digitale omgeving zijn vaak verstrekkend. Door gegevensuitwisseling in ketens en tussen uitvoeringsorganisatie kunnen fouten in databases van overheidsorganisaties zich razendsnel verspreiden. Eenmaal gemaakte fouten laten zich daarbij lastig herstellen en werken eenvoudig door in digitale besluiten. Dat leidde bijvoorbeeld tot een geval waarin een persoon wiens auto was gestolen zonder dat dit in de systemen was geregistreerd jarenlang wegenbelasting moest blijven betalen en boetes kreeg wegens het niet voldoen aan de APK-keuringsplicht, en tot de situatie waarin gedurende langere tijd auto's met een fietsenrek foutief zijn beboet wegens het overschrijden van de

maximumsnelheid, omdat deze werden verward met auto's met een aanhangwagen waarvoor een lagere maximumsnelheid geldt.[10]

Staat een gegeven eenmaal fout in het netwerk, dan kan het voor de burger problematisch zijn om dat gegeven te laten herstellen. Dit is het gevolg van de grote hoeveelheid aan verknoopte informatiestromen binnen de overheid. De verhouding overheid-burger dreigt daardoor te verharden en te verstarren.[11]

Op het moment dat door burgers gemaakte fouten niet door het (digitale) systeem worden herkend, blijven zij voortbestaan binnen dat systeem. Die fouten worden in de regel pas ontdekt bij menselijke tussenkomst. Dat kan zijn op het moment dat de burger met zijn fout wordt geconfronteerd of op een door de overheid ingebouwd moment van menselijke tussenkomst.

Het herstel van een eenmaal gemaakte fout is voor de burger bijzonder lastig wanneer de fout zich in een keten van besluiten gaat voortbewegen.[12] Kenmerkend voor ketenbesluiten is dat gegevens en algoritmen onderliggend aan het ene besluit mede bepalend zijn voor een ander besluit. Dit hoeven niet noodzakelijkerwijs besluiten van hetzelfde bestuursorgaan te zijn. Een gegrond bezwaar tegen een besluit betekent niet dat het andere besluit wordt aangepast. Het herstellen van eenmaal in de keten opgenomen fouten verloopt daardoor moeizaam.

<u>d. Ondoorzichtigheid van beslissingen</u>

Als gevolg van de toename van data en digitale besluitvormingsprocessen kan niet altijd eenvoudig worden achterhaald op basis van welke gegevens een besluit is genomen, of de gebruikte data een correcte weergave van de realiteit vormt en hoe dit door een belanghebbende burger kan worden gecontroleerd.

Bij digitale besluitvorming wordt vaak gebruik gemaakt van algoritmes. Dat zijn vooraf ingevoerde beslisregels. Het is een set instructies om een bepaalde taak uit te voeren. Op basis van data wordt in stappen toegewerkt naar een beoogd eindresultaat. Het eindresultaat zou bijvoorbeeld het al dan niet toekennen van een toeslag kunnen zijn. De overheid maakt reeds op veel plaatsen gebruik van algoritmes die uit een (relatief) eenvoudige beslisboom (rule based) bestaan.[13] De overheid maakt ook in toenemende mate gebruik van meer complexe algoritmes. Het gaat dan om "machine learning". Een technologie die gebruikmaakt van machine learning is in staat om zich los van

[10] Ongevraagd advies van de Raad van State over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, W04.18.0230/I, 31 augustus 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557), p. 5.
[11] Ongevraagd advies van de Raad van State over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, W04.18.0230/I, 31 augustus 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557), p. 6.
[12] Marlies van Eck, Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming (diss. Tilburg 2018).
[13] Brief van 9 oktober 2018 van de Minister voor Rechtsbescherming over Transparantie van algoritmes in gebruik bij de overheid, p. 2.

specifieke voorgeprogrammeerde beslisbomen te ontwikkelen. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van zelflerende algoritmes. Deze algoritmes zijn in staat zelfstandig patronen in data te vinden en te onderscheiden, deze datasets op waarde te schatten en voorspellende modellen te ontwikkelen zonder tussenkomst van menselijke besluitvorming.[14]

Algemeen aanvaard wordt dat algoritmes die in de besluitvorming worden gebruikt niet neutraal zijn.[15] Het gebruik van een algoritme suggereert objectiviteit, maar algoritmes bevatten ook subjectieve elementen. Het zijn immers menselijke keuzes in de ontwerpfase die aan een algoritme ten grondslag liggen. Die keuzes werken door in de analyse en in de uitkomsten van het algoritme. De uitspraak "Technology is neither good nor bad; nor is it neutral" is ook op algoritmes van toepassing.

Algoritmes hebben soms de uitwerking van een 'black box'. Hoe een algoritme tot een bepaalde uitkomsten is gekomen is achteraf (ex post) soms lastig uit te leggen, en vooraf (ex ante) moeilijk te voorspellen. Dat een uitkomst het gevolg is van een vergissing is dan niet altijd te achterhalen.[16]

De uitkomsten van het algoritme worden bepaald door de technologische werking van het algoritme én door de gegevens (dataset) waar het algoritme gebruik van maakt.[17] Op het moment dat de (input)gegevens fouten bevatten, zal toepassing van het algoritme (ook) niet tot juiste uitkomsten leiden. Digitale besluitvorming op basis van algoritmes verschilt in dat opzicht niet van 'analoge besluitvorming'. Ook analoge besluitvorming leidt tot onjuiste uitkomsten wanneer de (input)gegevens incorrect zijn. Echter, doordat de technische werking van algoritmes in veel gevallen ondoorzichtig en complex is, is het gebruik van incorrecte gegevens minder goed te achterhalen.

<u>e. Digitalisering leidt tot 'digitale' uitkomsten</u>
Digitale besluitvorming is bij uitstek geschikt voor het afdoen van grote hoeveelheden 'bulkbesluiten'. Digitale besluitvorming resulteert vaak in binaire uitkomsten: 'de aanvraag wordt toegekend' dan wel 'de aanvraag wordt afgewezen'.

Voor besluiten die vragen om een (discretionaire) afweging lijkt digitale besluitvorming minder geschikt. De 'digitale belangenafweging' is nog niet zo ver ontwikkeld dat zij de discretionaire belangenafweging kan vervangen. Een discretionaire belangenafweging vindt plaats wanneer een bestuursorgaan over beleidsruimte beschikt. Een belangenafweging vereist dat alle feiten en

[14] Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, Whitepaper Juridische aspecten van AI & machine learning, p. 4.
[15] Vetzo et al. (2018), p. 170.
[16] Vetzo et al. (2018), p. 170.
[17] Vetzo et al. (2018), p. 48 – 50.

> omstandigheden van het voorliggende geval worden afgewogen. Het is (op dit moment) uitgesloten dat in een algoritme alle voor een rechtmatig besluit van belang zijnde gegevens verwerkt kunnen zijn.[18] Niet valt uit te sluiten dat dat in de toekomst anders is. Op dat punt is de digitale ontwikkeling echter nog niet. Zo doen zich met het gebruik van op complexe (zelflerende) algoritmes gebaseerde analysemethoden, bijvoorbeeld bij het identificeren van fraude, problemen voor. Deze problemen hangen samen met de inherente ondoorzichtigheid van deze methoden, het feit dat wordt gezocht naar correlaties die niet altijd overeen komen met de werkelijkheid en de mogelijkheid dat de analyse discriminatoir uitpakt.

De hierboven beschreven effecten laten zien dat het bieden van maatwerk een extra uitdaging vormt voor de digitaal opererende overheid. Het gevaar van een 'computer says no'-situatie ligt op de loer: de situatie waarin het besluit door de computer wordt genomen, de motivering van dat besluit kan niet worden achterhaald en de uitkomst van het besluit niet meer kan worden gewijzigd.

De digitalisering van de dienstverlening en besluitvorming biedt de overheid de nodige voordelen, maar zij stelt overheden ook voor uitdagingen, in het bijzonder waar het het bieden van maatwerk betreft. Het is aan de overheid om menselijke tussenkomst in te bouwen in haar digitale besluitvorming en maatwerk toe te passen in de gevallen waar dat nodig is.

In de Awb-toolbox wordt daarom aan de effecten van digitalisering afzonderlijk aandacht besteed.

[18] Ron van Male, Digitalisering en discretionaire bevoegdheden. Verkenning van rechtsstatelijke grenzen bij het voorbereiden, nemen en bekendmaken van besluiten', in R.J.N. Schlössels, In het nu… wat worden zal. Over toekomstig bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2018, met name p. 280-281.

Hoofdstuk 3: Aanbevelingen

Door de (juridische) ruimte in de Awb beter te benutten, is het leveren van maatwerk en het herstellen van vergissingen van burgers in veel gevallen al mogelijk. De (juridische) mogelijkheden van de Awb moeten alleen beter inzichtelijk worden gemaakt voor uitvoeringsorganisaties, gemeenten en professionals. Het doel van de Awb-toolbox is om dat inzicht te bieden.

De opzet voor de Awb-toolbox vormt het geraamte dat aan de hand van ervaringen en knelpunten uit de praktijk nader kan worden ingevuld om tot een voor de uitvoering praktische gereedschapskist te komen. Om tot die invulling te komen, zijn rondetafelbijeenkomsten met de uitvoeringsorganisaties, gemeenten en andere stakeholders gehouden. Ook zijn 'best practices' verzameld en uitgewisseld.

> Rondetafelbijeenkomst 17 december 2018
> Op de rondetafelbijeenkomst van 17 december 2018 is de Awb-toolbox geïntroduceerd. Bij de rondetafelbijeenkomst kwam naar voren dat professionals vaak denken vanuit sectorwetgeving. De Awb en de mogelijkheden die in die wet besloten liggen voor het bieden van maatwerk, worden vaak over het hoofd gezien. Professionals voelen zich bovendien (nog) onvoldoende zeker om in een concrete zaak een beroep op de rechtsbeginselen of de waarborgen van de Awb te doen. Dit vormt de reden voor het uitwerken van de Awb-toolbox.
>
> De juristen van de departementen, wetenschappers, vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganisaties en andere aanwezigen bij de rondetafel deelden in de analyse dat de mogelijkheden voor het bieden van maatwerk in de Awb aanwezig zijn. Daarnaast is er op de rondetafelbijeenkomst gesignaleerd dat er organisatorische randvoorwaarden zijn die professionals het vertrouwen en de ruimte geven om maatwerk te bieden en van de reguliere procedures af te wijken.

Voor een effectieve toepassing van de Awb-toolbox is het van belang dat uitvoeringsorganisaties, gemeenten en de professionals van het bestaan van de Awb-toolbox op de hoogte zijn. Daarnaast moet de Awb-toolbox zo toegankelijk zijn dat professionals de informatie in hun dagelijkse werkzaamheden zullen raadplegen en gebruiken.

Het is daarom van belang een pilot te starten waarbij wordt onderzocht (i) hoe de Awb-toolbox binnen de overheid moet worden geïmplementeerd en (ii) hoe de informatie uit de Awb-toolbox het meest effectief aan de professional kan worden aangeboden.

In aanvulling op deze essentiële stap zijn ook de volgende aanvullende vervolgstappen mogelijk:

Organisatorische implementatie

Het gebruik van de Awb-toolbox zal voor de uitvoeringsorganisaties en gemeenten ook organisatorische vragen met zich meebrengen. Zij zullen moeten bepalen wie binnen de organisatie beslist of de ruimte wordt benut en op welke wijze de ruimte wordt benut. Zij moeten bepalen of de professional die afweging zelf mag maken, of dat het nemen van die beslissing op een ander niveau of op een andere wijze wordt georganiseerd. Het antwoord op die vraag zal onder meer afhangen van de aard van de bevoegdheid, de organisatorische indeling en de werkwijze van het betreffende uitvoeringsorganisatie. Hoe het benutten van ruimte het meest effectief kan worden georganiseerd, is een organisatorische en geen juridisch vraagstuk. Die vraag zou dan ook door organisatieadviseurs moeten worden beantwoord. Dit element kan uiteraard wel in de pilot worden meegenomen.

Toepassing Awb-toolbox in het sociaal domein: aansluiting Wagenaar/Hoes

Ook in het sociaal domein klinkt de roep om meer maatwerk. Gelijktijdig met dit advies loopt de verkenning die de Directeurs-Generaal van de ministeries SZW, VWS, V&J en BZK hebben laten uitvoeren naar een regeling, wet of voorziening met het doel "de lokale professional (sociaal werkers) een mogelijkheid (of meerdere) te bieden om inwoners met complexe sociale en urgente problematiek, beter en eerder te kunnen helpen over de domeinen heen" (rapport Multiprobleem Huishoudens).[19] In het rapport Multiprobleem Huishoudens wordt een aantal voorstellen gedaan om meer maatwerk mogelijk te maken. Onderliggend advies maakt inzichtelijk welke mogelijkheden op basis van de Awb op dit moment al bestaan. De Awb-toolbox kan in dat opzicht een ondersteunende en aanvullende rol vervullen. Bijvoorbeeld waar het de in het rapport voorgestelde flankerende maatregelen betreft. Een deel van die maatregelen is gericht op het opleiden van de professionals tot het bieden van maatwerk. De Awb-toolbox zou daarvoor een geschikt instrument zijn.

[19] Wagenaar/Hoes, 'Eindrapportage Verkenning Regeling (wellicht wet) Maatwerk Multiprobleem Huishoudens, 13 februari 2019.

C. De Awb-toolbox: juridische ruimte benutten

Voor u ligt de Awb-toolbox. Om aan de behoefte naar meer maatwerk te voldoen, is in samenwerking met het ministerie van BZK een Awb-toolbox ontwikkeld. De Awb-toolbox geeft inzicht in de mogelijkheden die er op grond van de Algemene wet bestuursrecht bestaan voor het bieden van maatwerk. De Awb-toolbox bevat een overzicht van bepalingen en van bestuursrechtelijke beginselen. Uit deze gereedschapskist kan de professional instrumenten halen om – naast de sectorspecifieke mogelijkheid - waar nodig, gewenst en geschikt (juridische) ruimte te creëren voor het toepassen van maatwerk. De Awb-toolbox is bedoeld als een 'living document'. Aan de hand van de knelpunten die in de uitvoering naar boven komen, kan de toepassing van bestaande instrumenten nader worden ingevuld of kunnen nieuwe instrumenten aan de toolbox worden toegevoegd.

Veel van de besluitvorming van uitvoeringsorganisaties en lokale overheden met betrekking tot de individuele burger vindt plaats in het kader van specifieke sectorwetgeving, als de Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning of Jeugdwet. Ook de Awb is van toepassing. De Awb geeft de algemene regels voor de verhouding tussen de overheid en de individuele burger. Deze algemene regels omvatten ook de uitvoeringsgebieden. Dat betekent dat de in de Awb gecodificeerde bestuursrechtelijke beginselen van toepassing zijn in de uitvoering van sectorspecifieke opdrachten. De bestuursrechtelijke beginselen en procedurele waarborgen van de Awb werken onverkort door, tenzij daarvan in de bijzondere wetgeving uitdrukkelijk is afgeweken. De Awb en sectorwetgeving vormen gezamenlijk het handelingsperspectief van de professional in de zoektocht naar (meer) ruimte voor maatwerk. De professional hanteert bij de uitvoering vaak het perspectief van de sectorwetgeving. De professionals zijn daarom vaak goed op de hoogte van de mogelijkheden die de sectorwetgeving geeft voor het bieden van maatwerk. Zij zijn echter in veel mindere mate bekend met de mogelijkheden die de Awb daarvoor biedt.

Maatwerk vraagt van professionals dat zij oplossingen zoeken die op de (omstandigheden van de) burger zijn afgestemd. Niet het nalopen van de standaardprocedures, maar het zoeken naar de juridische ruimte voor een maatwerkoplossing is daarbij leidend. Het bieden van maatwerk kan ook helpen bij het voorkomen van fouten door burgers. Het streven naar de menselijke maat in de besluitvorming en naar het bieden van maatwerk is niet los te zien van het proces van digitalisering. Niet alleen de uitvoering, maar ook de besluitvorming van de overheid vindt in toenemende mate digitaal plaats. Daarom wordt in de Awb-toolbox ook specifiek aandacht besteed aan de betekenis van de bepalingen en rechtsbeginselen uit de Awb in de context van een digitaal opererende overheid.

De gereedschapskist valt in twee categorieën uiteen:

A. Bestaande mogelijkheden
1. Beslissingsruimte
2. Inherente afwijkingsbevoegdheid
3. Doorzendplicht
4. Input van de burger en hoorplichten
5. Mandaat
6. Horen in bezwaar
7. Rechtsmiddelenvermelding
8. Heroverweging in bezwaar

B. Rechtsbeginselen
1. Gelijkheidsbeginsel
2. Motiveringsbeginsel
3. Zorgvuldigheidsbeginsel
4. Evenredigheidsbeginsel
5. Recht op menselijke tussenkomst
6. Recht op correctie
7. Recht op uitleg
8. Recht op behoorlijk bestuur
9. Dienstbaarheidsbeginsel

Een deel van de in de Awb-toolbox genoemde rechtsbeginselen is gecodificeerd in de Awb. Een ander deel is dat niet. Van belang daarbij is dat niet alle bestuursrechtelijke rechtsbeginselen in de Awb zijn gecodificeerd. Het is voor de toepassing een bestuursrechtelijk rechtsbeginsel niet noodzakelijk dat het beginsel in de Awb staat opgenomen. Wij hebben in dat verband een aantal rechten geïnventariseerd waar burgers – mede in het licht van de voortgaande digitalisering – aanspraak op zouden kunnen maken. Deze rechten hangen veelal samen met andere, in de Awb gecodificeerde, beginselen.

A. Bestaande mogelijkheden

Allereerst staan wij stil bij de reeds bestaande processuele mogelijkheden op grond van de Awb voor het bieden van maatwerk. In het bijzonder besteden wij aandacht aan de vraag of de betreffende bepaling het bestuursorgaan de mogelijkheid biedt fouten door burgers te (laten) herstellen.

De Awb richt zich op bestuursorganen. Uitvoeringsorganisaties en gemeenten zijn bestuursorganen. Het handelen van uitvoeringsorganisaties en gemeenten wordt genormeerd door de bepalingen van de Awb. In de Awb staan regels over het verkeer tussen bestuursorganen en burgers (hoofdstuk 2) en over besluiten (hoofdstuk 3). Veel van de regels over besluiten, in ieder geval de beginselen, richten zich ook op feitelijke handelingen.

1. Beslissingsruimte

Voor de uitoefening van hun taken worden aan bestuursorganen bevoegdheden toegekend. Bij de toepassing van die bevoegdheden hebben bestuursorganen vaak beslissingsruimte. Bestuursorganen kunnen bij de uitoefening van hun bevoegdheden gebruik maken van die beslissingsruimte om maatwerk te bieden.

Er zijn twee vormen van beslissingsruimte. Een bestuursorgaan kan beschikken over *beoordelingsruimte (beoordelingsvrijheid)* of over *beleidsruimte (beleidsvrijheid)*.

Bij *beoordelingsruimte* gaat het om de vraag of aan een bepaalde voorwaarde is voldaan. Het bestuursorgaan moet in die gevallen invulling geven aan (vage/open) normen. Dat geeft het bestuursorgaan de ruimte om te beoordelen of in een concreet geval is voldaan aan de gestelde voorwaarde.

Van *beleidsruimte* is sprake wanneer het bestuursorgaan rechtmatig gebruik kan maken van een bevoegdheid, maar de vrijheid heeft om te bepalen óf (en hoe) zij de bevoegdheid inzet. De beslissingsruimte bij beleidsruimte is groter dan bij beoordelingsruimte. Beleidsruimte vraagt per definitie om een afweging van belangen door het bestuursorgaan. De vrijheid is niet onbeperkt. Het bestuursorgaan moet zich bij de bevoegdheidsuitoefening houden aan in Awb en andere wetten gestelde eisen en aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Beleidsruimte leidt ertoe dat de bestuursrechter de bevoegdheidstoepassing van het bestuursorgaan terughoudend(er) toetst. De bestuursrechter toetst niet terughoudender als het gaat om een punitieve sanctie. In dat geval zal de rechter ten volle toetsen of het bestuursorgaan op een juiste wijze invulling aan de beleidsruimte heeft gegeven. Als sprake is van beleidsruimte betekent dat in de praktijk dat het bestuursorgaan en de (gemandateerde) professional meer ruimte heeft voor het toepassen van maatwerk.

Voor de professional loont het dus om na te gaan óf en met welke beslissingsruimte hij of zij van doen heeft. Beleidsruimte biedt de meeste vrijheid voor het toepassen van maatwerk. Bij beoordelingsruimte is de professional gehouden te toetsen of aan de voorwaarde voor de bevoegdheidstoepassing is voldaan. Soms laat die toetsing ruimte voor het bieden van maatwerk. Dat hangt af van hoe strikt de norm waaraan moet worden getoetst al in de (wettelijke) bepaling is ingevuld.

Regelmatig is aan de tekst van de (wettelijke) bepaling af te lezen of sprake is van beleidsruimte of beoordelingsruimte. Woorden als 'kan' en 'is/zijn bevoegd' duiden erop dat het bestuursorgaan beleidsruimte toekomt bij het uitoefenen van de bevoegdheid. Wanneer een bestuursorgaan bij het invullen van een norm een zekere (beoordelings)ruimte toekomt, wordt dat vaak met de woorden 'naar het oordeel van' geëxpliciteerd. In veel gevallen moet voor het antwoord op de vraag of er sprake is van beslissingsruimte en hoever deze reikt naar de rechtspraak en uitleg van de wet worden gekeken. In hun zoektocht naar de ruimte voor maatwerk is dat voor professionals vaak geen haalbare kaart. Wij raden daarom aan dat bestuursorganen voor de professionals per bevoegdheid inzichtelijk maken of sprake is van beslissingsruimte en hoe ver de beslissingsruimte reikt. Het zou professionals helpen wanneer het bestuursorgaan daarvoor de kaders aanlevert.

> Voorbeelden:
>
> Artikel 31 lid 2 onderdeel n Participatiewet geeft het college expliciet beoordelingsruimte bij het oordeel of inkomsten uit arbeid bijdragen aan de arbeidsinschakeling:
>
> *"Niet tot de middelen van de belanghebbende worden gerekend: […] inkomsten uit arbeid tot 25 procent van deze inkomsten, met een maximum van € 209,00 per maand, voor zover hij algemene bijstand ontvangt, waarbij voor een persoon die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt geldt dat die inkomsten gedurende ten hoogste zes maanden niet tot de middelen worden gerekend en dat dit naar het oordeel van het college moet bijdragen aan zijn arbeidsinschakeling;"*
>
> Beleidsruimte zien we ook terug in de Wmo 2015. De Wmo 2015 is een kaderwet die gemeenten veel beleidsruimte geeft bij de inrichting en uitvoering van de hun beleid. Gemeenten hebben die ruimte bijvoorbeeld bij het invullen van het begrip zelfredzaamheid.

Veel bestuursorganen vullen hun beslissingsruimte nader in met behulp van beleidsregels. Beleidsregels bieden duidelijkheid bij de toepassing van bevoegdheden, maar gelijktijdig beperken zij het bestuursorgaan (en daarmee de professional) in haar mogelijkheden. Het bestuursorgaan is bij de toepassing van haar bevoegdheden

namelijk in beginsel gebonden aan de eigen beleidsregels. Daar waar het bestuursorgaan op grond van (bijvoorbeeld) de wettelijke bepaling over relatief veel ruimte voor het bieden van maatwerk beschikte, wordt die ruimte door de eigen beleidsregel wederom ingeperkt. Slechts op grond van de inherente afwijkingsbevoegdheid kan van beleidsregels worden afgeweken (artikel 4:84 Awb). De ruimte voor de professional om maatwerk te leveren wordt daardoor in sommige gevallen onnodig beperkt.

Wij geven bestuursorganen daarom in overweging om vaker ervoor te kiezen de ruimte van professionals niet al via beleidsregels te beperken, maar de toepassing van beslissingsruimte over te laten aan de professional. Uitvoeringsorganisaties moeten dan wel waken voor het ontstaan van willekeur. Uitvoeringsorganisaties zouden ter voorkoming van willekeur kunnen faciliteren dat professionals op structurele basis hun besluitvorming met elkaar vergelijken en afstemmen.

2. Inherente afwijkingsbevoegdheid

Artikel 4:84 Awb

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Artikel 4:84 Awb bepaalt dat in beginsel overeenkomstig een beleidsregel moet worden besloten. Tegelijkertijd schrijft het artikel een uitzondering voor in het geval dat handelen conform de beleidsregel voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die onevenredig zouden zijn in verhouding tot de met die beleidsregel te dienen doelen. De inherente afwijkingsbevoegdheid maakt maatwerk mogelijk in de omstandigheid dat reguliere uitvoering van beleid voor een bepaald geval wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zou zijn met het door die beleidsregel te dienen doel.[20] Deze bepaling leent zich niet om de toepassing van maatwerk structureel op te baseren, omdat steeds sprake dient te zijn van bijzondere en onevenredige omstandigheden. Wel zal het soms helpen om de ruimte van 4:84 Awb te benoemen in de toelichting bij de beleidsregel. Zo wordt de professional op de hoogte gesteld van de ruimte die artikel 4:84 Awb biedt voor maatwerk

We zien regelmatig hardheidsclausules in beleidsregels, die in de kern hetzelfde luiden als artikel 4:84 Awb. Een dergelijke clausule voegt dan niets toe aan de ruimte die artikel 4:84 Awb voorschrijft. Dat is anders, als aan de hardheidsclausule een ruimere strekking of invulling wordt gegeven dan artikel 4:84 Awb. Voor de professional ontstaat zo meer ruimte voor het bieden van maatwerk.

[20] ABRvS 31 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU1781, *AB* 2006, 353 en CRvB 23 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4416, AB 2015/155.

Ook algemeen verbindende voorschriften kunnen hardheidsclausules bevatten. Anders dan bij beleidsregels, bestaat er bij algemeen verbindende voorschriften geen bevoegdheid of grondslag om van de voorschriften af te wijken. Is afwijking gewenst, dan moet dat dus, anders dan bij beleidsregels, expliciet in het algemeen verbindende voorschrift worden verwoord. Een dergelijke hardheidsclausule kan qua formulering aansluiten bij hetgeen is bepaald in artikel 4:84 Awb, of een ruimere strekking hebben. Ook op deze wijze kan worden voorzien in maatwerk.

3. Doorzendplicht

Artikel 2:3 Awb

1 Het bestuursorgaan zendt geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, onverwijld door naar dat orgaan, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender.

2 Het bestuursorgaan zendt geschriften die niet voor hem bestemd zijn en die ook niet worden doorgezonden, zo spoedig mogelijk terug aan de afzender.

Voor de vergissing dat een burger een geschrift (per abuis) naar het verkeerde bestuursorgaan stuurt, voorziet de Awb in een specifieke oplossing. Op grond van artikel 2:3 Awb bestaat een doorzendplicht. Bestuursorganen hebben de plicht om geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, door te zenden aan dat bestuursorgaan.

De wetgever is de burger met artikel 2:3 Awb te hulp gekomen. De onbekendheid van de burger met de soms ingewikkelde bevoegdheidstoedeling maakt dat hier actief ingrijpen van de overheid op zijn plaats is. Van de overheid mag in dat opzicht in het algemeen een grotere deskundigheid worden verwacht. Dit is een voorbeeld van een bepaling waarin de wetgever laat zien dat zij uitgaat van een realistisch burgerperspectief. De wetgever heeft in het kader van deze bepaling toegelicht dat de overheid actief mee moet denken met de burger over oplossingen.[21]

[21] PG Awb I, p. 173.

4. Input van de burger en hoorplichten

Artikel 4:2 lid 2 Awb

De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Artikel 4:5 Awb

1 Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:
a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of
c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking,
mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.
2 Indien de aanvraag of een van de daarbij behorende gegevens of bescheiden in een vreemde taal is gesteld en een vertaling daarvan voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking noodzakelijk is, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag met een vertaling aan te vullen.
3 Indien de aanvraag of een van de daarbij behorende gegevens of bescheiden omvangrijk of ingewikkeld is en een samenvatting voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking noodzakelijk is, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag met een samenvatting aan te vullen.
4 Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken

Artikel 4:7 Awb

1 Voordat een bestuursorgaan een aanvraag tot het geven van een beschikking geheel of gedeeltelijk afwijst, stelt het de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:
a. de afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen, en
b. die gegevens afwijken van gegevens die de aanvrager ter zake zelf heeft verstrekt.
2 Het eerste lid geldt niet indien sprake is van een afwijking van de aanvraag die slechts van geringe betekenis voor de aanvrager kan zijn.

Artikel 4:8 Awb

1. Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:
a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en
b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

2 Het eerste lid geldt niet indien de belanghebbende niet heeft voldaan aan een wettelijke verplichting gegevens te verstrekken.

Het bestuursorgaan kan maatwerk bieden op basis van de input van de burger. De Awb verplicht het bestuursorgaan om in verschillende fases van de besluitvorming gegevens bij de burger in te winnen. Bij een aanvraag dient de burger de daarvoor van belang zijnde gegevens te verschaffen (artikel 4:2 lid 2 Awb).

Een burger mag fouten maken bij het aanvragen van een besluit. Het bestuursorgaan mag een onvolledige aanvraag slechts afwijzen wanneer hij de aanvrager eerst de kans heeft gegeven binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen, aldus artikel 4:5 lid 1 onder c Awb. Digitale besluitvorming doet geen afbreuk aan deze verplichting voor het bestuursorgaan. Ook digitale besluitvorming kan niet (zomaar) worden gebaseerd op een onvolledige aanvraag. De burger moet in dat geval worden gewaarschuwd en recht krijgen op herstel.

Wanneer het bestuursorgaan voornemens is een beschikking te geven en daarbij afwijkt van de gegevens die door de aanvrager of een belanghebbende zijn verstrekt, dan is het bestuursorgaan gehouden de betrokkene(n) om een zienswijze te vragen (artikel 4:7 en 4:8 Awb). Het vragen van een zienswijzen geeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om een (evidente) fout van de burger te herstellen. Daarbij moet worden aangetekend dat in artikelen 4:11 en 4:12 Awb uitzonderingen zijn geformuleerd op deze hoorplichten. De uitzondering van artikel 4:12 Awb op de hoorplicht bij financiële beschikkingen is opvallend, omdat met name deze beschikkingen geautomatiseerd worden afgedaan, bijvoorbeeld in de vorm van ketenbesluitvorming.

Het verdient aanbeveling om met betrekking tot financiële beschikkingen die op basis van geautomatiseerde besluitvorming tot stand komen, de mogelijkheid tot horen in de primaire besluitvormingsfase in te bouwen. De aanvrager wordt dan in staat gesteld om reeds in de primaire fase een gemaakte vergissing te corrigeren, in plaats van pas in de bezwaarfase, nadat de aanvrager de (automatische) afwijzing heeft ontvangen. Oftewel: het moment van menselijke tussenkomst wordt vervroegd.

We zien dat de in Awb opgenomen hoorplichten en andere vormen van menselijke tussenkomst zich vaak niet goed verhouden met digitalisering. Digitalisering heeft immers juist een afname van menselijke bemoeienis tot gevolg. Bestuursorganen kunnen dit opheffen door de burger inzicht en inzage te geven in de verschillende stappen van het gedigitaliseerde besluitvormingsproces en per deelstap een correctie/inputknop in te bouwen om deze rechten uit te oefenen/fouten te signaleren. Dat kan bijvoorbeeld via MijnOverheid.nl.

Van belang is om in het achterhoofd te houden dat de Awb voorziet in procedurele (minimum)eisen. Het bestuursorgaan is vrij om ervoor te kiezen het contact met de burger over de besluitvorming (nog) beter in te richten.

Bestuursorganen moeten vaak verplicht gebruik maken van gegevens uit de basisregistraties. Zo schrijft artikel 7k Kadasterwet voor dat een bestuursorgaan bij de vervulling van zijn publiekrechtelijke taak een authentiek gegeven uit de basisregistratie kadaster of topografie gebruikt. Deze verplichting is niet in beton gegoten. Er is ruimte voor het bestuursorgaan om af te wijken van die verplichting. Artikel 7k lid 2 onder c Kadasterwet bepaalt in dat verband dat het bestuursorgaan van een ander gegeven kan uitgaan als het bestuursorgaan door het gebruik van het authentieke gegeven zijn publiekrechtelijke taak niet naar behoren kan vervullen. Dit betekent dat een bestuursorgaan er in eerste instantie vanuit mag gaan dat gegevens uit bepaalde basisregisters kloppen, maar dat het bestuursorgaan - wanneer er (sterke) aanwijzingen zijn dat die gegevens niet kloppen – een onderzoek zal moeten instellen.[22] Niet de registraties, maar feitelijke situatie zou leidend moeten zijn.

5. Mandaat

Professionals verrichten hun werkzaamheden in naam van het bestuursorgaan waar zij werken of voor wie zij hun werkzaamheden verrichten. Om die werkzaamheden bevoegd uit te voeren, moeten zij beschikken over een door het bestuursorgaan verstrekt mandaat. Dat kan een algemeen mandaat zijn, in de vorm van een algemene, op functieniveau geregelde mandaatregeling, of een bijzonder mandaat, waarin de bevoegdheid voor het verrichten van specifieke werkzaamheden wordt geregeld. De slagkracht en mate waarin professionals maatwerk kunnen verrichten, wordt bepaald door het aan hen verstrekte mandaat. Professionals voelen zich regelmatig beperkt in hun slagkracht door het mandaat dat hen is verstrekt of door de perceptie van hetgeen het mandaat zou regelen. De handelingsruimte van professionals wordt in veel gevallen gebaseerd op en ontleend aan de functie die de professional in de organisatie uitoefent en dat in mandaatregelingen tot uitgangspunt wordt genomen, en niet op de oplossingen dat een multidisciplinair probleem vereist. Voor die oplossingen, waaronder het bieden van maatwerk, is veelal een ruimer mandaat nodig, dat is afgestemd op de werkzaamheden die de professional op basis van zijn professional inschatting noodzakelijk acht. Een mandaat dat de professional ruimte biedt om problemen op te lossen in plaats van aan te sluiten bij functies of de uit te voeren wetten, geeft meer ruimte voor het bieden van maatwerk. Een dergelijk mandaat zal wel steeds gepaard moeten gaan met een instructie over de buitengrenzen van de bevoegdheid van de professional. Die buitengrenzen worden gegeven door de grenzen van de bevoegdheid van het bestuursorgaan. Die grenzen

[22] De verplichting om in de registers opgenomen gegevens te gebruiken, speelt ook bij artikel 21g en 21i Algemene wet inzake rijksbelastingen, artikel 30 en 31 Handelsregisterwet, artikel 43b Wegenverkeerswet, artikel 35 en 36 Wet basisregistratie adressen en gebouwen, artikel 27 en 29 Wet basisregistratie ondergrond en artikel 1.6 – 1.8 Wet basisregistratie personen en 37d en 37e Wet waardering onroerende zaken.

worden op hun beurt gevonden in de wettelijke taken van de bestuursorganen. Door de professional een ruim mandaat te geven, gericht op het vinden van oplossingen in plaats van op (de taken behorend bij) zijn functie, hem of haar over de reikwijdte van zijn mandaat en de buitengrenzen van zijn bevoegdheid voor te lichten, en tegelijkertijd ruimte te bieden om door de professional bedachte oplossingen die zich buiten die grenzen bevinden af te stemmen met professionals van andere organisaties, wordt handelingsperspectief geboden.

6. Horen in bezwaar

Artikel 7:2 Awb

1 Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

2 Het bestuursorgaan stelt daarvan in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

Artikel 7:2 Awb verplicht het bestuursorgaan te realiseren dat belanghebbenden, waaronder bezwaarmaker, in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord voordat het bestuursorgaan op het bezwaar beslist. Het horen maakt onderdeel uit van de volledig heroverweging die in bezwaar plaatsvindt. Het geeft de burger de mogelijkheid heeft om gewijzigde omstandigheden of eerder gemaakte vergissingen toe te lichten. Het artikel is tevens een garantie voor menselijke tussenkomt in de bezwaarfase.

Het verdient aanbeveling om bij het horen na te gaan of de burger niet een fout heeft gemaakt, in het bijzonder wanneer het besluit in primo de uitkomst is geweest van geautomatiseerde besluitvorming. Als bij het horen blijkt dat de burger een fout heeft gemaakt, moet worden bezien of de fout kan worden gecorrigeerd. Van professionals die bezwaren behandelen, mag in dat opzicht een flexibele opstelling worden verwacht. Dit past in het bredere streven naar passend contact tussen overheid en burger.[23]

[23] Raad voor het openbaar bestuur, Hoe hoort het eigenlijk. Passend contact tussen overheid en burger, Den Haag: 2014 en https://prettigcontactmetdeoverheid.nl/.

7. Rechtsmiddelenvermelding

Artikel 3:45 Awb

1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt.
2 Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld.

Het bestuursorgaan heeft op grond van artikel 3:45 Awb een plicht tot rechtsmiddelenvermelding. Het bestuursorgaan heeft op grond van dit artikel de actieve plicht te vermelden door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld. Als deze vermelding niet aanwezig is, levert dit in beginsel een verschoonbare termijnoverschrijding op. Ook bij digitale besluitvorming geldt dat de burger op deze wijze moet worden geholpen.[24]

8. Heroverweging in bezwaar

Artikel 7:11 Awb

1. Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.

2 Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

Als een burger bezwaar maakt tegen een besluit dan geeft dat het bestuursorgaan de kans om – met inachtneming van de door de burger aangevoerde bezwaren – het besluit te heroverwegen. Op grond van artikel 7:11 van de Awb dient in de bezwaarfase een volledige heroverweging van het besluit in primo plaats te vinden. Die overweging vindt 'ex nunc' plaats: alle actuele feiten en omstandigheden moeten in de besluitvorming in de bezwaarfase worden betrokken en alle gebreken van het primaire besluit moeten tegen het licht worden gehouden.

Dit maakt de bezwaarfase bij uitstek geschikt voor het bieden van maatwerk en het corrigeren van fouten. Als sprake is van (evidente) vergissingen aan de kant van de burger, dan ligt het in rede dat in bezwaarfase de mogelijkheid wordt geboden aan de burger om de gemaakte fout te herstellen. De door de burger gecorrigeerde gegevens moet het bestuursorgaan meenemen in de besluitvorming. Het bestuursorgaan moet in bezwaar met 'een frisse blik' kijken naar een aanvraag van de burger.

Van belang is tot slot dat de bezwaarfase een actie van de burger vereist: hij moet een bezwaarschrift indienen. Het is niet voor iedere burger vanzelfsprekend om een

[24] ABRvS 21 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2131.

'formele' procedure tegen een overheidsorgaan te starten. Dit houdt verband met de beperkte juridisch-bureaucratische vaardigheden van burgers. Van de overheid mag daarom worden verwacht dat zij in het geval van (evidente) fouten het voortouw neemt bij het herstellen van het besluit. Zodra een bestuursorgaan bekend raakt met een fout in het besluit – bijvoorbeeld als gevolg van een telefoontje waarin de burger vraagt om toelichting op het besluit – zal het bestuursorgaan moeten handelen. Het bezwaar van de burger mag – ook gelet op het zorgvuldigheidsbeginsel – niet worden afgewacht.

De bezwaarfase geeft het bestuursorgaan veel vrijheid om maatwerk te bieden en fouten te corrigeren. Het ontslaat het bestuursorgaan echter niet van de plicht om vóór de bezwaarfase (in de situatie dat de burger nalaat bezwaar in te stellen) of ná de bezwaarfase (wanneer het bestuursorgaan in de beroepsfase tot de conclusie komt dat het besluit tóch anders zou moeten luiden) datzelfde (proberen) te doen. Het leerstuk van de formele rechtskracht staat daar in ieder geval niet aan in de weg. Ten aanzien van besluiten die de belangen van derden raken, geldt dat met die belangen rekening moet worden gehouden. Ook die belangen moeten in een (hernieuwde) besluitvorming worden betrokken.

Als gevolg van beperkte digitale vaardigheden van burgers komen vergissingen bij digitale afdoening vaker voor. In het geval van automatische besluitvorming geldt bovendien dat de bezwaarfase vaak het eerste moment is van menselijke tussenkomst. Pas dan zal opvallen dat de door de burger aangeleverde informatie niet juist is of dat de automatische besluitvorming gebrekkig is verlopen. Als gevolg van de digitalisering krijgt de bezwaarfase nog meer dan voorheen een herstelfunctie.

In de rechtspraak is het belang van de bezwaarfase in de context van geautomatiseerde besluitvorming bevestigd.[25] Gelet op de aard van een bevoegdheid en het grote aantal aanvragen ligt in sommige omstandigheden geautomatiseerde wijze van behandeling in de aanvraagfase voor de hand, ook wanneer dat wellicht zou leiden tot enkele fouten in de besluiten in primo. Dat is anders in de bezwaarfase, die (mede) gericht is op het herstel van fouten die in de aanvraagfase zijn gemaakt. In de bezwaarfase moet een fout in beginsel kunnen worden hersteld. Alleen in uitzonderingsgevallen moet van dat uitgangspunt worden afgeweken: bijvoorbeeld in situaties waarin door het herstel van de fout rechten van derden zouden worden doorkruist.

Dit betekent overigens niet dat een bestuursorgaan mag accepteren dat er structureel fouten worden gemaakt bij geautomatiseerde besluitvorming, op basis van de gedachte dat die fouten in de bezwaarfase door de burger kunnen worden hersteld. Het zorgvuldigheidsbeginsel verlangt van het bestuursorgaan dat het ernaar streeft (ook) in de primaire fase zo goed mogelijk te beslissen. Redelijke en zorgvuldige

[25] CBb 19 mei 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BQ5775, r.o. 5.2

besluitvorming mag, met andere woorden, niet afhankelijk gemaakt worden van het al dan niet instellen van bezwaar of beroep.

B. Rechtsbeginselen

Onder A zijn de processuele mogelijkheden genoemd die de Awb aan professionals biedt om ruimte te benutten. Sommige rechtsbeginselen bieden de professional ook ruimte om te besluiten maatwerk toe te passen. Een deel van de bestuursrechtelijke rechtsbeginselen is gecodificeerd in de Awb, maar een deel ook niet. We hebben in dat verband ook een aantal rechten geïnventariseerd waar burgers aanspraak op zouden kunnen maken.

1. Gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel brengt met zich dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en dat ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld in de mate waarin zij verschillen. Er bestaan in de praktijk nog weinig beproefde methoden om te onderzoeken en vast te stellen of gevallen gelijk zijn, in welke mate ze ongelijk zijn en op hoe verschillend ongelijke gevallen moeten worden behandeld. De eerste opdracht voor bestuursorganen zou dus bestaan uit het ontwikkelen van een visie op en een methode voor het identificeren van (on)gelijke gevallen. Wat is daarvoor het toetsingskader? Hoe wordt 'het geval' vastgesteld? Welke feiten en omstandigheden van 'het geval' zijn relevant om hem te duiden? En welke niet? Wie bepaalt welke gevallen gelijk of ongelijk zijn? Hoe wordt dat gedocumenteerd? Kortom, bestuursorganen zouden professionals enorm helpen als zij hiervoor richtlijnen geven, en de professional leren om gevallen (eenduidig en uniform) te kwalificeren.

Bij gebrek aan dergelijke maatstaven wordt vaak gesteld dat het gelijkheidsbeginsel zich tegen de toepassing van maatwerk verzet. Dat ligt echter genuanceerder. Het toepassen van maatwerk is immers pas aan de orde op het moment dat een geval in onderscheidende mate verschilt van andere gevallen: juist het uitzonderlijke geval vraagt om maatwerk.

Er zal in dergelijke gevallen niet snel sprake zijn van een precedent, mits – zoals al opgemerkt - goed kan worden vastgesteld en gemotiveerd wat het aan de orde zijnde geval afwijkend maakt van andere gevallen.

Het voorgaande betekent dat het gelijkheidsbeginsel in de praktijk niet in de weg hoeft te staan aan maatwerk. Door de professional wordt dat echter wel vaak zo gevoeld. Het is aan de professional om, gelet ook op het hierna te bespreken motiveringsbeginsel, goed te motiveren waarom in een bepaald geval maatwerk is vereist. Die motivering is niet alleen nodig voor de toetsing van toekomstige gevallen waarvan wordt gesteld dat zij gelijk zijn aan het eerdere 'maatwerk' geval, maar ook om in de toekomst te kunnen bepalen in welke mate ongelijke gevallen van het 'maatwerk' geval afwijken. Op deze wijze kan de professional zich wapenen tegen de beschuldiging dat van het besluit precedentwerking uit zou gaan. De

maatwerkoplossing en motivering daarbij zijn immers op een specifieke situatie afgestemd.

Het gelijkheidsbeginsel vereist dat burgers die in gelijke omstandigheden verkeren in beginsel gelijk moeten worden behandeld. In het gelijkheidsbeginsel kan een steunargument worden gevonden voor het herstel van fouten om materiële ongelijkheid te voorkomen: wanneer burger A en burger B in gelijke omstandigheden verkeren, maar burger A een fout maakt in zijn informatieverstrekking richting de overheid, kan hij op grond hiervan anders worden behandeld dan burger B, terwijl hun situatie – materieel gezien – gelijk is.

> Zie bijvoorbeeld CBB 19 mei 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BQ5775:
>
> Bij de aanvraag van een subsidie vinkte de belanghebbende per ongeluk aan dat zijn runderen eenmaal ingeënt waren, terwijl deze in feite tweemaal waren ingeënt als gevolg waarvan hij geen aanspraak kon maken op subsidie. Als zijn buurman, waarvan de runderen eveneens tweemaal zijn ingeënt, zijn informatie wel correct doorgeeft en daarmee wel een subsidie krijgt toegekend, zou dit in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel.

Het gelijkheidsbeginsel staat er als zodanig dus niet aan in de weg de burger gelegenheid te bieden om fouten te herstellen. Dat zou pas anders zijn wanneer aan de ene burger die mogelijkheid wel, maar aan de andere burger die mogelijkheid niet wordt geboden.

Tot slot zal er de komende tijd in Nederland onderzoek worden gedaan naar de verhouding tussen het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel in een situatie waarin maatwerk is gewenst. Het is zaak de uitkomsten van onderzoek te (blijven) monitoren.

2. Motiveringsbeginsel

Artikel 3:46 Awb

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Een besluit kan niet steunen op een ondeugdelijke motivering. Dat houdt in dat het bestuursorgaan of de professional moet kunnen motiveren waarom voor het toepassen van maatwerk wordt gekozen. Het geven van een motivering is voor professionals een kans om de toepassing van het maatwerk te verdedigen. Door het maatwerk toe te lichten aan de hand van de individuele omstandigheden, creëert de professional meer ruimte voor maatwerk.

In het motiveringsbeginsel ligt besloten dat bestuursorganen moeten aangeven welke informatie zij hebben voor het vaststellen van een besluit hebben gebruikt. De burger kan dit controleren en zo nodig in bezwaar corrigeren.

In de context van digitalisering moet het motiveringsbeginsel verscherpt worden geïnterpreteerd. Bestuursorganen moeten kunnen toelichten op welke algoritmen een besluit is gebaseerd en welke gegevens en aannames daaraan ten grondslag liggen. Het moet voor de burger mogelijk zijn de gemaakte keuze en gebruikte gegevens en aannames te beoordelen of te laten beoordelen en zo nodig gemotiveerd te betwisten. De 'black box' moet worden geopend.

De Afdeling plaatst de verplichting tot het kunnen uitleggen van de werking van algoritmes in de sleutel van *equality of arms*.[26] Een gebrek aan inzicht in de gemaakte keuzes en gebruikte gegevens en aannames kan ertoe leiden dat er een ongelijkwaardige procespositie van partijen kan ontstaan. Het gaat dan om situaties waarin de ene partij wel en de andere geen inzicht heeft in de werking van het algoritme of de gebruikte data.

De mogelijkheid om de wijze waarop een algoritme tot bepaalde uitkomsten komt te motiveren, is vaak begrensd. Zo kiezen ondernemingen er vaak voor om algoritmes – die aan besluitvorming van de overheid ten grondslag kunnen liggen – uit commerciële overwegingen geheim te houden. In sommige gevallen kan het bieden van inzicht in de werking van het algoritme de effectiviteit van de besluitvorming ondermijnen. Het bieden van inzicht in het algoritme dat de belastingdienst gebruikt om belastingfraude op te sporen, zou belastingplichtigen de mogelijkheid geven hun aangiften daarop aan te passen.[27] Het bieden van inzicht in de werking van een algoritme is dus niet altijd mogelijk. Er is een onderscheid te maken tussen algoritmes die door het bestuursorgaan worden gebruikt ter ondersteuning van de werkprocessen en algoritmes die bij de (individuele) besluitvorming worden gebruikt. De eis van transparantie ligt lager bij het algoritme dat in algemene zin bepaalt op welke (markt)sectoren het toezicht van een bestuursorgaan zich moet concentreren dan bij het algoritme dat ten grondslag ligt aan het handhavingsbesluit in een individuele zaak.

3. Zorgvuldigheidsbeginsel

Artikel 3:2 Awb

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel moet de overheid bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaren. Het zorgvuldigheidsbeginsel *verlangt* in die zin maatwerk van de overheid. Als de door een professional vergaarde feiten en belangen van een zaak daartoe

[26] ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 en ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454, r.o. 23.
[27] Vetzo et al. (2018), p. 50.

aanleiding geven, is het aan de professional om maatwerk toe te passen. Een professional kan in die omstandigheden een beroep doen op het zorgvuldigheidsbeginsel.

Dat het zorgvuldigheidsbeginsel kan nopen tot maatwerk is verscheidene malen expliciet in de rechtspraak van bestuursrechters aan bod gekomen. Zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel nodig kan zijn af te wijken van standaardprocedures en -termijnen en maatwerk te leveren wanneer dit geboden is door de bijzondere positie waarin een belanghebbende zich bevindt.[28] Ook lagere rechters geven er blijk van oog te hebben van maatwerk op grond van artikel 3:2 Awb, bijvoorbeeld als het gaat om de bescherming van kwetsbare groepen.[29]

Het zorgvuldigheidsbeginsel moet in de context van digitalisering verscherpt worden geïnterpreteerd. Dit betekent dat het bestuursorgaan ruimhartig rekening dient te houden met de feiten en omstandigheden en op grond daarvan moet kunnen afwijken van de uitkomst van geautomatiseerde besluitvorming.[30]

Het ligt in de rede aan te nemen dat wanneer de burger onopzettelijk tekortschiet of fouten maakt in de informatievoorziening, het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat de gelegenheid wordt geboden om deze fout te herstellen. Een specifieke uitwerking daarvan is reeds in de Awb opgenomen. Op grond van artikel 4:2 lid 2 Awb moet de aanvrager de voor de beslissing noodzakelijke gegevens verschaffen. Het bestuursorgaan mag een onvolledige aanvraag slechts afwijzen wanneer hij de aanvrager eerst de kans heeft gegeven binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen, ex artikel 4:5 lid 1 onder c Awb.

[28] ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3557, JG 2018/41.
[29] Rechtbank Amsterdam 5 november 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:7632.
[30] Ongevraagd advies van de Raad van State over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, W04.18.0230/I, 31 augustus 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557) en de reactie van het kabinet, Kamerstukken II 2018/19, 26643, 578, p. 3.

Casus

Een ondernemer met een glaszetbedrijf werkt met zijn auto's door de hele stad. Hij moet zijn auto's overal kunnen parkeren en heeft hiervoor drie zogenoemde RVV's aangevraagd. Een RVV is een verkeersontheffing waarmee gereden mag worden op plekken waar dat normaal gesproken verboden is. De ondernemer heeft op dezelfde dag drie aanvragen voor RVV's gedaan. De aanvragen worden toegekend en de ondernemer moet vervolgens € 250,- betalen per aanvraag. Later komt de ondernemer erachter dat hij de RVV's ook in één keer had kunnen aanvragen, maar dit stond niet duidelijk op de website vermeld. De Ombudsman concludeert dat hier sprake is van een kennelijke fout: de ondernemer heeft per abuis drie aparte aanvragen gedaan, maar hij had duidelijk de intentie om in één keer voor drie auto's een RVV aan te vragen. De dienstverlener is het eens met de Ombudsman en de ondernemer hoeft enkel het bedrag voor één aanvraag te betalen. Ook de website is nu zo ingericht dat een dergelijke vergissing niet meer kan voorkomen.[31]

Deze casus illustreert dat een gebrekkige informatievoorziening door de overheid gecombineerd met de beperkte digitale en bureaucratische vaardigheden van de burger ertoe kan leiden dat een burger onopzettelijk een fout maakt. De casus laat ook het belang zien van het in het primaire proces herkennen (en erkennen) van een kennelijke vergissing aan de kant van de burger. Op basis van het zorgvuldigheidbeginsel kan de vergissing van de burger worden hersteld. Hiermee wordt een nodeloze (bezwaar)procedure voorkomen.

[31] De casuïstiek is aangeleverd door de Ombudsman Metropool Amsterdam.

4. Evenredigheidsbeginsel

Artikel 3:4 lid 2 Awb

De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Het bestuursorgaan moet bij haar besluitvorming rekening houden met de belangen die spelen. De gevolgen van een besluit mogen voor een belanghebbende niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Professionals kunnen daarom een beroep doen op het evenredigheidsbeginsel wanneer zij vrezen dat het niet toepassen van maatwerk onevenredig grote gevolgen zal hebben.

Het evenredigheidsbeginsel wordt beperkt uitgelegd in de rechtspraak en van een schendig van het beginsel zal in de praktijk niet snel sprake zijn. Doorgaans wordt aangenomen dat de wetgever bij de totstandkoming van een regeling de afweging of de nadelige gevolgen opweegt tegen de te dienen doelen reeds gemaakt heeft.[32]

Dit betekent niet dat in verband met het bieden van maatwerk nooit een beroep op het evenredigheidsbeginsel mogelijk is. Met het oog op het evenredigheidsbeginsel kan worden betoogd dat kleine fouten, kleine consequenties moeten hebben, en grote fouten, grote consequenties. In die zin staat het evenredigheidsbeginsel eraan in de weg dat een (onopzettelijk) gemaakte fout onevenredige gevolgen heeft voor de burger en biedt het evenredigheidsbeginsel bestuursorganen de ruimte om aan vergissingen geen grote consequenties te verbinden.

> Zie bijvoorbeeld CBB 22 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:33:
>
> Bij het aanvragen van SDE-subsidie vulde een belanghebbende het aanvraagformulier fout in. Het bestuursorgaan verbond nadelige gevolgen aan deze fout door geen subsidie toe te kennen. Dit nadelige gevolg stond niet in verhouding tot de door belanghebbende gemaakte fout in het aanvraagformulier, dit te meer nu vast stond dat de feitelijke situatie niet in overeenstemming was met het foutief ingevulde aanvraagformulier.

Het evenredigheidsbeginsel kan juist in een gedigitaliseerde omgeving uitkomst bieden. Als gevolg van digitalisering kunnen kleine fouten al snel grote, blijvende gevolgen hebben. Digitalisering mag op grond van het evenredigheidsbeginsel bij besluitvorming niet leiden tot onevenredige gevolgen voor de belanghebbende. Maatwerk kan ook in een digitale omgeving onevenredigheid voorkomen: door tijdig maatwerk toe te passen kan worden voorkomen dat gemaakte digitale fouten met nadelige gevolgen onevenredig meewegen bij het nemen van een besluit.

[32] M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', RegelMaat 2018, afl. 3, p. 127.

In de gevallen waar het bestuursorgaan voldoende ruimte heeft om maatwerk toe te passen, zal het vaak niet nodig om een beroep op het evenredigheidsbeginsel te doen. Een beroep op het evenredigheidsbeginsel is met name van belang wanneer de wet geen ruimte laat voor maatwerk, maar toepassing van de wet (toch) tot onevenredige gevolgen leidt. In de zogenoemde Doorbraakarresten[33] bepaalde de Hoge Raad dat ook wanneer een bestuursorgaan niet over ruimte beschikt, het bestuursorgaan onder omstandigheden verplicht is een beginsel van behoorlijk bestuur na te leven, en de strikte toepassing van de wet achterwege te laten.

Dit betekent dat de rechter de toepassing van een algemeen verbindende, formele wetsbepaling buiten toepassing mag laten in het bijzondere, concrete geval dat de strikte toepassing van de betreffende bepaling, in verband met daarin niet verdisconteerde omstandigheden, in strijd zou komen met een rechtsbeginsel. Het moet hier met name gaan om een situatie die bij vaststelling van de wet niet voorzienbaar was en die in dát speciale geval ingaat tegen de (ongeschreven) rechtsbeginselen. Indien de bepaling van de formele wet toch toegepast zou worden in het concrete geval, zou dat een geschokte rechtsorde opleveren. Het gevolg is dan niet dat de wet in formele zin als zodanig buiten toepassing wordt gelaten, maar dat die in een individueel geval niet hoeft te worden toegepast.

Het spreekt voor zich dat hieraan niet snel is voldaan, maar het is dus niet onmogelijk om de wet in een individueel, uitzonderlijk geval buiten toepassing te laten.[34]

5. Recht op menselijke tussenkomst

Het recht op menselijke tussenkomst is op dit moment deels gecodificeerd. In de Awb wordt de besluitvorming van menselijke tussenkomst voorzien door de hoorplichten en door de volledige heroverweging in de bezwaarfase.

Uit de in hoofdstuk 3 van het advies besproken effecten van digitalisering blijkt het belang van menselijke tussenkomst in het kader van digitale besluitvorming. Menselijke tussenkomst is ook van belang in het kader van het bieden van maatwerk. Maatwerk vraagt immers dat écht naar de voorliggende problematiek wordt gekeken. Bij een geval dat maatwerk vereist, hoort de burger niet in de reguliere 'besluitvormingsmolen' te belanden. Tussenkomst van een professional is nodig, die met een druk op de 'rode knop' voorkomt dat een uitzonderingsgeval daar toch belandt.

[33] Hoge Raad 12 april 1978, nrs. 18452, 18464 en 18495, ECLI:NL:HR:1978:AX3264, ECLI:NL:HR:1978:AX2432 en ECLI:NL:HR:1978:AM4447, ECLI:NL:HR:1978:AM4447, ECLI:NL:HR:1978:AX2432.

[34] ARRvS 1 februari 1988, ECLI:NL:RVS:1988:AH2166, AB 1988/456 is een voorbeeld van contra legem toepassing van het evenredigheidsbeginsel.

Menselijke tussenkomst verhoudt zich niet altijd goed tot digitalisering. De eis van menselijke tussenkomt verlangt van uitvoeringsorganisaties in de context van digitalisering dat zij voorzien in (geautomatiseerde) systemen die zo zijn ingericht dat een burger correcties kan doorvoeren. Die menselijke tussenkomst kunnen uitvoeringsorganisaties op verschillende manieren organiseren.

Om het recht op menselijke tussenkomst te garanderen, en te voorkomen dat de voordelen van digitalisering teniet worden gedaan, zou een uitvoeringsorganisatie ervoor kunnen kiezen een burger inzicht en inzage te geven in de verschillende stappen van het gedigitaliseerde besluitvormingsproces en per deelstap een correctie/inputknop in te bouwen om deze rechten uit te oefenen en fouten te signaleren. De besluitvorming kan op deze wijze gedigitaliseerd blijven verlopen, terwijl het recht op menselijke tussenkomst niet wezenlijk wordt aangetast. De geboden transparante en het enkele feit dát menselijke tussenkomst mogelijk is, zal de burger meer vertrouwen geven in het digitaliseerde besluitvormingsproces. De Raad van State spreekt in dat verband over de noodzaak van zinvol contact. Dat zinvolle contact kan er volgens de Raad van State aan in de weg staan dat er uitsluitend digitaal wordt gecommuniceerd. Een recht op menselijke tussenkomst bevat de Awb niet, maar de Raad van State stelt wel een recht op menselijke heroverweging voor.[35] Het ligt daarom in de rede dat de burger het recht houdt op menselijke tussenkomst in de bezwaarfase.

Artikel 22 AVG

1. De betrokkene heeft het recht niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft.
[…]
3. In de in lid 2, punten a) en c), bedoelde gevallen treft de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene, waaronder ten minste het recht op menselijke tussenkomst van de verwerkingsverantwoordelijke, het recht om zijn standpunt kenbaar te maken en het recht om het besluit aan te vechten.

In de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is al een recht op menselijke tussenkomst opgenomen. Artikel 22 lid 3 AVG stelt als voorwaarde voor volledig geautomatiseerde besluitvorming dat de betrokkene het recht heeft op menselijke tussenkomst van de verantwoordelijke en dat hij zijn standpunt kenbaar kan maken en het besluit kan aanvechten. De menselijke rol moet ‘betekenisvol’ zijn. De beslisser moet de mogelijkheid en autoriteit hebben om de automatische beslissing te wijzigen.

[35] Ongevraagd advies van de Raad van State over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, W04.18.0230/I, 31 augustus 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557).

Casus

Een man woont sinds 2012 op een zeilboot in de haven. De gemeente weigert om een adresbesluit te nemen, maar de man komt wel in aanmerking voor een briefadres. In oktober 2014 loopt dit briefadres af. De man dient een nieuwe aanvraag in. De gemeente wijst deze aanvraag, pas na vier maanden, zonder onderzoek en zonder de man daadwerkelijk te spreken af. De uitkering van de man wordt ingetrokken omdat hij geen adres heeft. In bezwaar wordt hij gehoord en wordt er om extra informatie gevraagd. Dan blijkt dat de man al die tijd toch op de boot gewoond heeft. Na vijf maanden wordt de man met terugwerkende kracht ingeschreven op een briefadres.[36]

Deze casus illustreert het belang van menselijke tussenkomst in een procedure. De in de Awb voorgeschreven hoorplichten zijn daar een uitwerking van. De casus laat ook zien dat hoe eerder het recht op correctie wordt geboden des te beperkter de gevolgen van een fout zullen zijn voor de burger.

[36] De casuïstiek is aangeleverd door de Ombudsman Metropool Amsterdam.

6. Recht op correctie

Een burger heeft het recht op correctie van door hem gemaakte fouten. Dat volgt uit het zorgvuldigheidsvereiste en uit de mogelijkheden in de Awb tot het bieden van herstelverzuim. Uitgaande van een realistisch burgerperspectief is het ook gewenst dat burgers (evidente) fouten kunnen corrigeren. Dat geldt te meer waar gebruik wordt gemaakt van geautomatiseerde uitvoering. Correctie van onderliggende gegevens kan dan nodig zijn om fouten (met terugwerkende kracht) te herstellen en een keten aan fouten te doorbreken.[37]

Uitvoeringsorganisatie kunnen invulling geven aan het recht op correctie door het voor burgers mogelijk te maken vergissingen op een centrale plaats in de uitvoeringsorganisatie te melden.

Daarnaast helpt het om transparant te zijn over de geregistreerde gegevens. De burger zal een gemaakte fout dan eerder opmerken. Het komt de besluitvorming ten goede als een overheidsorganisatie in een besluit aangeeft op welke gegevens het betreffende besluit is gebaseerd. Het motiveringsbeginsel schrijft dit ook voor. Dit maakt niet alleen de besluitvorming inzichtelijk voor de burger, maar geeft hem de gelegenheid om te controleren of het besluit op volledige en correcte gegevens is gebaseerd.

7. Recht op uitleg

De burger heeft recht op uitleg van het bestuursorgaan. Dat gaat verder dan het kunnen motiveren van het besluit. Het bestuursorgaan is ook gehouden om zinvol met de burger in contact te treden. Dat voorkomt vergissingen.

Er is een aanpassing van de Awb in voorbereiding rondom het zorgvuldig digitaal berichten van burgers. Het betreft een verzwaring van de zorgplicht voor bestuursorganen om zich ervan te vergewissen dat digitale post bij de burger is aangekomen. Als een bestuursorgaan signalen ontvangt dat de digitale post niet goed is bezorgd, zoals bij een 'bouncende e-mail', rust op een bestuursorgaan een verhoogde onderzoeksplicht om na te gaan of het betreffende bericht de burger heeft bereikt.[38]

---

[37] Marlies van Eck, Mark Bovens en Stavros Zouridis, 'Algoritmische toepassing in de democratische rechtsstaat', NJB 2018/2101, afl. 40, p. 3017.

[38] Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 34 972, nr. 6; NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG, Algemene regels inzake het elektronisch verkeer in het publieke domein en inzake de generieke digitale infrastructuur (Wet digitale overheid), p. 5 en Kabinetsreactie inzake advies Raad van state over de effecten van digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, Brief van de Staatssecretaris van BZK aan de Voorzitter van de TK, per 2 november 2018, p. 6.

Gebruik van andere rechtsbeginselen?

Behalve door gebruik te maken van de mogelijkheden die de Awb bevat, zou het denkbaar kunnen zijn dat bestuursorganen een beroep doet op Europese beginselen.

8. Recht op behoorlijk bestuur

Artikel 41 van het Handvest van Grondrechten

1. Eenieder heeft er recht op dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld.
2. Dit recht behelst met name:
a) het recht van eenieder te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen;
b) het recht van eenieder om inzage te krijgen in het hem betreffende dossier, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim;
c) de plicht van de betrokken diensten, hun beslissingen met redenen te omkleden.
[…]

Artikel 41 van het Handvest van de Grondrechten bevat een recht op behoorlijk bestuur. Artikel 41 Handvest ziet enkel op EU-instellingen en kan niet worden ingeroepen tegenover nationale autoriteiten.[39] Het geeft het belang aan dat er ook op Europees niveau de aandacht is voor maatwerk en naleving van algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

9. Dienstbaarheidsbeginsel

Resolutie (2012/2024(INI))

overwegende dat invoering van het dienstbaarheidsbeginsel – dat wil zeggen dat het bestuur moet proberen de burger te begeleiden, te helpen en van dienst te zijn, te ondersteunen en vriendelijk en beleefd te bejegenen, en dus omslachtige en langdurige procedures moet vermijden, waardoor zowel de burger als de ambtenaar tijd en moeite bespaart – ertoe zou bijdragen dat aan de legitieme verwachtingen van de burgers wordt voldaan en zowel burgers als het bestuur het voordeel biedt van verbeterde dienstverlening en grotere efficiëntie; overwegende dat aan het recht van burgers van de EU op goed bestuur meer bekendheid moet worden gegeven, onder meer via de daartoe bestemde informatiediensten en –netwerken van de Commissie;
[…]
6. Dienstbaarheid zou een leidend beginsel van het EU-bestuur moeten zijn, hetgeen betekent dat het bestuur in een geest van dienstbaarheid aan de burgers moet handelen, bijvoorbeeld door de burgers van het nodige advies te dienen en hun vragen te beantwoorden, genomen besluiten schriftelijk met redenen te omkleden en hen te informeren over de rechtsmiddelen die hun ter beschikking staan;

[39] HvJ EU 9 maart 2017, C-141/15 (Doux) en HvJ EU 17 juli 2014, gevoegde zaken C-141/12 en C-372/12.

In Europees verband komt het beginsel van dienstbaarheid voor. Het betreft een voorstel voor een resolutie van het Europees Parlement (Resolutie (2012/2024(INI) met aanbevelingen over het bestuursprocesrecht van de Europese Unie. Het dienstbaarheidsbeginsel houdt in dat het bestuur moet proberen de burger te begeleiden, te helpen en van dienst te zijn, te ondersteunen en vriendelijk en beleefd te bejegenen.[40] Het gaat – kort gezegd - om een burgervriendelijke opstelling van het bestuur. In het verlengde daarvan ligt dat de overheid haar bevoegdheden moet toepassen indachtig het recht van een burger op het maken van fouten.

Voor de Nederlandse praktijk biedt een beroep op het dienstbaarheidsbeginsel in onze optiek geen bijzondere meerwaarde. De eerste plaats heeft het dienstbaarheidsbeginsel een bescheiden Europees rechtelijke basis. In de tweede plaats worden op basis van de reeds erkende algemene beginselen van behoorlijk bestuur regelmatig 'burgervriendelijke' uitspraken gedaan.

Afsluiting

De Awb-toolbox geeft een overzicht van de mogelijkheden van de Awb voor het bieden van maatwerk. Het is een eerste stap om bestuursorganen en professionals kennis te laten maken met de juridische ruimte die de Awb biedt voor maatwerk. De toepassing van de Awb-toolbox moet in de uitvoering worden getoetst. De praktijkvoorbeelden en 'best practices' die dat oplevert, kunnen aan de Awb-toolbox - als 'living document' - worden toegevoegd.

[40] NJB 2018/819, AB 2018/90 en AB 2018/58.

Literatuur

- Raad voor het openbaar bestuur, Hoe hoort het eigenlijk. Passend contact tussen overheid en burger, Den Haag: 2014 en https://prettigcontactmetdeoverheid.nl/;
- A. Tollenaar, Het succes van de codificatie van de beleidsregel in de Awb, Netherlands Administrative Law Library 2014;
- Raad voor het openbaar bestuur, Hoe hoort het eigenlijk. Passend contact tussen overheid en burger, Den Haag: 2014;
- Gebruikersonderzoek MijnOverheid. Beleving en beeld MijnOverheid van gebruikers en niet-gebruikers, 2015;
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Weten is nog geen doen, WRR: Den Haag 2017;
- Nationale ombudsman, Hoezo mijnoverheid, 2017;
- Ron van Male, Digitalisering en discretionaire bevoegdheden. Verkenning van rechtsstatelijke grenzen bij het voorbereiden, nemen en bekendmaken van besluiten', in R.J.N. Schlössels, In het nu… wat worden zal. Over toekomstig bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2018;
- M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', RegelMaat 2018, afl. 3;
- Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, Whitepaper Juridische aspecten van AI & machine learning;
- Marlies van Eck, Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming (diss. Tilburg 2018);
- Marlies van Eck, Mark Bovens en Stavros Zouridis, 'Algoritmische toepassing in de democratische rechtsstaat', NJB 2018/2101;
- T. Barkhuysen, 'Het recht om fouten te maken' NJB 2018/819;
- M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', RegelMaat 2018, afl. 3;
- R.J.N. Schlössels, 'In het nu… wat worden zal. Over toekomstig bestuursrecht', Deventer: Kluwer 2018;
- M.J. Vetzo, J.H. Gerards, R. Nehmelman, Algoritmes en grondrechten, Den Haag: 2018;
- Marlies van Eck, Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming (diss. Tilburg 2018);
- Ongevraagd advies van de Raad van State over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, W04.18.0230/I, 31 augustus 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557);
- Brief van 9 oktober 2018 van de Minister voor Rechtsbescherming over Transparantie van algoritmes in gebruik bij de overheid;
- Kamervragen van het lid Den Boer aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het recht zich te vergissen (ingezonden 17 oktober 2018, ah-tk-20182019-302);

- Maurits Ippel, 'De mens als maatstaf voor de regels van het algemene bestuursrecht' Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht 2018/63, p. 393-401;
- Kabinetsreactie inzake advies Raad van state over de effecten van digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, Brief van de Staatssecretaris van BZK aan de Voorzitter van de TK, per 2 november 2018;
- Motie Den Boer en Van der Molen over de mogelijkheden om het recht je te mogen vergissen lokaal in te voeren en eventuele belemmeringen daartoe weg te nemen (Kamerstukken II 2018-19, 35 000, VII, nr. 23);
- Wagenaar/Hoes, 'Eindrapportage Verkenning Regeling (wellicht wet) Maatwerk Multiprobleem Huishoudens, 13 februari 2019.

Rechtspraak

- Hoge Raad 12 april 1978, nrs. 18452, 18464 en 18495, ECLI:NL:HR:1978:AX3264, ECLI:NL:HR:1978:AX2432 en ECLI:NL:HR:1978:AM4447, ECLI:NL:HR:1978:AM4447, ECLI:NL:HR:1978:AX2432;
- ARRvS 1 februari 1988, ECLI:NL:RVS:1988:AH2166, AB 1988/456;
- ABRvS 31 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU1781, AB 2006, 353;
- ABRvS 21 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2131;
- HvJ EU 17 juli 2014, gevoegde zaken C 141/12 en C 372/12;
- CRvB 23 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4416, AB 2015/155;
- Rechtbank Amsterdam 5 november 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:7632;
- ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259;
- HvJ EU 9 maart 2017, C 141/15;
- ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454;
- ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3557, JG 2018/41.