Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw mr. J.J.M. Uitermark
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/JH/RS/bs/ATR3300/2024-U137

Uw referentie

Datum
10 december 2024

Onderwerp
Wet versterking waarborgfunctie Awb

Geachte mevrouw Uitermark,

Tussen 1 februari en 31 juli 2024 vond internetconsultatie plaats over het voorstel voor de *Wet versterking waarborgfunctie Awb*.[1] Op verzoek van uw ministerie adviseert het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) over een latere versie van het wetsvoorstel, omdat de internetconsultatieversie nog geen regeldrukanalyse bevatte. Daarop is besloten om de versie van het wetsvoorstel (met voorlopige regeldrukanalyse) van 21 november 2024 als uitgangspunt te nemen voor de toetsing en advisering door ATR. Omdat de staatssecretaris Justitie en Veiligheid (Rechtsbescherming) medeondertekenaar is, wordt een afschrift van dit advies aan deze bewindspersoon gezonden.

Inhoud

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat naast algemene regels over het bestuursprocesrecht ook maatregelen om de ongelijkheid tussen bestuur en burger te compenseren. Uit ervaringen met onder andere de kinderopvangtoeslagaffaire blijkt dat de Awb die waarborgfunctie niet voldoende waarmaakt. Het wetsvoorstel moet leiden tot betere waarborgen voor de positie van vooral burgers.

Concreet bevat het wetsvoorstel de volgende maatregelen:

a) Het "dienstbaarheidsbeginsel" wordt ingevoerd, inhoudende dat een bestuursorgaan zich dienstbaar moet opstellen bij het uitoefenen van zijn taak.
b) Het evenredigheidsbeginsel wordt uitgebreid: de evenredigheidstoets moet ook plaatsvinden bij besluiten op grond van een gebonden bevoegdheid en/of op grond van een formele wet (en dus niet meer alleen bij discretionaire bevoegdheden en/of lagere regelgeving).

[1] https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1

Contact:
Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG
Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG
info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl
Tel: 070-310 86 66

c) Het motiveringsbeginsel wordt uitgebreid, zodat in de wet wordt vastgelegd dat besluiten begrijpelijk gemotiveerd moeten zijn.
d) De mogelijkheid van eenvoudig herstel van kennelijke fouten in besluiten wordt gecodificeerd.
e) De hoorplicht bij financiële beschikkingen wordt uitgebreid, zodat belanghebbenden vaker moeten worden gehoord bij (voor hen nadelige) financiële besluiten.
f) Het afwijken van beleidsregels kan straks óók in voorziene gevallen als het besluit onevenredig uitpakt voor een betrokkene.
g) De betalingsregelingen bij (bestuursrechtelijke) geldschulden worden toegankelijker.
h) De rechtsmiddelenclausule wordt duidelijker.
i) Een termijnoverschrijding is eerder verschoonbaar, zodat een bezwaar- of beroepschrift minder snel niet-ontvankelijk is.
j) "Passend contact met de overheid", dit behelst een aantal maatregelen om een informele behandelwijze van een geschil met de overheid te bevorderen, zoals eenvoudiger contact met een medewerker van het besluitende bestuursorgaan voorafgaand aan een bezwaarschrift en een informeel contact na indiening van een bezwaarschrift.
k) Tijdens de beroepsprocedure kan de rechter een "burgerlus" gelasten zodat een belanghebbende zijn stelling of beroepsgrond verder kan onderbouwen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Inleidende opmerkingen voorafgaand aan de toets

Het wetsvoorstel heeft tot doel om de overheid te stimuleren besluiten voor burgers begrijpelijker te maken, zich bij de uitvoering van taken meer te verplaatsen in de burger en zich minder formeel op te stellen. De voorgestelde maatregelen zijn op onderdelen ook een reactie op de kinderopvangtoeslagaffaire. Het college onderschrijft het grote belang van het voorkomen van een nieuw en vergelijkbaar overheidsfalen. Volgens het college is een belangrijke factor daarbij een andere houding van de overheid, namelijk een houding waarbij niet het strikt toepassen van regels voorop staat, maar het doel van regelgeving en de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk centraal staat. Daarbij moet meer rekening gehouden worden met de omstandigheden van de burger.

De voorgestelde wijzigingen in de Awb vormen naar verwachting niet een sluitende oplossing voor de geconstateerde problemen. Wel kunnen zij een startpunt vormen voor en een bijdrage leveren aan een andere (hulpvaardiger en dienstbaarder) houding van de overheid. Het college merkt op dat binnen de overheid (binnen bestuursorganen) aandacht gegeven moet worden aan die andere houding (cultuur) zodat het wetsvoorstel, met inachtneming van de hierna te maken opmerkingen en gegeven adviezen, maximaal effectief kan worden in de relatie met (vooral) de burger.

1. Nut en noodzaak

Het wetsvoorstel bevat diverse maatregelen. Het college onderscheidt daarbij maatregelen waarvan a) nut en noodzaak voldoende zijn aangetoond en b) nut en/of noodzaak nog onvoldoende zijn onderbouwd.

Motiveringsbeginsel

Dit beginsel ziet op de motivering van besluiten en het wetsvoorstel beoogt de begrijpelijkheid van de motivering te verbeteren. Het college acht het probleem met de begrijpelijkheid van de motivering voldoende onderbouwd. Het is ook duidelijk dat de gewenste verbetering uitkomst kan bieden. Uit de memorie van toelichting blijkt echter niet op welke wijze de codificatie van de bestaande eis leidt tot een oplossing van het gestelde probleem.

Herstel van kennelijke fouten

Uit de memorie van toelichting blijkt voldoende dat de onbekendheid met het eenvoudig kunnen herstellen van kennelijke fouten een probleem vormt. Daardoor reageren bestuursorganen niet altijd op de (door de wetgever) gewenste wijze op een vraag om herstel. Het leidt ook tot onnodige bezwaarschriftprocedures. Uit de memorie van toelichting blijkt echter niet dat codificatie van deze al bestaande mogelijkheid een oplossing biedt.

Dienstbaarheidsbeginsel

Om bestuursorganen meer alert te maken op hun veronderstelde dienstbare houding, behelst het wetsvoorstel de opname van het 'dienstbaarheidsbeginsel'. Het college onderkent dat dit een goede start is voor een dienstbaarder houding van bestuursorganen. Het merkt daarbij op dat alleen het opnemen van het beginsel in de wet onvoldoende zal zijn om dit beginsel in de praktijk te realiseren. De omslag naar dienstbare bestuursorganen vereist onder meer een dienstbare houding van de ambtenaren en dat vergt concrete maatregelen met betrekking tot de cultuur bij medewerkers die werkzaam zijn bij bestuursorganen. Zonder inzicht in deze maatregelen is onduidelijk of en hoe de cultuuromslag wordt bereikt. Daarmee vormt dit wetsvoorstel een logische, maar niet voldoende stap richting een dienstbare overheid.

1.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken op welke wijze de drie genoemde maatregelen de beschreven problemen wegnemen en het college vraagt daarbij om inzicht in de (aanvullende en concrete) maatregelen om bestuursorganen dienstbaarder te maken.

Een valkuil van het codificeren van beginselen en uitgangspunten is (verdere) juridisering. Het dienstbaarheidsbeginsel is weliswaar abstract, maar zoals de memorie van toelichting al aangeeft, bestaat de mogelijkheid dat het op zichzelf of via andere beginselen toch een (juridische) rol speelt. Bij de uitbreiding van het motiveringsbeginsel en het herstel van kennelijke fouten bestaat eveneens die valkuil. Dat kan leiden tot meer en/of langduriger procedures rond besluiten. In dat kader wijst het college op de diverse uitvoeringstoetsen van bestuursorganen. Daarin is aangegeven dat meer maatwerk betekent dat meer tijd (en geld) moet worden geïnvesteerd in besluitvorming. Definitieve besluitvorming duurt dan langer en doorlooptijden lopen op. Gewenste maatschappelijke ontwikkelingen zoals extra woningbouw en infrastructurele projecten kunnen hierdoor worden vertraagd, maar ook een individuele burger die een bouwproject wil starten, staat dan langer in de 'wachtstand'. Uit de memorie van toelichting blijkt onvoldoende dat deze mogelijke negatieve neveneffecten zijn meegewogen in het wetsvoorstel en welke maatregelen worden getroffen om deze effecten te voorkomen.

1.2 Het college adviseert om in de toelichting in te gaan op het risico van juridisering en langere besluitvormingsprocedures als gevolg van de voorgestelde maatregelen en toe te lichten hoe deze nadelige gevolgen worden voorkomen c.q. beperkt.

Het wetsvoorstel bevat geen evaluatiebepaling. Om de effectiviteit van de maatregelen te kunnen beoordelen, is het nodig dat op termijn een evaluatie plaatsvindt. Zonder evaluatie is een dergelijke beoordeling niet mogelijk. Gelet op het politiek-bestuurlijk en maatschappelijk belang van dit wetsvoorstel ("het voorkomen van overheidsfalen") ligt een evaluatie ook voor de hand.

1.3 Het college adviseert om een evaluatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel.

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel codificeert enkele beginselen. Het college voegt daar aan toe dat het nuttig kan zijn om wettelijk vast te leggen dat bestuursorganen (a) voorkomen dat onnodige gegevens worden uitgevraagd en (b) het beginsel van '*eenmalig uitvragen, meervoudig gebruiken van gegevens*' respecteren. Bij deze onnodige uitvragen kan worden gedacht aan het moeten aanleveren van gegevens uit het register van de Kamer van Koophandel bij het aanvragen van een vergunning. Die gegevens zijn al bekend en het is minder belastend voor de ondernemer als het bestuursorgaan die zelf opvraagt. Ook kan worden gedacht aan het moeten meesturen van een uittreksel uit de Basisregistratie personen (BRP), terwijl het bestuursorgaan zelf inzage heeft in de BRP. Verder kan gegevensuitvraag grievend of kwetsend zijn, bijvoorbeeld wanneer gemeenten bij het beoordelen van een verlengingsaanvraag van een gehandicaptenparkeerkaart vragen naar een medische keuring van mensen die chronisch fysiek gehandicapt zijn.

Het voorkomen van dubbele gegevensuitvragen is kabinetsbeleid en is opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Die hebben echter geen externe (juridisch bindende) werking. Het Europees Parlement werkt aan een Europese variant van de Awb. Daarin wordt voorgesteld dat overheden bij aanvragen administratieve lasten moeten beperken. Het onderwerp heeft dus brede aandacht, maar is (nog) niet opgenomen in regelgeving. Het college ziet meerwaarde in het wettelijk vastleggen van het voorkomen van onnodige gegevensuitvraag in onderhavig wetsvoorstel. Betrokkenen kunnen dan, dankzij de externe werking van de verplichting van bestuursorganen, afdwingen dat geen onnodige gegevensuitvraag plaatsvindt.

2.1 Het college adviseert om in de Awb te bepalen dat bestuursorganen verplicht zijn tot hergebruik van (bij de overheid bekende) gegevens bij dienstverlening en te nemen besluiten over aanvragen van burgers en bedrijven.

Aanbod betalingsregeling

Bestuursorganen die een schuld proberen te verhalen, krijgen met het wetsvoorstel een keuze: óf actief een betalingsregeling aanbieden óf de schuldenaar wijzen op de mogelijkheid van het vragen om een betalingsregeling. Dat laatste vraagt om een actieve houding van de geadresseerde en is meer belastend dan het eerste. In een wetsvoorstel dat 'mensvriendelijker' is, rekening houdt met het soms beperktere doenvermogen van burgers en een actievere houding van bestuursorganen verwacht, ligt het meer voor de hand dat bestuursorganen

verplicht zijn om zélf de betalingsregeling actief aan te bieden. Dit is een eenduidiger en minder belastend alternatief.

2.2 Het college adviseert om bij bestuursrechtelijke geldschulden, bestuursorganen te verplichten tot het aanbieden van een betalingsregeling, tenzij het betreffende bestuursorgaan op inhoudelijke gronden motiveert waarom dit niet mogelijk is.

Motiveringsbeginsel en herstel van kennelijke fouten

Codificatie is niet de enige manier om het probleem van onbegrijpelijke motiveringen op te lossen. Evenmin is codificatie de enige manier om kennis rond het eenvoudige herstel van kennelijke fouten over te brengen. Dat moet ook op andere manieren, zoals met schrijfvaardigheidscursussen voor ambtenaren en door betere informatieverstrekking aan burgers en ambtenaren vanwege het herstellen van kennelijke fouten. Het college voegt daar aan toe dat het herstel van kennelijke fouten onderdeel vormt van de dienstbare houding van een bestuursorgaan. Dat blijkt in de praktijk niet altijd het geval. Daarnaast merkt het college op dat codificatie ook kan leiden tot oneigenlijk gebruik, bijvoorbeeld als veel vaker een beroep wordt gedaan op de mogelijkheid tot herstel van een kennelijke fout, daar waar sprake is van een niet-evidente fout. Dit kan (ook) spelen als de bezwaartermijn van zes weken is verstreken, maar de termijn voor het herstel van kennelijke fouten nog niet. De memorie van toelichting geeft geen inzicht in de wijze waarop mogelijk misbruik wordt voorkomen.

2.3 Het college adviseert om te kiezen voor minder belastende alternatieven waar het gaat om het verbeteren van de motivering en het herstel van kennelijke fouten.

3. Werkbaarheid

Het wetsvoorstel wil bijdragen aan begrijpelijker besluiten voor burgers en een minder formele opstelling van de overheid. Dit kan bijdragen aan de werkbaarheid van regelgeving voor burgers en ondernemers. Bij enkele maatregelen ziet het college mogelijkheden voor verdere verbetering van de werkbaarheid.

Rechtsmiddelenclausule

De voorgestelde wijziging van de rechtsmiddelenclausule is wat het college betreft een stap in de goede richting. De gestelde termijnen van zes weken om bezwaar te maken of beroep in te stellen blijven ongewijzigd. Dat is kort in vergelijking met termijnen in bijvoorbeeld het burgerlijk recht. Dat is ook kort in absolute zin als bijvoorbeeld veel speelt in het leven van de betrokkene. Een werkbaarder alternatief voor burgers en bedrijven is om de bezwaartermijnen te verlengen. In het burgerlijke rechtsverkeer, bijvoorbeeld bij een beslissing van een bank, gelden voor klanten veel langere verjaringstermijnen (vijf jaar). Uitsluitend bij beslissingen van bestuursorganen wordt de bezwaartermijn, en daarna de toegang tot de rechter, beperkt tot zes weken na dagtekening van de beslissing. Het college ziet hier ruimte voor verdere versterking van de waarborgfunctie van de Awb.

3.1 Het college adviseert om bezwaartermijnen bij financiële beschikkingen zonder derde-belanghebbenden te verlengen.

Digitale beschikbaarheid informatie bij besluiten

Het wetsvoorstel bevat een maatregel waardoor belanghebbenden kennis kunnen nemen van de stukken die hebben geleid tot een bepaald besluit. Het college beoordeelt dat positief, omdat dan niet meer eerst bezwaar hoeft te worden gemaakt, alvorens de stukken worden ingezien.

De nu gekozen wijze van kennisname vereist echter dat de betrokkene afreist naar een locatie en mogelijk te maken krijgt met openingstijden van die locatie. Dat lijkt voor burgers en bedrijven minder werkbaar dan het (digitaal) toesturen of integraal ontsluiten van de betreffende stukken. Beter werkbaar is ook om bij de digitale bekendmaking van een besluit direct een link toe te voegen naar de beschikbare stukken. De memorie van toelichting geeft aan dat de nu voorgestelde maatregel aansluit op de huidige werkwijze van het inzien van stukken tijdens de bezwaarschriftenprocedure, maar uit de memorie van toelichting blijkt niet waarom niet is gekozen voor de ogenschijnlijk betere werkbare variant van het sturen van stukken, dan wel het digitaal beschikbaar stellen daarvan.

3.2 Het college adviseert om bestuursorganen te verplichten tot het digitaal beschikbaar stellen van de stukken.

Verschoonbaarheid te laat indienen bezwaar- en beroepschrift

Een te laat ingediend bezwaarschrift kan op grond van het wetsvoorstel eenvoudiger ontvankelijk worden verklaard. Dat is voor de bezwaarde positief, maar kan voor anderen negatief uitpakken. Een vergunninghouder bijvoorbeeld heeft immers minder snel duidelijkheid over de formele rechtskracht van diens gevraagde vergunning. Dit betekent dat soms langer onduidelijkheid bestaat over het mogen starten van een woningbouwproject of het starten van de aanleg van een nieuwe weg of spoorverbinding. Daarmee lopen dergelijke projecten wellicht vertraging op als gevolg van deze wijziging. Uit de memorie van toelichting blijkt niet hoe dit risico is meegewogen bij de voorgenomen wijziging om de rechtsbescherming van burgers te versterken.

3.3 Het college adviseert om in te gaan op het risico van vertragingen van projecten als gevolg van de nieuwe ontvankelijkheidsbepalingen.

Begrijpelijkheid motivering

Het wetsvoorstel codificeert de vereiste begrijpelijkheid van motivering van besluiten. In de memorie van toelichting is daaraan toegevoegd de begrijpelijkheid van de besluiten zelf en de begrijpelijkheid van overheidsbrieven. Het wetsvoorstel zelf bevat daarover geen bepalingen. Het college geeft in overweging om dit alsnog expliciet op te nemen. Evenmin bevat het wetsvoorstel bepalingen over de begrijpelijkheid van de bekendmakingen van besluiten. Die bekendmakingen kunnen onduidelijk zijn: bijvoorbeeld als vermeld is dat "een constructieve voorziening wordt getroffen". Het is dan voor eventueel belanghebbenden niet inzichtelijk wat er gebeurt en waartegen bezwaar open staat. Het wetsvoorstel laat deze praktijk onveranderd. In het licht van het versterken van de waarborgfunctie van de Awb is dat wat het college betreft voor verbetering vatbaar.

Verder blijkt in de praktijk dat bekendmakingen van verleende vergunningen regelmatig erg laat worden gepubliceerd. Burgers en bedrijven kunnen daar dan kennis van nemen, maar feitelijk niet altijd tijdig bezwaar maken, omdat de activiteit waarvoor de vergunning is verleend op heel korte termijn plaatsvindt of soms zelfs al heeft plaatsgevonden. De rechtsbescherming komt dan het in het geding: bijvoorbeeld bij een evenementenvergunning die een week voor een gepland evenement wordt gepubliceerd. Dat kan enkel nog met een bezwaarschrift plus voorlopige voorziening bij de rechter worden aangevochten, wat complexer is dan een enkel bezwaarschrift. Daadwerkelijke rechtsbescherming is meer gegarandeerd bij tijdige besluitvorming en publicatie. Hetzelfde geldt bij ondernemers die kort tevoren worden geïnformeerd over bijvoorbeeld wegwerkzaamheden rond hun winkelpand. Dan is anticiperen

op de mogelijke gevolgen evenmin goed mogelijk. Een wetsvoorstel dat strekt tot verbetering van de waarborgfunctie van de Awb bevat volgens het college daarom ook bij voorkeur een bepaling over het tijdig en duidelijk bekend maken van besluiten.

3.4 Het college adviseert om bestuursorganen te verplichten tot het begrijpelijk beschrijven van activiteiten in bekendmakingen met klare taal en tot het tijdig publiceren van die bekendmakingen.

4. Gevolgen regeldruk

Daar waar in de consultatieversie van het wetsvoorstel een regeldrukanalyse nog ontbrak, is deze in november 2024 op onderdelen kwalitatief en kwantitatief uitgewerkt. Het college betreurt het ontbreken van de regeldrukanalyse in de consultatieversie van het wetsvoorstel. Gelet op de inhoud en doelstellingen van het wetsvoorstel was het volgens ATR passend geweest als deze analyse wel in de openbare consultatieversie was opgenomen. Dit had externe partijen beter in staat gesteld (gericht) kennis te nemen van het voorstel en de te verwachten impact, en om daar gericht op te kunnen reageren.

Conform de afspraak heeft ATR de versie van november 2024 als uitgangspunt genomen voor de (regeldruk)toets. In deze versie is een kwalitatieve en ten dele kwantitatieve analyse opgenomen van de regeldrukeffecten. Bij enkele onderdelen merkt de toelichting op dat, volgens de formele definitie van regeldruk, geen sprake zal zijn van regeldrukeffecten. Bijvoorbeeld omdat de wijzigingen betrekking hebben op het procesrecht, én het procesrecht niet valt onder deze definitie. Het college volgt bij de regeldruktoets de formele definities zoals uitgewerkt in het Handboek meting regeldrukkosten. Het merkt daarbij op dat sommige wijzigingen in het voorstel, naar de formele definitie van regeldruk, geen regeldrukeffecten zullen hebben. Voor burgers en bedrijven kunnen wel merkbare (regeldruk)verzwaringen of verlichtingen optreden.

Het college benadrukt dat onverplichte handelingen, zoals het aanleveren van extra bescheiden of het antwoord geven op vragen tijdens de hoorplicht van bestuursorganen om de succeskans te vergroten, worden beschouwd als regeldruk. Dat speelt in ieder geval bij toepassing van het dienstbaarheidsbeginsel, het verruimde evenredigheidsbeginsel, de hoorplicht en de verruimde regeling van betalingsregelingen. Regeldruk is niet per definitie onwenselijk. Indien het leidt tot betere besluitvorming, een betere rechtspositie van de burger of ondernemer, dan kan regeldruk nuttig zijn. Om een goede afweging te kunnen maken van de hoeveelheid regeldruk in relatie tot de gewenste doelen (een "evenredige verhouding" in de woorden van de memorie van toelichting) is van belang om enerzijds de omvang van de regeldruk te weten en anderzijds de doelen concreet te hebben.

Het college merkt verder op dat verplichtingen die zich richten tot bestuursorganen, niet enkel gevolgen hebben voor die bestuursorganen maar ook voor betrokkenen. Voor zover bestuursorganen hun motivering daadwerkelijk begrijpelijker maken, kan de uitbreiding van het motiveringsbeginsel leiden tot minder regeldruk voor burgers en bedrijven. Zij nemen dan immers eenvoudiger kennis van de redenen van het besluit en zijn dus minder tijd kwijt aan het begrijpen van het besluit. De mogelijkheid voor het bestuursorgaan om een termijnoverschrijding eerder verschoonbaar te achten, levert extra regeldruk op. De memorie van toelichting beschrijft die deels, namelijk als extra regeldruk om nader te onderbouwen dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is, maar dat is slechts een deel van de extra regeldruk. Als het te laat ingediende bezwaarschrift inhoudelijk wordt behandeld, dan levert dat extra

regeldruk op, omdat de bezwaarde in de regel dan uitgenodigd wordt om het bezwaarschrift nader toe te lichten.

De toelichting bij het wetsvoorstel heeft een inschatting van de regeldrukgevolgen in beeld gebracht met behulp van twee casusposities. Naar het oordeel van ATR zijn deze twee casusposities, inclusief kwantitatieve onderbouwing, te smal om een voldoende idee te geven van de aanzienlijke reikwijdte van de gevolgen van het wetsvoorstel en de (maatschappelijke) impact die het teweeg zal brengen. Voor onderbouwde besluitvorming over het wetsvoorstel is een nadere kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de regeldrukgevolgen volgens het college daarom noodzakelijk. Het college onderkent dat gegeven de aard en inhoud van het voorstel de uitwerking van een exacte kwantitatieve analyse lastig kan zijn. Om deze reden geeft het college in overweging te werken met gerichte bandbreedtes of met scenario's. Voor het gewenste inzicht in de regeldrukeffecten van het voorstel is het in ieder geval belangrijk dat per maatregel en voor het wetsvoorstel als geheel inzichtelijk wordt gemaakt wat bij benadering:

a. de omvang is van de relevante doelgroep. Hoeveel burgers, ondernemers en/of professionals krijgen naar verwachting te maken met de wijzigingen?
b. de frequentie is waarmee de wijzigingen optreden: hoeveel beschikkingen en besluiten worden bijvoorbeeld jaarlijks gegeven waarvoor de maatregelen in het wetsvoorstel gevolgen zullen hebben?
c. de toe- en/of afname is in tijdsbesteding en kosten voor burgers, bedrijven en professionals ten opzichte van de huidige situatie.

Het college merkt aanvullend op dat de gevraagde regeldrukanalyse niet alleen tot doel heeft inzicht te geven in de regeldrukeffecten om daarmee onnodige regeldruk te voorkomen. De analyse biedt ook de mogelijkheid om gerichter inzicht te geven in de (omvang van) positieve impact van het wetsvoorstel.

4.1 Het college adviseert om conform de Rijksbrede methodiek de regeldrukgevolgen van de wijzigingen nader kwalitatief én kwantitatief te beschrijven in de toelichting bij het wetvoorstel en de bovengenoemde vragen daarbij te beantwoorden.

De memorie van toelichting geeft aan dat de regeldrukeffecten van de wijzigingen die te maken hebben met de bezwaarschriftenprocedure, buiten het bestek van dit wetsvoorstel vallen en daarom niet in kaart hoeven te worden gebracht. De redenering is volgens het wetsvoorstel dat uit het Handboek meting regeldrukkosten volgt dat lasten van bezwaar dienen te worden toegerekend aan de bijzondere wetgeving waaruit het besluit in primo voortvloeit. Het college deelt deze interpretatie slechts ten dele. Als in een nieuwe of wijzigende bijzondere wet een bezwaarprocedure wordt geregeld (bijvoorbeeld bij een nieuw type vergunning), kan de regeldruk van de bijbehorende bezwaarprocedure (logischerwijs) worden toegerekend aan de bijzondere wet. Dit ligt volgens het college anders bij de toerekening van regeldrukeffecten bij bezwaarprocedures als het gaat om generieke wijzigingen die zien op (in beginsel) alle bezwaarprocedures, bijvoorbeeld via een wijziging over de bezwaarprocedure in de Awb. Het wetvoorstel bevat een aantal wijzigingen die betrekking hebben op de bezwaarschriftenprocedure. Volgens het college is het dan noodzakelijk dat de regeldrukeffecten van die wijzigingen in beeld worden gebracht bij het wetsvoorstel dat de wijziging regelt. Dit maakt het mogelijk om bij de besluitvorming over dit wetsvoorstel de regeldrukeffecten die volgen uit de voorgenomen maatregelen, te beoordelen en te wegen. Aanvullend merkt het

college op dat het wetsvoorstel deze analyse ten dele al maakt bij de bevordering van de informele afdoening (dan wel voorkoming) van bezwaarprocedures.

4.2 Het college adviseert om de tijd en kosten van de (generieke) wijzigingen in de bezwaarschriftenprocedure te kwalificeren als regeldruk en als zodanig (kwalitatief en kwantitatief) uit te werken in de toelichting.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel van het college ten aanzien van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb:

Het wetsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat het dictum geen uitspraak is over de noodzaak van (aanvullende) overheidsinterventie om overheidsfalen te voorkomen en een te rigide toepassing van regels tegen gaan. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de toelichting aanvulling behoeft, alvorens besluitvorming op onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder gaat het daarbij om de onderbouwing van nut en noodzaak van enkele specifieke maatregelen in het wetsvoorstel (waaronder het dienstbaarheidsbeginsel) en de analyse van ongewenste neveneffecten, zoals juridisering. Daarbij speelt ook een rol dat de regeldrukanalyse nog onvolledig is. Aanvulling van het wetsvoorstel en de toelichting is volgens het college extra belangrijk gelet op het grote maatschappelijke belang van een meer responsieve overheid en de bescherming van de rechtspositie van burgers en bedrijven.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in de toelichting bij het besluit wordt toegelicht op welke wijze u met de voorgenoemde adviespunten rekening hebt gehouden. Indien het voorstel naar aanleiding van de consultatiefase en het ATR-advies (ingrijpend) wijzigt, verzoekt het college u om het aangepaste voorstel aan ATR toe te sturen, opdat het college kan beoordelen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris