

# MASTER'S THESIS

## Dienstbaarheid en doelmatigheid op de weegschaal Op zoek naar de balans met de Wet versterking waarborgfunctie Awb

Rubingh, C.M.A. (Charlotte)

**Award date:**

2024

**Awarding institution:**

Department of Public Law

[Link to publication](#)

**General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

**Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[pure-support@ou.nl](mailto:pure-support@ou.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 04. Dec. 2024

**Open Universiteit**  
[www.ou.nl](http://www.ou.nl)



# Dienstbaarheid en doelmatigheid op de weegschaal

Op zoek naar de balans met de Wet versterking waarborgfunctie Awb



Wat zijn de effecten van de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 6:7 en 6:11 uit het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb in combinatie met de voorgestelde wijziging van het evenredigheidsbeginsel, op de belangen van individuele belanghebbenden, en in hoeverre zijn deze wijzigingen verenigbaar met het dienen van het algemeen belang?

---

Student: mw. C.M.A. (Charlotte) Rubingh  
Het studentnummer: 852329667  
Cursuscode: RM9906  
Begeleider: mw. mr. dr. E. Hardy  
Examinator: mw. mr. dr. C.L.G.H. Albers  
Aantal woorden: 13.464  
Datum: 24 mei 2024

---

## Samenvatting

Er is een groeiende behoefte aan meer transparantie en betere communicatie tussen overheid en burgers. Om een meer mensgericht bestuursrecht te verwezenlijken, is het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb in het leven geroepen. Het wetsvoorstel beoogt o.a. een verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn uit artikel 6:7 Awb, een versoepeling van artikel 6:11 Awb en een aanpassing van het evenredigheidsbeginsel.

Het doel van dit onderzoek is achterhalen wat de effecten zijn van de voorgestelde wijzigingen in combinatie met de voorgestelde wijziging van het evenredigheidsbeginsel, op de belangen van individuele belanghebbenden, en in hoeverre deze wijzigingen verenigbaar zijn met het dienen van het algemeen belang. Dat vraagstuk is in de literatuur namelijk nog niet aan de orde gekomen.

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is literatuur- en jurisprudentieonderzoek verricht. Daaruit is gebleken dat hoewel de wijzigingen voordelen met zich meebrengen wat betreft o.a. evenwichtigheid van besluiten en meer maatwerk, de voorgestelde wijzigingen samen kunnen leiden tot een onevenredige situatie waarbij de nadruk op de individuele belangen mogelijk ten koste gaat van het algemeen belang en de efficiëntie van het bestuur(srechtelijke) systeem. Op basis hiervan wordt aanbevolen om bepaalde wijzigingen te heroverwegen.

## Trefwoorden

- Wet versterking waarborgfunctie Awb
- Burgerperspectief
- Bezwaar- en beroepstermijn
- Evenredigheidsbeginsel
- Balans tussen algemeen belang en individuele belangen
- Dienstbaarheidsbeginsel

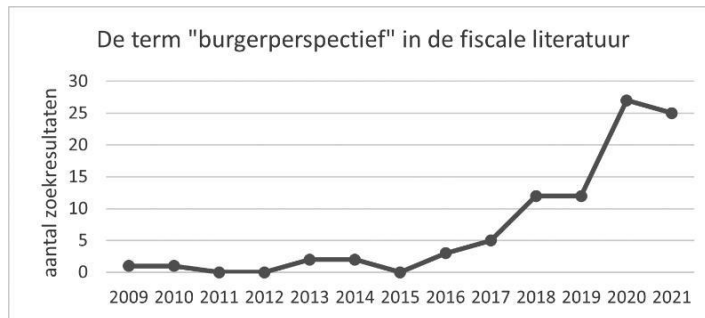
## Inhoudsopgave

INLEIDING.....	4
AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK.....	4
AFBAKENING.....	4
RELEVANTIE .....	5
PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN .....	5
METHODOLOGIE.....	5
1. EEN INTRODUCTIE TOT HET WETSVORSTEL WET VERSTERKING WAARBORGFUNCTIE AWB .....	7
1.1 INTRODUCTIE .....	7
1.2 DE OPKOMST VAN RESPONSIVITEIT IN HET BESTUURSRECHT .....	7
1.3 HET DIENSTBAARHEIDSBEGINSEL .....	8
1.4 DE WIJZIGINGEN .....	9
1.5 NASLAG .....	10
2. DE WIJZIGING VAN DE BEZWAAR- EN BEROEPSTERMIJN UIT ARTIKEL 6:7 AWB.....	11
2.1 INTRODUCTIE .....	11
2.2 HET HUIDIGE ARTIKEL 6:7 AWB.....	11
2.3 DE VOORGESTELDE WIJZIGING.....	12
2.4 DE MOGELIJKE IMPACT VAN DEZE WIJZIGING .....	12
3. DE VERSOEPELING VAN DE VERSCHOONBAARHEID UIT ARTIKEL 6:11 AWB.....	14
3.1 INTRODUCTIE .....	14
3.2 HET HUIDIGE ARTIKEL 6:11 AWB.....	14
3.3 ONTWIKKELINGEN IN DE LITERATUUR EN JURISPRUDENTIE.....	15
3.4 DE VOORGESTELDE WIJZIGING.....	16
3.5 DE MOGELIJKE IMPACT VAN DEZE WIJZIGING .....	17
4. DE AANPASSING VAN HET EVENREDIGHEIDSBEGINSEL UIT HET TWEEDE LID VAN ARTIKEL 3:4 AWB .....	18
4.1 INTRODUCTIE .....	18
4.2 HET HUIDIGE EVENREDIGHEIDSBEGINSEL UIT 3:4 AWB.....	18
4.3 DE VOORGESTELDE WIJZIGING.....	19
4.4 DE MOGELIJKE IMPACT VAN DEZE WIJZIGING .....	20
5. DE BALANS TUSSEN EEN MENSGERICHT AWB EN DE BEHARTIGING VAN HET ALGEMEEN BELANG .....	22
5.1 INTRODUCTIE .....	22
5.2 EEN KORTE TERUGBLIK OP DE VOORGAANDE HOOFDSTUKKEN .....	22
5.3 DE BETEKENIS VAN DE WIJZINGEN VOOR DE BELANGEN VAN HET INDIVIDU .....	23
5.4 DE BETEKENIS VAN DE WIJZINGEN VOOR HET ALGEMEEN BELANG EN DE RECHTSPRAKTIJK .....	24
5.5 DE EVENREDIGHEID VAN DE WIJZIGINGEN .....	25
5.6 AANBEVELINGEN.....	26
CONCLUSIE .....	28
LITERATUURLIJST .....	30

## Inleiding

### Aanleiding van het onderzoek

De Nationale Ombudsman roept het al jaren: “*De overheid moet dienstbaarder zijn!*” In verschillende oordelen van de Ombudsman wordt de overheid als ‘onbegrijpelijk’ bestempeld,<sup>1</sup> wordt er benoemd dat het vertrouwen tussen burger en overheid onder druk staat,<sup>2</sup> dat de burger beter verdient,<sup>3</sup> en dat er naar burgers geluisterd dient te worden en de overheid vaker met ze in gesprek moet gaan.<sup>4</sup> De roep om meer burgerperspectief houdt het juridische discours dan ook al jaren bezig, met een forse toename in 2019, vanwege de toeslagenaffaire.



Zoekresultaten van de term 'burgerperspectief' in de fiscale literatuur.<sup>5</sup>

Duizenden gedupeerden, geldschulden en uithuisplaatsingen; de overheid doet er nog steeds alles aan om de gedupeerden zoveel mogelijk tegemoet te komen en te ondersteunen,<sup>6</sup> maar er kan gesteld worden dat het vertrouwen in de overheid een forse en vrijwel onherstelbare deuk heeft opgelopen. Sindsdien doet de overheid er alles aan om zich transparanter op te stellen en het burgerperspectief meer in acht te nemen in het beleid; iets dat wordt aangemoedigd vanuit de literatuur en jurisprudentie. Het bestuurlijke proces is er immers eentje dat bestempeld kan worden als bureaucratisch waarbij burgers van het kastje naar de muur worden gestuurd. De overheid beoogt hier verandering in te brengen door het bestuursrecht responsiever te maken met meer oog voor het burgerperspectief. Een eerste stap is het in consultatie zijnde wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. Dit wetsvoorstel moet zorg dragen voor een meer mensgerichte Awb, met ruimte voor maatwerk waarbij de overheid zich responsiever opstelt. Er moet een balans worden gevonden tussen de menselijke maat enerzijds en de behartiging van het algemeen belang en daarmee de uitvoerbaarheid voor het bestuur anderzijds,<sup>7</sup> en dat is precies waar dit onderzoek over zal gaan.

### Afbakening

Het wetsvoorstel introduceert een nieuw beginsel, namelijk het dienstbaarheidsbeginsel, en beoogt daarnaast een aantal artikelen te wijzigen in de Awb. Ter afbakening van dit onderzoek beperk ik mij tot een deel van de wijzigingen uit het wetsvoorstel. De volgende onderdelen zullen aan de orde komen: het nieuw geïntroduceerde dienstbaarheidsbeginsel, de beoogde verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn van zes naar dertien weken, de verruiming van artikel 6:11 Awb, waardoor verschoonbaarheid sneller kan worden aangenomen na een termijnoverschrijding, en een wijziging

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33539, nr. 1

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33172, nr. 1

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35743 nr. 2

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36325, nr. 2

<sup>5</sup> Cramwinckel, in: *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context*, aant. 2.2.4 Het 'burgerperspectief' in het juridisch discours.

<sup>6</sup> [www.nji.nl/toeslagenaffaire](http://www.nji.nl/toeslagenaffaire).

<sup>7</sup> Bijlage 2 bij Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 2, pg. 3 (MvT).

van het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4 Awb, waarmee kan worden afgeweken van een gebonden bevoegdheid.

### Relevantie

Zoals hiervoor al genoemd is het burgerperspectief en alles wat daaronder valt, een zeer actueel onderwerp in het juridische discours en dat is het al jaren. In de juridische literatuur is veel te vinden over soortgelijke begrippen en de richting die overheid op wil met het wetsvoorstel, en dan met name over de losse wijzigingen. Met dit onderzoek wil ik aan de bestaande literatuur bijdragen door te onderzoeken wat juist de impact is van de voorgestelde wijzigingen bij elkaar. Volgens het wetsvoorstel moet er immers een balans worden gevonden tussen de menselijke maat enerzijds en de behartiging van het algemeen belang en daarmee de uitvoerbaarheid voor het bestuur anderzijds,<sup>8</sup> en of dat haalbaar is met dit wetsvoorstel is in de literatuur nog niet aan de orde gekomen.

### Probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek is ter beantwoording van de volgende probleemstelling:

*Wat zijn de effecten van de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 6:7 en 6:11 uit het Wetsvoorstel wet versterking waarborgfunctie Awb in combinatie met de voorgestelde wijziging van het evenredigheidsbeginsel, op de belangen van individuele belanghebbenden, en in hoeverre zijn deze wijzigingen verenigbaar met het dienen van het algemeen belang?*

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden, is het onderzoek onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. Een introductie tot het Wetsvoorstel wet versterking waarborgfunctie Awb. Wat zijn de doelen en intenties?
2. Hoe heeft de voorgestelde wijziging van artikel 6:7 impact op de rechten en belangen van individuele belanghebbenden en welke specifieke veranderingen zouden op kunnen treden in de praktijk?
3. In hoeverre vergemakkelijken de aanpassingen in artikel 6:11 de mogelijkheid voor belanghebbenden om termijnoverschrijdingen te verschoonbaar te maken, en wat is de impact op de efficiëntie en snelheid van bestuursrechtelijke procedures?
4. Wat zijn de gevolgen van de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4, lid 2) voor de bevoegdheden van bestuursorganen en hun vermogen om af te wijken van gebonden bevoegdheden, met name in situaties waarin individuele rechten en het algemeen belang op gespannen voet staan?
5. In welke mate kunnen de voorgestelde wijzigingen in artikel 6:7, artikel 6:11 en het evenredigheidsbeginsel in combinatie een meer evenwichtige bescherming bieden aan zowel individuele belangen als het algemeen belang, en wat zijn de kritiekpunten en aanbevelingen in de literatuur met betrekking tot deze aspecten?

### Methodologie

Zonder een begrip van de doelen en intenties van het wetsvoorstel is het moeilijk om de voorgestelde wijzigingen te beoordelen en te begrijpen waarom ze worden voorgesteld. Het helpt om te begrijpen waarom de wijzigingen in de genoemde artikelen samen worden voorgesteld en of deze samenhang noodzakelijk is. De eerste deelvraag legt middels literatuuronderzoek de basis voor de rest van het onderzoek, in hoofdstuk 1. De tweede deelvraag richt zich in hoofdstuk 2 op een specifieke wijziging in de wet die de termijnen voor belanghebbenden beïnvloedt. Het is cruciaal om te begrijpen hoe deze wijziging hun rechten en belangen beïnvloedt, omdat termijnen vaak van vitaal belang zijn bij juridische processen en het uitoefenen van rechten. Dit heeft directe gevolgen voor de toegang tot de rechter en de rechtvaardigheid van administratieve procedures. Om de huidige situatie in kaart te

---

<sup>8</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 2, pg. 3 (MvT)*.

brengen, met de knelpunten, zal ik jurisprudentieonderzoek verrichten. Het is namelijk belangrijk om te onderzoeken of en hoe vaak het voorkomt dat de huidige termijn te kort is, en in welke situaties. Verder zal ik literatuuronderzoek verrichten. Ten derde is het onderzoeken van de wijzigingen in artikel 6:11 Awb essentieel omdat dit artikel betrekking heeft op de mogelijkheid om termijnoverschrijdingen verschoonbaar te maken. Dit is van belang voor belanghebbenden om hun rechten te beschermen. Bovendien heeft dit invloed op de efficiëntie en snelheid van juridische procedures, wat van invloed kan zijn op de rechtsgang en het beheer van zaken door bestuursorganen. Wanneer is een termijnoverschrijding nu verschoonbaar en wanneer op grond van het wetsvoorstel? Het is belangrijk om dat in kaart te brengen, middels jurisprudentie- en literatuuronderzoek in hoofdstuk 3. Voor de vierde deelvraag wordt er onderzocht in hoofdstuk 4 wat de gevolgen zijn van de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel. Het evenredigheidsbeginsel speelt een cruciale rol in het bestuursrecht en het waarborgen van de juiste balans tussen individuele rechten en het algemeen belang. Het wetsvoorstel beoogt met de wijziging van het evenredigheidsbeginsel het mogelijk te maken dat besluiten die gebaseerd zijn op een dwingende bevoegdheid in een wet in formele zin, óók kunnen worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Dit geldt dus ook voor de bezwaartermijn. Daarom is het van belang om de huidige en de toekomstige invulling van het evenredigheidsbeginsel uiteen te zetten en te onderzoeken waarom deze wijziging noodzakelijk is. Dit geschiedt op basis van literatuuronderzoek. Ook de vijfde deelvraag zal ik beantwoorden op basis van literatuuronderzoek en op grond van al het voorgaande mijn eigen kritiekpunten en aanbevelingen formuleren.

De voor dit onderzoek relevante jurisprudentie en literatuur zijn bijgehouden tot en met 30 maart 2024. Latere publicaties zijn niet meer verwerkt.

## Hoofdstuk 1

### Een introductie tot het Wetsvoorstel wet versterking waarborgfunctie Awb

#### 1.1 Introductie

Al decennia lang staat het vertrouwen in de wetgeving, uitvoering en rechtspraak in de belangstelling van juristen, volgens Van den Bosch en Brenninkmeijer.<sup>9</sup> Meer specifiek hoe dat vertrouwen vergroot kan worden, en dat vertrouwen noodzakelijk is voor effectieve wet- en regelgeving.<sup>10</sup> Het algemene vertrouwen in de overheid liep een forse deuk op in 2019: het jaar van de toeslagenaffaire. Rond de zestigduizend kinderen zijn tussen 2005 en 2019 hierdoor geraakt. Duizenden euro's werden onterecht teruggevorderd, met alle gevolgen van dien zoals geldschulden en zelfs uithuisplaatsingen van kinderen. De overheid doet er nog steeds alles aan om de gedupeerden zoveel mogelijk tegemoet te komen en te ondersteunen.<sup>11</sup> Er kan echter gesteld worden dat het vertrouwen in de overheid nooit helemaal hersteld is sinds de toeslagenaffaire en dat zelfs iedere overheidshandeling sindsdien onder een vergrootglas wordt gelegd. Een voorbeeld hiervan is de periode van wantrouwen tijdens de coronapandemie.<sup>12</sup>

Vanwege het voorgaande, het (gebrek aan) vertrouwen in het overheidshandelen en de toenemende druk op het overheidsoptreden,<sup>13</sup> is op 20 januari 2023 de pre-consultatie versie van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (hierna: het wetsvoorstel) aangeboden door minister Bruins Slot en gepubliceerd.<sup>14</sup> Het wetsvoorstel is op 1 februari 2024 in consultatie gegaan.

In dit hoofdstuk zal ik ter introductie beginnen met de uiteenzetting van de aanleiding van het wetsvoorstel, namelijk de opkomst van responsiviteit in het bestuursrecht. Dit is te lezen in paragraaf 1.2. Daarna zal in paragraaf 1.3 het nieuw geïntroduceerde dienstbaarheidsbeginsel worden behandeld. Voorts zal in paragraaf 1.4 een aantal concrete wetswijzigingen worden besproken die relevant zijn voor dit onderzoek, namelijk de aanpassing van de bezwaartermijn uit artikel 6:7 Awb en de verschoonbaarheid van de overschrijding daarvan uit artikel 6:11 Awb, en tot slot zal er samengevat een kort vooruitzicht worden besproken in paragraaf 1.5.

#### 1.2 De opkomst van responsiviteit in het bestuursrecht

Een gebrek aan vertrouwen in het overheidshandelen heeft de vraag opgeroepen of het (bestuurs)recht wel voldoende waarborgen biedt om iets als de toeslagenaffaire in de toekomst te voorkomen,<sup>15</sup> en of die waarborgen voldoende te begrijpen zijn voor de burger. De 'menselijke maat' is dan ook een begrip dat veelvuldig terugkomt in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel: *"Een belangrijke opgave is het herstellen van het vertrouwen in de overheid. (...) gewerkt wordt aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is. Wetten en regels moeten worden beoordeeld op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid."*<sup>16</sup> In 1965 was dit nog ondenkbaar. Zo blikt Scheltema terug op zijn tijd als wetgevingsjurist en stelt hij dat goede wetgeving toen betekende dat die goed werd ontvangen in de wereld van juristen, en de kwestie wat dat dan betekende voor de burger werd gezien als een onbelangrijke vraag.<sup>17</sup>

De tijden zijn inmiddels veranderd en een responsief bestuursrecht is al jaren in opkomst. Voor de jurist is het een al dan niet logisch gegeven dat in het bestuursrecht ervan uit wordt gegaan dat de burger tegenover de 'almachtige' overheid staat. Het bestuursrecht biedt dan ook waarborgen om de burger daarin tegemoet te komen. Onvoldoende, zo bleek al in 2017 uit een rapport van de

---

<sup>9</sup> Van den Bosch & Brenninkmeijer 2012.

<sup>10</sup> Raad voor het openbaar Bestuur 2011 .

<sup>11</sup> [www.nji.nl/toeslagenaffaire](http://www.nji.nl/toeslagenaffaire).

<sup>12</sup> Van Bochove, El Farisi & Rusinovic 2022.

<sup>13</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, pg. 1 (MvT).

<sup>14</sup> Bijlage 1 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2.

<sup>15</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, pg. 1 (MvT).

<sup>16</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, pg. 1 (MvT).

<sup>17</sup> Scheltema 2019.



Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).<sup>18</sup> Uit het rapport komt naar voren dat wetgever en overheid uitgaan van een onrealistisch beeld van de burger, waardoor de wetgever onrealistische verwachtingen heeft of onrealistische eisen stelt. Het burgerperspectief dient daarom meer bij het wetgevingsproces te worden betrokken, hoewel het volgens Schlössels gaat om een omvattend en daardoor ongrijpbaar begrip. Als overheidsfunctionarissen een reëel beeld hebben van ‘die andere partij’, met meer mensenkennis, inlevingsvermogen en laagdrempelige juridische instructies kan er echter al een groot verschil worden gemaakt.<sup>19</sup> Hulst, Marseille en Steenhagen stellen<sup>20</sup> dat *“het burgerperspectief voortkomt uit het besef dat de burger er niet voor de overheid is, maar de overheid voor de burger, dat het doel van het burgerperspectief is dat beslissingen van de overheid als rechtvaardig worden aanvaard en dat – heel concreet – het burgerperspectief vergt dat de overheid passende ondersteuning biedt aan burgers in hun contact met de overheid en dat in de besluiten die ze neemt zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan betrokken belangen.”*<sup>21</sup>

Een responsief bestuursrecht met oog voor het burgerperspectief is al één van de uitgangspunten van de Awb en daarom zijn er al verschillende waarborgen opgenomen ter ongelijkheidscompensatie. De overheid tracht de burger met die waarborgen voldoende tegemoet te komen. Maar de Awb houdt volgens het wetsvoorstel onvoldoende rekening met de individuele situatie van de burger en wat er op die grond van hem of haar mag worden verwacht.<sup>22</sup> Een meer mensgerichte Awb is daarom het doel, waarbij de burger bijvoorbeeld meer ruimte krijgt om fouten te herstellen omdat er niet meer wordt uitgegaan van een altijd rationeel handelende burger met kennis van de hele Awb. Er kunnen omstandigheden spelen waardoor de burger niet op tijd een bezwaarschrift heeft kunnen indienen, of dat het bezwaarschrift door die omstandigheden niet volledig is. De overheid dient daar responsiever mee om te gaan. Daar tegenover staat dat het realistische ‘bestuursbeeld’ niet uit het oog moet worden verloren.

### 1.3 Het dienstbaarheidsbeginsel

Vanwege het voorgaande, introduceert het wetsvoorstel een nieuwe algemene bepaling in de Awb, het dienstbaarheidsbeginsel in artikel 2:4a: het bestuur wordt daarmee verplicht zich dienstbaar op te stellen bij de uitoefening van zijn taak.<sup>23</sup> Voor dit onderzoek is het van belang om dit nieuwe beginsel te belichten, omdat de wetgever de voorgenoemde doelen en intenties van het wetsvoorstel wenst te verankeren met dit begrip. Ik verwacht dat dit dienstbaarheidsbeginsel een overkoepelende norm zal vormen met daarin alle andere beoogde wijzigingen van de Awb. Het is daarom van belang om dit beginsel mee te nemen in het onderzoek en om bij de beantwoording van de probleemstelling te beoordelen of de wijzigingen ook voldoen aan het dienstbaarheidsbeginsel.

De memorie van toelichting laat niet veel los over het nieuwe beginsel, maar stelt dat dienstbaarheid betekent dat het bestuur de burger centraal stelt en voor de burger werkt.<sup>24</sup> Optimaal contact tussen burger en overheid is daarbij cruciaal. Verder *“dient het bestuursorgaan zich bewust te zijn van de effecten van zijn handelen op de burger en beleid, en dient hij uitvoering zo in te richten dat de belangen van de burger daarmee worden gediend,”* aldus de memorie van toelichting. Een verdere uiteenzetting van het begrip ontbreekt echter.

Terug naar de basis: wat is ‘dienstbaar’? Van Dale is kort maar krachtig: ondergeschikt.<sup>25</sup> Dit begrip past binnen de brede definitie uit de memorie van toelichting, maar betekent dit dan ook dat daaruit voortvloeit dat het algemeen belang dat het bestuur wenst te behartigen, beschouwd dient te worden als ondergeschikt aan het individuele belang van de burger? Nu er nog zo weinig bronnen bestaan over dit begrip is dat moeilijk te zeggen.

<sup>18</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017.

<sup>19</sup> Schlössels 2020.

<sup>20</sup> In navolging van auteurs als Allewijn, Brenninkmeijer, Damen en Scheltema.

<sup>21</sup> Hulst, Marseille & Steenhagen 2022.

<sup>22</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, pg. 3 (MvT).

<sup>23</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, pg. 7 (MvT).

<sup>24</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, pg. 7 (MvT).

<sup>25</sup> [www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/dienstbaar](http://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/dienstbaar).

De alom heersende mening binnen de literatuur is in ieder geval dat de norm helder is en de wettekst van het beginsel voldoet. Onder andere de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) vindt het een logische stap om de burger met dat beginsel een meer centrale plaats te geven.<sup>26</sup> Ook Driessen juicht de codificering van het dienstbaarheidsbeginsel toe: *“Niet alleen omdat het de basis van de rechtsstaat is, maar ook omdat een dergelijke norm aan kan zetten tot het formuleren van uitwerkingen op diverse rechtsgebieden en in diverse aanvraag- en besluitprocedures waardoor hopelijk meer en concrete stappen gezet kunnen worden op het vlak van responsiviteit.”*<sup>27</sup> Volgens de literatuur zit de crux vooral in het (gebrek aan) toetsingskader voor de rechters.<sup>28</sup> Want wanneer is er bijvoorbeeld sprake van een schending van het beginsel, en misschien nog belangrijker, welke consequentie is daaraan verbonden? Hoe intensief moet het beginsel door de bestuursrechter getoetst worden? De verwachting vanuit het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht is dat de invoering van dit beginsel uitdraait op een teleurstelling voor de burger. En dat is juist het tegenovergestelde van wat dit wetsvoorstel beoogt te bereiken.<sup>29</sup> *“Een beginsel zonder tanden biedt geen rechtsbescherming:”* een terechte constatering van Cramwinckel.<sup>30</sup> Zonder verduidelijking van het dienstbaarheidsbeginsel, is het namelijk lastig om te peilen wat de rechtswaarde is. Volgens De Poorter, Van Heusden en De Lange is het dienstbaarheidsbeginsel zelfs enkel symbolisch en zal het als gedragsnorm weinig betekenis hebben voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het overheidsoptreden. Het toetsingskader ontbreekt dus vooralsnog. Voor dit onderzoek is dus enkel relevant de definitie die is gegeven in de memorie van toelichting.

#### 1.4 De wijzigingen

Naast dat het dienstbaarheidsbeginsel wordt geïntroduceerd, beoogt het wetsvoorstel ook een aantal wijzigingen in artikelen uit de Awb. Het zijn er niet bijzonder veel en daarom zullen alle wijzigingen hierna kort genoemd worden. Volledigheids- en gemakshalve is de hierop volgende samenvatting van de wijzigingen grotendeels overgenomen uit de memorie van toelichting.<sup>31</sup>

Ten eerste wordt de motiveringsplicht bij besluiten uitgebreid (artikel 3:47). Daarbij krijgen burgers een aanspraak op het herstel van kennelijke schrijffouten, rekenfouten of andere kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen met de nieuwe artikelen 3:51 tot en met 3:53. Ook artikel 4:12 wordt gewijzigd zodat vaker moet worden gehoord bij financiële beschikkingen. Bij ingrijpende beschikkingen die een financiële aanspraak ten nadele van de ontvanger wijzigen, geldt de uitzondering op de hoorplicht niet meer. In artikel 4:84 wordt de jurisprudentie gecodificeerd dat ook in voorziene gevallen moet worden afgeweken van beleidsregels als het besluit anders onevenredig uitpakt voor betrokkene. Titel 4.4 van de Awb over bestuursrechtelijke geldschulden wordt zodanig gewijzigd dat deze meer rekening houdt met het doenvermogen en de soms grote gevolgen van geldschulden voor burgers, onder meer door het stimuleren van betalingsregelingen. Verder worden de inzichten van het palet van Passend Contact met de Overheid op verschillende plekken in de Awb meegenomen, onder meer met de nieuwe artikelen 3:45a en 3:45b en door aanpassingen in de bepalingen over bezwaar en beroep. Daarbij wordt de positie van de burger in procedures voor de bestuursrechter versterkt met een aanpassing van onder meer artikel 8:80a. Alle voorgenoemde wijzigingen zullen in dit onderzoek niet verder worden behandeld.

Wel relevant voor dit onderzoek is de wijziging van artikel 6:7 Awb: de beoogde verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn van zes naar dertien weken. Deze wijziging zal in hoofdstuk 2 uitvoerig worden besproken. Daarnaast speelt de verruiming van artikel 6:11 Awb, waardoor verschoonbaarheid sneller kan worden aangenomen na een termijnoverschrijding, een grote rol in hoofdstuk 3 van dit onderzoek. Tot slot beoogt het wetsvoorstel een wijziging van het

---

<sup>26</sup> Centrale Raad van Beroep 2023 .

<sup>27</sup> Driessen 2022.

<sup>28</sup> Marseille e.a. 2023.

<sup>29</sup> Landelijk Bureau Vakinhoud Rechtspraak 2023.

<sup>30</sup> Cramwinckel 2023.

<sup>31</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 2, pg. 7 (MvT)*.

evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4 Awb, waarmee kan worden afgeweken van een gebonden bevoegdheid; zeer relevant voor dit onderzoek. Hier later meer over in hoofdstuk 4.

#### 1.5 Naslag

Samengevat is het overkoepelende doel van het wetsvoorstel een mensgericht, responsief bestuursrecht, met oog voor het burgerperspectief. Er dient een balans te worden gevonden tussen de menselijke maat en de behartiging van het algemene belang. Daarbij dient de overheid zich bij de verwezenlijking van het voorgaande altijd dienstbaar op te stellen en voor de burger te werken door onder andere het contact met de burger te optimaliseren. Nu het dienstbaarheidsbeginsel duidelijk de burger op de eerste plaats zet, maar het wetsvoorstel mede als doel heeft om een juiste balans te vinden tussen het algemeen belang en het individuele belang, vraag ik mij af hoe realistisch de genoemde doelen zijn; er is immers nu al sprake van een conflict. De tijd zal het leren.

In hoofdstuk 5 zal ik terugkomen op de balans tussen de menselijke maat en de behartiging van het algemene belang in het kader van dit onderzoek.

## Hoofdstuk 2

### De wijziging van de bezwaar- en beroepstermijn uit artikel 6:7 Awb

#### 2.1 Introductie

De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken, op grond van artikel 6:7 Awb. Het wetsvoorstel beoogt dit echter te verlengen naar dertien weken voor bepaalde categorieën besluiten; een verandering met mogelijk grote gevolgen. Voor dit onderzoek is het van belang om de huidige situatie te onderzoeken. Hoe zit deze bezwaartermijn in elkaar en welke knelpunten spelen er nu waardoor deze wijziging wordt beoogd? In de volgende paragraaf zal er een korte uiteenzetting worden gegeven van de huidige termijn van zes weken. Ook zal er onderzocht worden of uit jurisprudentie blijkt of een termijnoverschrijding geregeld voorkomt en in welke situaties. In paragraaf 2.3 zal ik terugkomen op de reden en achtergrond van de beoogde wijziging van de termijn van zes weken naar dertien weken. Voorts wordt er in paragraaf 2.4 uiteengezet welke mogelijke gevolgen de wijziging met zich meebrengt. Tot slot zal ik in paragraaf 2.5 mijn eigen kanttekeningen bij deze wetswijziging behandelen.

#### 2.2 Het huidige artikel 6:7 Awb

De bezwaartermijn van zes weken is van dwingend recht en van deze termijn mag in beginsel niet worden afgeweken.<sup>32</sup> De ontvanger van het bezwaarschrift kan de termijn dus niet verlengen,<sup>33</sup> en partijen kunnen geen rechtsgeldige afspraken maken waarbij van deze termijn wordt afgeweken. Evenmin staat het de rechter vrij om van deze termijn af te wijken.<sup>34</sup> De termijn uit artikel 6:7 Awb geldt voor alle besluiten. Dit is niet altijd het geval geweest. Voordat de huidige Awb in werking trad, verschilde de geldende termijn namelijk per regeling; zelfs wat betreft de eenheid waarin de termijn werd uitgedrukt.<sup>35</sup> Eén geldende bezwaar- en beroepstermijn was dan ook een geschikt middel om harmonisatie van het bestuursrecht te bevorderen, voor een toegankelijker en eenvoudiger rechtsstelsel. Uniformiteit stond bovenaan.

Sinds de inwerkingtreding van de huidige Awb is er dan ook sprake geweest van een bezwaar- en beroepstermijn van zes weken. Vanuit de rechtspraak bestaat er voornamelijk geen aanleiding om te denken dat de huidige termijn te kort is. In het kader van dit onderzoek speuren naar jurisprudentie waarin een beroep wordt gedaan op een te korte bezwaartermijn verloopt dan ook moeizaam, en niet zonder reden: dergelijke jurisprudentie is schaars en eigenlijk niet te vinden. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de CRvB stelt dat de bezwaar- en beroepstermijn in het algemeen niet als (te) kort wordt ervaren en dat niet-ontvankelijkheidsverklaringen niet worden veroorzaakt door de termijn zelf. Verder ontbreekt empirisch onderzoek over deze kwestie.<sup>36</sup> Ook stelt de Raad dat de niet-ontvankelijkheid vaak komt door andere omstandigheden; bijvoorbeeld vanwege problemen met de verzending, en de ontvangst van post of e-mailberichten.<sup>37</sup>

Ook in de literatuur is niet bekend of en in welke situaties de termijn van zes weken als te kort wordt ervaren; knelpunten zijn er blijkbaar niet of nauwelijks. In de meeste gevallen is het voor burgers immers mogelijk om binnen de termijn een bezwaar- of beroepschrift in te dienen,<sup>38</sup> en zelfs de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel stelt voorop dat wat betreft een groot deel van het bestuursrecht ook geen reden bestaat op de huidige termijn van zes weken aan te passen.<sup>39</sup> De vraag blijft dan ook: waarom een verlenging van deze termijn?

---

<sup>32</sup> In beginsel, want uitzonderingen zijn (alleen) mogelijk vanwege dringende redenen op grond van een wet in formele zin.

<sup>33</sup> Hoge Raad 22 november 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8419.

<sup>34</sup> Rechtbank Zeeland-West-Brabant 23 februari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:1079.

<sup>35</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 124.

<sup>36</sup> Centrale Raad van Beroep 2023, p. 10.

<sup>37</sup> Centrale Raad van Beroep 2023, p. 10.

<sup>38</sup> Koenraad 2020.

<sup>39</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 2, pg. 13 (MvT).

### 2.3 De voorgestelde wijziging

De beoogde wijziging houdt in dat de bezwaar- en beroepstermijn voor delen van het bestuursrecht wordt verlengd van zes weken naar dertien weken. Het gaat daarbij om gevallen waar er gegronde redenen bestaan om een langere termijn te hanteren. De termijn van zes weken blijft wel het uitgangspunt.<sup>40</sup> De memorie van toelichting geeft aan dat wat betreft de langere termijn, de regering zich primair zal richten *“op besluiten die naar verwachting van invloed (kunnen) zijn op de bestaanszekerheid van mensen of waarbij een gereede kans is dat het doenvermogen van een deel van de mensen (tijdelijk) verminderd is.”*<sup>41</sup> Als voorbeeld wordt gegeven besluiten op het terrein van sociale zekerheid. Meer duidelijkheid hieromtrent geeft de memorie van toelichting niet.

De vraag die voorop staat in de memorie van toelichting is of het nog steeds passend is om de termijn van zes weken te hanteren voor de volledige breedte van het bestuursrecht, en deze vraag komt dan ook veel terug in het juridisch discours.<sup>42</sup> Kern van de wijziging is dat met een uniforme termijn te weinig rekening kan worden gehouden met de diversiteit aan besluiten in het bestuursrecht, en daarmee de diversiteit aan belanghebbenden en belangen die in het geding zijn.<sup>43</sup> Verder stelt de memorie van toelichting dan ook dat er gegronde redenen zijn om voor een deel van de bestuursrechtelijke regelingen een langere termijn te hanteren. Ten eerste kunnen mensen in hun leven te maken kunnen krijgen met een verminderd doenvermogen, waardoor zij niet goed in staat zijn om actie te ondernemen wanneer dat nodig is. Als tweede overweging noemt de memorie van toelichting dat het laten verstrijken van de bezwaartermijn verstrekkende gevolgen kan hebben, met name wat betreft financiële beschikkingen. Tot slot kunnen de gevolgen van een besluit niet in alle gevallen direct duidelijk zijn voor belanghebbenden. Men moet voldoende tijd hebben om de inhoud van besluiten te doorgronden en om benodigde voorbereidingen te treffen. Dit is niet op iedereen van toepassing, maar de regering acht het van belang dat het bestuursrecht zodanig is ingericht dat het zoveel mogelijk rekening houdt met mensen voor wie het voorgaande van belang is.<sup>44</sup>

Kortom, volgens de memorie van toelichting zijn de voordelen voor belanghebbenden evident: *“Het biedt mensen die om enigerlei reden niet in staat zijn om binnen zes weken een rechtsmiddel aan te wenden, bijvoorbeeld vanwege vakantie of ziekte, meer ruimte om dit alsnog te doen. Een langere termijn biedt meer tijd voor informatievergaring, het inwinnen van professioneel advies of informeel overleg met het bestuursorgaan.”* Daar tegenover wordt benoemd dat in het kader van de rechtszekerheid, de termijn niet te lang mag zijn; denkend aan derde-belanghebbenden in het omgevingsrecht. En ook voor het bestuursorgaan is het prettig als er op korte termijn duidelijkheid is wat betreft de binnengekomen bezwaar- en beroepschriften.

### 2.4 De mogelijke impact van deze wijziging

Relevant is de vraag wat voor impact de voorgestelde wijziging kan hebben op de rechten en belangen van individuele belanghebbenden en welke specifieke veranderingen zouden kunnen optreden in de praktijk. De impact op belanghebbenden is evident: die zal zonder twijfel positief zijn. Een langere termijn betekent immers meer tijd om een bezwaar- of beroepschrift in te dienen. Dit zal, met name in het omgevingsrecht, anders uitpakken voor de vergunninghouder en derde-belanghebbende. Een bezwaartermijn van dertien weken betekent dubbel zo lang wachten op een onherroepelijke vergunning. Deze wijziging zal echter met name van toepassing zijn op besluiten van financiële aard. Er moet een langere termijn gelden voor besluiten met grote financiële gevolgen.

Vanuit de rechtspraak heerst de angst voor een stijging in de verzoeken om een voorlopige voorziening. De beslistermijn zal namelijk toenemen: de totale procedure inclusief hoger beroep kan

---

<sup>40</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, pg. 14 (MvT).

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 14.

21 weken extra gaan duren.<sup>45</sup> Het CBb betwijfelt of deze wijziging het beoogde effect zal hebben. In de meeste gevallen worden rechtsmiddelen namelijk op het laatste moment of net daarna ingesteld, en het is daarom volgens het CBb niet ondenkbaar dat mensen “*de hele kwestie op de lange baan schuiven en uiteindelijk niets doen.*” Ook kan een differentiatie in termijnen juist voor meer onduidelijkheid zorgen wat betreft welke termijn van toepassing is. Daarbij is het CBb van mening dat het probleem juist ligt bij de bekendmaking van besluiten en de verzending van bezwaar- en beroepschriften, en niet zozeer bij de lengte van de termijn zelf.<sup>46</sup>

Een eerste kanttekening die ik zelf heb bij deze wijziging, is het feit dat nergens uit de memorie van toelichting blijkt of en hoeveel onderzoek is verricht naar de huidige termijn van zes weken. Het gegeven dat een bepaalde kwestie vaak wordt benoemd in literatuur, zegt niets over de noodzaak om een bepaalde wetswijziging daadwerkelijk door te voeren. De memorie van toelichting laat hier verder niets over los.

Daarnaast wordt deze wijziging naar mijn mening beoogd op grond van waarschijnlijkheden; met andere woorden: er kan met deze wijziging rekening worden gehouden met hele specifieke gevallen. Er wordt verder niets losgelaten over hoe vaak het bijvoorbeeld voorkomt dat iemand een beroep doet op een verminderd doenvermogen en dat de termijn van zes weken om die reden te kort is. Daarbij kan ik mij vinden in de stelling van het CBb dat het probleem vooral ligt bij de bekendmaking van besluiten en verzending van bezwaarschriften. In mijn functie als secretaris van de bezwarencommissie van een gemeente, zie ik het veelvuldig voorkomen dat men te laat een bezwaarschrift indient omdat hij of zij niet op de hoogte was van het besluit, of omdat er onduidelijkheid bestond over de verzenddatum van het besluit. Daarbij merk ik op dat bij besluiten met grote financiële gevolgen, zoals besluiten op grond van de Jeugdwet of Participatiewet, belanghebbenden negen van de tien keer juridische bijstand inschakelen. Daaruit blijkt dat zij wel degelijk op de hoogte zijn van de consequenties en ook daar naar handelen. Het wetsvoorstel gaat naar mijn mening teveel uit van de onkunde van burgers.

Desalniettemin kan ik de motivering achter deze wijziging begrijpen en kan ik de mensgerichte aanpak tot zo ver waarderen. Het is echter nog maar de vraag of de mogelijke gevolgen van deze wijziging in balans staan met de beoogde doelen. Daar zal ik later in het onderzoek op terugkomen.

---

<sup>45</sup> Borman 2023.

<sup>46</sup> College van Beroep voor het bedrijfsleven 2023.

## Hoofdstuk 3

### De versoepeling van de verschoonbaarheid uit artikel 6:11 Awb

#### 3.1 Introductie

Dien je een bezwaar(- of beroep)schrift in na afloop van de wettelijke termijn? Dan wordt het bezwaarschrift niet ontvankelijk verklaard. Dat is evident voor iedere jurist. Een uitzondering op deze regel is artikel 6:11 Awb: *“Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.”* De termijnoverschrijding is dan verschoonbaar. Het wetsvoorstel beoogt artikel 6:11 te verruimen, wat betreft een termijnoverschrijding wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden. Voor dit onderzoek is het van belang in hoeverre deze verruiming het voor belanghebbenden makkelijker maakt om na het verstrijken van de termijn verschoonbaar een bezwaar- of beroepschrift in te dienen, en wat de impact daarvan is op bestuursrechtelijke procedures. In de volgende paragraaf zal er een korte uiteenzetting worden gegeven van het huidige artikel 6:11 Awb en de criteria om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. In paragraaf 3.3 ligt de focus op ontwikkelingen, commentaar en jurisprudentie over de huidige verschoonbaarheidscriteria die voorafgingen aan het wetsvoorstel. Het artikel is de afgelopen jaren (*en tijdens dit onderzoek zelfs nog*) veel ontwikkeld, en daarom is het van belang om deze ontwikkelingen onder te brengen in een eigen paragraaf. Voorts wordt in paragraaf 3.4 de reden en achtergrond van de beoogde verruiming behandeld en wat die verruiming precies inhoudt. Tot slot in paragraaf 3.5 een uiteenzetting over welke mogelijke gevolgen de wijziging met zich meebrengt.

In hoofdstuk 6 van de Awb gaat het om zowel bezwaar als beroep, maar voor de overzichtelijkheid van dit onderzoek zal ik me richten op de bezwaarprocedure en alle termen die daarmee gepaard gaan.

#### 3.2 Het huidige artikel 6:11 Awb

Van een verschoonbare termijnoverschrijding is onder de geldende wetgeving sprake indien de oorzaak ervan in redelijkheid niet aan de indiener van een bezwaar- of beroepschrift valt toe te rekenen.<sup>47</sup> Daarbij kan het gaan om omstandigheden die aan de kant van het bestuursorgaan liggen, zoals een verkeerde of het ontbreken van een rechtsmiddelenclausule.<sup>48</sup> Maar ook bijvoorbeeld problemen met de postbezorging, die aannemelijk maken dat het besluit veel later bezorgd is dan gebruikelijk, kunnen reden zijn om termijnoverschrijding verschoonbaar te achten.<sup>49</sup>

Onder de geldende wetgeving kunnen deze omstandigheden bijvoorbeeld betrekking hebben op ziekte of overlijden. In dat geval mag van bezwaarmaker in beginsel worden verwacht dat hij zijn bezwaarschrift tijdig door een derde heeft laten indienen, dan wel pro forma. Alleen als hij kan aantonen dat het inschakelen van een derde in geen geval mogelijk was, kan verschoonbaarheid worden aangenomen, maar zelfs dan is de slagingskans klein, zo blijkt uit jurisprudentie.<sup>50</sup> De ziekte of geestestoestand moet in ieder geval zodanig ernstig zijn dat het voor bezwaarde onmogelijk is om de eigen belangen te behartigen, dan wel om aan iemand anders te vragen om dat voor hem te doen.<sup>51</sup> Een andere persoonlijke omstandigheid is het niet of moeilijk kunnen begrijpen van het besluit vanwege analfabetisme of onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal.<sup>52</sup> In dat geval zal in beginsel niet-ontvankelijkheid volgen, tenzij aangetoond kan worden dat het voor bezwaarde onmogelijk was om tijdig hulp in te roepen.<sup>53</sup> Termijnoverschrijding die zijn oorzaak vindt in een te

---

<sup>47</sup> Koopman, in: *Vakstudie Algemeen Deel*, art. 6:11, aant. 3.

<sup>48</sup> De Poorter, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, commentaar op art 6:11.

<sup>49</sup> ABRvS 26 juni 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AC3341, AB 2000/337.

<sup>50</sup> ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9906, L/JN BK9906.

<sup>51</sup> Gerechtshof Den Haag, 27 juli 1973, ECLI:NL:GHDH:1973:XXXXXX, BNB 1974/153.

<sup>52</sup> Koopman, in: *Vakstudie Algemeen Deel*, art. 6:11, aant. 3.1.3.

<sup>53</sup> CRvB 21 december 1977, ECLI:NL:CRVB:1977:ZB0560, AB 1978, 288.

laat bekend worden met het besluit als gevolg van vakantie,<sup>54</sup> of als gevolg van het niet lezen of ontvangen van een plaatselijke krant of huis-aan-huisblad, is niet verschoonbaar.<sup>55</sup> Wat de onderliggende reden ook is, een geslaagd beroep op artikel 6:11 Awb vereist dat de indiener zo snel mogelijk, doch binnen twee weken alsnog een bezwaar- of beroepschrift indient.<sup>56</sup>

### 3.3 Ontwikkelingen in de literatuur en jurisprudentie

Er wordt al een jaren gepleit voor een soepelere toepassing van de artikelen uit hoofdstuk 6 van de Awb,<sup>57</sup> om daarmee een mensgerichter Awb te kunnen verwezenlijken. De regering heeft daar lucht van gekregen, vandaar natuurlijk het wetsvoorstel, maar in de literatuur en jurisprudentie wordt het al wat langer benoemd. Met name richting de vereisten voor verschoonbaarheid uit artikel 6:11 Awb.

In 2005 liet Verheij zich al uit over de korte en strenge bezwaar- en beroepstermijn. De argumentatie dat die noodzakelijk is voor de rechtszekerheid, is onvolledig volgens Verheij: *“Het argument van de rechtszekerheid gaat namelijk wel op, maar het gaat niet voor het gehele bestuursrecht en voor alle gevallen in dezelfde mate op. De rechtszekerheid weegt niet in alle situaties even zwaar. (...) Toch hebben wij voor alle besluiten dezelfde beroepstermijn en dezelfde strenge regels voor termijnoverschrijdingen. Ik vraag mij af, of de harmonisatie hier niet te ver is doorgeschoten.”*<sup>58</sup>

De afgelopen paar jaar zijn er aardig wat ontwikkelingen geweest met betrekking tot dit onderwerp. Een vraag die veelvuldig is gesteld is of er wel een goede reden is om dergelijke Awb-bepalingen altijd streng uit te leggen.<sup>59</sup> Damen pleit bijvoorbeeld voor differentiatie tussen een streng bestuursrecht bij veelsoortige, tegenstrijdige belangen en een soepeler bestuursrecht als alleen een primair belanghebbende belang heeft bij een besluit.<sup>60</sup>

Ook in de jurisprudentie zijn er ontwikkelingen op dit gebied. De Rechtbank Noord-Nederland oordeelde bijvoorbeeld in 2021 dat het doenvermogen van de burger en een realistisch burgerperspectief relevant zijn voor verschoonbaarheid: *“Het kan echter niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest dat de termijnoverschrijding in deze aardbevingszaak aan eisers kan worden tegengeworpen. Immers, de wetgever heeft zich in de afgelopen jaren ook als opdracht gesteld om zich aan te passen aan het doenvermogen van de burger en een realistisch burgerperspectief tot uitgangspunt te nemen.”*<sup>61</sup> Voorts kon er in deze zaak gesproken worden van een ernstige inbreuk op een fundamenteel persoonlijkheidsrecht, waardoor verschoonbaarheid kon worden aangenomen. De begrippen ‘burgerperspectief’ en ‘doenvermogen’ worden vaak afwisselend gebruikt samen met begrippen als ‘menselijke maat’ en ‘responsiviteit’, nu die begrippen nog erg ruim en ongrijpbaar zijn volgens Schlössels.<sup>62</sup> De algemene consensus vanuit de juridische wereld over dergelijke begrippen is dat het neerkomt op rekening houden met de burger, en dat er niet mag worden uitgegaan van een burger die alles weet en kan.<sup>63</sup>

Zeer recentelijk, namelijk op 30 januari 2024, heeft de grote kamer van het CbB nog een aantal uitspraken gedaan over dit onderwerp,<sup>64</sup> die nauw verband houden met de voornoemde begrippen. In de uitspraken is een nieuw beoordelingskader geïntroduceerd, waarbij ook een geringe

---

<sup>54</sup> HR 3 februari 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2635, BNB 1999/112.

<sup>55</sup> RvS 28 december 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN6287.

<sup>56</sup> Bijvoorbeeld: ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1645

<sup>57</sup> Rb. Noord-Nederland 12 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1833, AB 2021/252, m.nt. C.B. Modderman.

<sup>58</sup> Verheij 2005, pg. 2.

<sup>59</sup> Rb. Noord-Nederland 12 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1833, AB 2021/252, m.nt. C.B. Modderman.

<sup>60</sup> Damen 2020, p. 3.

<sup>61</sup> Rb. Noord-Nederland 12-05-2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1833, r.o. 2.5, m.nt. C.B. Modderman.

<sup>62</sup> Cramwinckel, in: *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context*, aant. 2.2.4 Het ‘burgerperspectief’ in het juridisch discours.

<sup>63</sup> Cramwinckel, in: *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context*, aant. 2.2.4 Het ‘burgerperspectief’ in het juridisch discours.

<sup>64</sup> CbB 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31, CbB 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:32, CbB 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:33 en CbB 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:34.



verwijtbaarheid niet meer hoeft te leiden tot een niet-ontvankelijkheidsverklaring.<sup>65</sup> Ook zullen meer omstandigheden dan voorheen leiden tot verschoonbaarheid en bij de beoordeling hiervan zal maatwerk moeten worden geleverd, rekening houdend met bijzondere omstandigheden, de hoedanigheid en het doenvermogen van indiener, de aanwezigheid van derde-belanghebbenden en de omvang van de termijnoverschrijding.<sup>66</sup>

### 3.4 De voorgestelde wijziging

Het moge duidelijk zijn dat een termijnoverschrijding onder de huidige regels niet zomaar verschoonbaar wordt geacht als er bijzondere persoonlijke omstandigheden meespelen; er dient een grondige beoordeling aan vooraf te gaan. Het wetsvoorstel beoogt dit te veranderen, met het oog op de voorgenoemde ontwikkelingen. Vóór de uitspraken van het CBb van 30 januari jl. werd een beroep op artikel 6:11 Awb zelfs zelden gehonoreerd, en het artikel dus strikt toegepast. Te strikt, aldus de memorie van toelichting. Het wetsvoorstel beoogt met de wijziging afstand te nemen van de strikte lijn die gehanteerd wordt bij termijnoverschrijdingen vanwege persoonlijke omstandigheden.<sup>67</sup> Bestuursorganen en bestuursrechters kunnen immers al soepeler omgaan met termijnoverschrijdingen,<sup>68</sup> en in een beroepsprocedure zal de bestuursrechter daarna niet meer ambtshalve overgaan tot een niet-ontvankelijkheidsverklaring.<sup>69</sup> De Awb hoort zich bij deze ontwikkelingen aan te sluiten, nu de huidige wettekst en daaruit voortvloeiende jurisprudentie belemmerend kunnen werken. Het artikel komt te luiden:

*“Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien:*  
*a. het geschrift wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden die de indiener betreffen niet tijdig kon worden ingediend; of*  
*b. wegens andere redenen redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.”*

Volgens de Memorie van Toelichting is het doel van deze wijziging om de gevallen waarin een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten is vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden die de indiener betreffen, te vergroten. *“Daarmee wordt nadrukkelijk beoogd afstand te nemen van de strikte lijn die thans gehanteerd wordt voor situaties waarin een termijnoverschrijding het gevolg is van persoonlijke omstandigheden.”*<sup>70</sup> Er dient in ieder geval voldoende ruimte te worden geboden aan bestuursorganen en bestuursrechters om maatwerk te leveren in individuele gevallen. Volgens de regering mag namelijk in bepaalde gevallen, met name ingrijpende gebeurtenissen in de persoonlijke sfeer, van belanghebbenden niet worden verlangd dat zij in staat zijn om een bezwaar- of beroepschrift in te dienen. Maar, het is aan het bestuursorgaan of de bestuursrechter om te oordelen of de termijnoverschrijding daadwerkelijk verschoonbaar is.<sup>71</sup>

Behalve dat de belanghebbende binnen twee weken alsnog een bezwaar- of beroepschrift indient, worden er verder geen strikte eisen gesteld aan een geslaagd beroep op artikel 6:11. Het is daarbij in ieder geval van belang dat de gestelde termijn de indiener deugdelijk in staat stelt om gelet op de omstandigheden waarin hij verkeert, alsnog het bezwaar- of beroepschrift in te dienen. De

---

<sup>65</sup> Monsma 2024.

<sup>66</sup> Monsma 2024.

<sup>67</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 2, pg. 15 (MvT)*.

<sup>68</sup> Als gevolg van de jurisprudentieontwikkelingen genoemd in paragraaf 3.3 gaan bestuursorganen al soepeler om met termijnoverschrijdingen door bijvoorbeeld rekening te houden met de hoeveelheid juridische kennis waarover de bezwaarmaker beschikt; heeft diegene juridische bijstand ingeschakeld of niet? En als er is uitgegaan van de verkeerde verzenddatum van het besluit: in hoeverre mocht bezwaarmaker vertrouwen op de juistheid daarvan?

<sup>69</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 2, pg. 15 (MvT)*.

<sup>70</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 2, pg. 15 (MvT)*.

<sup>71</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 2, pg. 16 (MvT)*.

termijn van twee weken zou dus nog verlengd kunnen worden, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.<sup>72</sup>

### 3.5 De mogelijke impact van deze wijziging

Relevant is de vraag in hoeverre de aanpassingen in artikel 6:11 de mogelijkheid voor belanghebbenden om termijnoverschrijdingen te verschoonbaar te maken vergemakkelijken, en wat de impact daarvan is op de efficiëntie en snelheid van bestuursrechtelijke procedures.

In het juridische discours wordt de vraag gesteld of de wijziging wel het gewenste effect zal hebben, nu dit afhankelijk zal zijn van de vraag wat er precies valt onder 'bijzondere persoonlijke omstandigheden'. Bestuursorganen en rechters zullen daar eisen aan moeten stellen; het aangepaste artikel is daar immers niet heel sturend in.<sup>73</sup> Daarmee kom ik direct op de volgende kanttekening: de impact op de snelheid en efficiëntie van de juridische procedures. Verwacht kan worden dat in eerste instantie de werklast voor de rechtspraak toeneemt bij de interpretatie van het aangepaste artikel 6:11 Awb, aldus de CRvB.<sup>74</sup> De regering staat er wat dat betreft wat optimistischer in. Gelet op de beoogde wijziging van de bezwaartermijn van zes naar dertien weken, wordt voorzichtig verwacht dat termijnoverschrijdingen zich minder vaak zullen voordoen.<sup>75</sup>

Wat mij als eerste opvalt aan deze wijziging is dat er geen concrete versoepelingen worden gegeven. Uit jurisprudentie volgt immers al dat bijzondere omstandigheden een rol kunnen spelen bij de beoordeling of een termijnoverschrijding verschoonbaar is en is met de jurisprudentie van 30 januari 2024 zelfs al verruimd. Dat wordt met de wijziging enkel verankerd in de wet. Dit is mijns inziens eerder er een verzoek aan bestuursorganen en bestuursrechters om sneller verschoonbaarheid aan te nemen als een belanghebbende bijvoorbeeld (ernstig) ziek is geweest; een mensgerichtere toepassing van het artikel. Ten eerste juich ik dit toe. Dit artikel vraagt om wat meer maatwerk en dient niet te strikt worden toegepast. Daarbij vraag ik mij echter af of hierdoor sneller verschoonbaarheid wordt aangenomen, omdat het nog steeds afhankelijk is van het oordeel van het bestuursorgaan of de bestuursrechter. En hoe soepel dienen zij dan te zijn? Wordt er gewoon vertrouwd op de mededeling van de belanghebbende, of moeten belanghebbenden bewijsstukken aanleveren waaruit blijkt dat zij ernstig ziek zijn geweest, of dat een dierbare is overleden? Mijn vraag is hoe daarmee om dient te worden gegaan. En ook: hoeveel tijd gaat de beoordeling van de bijzondere persoonlijke omstandigheden in beslag nemen? Ik verwacht dat op dat punt de werklast ook zal toenemen bij bestuursorganen. Er zal bijvoorbeeld ongetwijfeld een bestuursorgaan zijn dat alleen verschoonbaarheid aanneemt als er een bewijsstuk wordt aangeleverd, om misbruik van het artikel te voorkomen. Dat zal weer extra tijd in beslag nemen, niet alleen voor het bestuursorgaan, maar ook voor (derde)belanghebbenden. Mijn verwachting is dus dat deze wijziging de efficiëntie en snelheid van juridische procedures nadelig gaat beïnvloeden.

In hoofdstuk 5 zal ik nader in gaan op de combinatie van alle beoogde wetswijzigingen.

---

<sup>72</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, pg. 16 (MvT).

<sup>73</sup> Marseille e.a. 2023, p. 908-919

<sup>74</sup> Centrale Raad van Beroep 2023, p. 11.

<sup>75</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, pg. 16 (MvT).

## Hoofdstuk 4

### De aanpassing van het evenredigheidsbeginsel uit het tweede lid van artikel 3:4 Awb

#### 4.1 Introductie

De Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) zijn (ongeschreven) gedragsregels waar bestuursorganen zich aan moeten houden tegenover burgers en bedrijven.<sup>76</sup> Er zijn Abbb van toepassing op verschillende fases van het bestuurlijke proces: voorbereiding en besluitvorming, motivering en inrichting van besluiten en de inhoud van besluiten. De abbb's die betrekking hebben op de bevoegdheid om besluiten te nemen worden formele beginselen genoemd, en de abbb's die betrekking hebben op de inhoud van de besluiten zijn de materiële beginselen. Het evenredigheidsbeginsel is een materiële abbb, en vloeit voort uit artikel 3:4 Awb. Het wetsvoorstel beoogt het evenredigheidsbeginsel te wijzigen.

Voor dit onderzoek is het van belang om te onderzoeken wat de gevolgen zijn van de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel voor de bevoegdheden van bestuursorganen en hun vermogen om af te wijken van gebonden bevoegdheden, met name in situaties waarin individuele rechten en het algemeen belang op gespannen voet staan. Dat zal ik doen door ten eerste in paragraaf 4.2 uiteen te zetten hoe het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:2 nu in elkaar steekt, hoe het beginsel wordt getoetst en of er momenteel knelpunten zijn die aanleiding zijn geweest voor het wetsvoorstel. In paragraaf 4.3 zal onderzocht worden wat de beoogde wijziging precies inhoudt en tot slot zal in paragraaf 4.4 worden besproken welke impact deze wijziging zou kunnen hebben en daarmee zal tevens de eerder genoemde deelvraag worden beantwoord.

#### 4.2 Het huidige evenredigheidsbeginsel uit 3:4 Awb

Het eerste lid van artikel 3:4 Awb bepaalt dat het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Uit lid 2 volgt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Dit tweede lid wordt ook wel het evenredigheidsbeginsel genoemd. Bij toetsing aan het evenredigheidsbeginsel gaat het om een evenwicht tussen de geschade belangen en de beoogd gediende belangen.<sup>77</sup> Gunstige effecten die niet door het bestuursorgaan zijn beoogd, worden dus buiten beschouwing gelaten bij de beoordeling in het kader van het evenredigheidsbeginsel.<sup>78</sup>

Voor de overzichtelijkheid zal een uitgebreide uiteenzetting van de parlementaire geschiedenis en de eerdere invulling van het evenredigheidsbeginsel achterwege worden gelaten. Samengevat werd het evenredigheidsbeginsel normaliter zeer terughoudend toegepast, omdat het niet de bedoeling was dat de rechter op de stoel van de wetgever ging zitten;<sup>79</sup> dat vloeide voort uit de Maxis Praxis uitspraak.<sup>80</sup> Het beginsel is echter de afgelopen jaren in de schijnwerpers komen te staan, onder andere door de toeslagenaffaire en de opkomst van het burgerperspectief, en is sindsdien door een aantal uitspraken verder ontwikkeld. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot de huidige invulling van de toetsing aan het beginsel. In de Harderwijk-uitspraak<sup>81</sup> werd de toetsing van bestuursbesluiten aan het evenredigheidsbeginsel bijvoorbeeld geïntensiveerd.<sup>82</sup> Deze paragraaf zal daar de focus op leggen.

Bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel is het ten eerste van belang of het besluit rust

---

<sup>76</sup> 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur', infomil.nl.

<sup>77</sup> Koopman, in: *Vakstudie Algemeen Deel*, art. 3:4, aant 1.1.

<sup>78</sup> Koopman, in: *Vakstudie Algemeen Deel*, art. 3:4, aant 3.1.

<sup>79</sup> Barkhuysen 2018.

<sup>80</sup> ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153 (*Maxis Praxis*).

<sup>81</sup> ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. Van Zanten, JB 2022/44, m.nt. Schlössels, AA 20220306, m.nt. De Graaf & Marseille.

<sup>82</sup> Marseille e.a. 2023.

op een discretionaire bevoegdheid, of op een gebonden bevoegdheid.<sup>83</sup> Een toetsing is in beginsel niet mogelijk bij besluiten die rusten op een gebonden bevoegdheid met grondslag in een wet in formele zin, op grond van artikel 120 van de Grondwet. Bevindt de grondslag van de gebonden bevoegdheid zich in een algemeen verbindend voorschrift? Dan is (exceptieve) toetsing mogelijk, zo oordeelde de Afdeling.<sup>84</sup> Voorts is een toetsing aan het evenredigheidsbeginsel altijd mogelijk bij besluiten die rusten op een discretionaire bevoegdheid. Daarna speelt de vraag hoe de toetsing plaats dient te vinden. Daarbij is van belang of het besluit geschikt is om het beoogde doel mee te bereiken, of er wellicht een minder ingrijpende maatregel voorhanden is (noodzakelijkheid) en tot slot: of het besluit dat op zichzelf geschikt en noodzakelijk is, in dit geval ook als evenredig is aan te merken.<sup>85</sup> De intensiteit van deze toetsing hangt onder andere af van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de doelen van het besluit en de gevolgen voor de betrokken belangen. Zijn de nadelige gevolgen van het besluit bijvoorbeeld ernstig? Dan zal de toetsing meestal intensiever zijn.<sup>86</sup>

Zoals eerder benoemd, is de toepassing van het evenredigheidsbeginsel de afgelopen jaren ontwikkeld, en niet zonder reden. De momenteel beperkte interpretatie van het evenredigheidsbeginsel wordt gezien als één van de oorzaken van de toeslagenaffaire, aangezien de toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij de uitvoering van formele wetten met gebonden bevoegdheden niet mogelijk is.<sup>87</sup> Bij de roep om meer burgerperspectief is het dan ook niet raar dat het evenredigheidsbeginsel onder handen wordt genomen.

Zeer recentelijk is het evenredigheidsbeginsel gezien het voorgaande nog verder ontwikkeld. In een uitspraak van 26 maart 2024 heeft de grote kamer van het CBb geoordeeld dat het evenredigheidsbeginsel ook van toepassing is bij gebonden besluiten op het niveau van een algemeen verbindend voorschrift.<sup>88</sup> Hoewel bij het vaststellen daarvan al in algemene zin een belangafweging heeft plaatsgevonden, en de evenredigheid van het besluit al is vastgesteld, kunnen er bijzondere omstandigheden spelen die ervoor zorgen dat toepassing van het algemeen verbindend voorschrift in strijd komt met het evenredigheidsbeginsel waardoor toepassing ervan achterwege moet blijven. Het gaat bij de beoordeling of het algemeen verbindend voorschrift onevenredig is, alleen nog om de evenwichtigheid.<sup>89</sup>

#### 4.3 De voorgestelde wijziging

Volgens het wetsvoorstel komt artikel 3:4, tweede lid, van de Awb te luiden:

*“2. 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, ook indien het eerste lid de af te wegen belangen beperkt.”*

Wat betekent dit in de praktijk? *“De regering wil met de voorgestelde wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb mogelijk maken dat alle besluiten op deze manier kunnen worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel, ook als deze besluiten gebaseerd zijn op een dwingende bevoegdheid in een wet in formele zin.”*<sup>90</sup> Dit zal gelden zonder uitzondering, volgens het wetsvoorstel.<sup>91</sup> Afwijking van de bevoegdheid is dan mogelijk *“indien de toepassing van de bevoegdheid onevenredige gevolgen voor de burger meebrengt. Het gevolg hiervan is dat een bestuursorgaan een gebonden bevoegdheid niet*

<sup>83</sup> ‘De evenredigheidstoets “nieuwe stijl”: een overzichtsblog met visual over de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel’, [stibbe.com](https://stibbe.com).

<sup>84</sup> ABRvS 18 mei 2022 ECLI:RVS:2022:1440.

<sup>85</sup> ABRvS 7 juli 2021 ECLI:NL:RVS:2021:1468.

<sup>86</sup> ABRvS 2 februari 2022 ECLI:NL:RVS:2022:285.

<sup>87</sup> ‘Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb: wat kunt u verwachten?’, [vijverbergadvocaten.nl](https://vijverbergadvocaten.nl).

<sup>88</sup> CBb 26 maart 2024 ECLI:NL:CBB:2024:191.

<sup>89</sup> Een besluit is onevenwichtig als het in de gegeven omstandigheden voor een of meer belanghebbenden onredelijk bezwarend is.

<sup>90</sup> Bijlage 3 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, p. 1.

<sup>91</sup> Bijlage 3 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, p. 2.

hoeft toe passen wanneer dat in een individueel geval onevenredig hard uitpakt.”<sup>92</sup> Deze wijziging wordt volgens Marseille beschouwd als potentieel één van de meest verstrekkende uit het wetsvoorstel.<sup>93</sup>

Als reden voor de wijziging wordt gegeven dat er een ultimatum remedium moet bestaan voor wetten die vanwege achterstallig onderhoud nog niet evenredig zijn en die geen ruimte bieden om knellende gevallen op te lossen. Door het wetsartikel op deze manier te wijzigen, kan er als noodoplossing altijd toepassing worden gegeven aan artikel 3:4 lid 2. Dat dit artikel niet van toepassing is op gebonden bevoegdheden in formele wetten, vormt nu een belemmering voor het voorgaande en wordt met de beoogde wijziging weggenomen.<sup>94</sup>

#### 4.4 De mogelijke impact van de wijziging

Voor deze paragraaf is het relevant om te onderzoeken wat de gevolgen zijn van de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel voor de bevoegdheden van bestuursorganen en hun vermogen om af te wijken van gebonden bevoegdheden, met name in situaties waarin individuele rechten en het algemeen belang op gespannen voet staan. Met andere woorden: wat voor impact zal deze wijziging hebben?

Hoewel dit onderzoek niet gericht is op constitutionele vraagstukken, zal voor de volledigheid een daarmee verband hebbend gevolg worden behandeld, één die bij de toelichting van het wetsvoorstel ook al wordt aangekaart. De rechter kan met deze aanpassing namelijk teveel op de stoel van de wetgever gaan zitten. In de toelichting wordt dit mogelijke gevolg direct weerlegd: *“De wetgever geeft de rechter slechts de mogelijkheid optimaal zijn rechtsvormende taak te vervullen, zoals hij deze taak al vervult bij lagere regelgeving en bij de toepassing van hoger recht, zoals het recht van de Europese Unie en van verdragen. Artikel 3:4 Awb schrijft bovendien nu al voor dat de evenredigheid moet worden beoordeeld in het licht van het doel van de wet. De rechter bepaalt dus niet of hij het besluit goed vindt, maar neemt de bedoeling van de wetgever als uitgangspunt en toetst een besluit aan dat uitgangspunt. De hieruit sprekende terughoudendheid waarborgt dat de rechter zijn verantwoordelijkheid neemt, maar niet treedt in de verantwoordelijkheden van de wetgever en het bestuur, de andere onderdelen van de trias. De voorgestelde wijziging van artikel 3:4 is daarom niet onconstitutioneel.”*<sup>95</sup> Of deze opvatting bijval krijgt in de literatuur als de wijziging in werking is getreden, valt nog te bezien.

Wat betreft mogelijke gevolgen op kleine schaal, heerst in de rechtspraak de angst dat beroepszaken aanzienlijk complexer zullen worden na aanpassing van het evenredigheidsbeginsel.<sup>96</sup> Voor het bestuur zal de wijziging daarentegen waarschijnlijk een verzwaring van de motiverings- en onderzoeksplicht betekenen,<sup>97</sup> in positieve zin volgens Bröring: *“Een verhoogde rationaliteit en transparantie van het bestuur (objectivering; kenbare, feitelijk juiste, draagkrachtige en begrijpelijke motiveringen)”* en *“betere belangenafwegingen en rechtvaardiger besluiten.”*<sup>98</sup> Ook valt er wat te zeggen voor het hiermee inbedden van maatwerk. Met de wijziging zal geautomatiseerde besluitvorming namelijk niet meer mogelijk zijn, omdat de relevante bijzondere omstandigheden moeten worden betrokken bij de besluitvorming zodra ze bekend zijn.<sup>99</sup> Dat zorgt ervoor dat het maatwerk niet meer achteraf hoeft plaats te vinden, bijvoorbeeld door het toepassen van een hardheidsclausule als remedie voor niet uitvoerbare wetgeving.<sup>100</sup>

Persoonlijk zet ik in beginsel mijn vraagtekens bij de noodzaak om het evenredigheidsbeginsel

---

<sup>92</sup> ‘Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb: wat kunt u verwachten?’, vijverbergadvocaten.nl.

<sup>93</sup> Marseille e.a. 2023, p. 908-919, 13. Conclusie.

<sup>94</sup> Bijlage 3 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, p. 4.

<sup>95</sup> Bijlage 3 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, p. 4.

<sup>96</sup> Raad voor de Rechtspraak 2023.

<sup>97</sup> Ortlep e.a. 2023, p. 18.

<sup>98</sup> Bröring 2022, p. 764.

<sup>99</sup> Goené & Meuwese 2023, p. 10.

<sup>100</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35510 nr. 102, p. 2.

op deze manier te wijzigen en zodoende alles 'open te gooien'. Ik ben een voorstander van maatwerk, en zie bijvoorbeeld in de praktijk bij het sociaal domein hoe belangrijk maatwerk daadwerkelijk is. In die zin begrijp ik dat dit een oplossing kan bieden voor bepaalde, verouderde gebonden bevoegdheden. Al dat maatwerk brengt echter het risico op ongelijkheid met zich mee: Schuurmans stipt terecht aan dat het risico op willekeur namelijk groot is bij een grote mate van beslissingsruimte.<sup>101</sup> Maatwerk levert dus niet altijd meer rechtvaardigheid op, nu de ene burger beter voor zijn belangen kan opkomen dan de andere burger en zodoende een beter resultaat kan 'afdwingen'.

Toepassing van het evenredigheidsbeginsel is mogelijk bij discretionaire bevoegdheden. Dat is logisch, omdat het bestuur dan beslissingsruimte heeft in zijn handelen. Met de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel wordt het bestuur in die zin eigenlijk nog meer ruimte geschonken, omdat het in bepaalde gevallen mag afwijken van een gebonden bevoegdheid, mits die afwijking het resultaat is van een belangenafweging. Krijgt het bestuur dan niet teveel vrijheid? Hoewel ik mij kan vinden in de overweging van Bröring wat betreft de kwaliteit van besluiten, ben ik van mening dat deze aanpassing mogelijk kan zorgen voor langere en meer ingewikkelde procedures. Daarbij moeten we niet vergeten dat gebonden en discretionaire bevoegdheden met een reden door de wetgever zijn toegekend. Tot slot staat in de toelichting niets genoemd over het voornemen om het genoemde achterstallig onderhoud van (mogelijk onevenredige) wetgeving aan te pakken en waarom dat niet mogelijk zou zijn.

Om bij het onderwerp te blijven: ik vraag mij af hoe evenredig deze aanpassing is. Enerzijds zal een individueel belang hiermee gediend zijn omdat onevenredig nadeel hiermee kan worden voorkomen. Ook zal deze wijziging positief kunnen uitpakken voor het algemeen belang, omdat zij de kwaliteit van de motivering en belangenafweging van besluiten ten goede zal komen. Dat zal op de langere termijn minder procedures kunnen betekenen, vanwege de grotere transparantie en de meer uitvoerige voorbereiding. Anderzijds zou het kunnen betekenen dat de administratieve procedures langer zullen duren en complexer zullen worden, zowel in de bezwaar- als in de beroepsfase. Dat is nadelig voor zowel burger als bestuur. Daarbij bestaat het risico op willekeur op rechtsongelijkheid, vanwege de vergroting van de mogelijkheid tot maatwerk.

In het volgende hoofdstuk zal onderzocht worden wat de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel betekent in combinatie met de eerder genoemde wijzigingen van 6:7 en 6:11 Awb en hoe dienstbaar die combinatie van wijzigingen zal zijn.

---

<sup>101</sup> Schuurmans e.a. 2020, p. 44.

## Hoofdstuk 5

### De balans tussen een mensgericht Awb en de behartiging van het algemeen belang

#### 5.1 Introductie

In de vorige hoofdstukken is er onderzocht wat de nieuwe wijzigingen inhouden van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb met betrekking tot de bezwaar- en beroepstermijn uit artikel 6:7, de verschoonbaarheid van die termijn uit artikel 6:11 en het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4. Als sluitstuk van dit onderzoek zal in dit hoofdstuk onderzocht worden in welke mate de voorgestelde wijzigingen in combinatie een meer evenwichtige bescherming kunnen bieden aan zowel individuele belangen als het algemeen belang, en wat de kritiekpunten en aanbevelingen in de literatuur zijn met betrekking tot deze aspecten. Daar zal het nieuw geïntroduceerde dienstbaarheidsbeginsel ook bij worden betrokken. De focus zal komen te liggen op de noodzaak van de combinatie van wijzigingen en hoe dienstbaar deze combinatie daadwerkelijk zal zijn.

In paragraaf 5.2 zullen de voorgestelde wijzigingen en het dienstbaarheidsbeginsel nogmaals worden benoemd, om de hersenen kort op te frissen alvorens gestart wordt met de analyse. In paragraaf 5.3 zal de combinatie van de wijzigingen worden geanalyseerd, waarbij de focus zal liggen op het dienstbaarheidsbeginsel en wat deze combinatie betekent voor de belangen van individuele belanghebbenden. Voorts wordt in paragraaf 5.4 behandeld wat de combinatie van wijzigingen juist betekent voor het algemeen belang, en daarmee bedoel ik (de uitvoerbaarheid voor) het bestuur en de rechtspraak in algemene zin. In paragraaf 5.5 zal de balans van de wijzigingen worden besproken met tot slot in paragraaf 5.6 de aanbevelingen over de wijzigingen. Samengevat zal worden behandeld hoe evenredig deze combinatie van wijzigingen is en in welke mate de voorgestelde wijzigingen een meer evenwichtige bescherming kunnen bieden aan zowel individuele belangen als het algemeen belang.

#### 5.2 Een korte terugblik op de voorgaande hoofdstukken

Zoals besproken in hoofdstuk 1, is vanwege het (gebrek aan) vertrouwen in het overheidshandelen en de toenemende druk op het overheidsoptreden, op 20 januari 2023 de pre-consultatie versie van het wetsvoorstel aangeboden en gepubliceerd. Het wetsvoorstel is op 1 februari 2024 in consultatie gegaan. De ‘menselijke maat’ is dan ook een begrip dat veelvuldig terugkomt in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. Het burgerperspectief dient meer bij het wetgevingsproces te worden betrokken. Vanwege het voorgaande, introduceert het wetsvoorstel een nieuwe algemene bepaling in de Awb, het dienstbaarheidsbeginsel in artikel 2:4a: het bestuur wordt daarmee verplicht zich dienstbaar op te stellen bij de uitoefening van zijn taak. De memorie van toelichting laat niet veel los over het nieuwe beginsel, maar stelt dat dienstbaarheid betekent dat het bestuur de burger centraal stelt en voor de burger werkt. Optimaal contact tussen burger en overheid is daarbij cruciaal. Het dienstbaarheidsbeginsel is echter nog niet volledig uitgewerkt en het toetsingskader ontbreekt nog. Het beginsel blijft dus voorsnog wijd open voor interpretatie.

In hoofdstuk 2 is de wijziging van de bezwaar- en beroepstermijn uit artikel 6:7 besproken. Die termijn bedraagt momenteel zes weken, maar het wetsvoorstel beoogt dit te verlengen naar dertien weken voor bepaalde categorieën besluiten, hoewel er voorsnog geen aanleiding bestaat om te denken dat de huidige termijn te kort is, volgens de rechtspraak en literatuur.<sup>102</sup> De memorie van toelichting geeft aan dat wat betreft de langere termijn, de regering zich primair zal richten “*op besluiten die naar verwachting van invloed (kunnen) zijn op de bestaanszekerheid van mensen of waarbij een gerede kans is dat het doenvermogen van een deel van de mensen (tijdelijk) verminderd is.*”<sup>103</sup> Als voorbeeld wordt gegeven besluiten op het terrein van sociale zekerheid.

De versoepeling van de verschoonbaarheid uit artikel 6:11 Awb is in hoofdstuk 3 aan de orde gekomen. Het wetsvoorstel beoogt artikel 6:11 te verruimen, wat betreft een termijnoverschrijding

---

<sup>102</sup> Zie paragraaf 2.2.

<sup>103</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 2, p. 14 (MvT)*.

wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden. Op dit moment wordt een beroep op artikel 6:11 Awb namelijk zelden gehonoreerd, en het artikel dus strikt toegepast. Te strikt, aldus de memorie van toelichting. Het wetsvoorstel beoogt met de wijziging afstand te nemen van de strikte lijn die gehanteerd wordt bij termijnoverschrijdingen vanwege persoonlijke omstandigheden.<sup>104</sup> Aan bestuursorganen en bestuursrechters dient in ieder geval voldoende ruimte te worden geboden om maatwerk te leveren in individuele gevallen.

Tot slot is in hoofdstuk 4 het evenredigheidsbeginsel uit het tweede lid van artikel 3:4 behandeld. Na de beoogde wijziging zouden alle besluiten getoetst moeten kunnen worden aan het evenredigheidsbeginsel, ook als de besluiten gebaseerd zijn op een dwingende bevoegdheid in een wet in formele zin.<sup>105</sup> Dit zal dan gelden zonder uitzondering. Afwijking van de bevoegdheid is dan mogelijk indien de toepassing ervan onevenredige gevolgen voor de burger meebrengt.

### 5.3 De betekenis van de wijzigingen voor de belangen van het individu

In hoofdstuk 1 is gebleken dat het doel van het wetsvoorstel een mensgericht, responsief bestuursrecht, met oog voor het burgerperspectief is. Daarbij dient de overheid zich bij de verwezenlijking van dat doel zich altijd dienstbaar op te stellen en voor de burger te werken door onder andere het contact met de burger te optimaliseren. Hieruit blijkt dat de belangen van individuele belanghebbenden de voorgrond hebben gekregen in dit wetsvoorstel. Op het eerste oog lijkt het wetsvoorstel de rechtspositie van individuele belanghebbenden te willen versterken en daarmee voor hen een positief effect teweeg te brengen, zeker nu met het wetsvoorstel het nieuwe dienstbaarheidsbeginsel wordt geïntroduceerd. De verwachting vanuit het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht is echter dat de invoering van dit beginsel uitdraait op een teleurstelling voor de burger,<sup>106</sup> omdat het dienstbaarheidsbeginsel nog (te) vaag is en niet duidelijk is in hoeverre burgers een beroep kunnen doen op dit beginsel.

De beoogde verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn uit artikel 6:7 Awb naar dertien weken is een concrete wijziging waar de meeste individueel belanghebbenden blij mee zullen zijn. Nu de verlenging van de termijn primair doorgevoerd zou worden bij besluiten op het terrein van sociale zekerheid, zal deze wijziging ook geen effect hebben op mogelijke derde-belanghebbenden; die zijn er niet bij dergelijke besluiten. Voor het individu zal deze wijziging dus alom positief zijn, zolang er geen derde-belanghebbenden mee gemoeid zijn wier belangen kunnen worden geschaad door een extra lange termijn (zoals een vergunninghouder).

Ook de beoogde versoepeling van de verschoonbaarheid uit artikel 6:11 Awb kan positief uitpakken voor individueel belanghebbenden, maar niet voor iedereen. Bij deze wijziging kunnen derde-belanghebbenden namelijk wel een rol spelen, nu deze wijziging niet alleen voor besluiten op het gebied van sociale zekerheid geldt. Iemand die ruim na afloop van de bezwaartermijn nog een bezwaarschrift indient tegen een verleende omgevingsvergunning, en die op grond van het gewijzigde artikel 6:11 ontvankelijk wordt verklaard, kan daarmee de belangen van de vergunninghouder schaden. Die vergunninghouder kan er immers vanuit zijn gegaan dat zijn vergunning inmiddels onherroepelijk is geworden na ommekomst van de bezwaartermijn, omdat er binnen de termijn geen bezwaarschrift is ingediend. Deze wijziging betekent dus enerzijds een versterking van de rechtspositie van de bezwaarmaker, maar zal tegelijkertijd rechtsonzekerheid veroorzaken bij derde-belanghebbenden.

De wijziging van het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4 Awb, waardoor het bestuursorgaan in bepaalde gevallen mag afwijken van een gebonden bevoegdheid, zal positief kunnen uitpakken voor de belangen van bepaalde individuen. Met name in het sociaal domein is het belangrijk om maatwerk toe te passen en met de wijziging van het artikel wordt dat mogelijk gemaakt voor besluiten waarbij dat eerst niet kon. Een verzwaring van de motiverings- en onderzoeksplicht als gevolg van de wijziging zal zorgen voor betere belangenafwegingen en

---

<sup>104</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 2, p. 15 (MvT)*.

<sup>105</sup> Bijlage 3 bij *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 2, p. 1*.

<sup>106</sup> Landelijk Bureau Vakinhoud Rechtspraak 2023.



rechtvaardiger besluiten, zoals aangekaart in paragraaf 4.4, wat een positief effect is voor individuele belanghebbenden. Bijzondere omstandigheden worden meteen meegewogen in de besluitvorming. De wijziging op zich zal dus positieve effecten teweeg kunnen brengen. Vanuit het juridisch discours wordt door Mein echter gewaarschuwd voor “*meer rechtsonzekerheid, rechtsongelijkheid of zelfs willekeur bij meer maatwerk.*”<sup>107</sup> De ene burger kan namelijk beter voor zijn belangen opkomen dan de andere burger en zodoende een beter resultaat ‘afdwingen’. De wijziging kan dus een nadelig effect hebben op de verhouding tussen burgers onderling.

#### 5.4 De betekenis van de wijzigingen voor het algemeen belang en de rechtspraak

Het algemeen belang krijgt in het wetsvoorstel ondergeschikte plaats. Dat wordt in het wetsvoorstel immers vastgelegd in het dienstbaarheidsbeginsel, waar de rechtspraak niet volledig positief over is. De crux zit daarbij vooral in het (gebrek aan) toetsingskader voor de bestuursrechter. Want wanneer is er bijvoorbeeld sprake van een schending van het beginsel, en misschien nog belangrijker, welke consequentie is daaraan verbonden? Hoe intensief moet het beginsel door de bestuursrechter getoetst worden? Het beginsel is eigenlijk nog te vaag en zal voor de praktijk voorlopig meer werk en vragen oproepen.

Wat betreft de verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn heerst vanuit de rechtspraak de angst voor een stijging in de verzoeken om een voorlopige voorziening. De beslistermijn zal namelijk toenemen: de totale procedure inclusief hoger beroep kan 21 weken extra gaan duren.<sup>108</sup> Het CBb betwijfelt of deze wijziging het beoogde effect zal hebben. In de meeste gevallen worden rechtsmiddelen namelijk op het laatste moment of net daarna ingesteld, en het is daarom volgens het CBb niet ondenkbaar dat mensen “*de hele kwestie op de lange baan schuiven en uiteindelijk niets doen.*” Ook kan een differentiatie in termijnen juist voor meer onduidelijkheid zorgen wat betreft welke termijn van toepassing is,<sup>109</sup> niet alleen voor de burger maar ook voor de rechtspraak.

Na de versoepeling van artikel 6:11 Awb kan verwacht worden dat in eerste instantie de werklast voor de rechtspraak toeneemt bij de interpretatie van het aangepaste artikel, aldus de CRvB.<sup>110</sup> Dit zal ongetwijfeld ook voor bestuursorganen gelden. Het aangepaste artikel is immers niet heel sturend in wat er precies valt onder ‘bijzondere persoonlijke omstandigheden’,<sup>111</sup> en zal afhankelijk zijn van de eisen die bestuursorganen en rechters eraan stellen. Deze wijziging zal dus in eerste instantie een nadelige impact hebben op de snelheid en efficiëntie van de juridische procedures. Daartegenover staat dat een verdere codificatie van de recente jurisprudentie ervoor kan zorgen dat het artikel juist verder uitgekristalliseerd wordt, waardoor op de lange termijn het artikel makkelijker toe te passen zal zijn.

In de vorige paragraaf is reeds benoemd dat de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel kan gaan zorgen voor complexere bezwaarzaken.<sup>112</sup> Voor het bestuur zal het een verzwaring van de motiverings- en onderzoeksplicht betekenen.<sup>113</sup> Deze mogelijke gevolgen zijn enerzijds positief voor het algemeen belang. Geautomatiseerde besluitvorming zal namelijk niet meer mogelijk zijn en de kwaliteit van de besluiten zal verbeteren, met name op het gebied van motivering. Als het evenredigheidsbeginsel op deze wijze wordt aangepast, zal het recht gericht kunnen worden toegepast en kunnen (onbedoelde) onevenredige gevolgen achterwege blijven. De onevenredige gevolgen hoeven dan niet pas aan het licht te komen in een bezwaarprocedure, omdat daar van te voren al rekening mee wordt gehouden. Draagkrachtiger besluiten met uitgebreide motiveringen waarbij bijzondere omstandigheden al zijn meegewogen, zal bij de burger in goede aarde vallen en dat komt ook het bestuur ten goede. Deze mogelijkheid tot afwijken kan namelijk het vertrouwen in

---

<sup>107</sup> Mein 2019, p. 342-345.

<sup>108</sup> Borman 2023.

<sup>109</sup> College van Beroep voor het bedrijfsleven 2023.

<sup>110</sup> Centrale Raad van Beroep 2023, p. 11.

<sup>111</sup> Marseille e.a. 2023, p. 908-919

<sup>112</sup> Raad voor de Rechtspraak 2023.

<sup>113</sup> Ortlep e.a. 2023, p. 18.

het bestuur versterken, iets dat nog steeds hard nodig is. Hoewel de procedures na aanpassing van dit artikel dus zal gaan zorgen voor langere en gecompliceerde procedures, zullen bezwaarprocedures (en daarmee dus ook beroepsprocedures) juist kunnen worden voorkomen. Als er bij voorbaat namelijk al kan worden afgeweken van een gebonden bevoegdheid, bestaat de noodzaak niet meer om tegen het besluit op grond van die bevoegdheid in bezwaar te gaan. De vraag is of wat minder bezwaar- en beroepsprocedures opweegt tegen de veel langere en complexere besluitvormings-, bezwaar- en beroepsprocedures.

#### 5.5 De evenredigheid van de wijzigingen

In de vorige twee paragrafen zijn de mogelijke gevolgen van de verschillende wijzigingen besproken, voor zowel de individuele belanghebbenden en het algemeen belang. Nu rest ons nog één vraag, en dat is of deze gevolgen verenigbaar zijn met elkaar, en in hoeverre deze wijzigingen voldoen aan het nieuw geïntroduceerde dienstbaarheidsbeginsel. Is het mogelijk om met deze wijzigingen een meer evenwichtige bescherming te bieden aan zowel individuele belangen als het algemeen belang?

Eén ding is zeker: in het wetsvoorstel staat de burger op de eerste plaats. Logisch, want met dit wetsvoorstel wordt beoogd om het vertrouwen in de overheid te herstellen en dat kan door de burger zoveel mogelijk tegemoet te komen. De rechtszekerheid van de individuele belanghebbende zal enorm versterken; langere tijd om in bezwaar te gaan én daar bovenop wordt een overschrijding van die termijn nog sneller verschoonbaar geacht, en de besluitvorming zal een stuk uitvoeriger en grondiger worden waarbij bij voorbaat al zoveel mogelijk wordt voorkomen dat een individu onevenredig nadeel ondervindt. Als klap op de vuurpijl wordt de gewenste positie van het bestuur verankerd in het dienstbaarheidsbeginsel.

Mijn inziens is de verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn voor bepaalde onderdelen van het bestuursrecht niet noodzakelijk. Uit dit onderzoek is gebleken dat die termijn niet als te kort wordt ervaren en dat termijnoverschrijdingen dikwijls het gevolg zijn van onduidelijkheid, bijvoorbeeld over de verzendtermijn van het besluit. Er is niks op tegen om de termijn te verlengen, maar in combinatie met snellere aannahme van een verschoonbare termijnoverschrijding (op grond van jurisprudentie dan wel het gewijzigde 6:11) is de verlenging niet noodzakelijk. Daarmee kom ik direct bij het volgende onderdeel. De versoepeling van artikel 6:11 is eigenlijk een verankering van de ontwikkelingen in de jurisprudentie over dit artikel en een roep aan het bestuur om op basis daarvan sneller verschoonbaarheid aan te nemen; iets wat de laatste jaren al steeds meer gebeurt en wordt verwacht op grond van de recente jurisprudentie. Daarbij wordt, gelet op de beoogde wijziging van de bezwaartermijn van zes naar dertien weken, door de regering verwacht dat termijnoverschrijdingen zich überhaupt minder vaak zullen voordoen.<sup>114</sup> Hoe noodzakelijk is deze wetswijziging dan? Bij de interpretatie van het aangepaste artikel 6:11 Awb zal de werklust toenemen voor zowel de rechtspraak als het bestuur, maar voor de burger zal in de praktijk niet veel veranderen. Ook de voorgenomen wijziging van het evenredigheidsbeginsel dient nog eens nader onderzocht te worden, en bovendien of er wel voldoende gewaakt kan worden voor willekeur en rechtsongelijkheid met de flinke toename van maatwerk die de wijziging teweeg zal brengen. Mijn inziens wordt deze wijziging gebruikt als een makkelijke oplossing voor het achterstallig onderhoud van onevenredige wetgeving. Deze wijziging kan positieve gevolgen meebrengen voor zowel burger als bestuur, maar ik zet wederom vraagtekens bij de noodzakelijkheid.

In paragraaf 5.3 werd al aangekaart dat de verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn geen nadelige gevolgen met zich mee zal brengen voor de burger, omdat de verlenging veelal alleen betrekking zal hebben op besluiten waarbij derde-belanghebbenden geen rol spelen. Er is niemand die daarover kan klagen behalve het bestuur. Echter, met de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel erbij, wordt het mogelijk gemaakt om van die termijn af te wijken. Dit geldt voor zowel de verlengde termijn als voor de huidige termijn, in alle delen van het bestuursrecht. Wordt die termijn overschreden, dan kan die termijnoverschrijding ook nog eens sneller verschoonbaar worden geacht. Een houder van een omgevingsvergunning die wacht tot zijn

---

<sup>114</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 2, p. 16 (MvT)*.

vergunning onherroepelijk is, wordt daarmee flink in zijn rechtszekerheid geschaad.

Deze combinatie van wijzigingen kan in (uitzonderings)situaties<sup>115</sup> dus zorgen voor een ontzettend lange en onzekere periode, niet alleen voor derde-belanghebbenden maar ook voor het bestuur en de rechtspraak. Bezwaarschriften komen immers binnen bij het bestuursorgaan en beroepschriften bij de rechtbank; wanneer mogen zij er vanuit gaan dat er geen procedure is en wordt gestart? Voorafgaand aan de bezwaarprocedure zal de besluitvormingsprocedure óók al langer gaan duren, vanwege de toename in complexiteit door de wijziging van het evenredigheidsbeginsel (dat ook geldt voor bezwaar- en beroepsprocedures). Deze combinatie zal een hoge rechtszekerheid opleveren voor de burger, in het bijzonder voor bezwaarmaker, maar zal veel tijd en werk kunnen betekenen voor het bestuur en de rechtspraak.

Vanwege het voorgaande is deze specifieke combinatie van wijzigingen niet evenredig. Volgens het wetsvoorstel moet er een balans worden gevonden tussen de menselijke maat enerzijds en de behartiging van het algemeen belang en daarmee de uitvoerbaarheid voor het bestuur anderzijds,<sup>116</sup> maar er wordt juist een flinke verschuiving van die balans teweeg gebracht, waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met bijkomende factoren zoals derde-belanghebbenden en de duur van de procedures, en die ook nog eens niet noodzakelijk is om het doel van het wetsvoorstel te bereiken. Met de wijzigingen wordt voldaan aan het dienstbaarheidsbeginsel, maar het bestuur wordt dan eigenlijk té dienstbaar en verliest daarbij het algemeen belang, waaronder een efficiënt en effectief bestuursrechtssysteem, uit het oog.

## 5.6 Aanbevelingen

Hoewel het wetsvoorstel de burger op de eerste plaats zet, doet het tegelijkertijd de burger tekort. Het wetsvoorstel gaat namelijk uit van de onkunde van de burger, en dat is onnodig. Van de burger mag worden verwacht dat hij of zij binnen de bezwaartermijn een bezwaarschrift indient en van het bestuursorgaan mag worden verwacht dat er tijdig een beslissing op het bezwaarschrift wordt genomen. Een dergelijke balans is noodzakelijk voor een efficiënt en effectief rechtssysteem. Door te dienstbaar te zijn, waarbij het algemeen belang uit het oog wordt verloren, kunnen er negatieve effecten optreden: bijvoorbeeld een verlies van vertrouwen in het rechtssysteem omdat de overheid in dat geval niet weloverwogen en doeltreffend handelt, terwijl dat wel van de overheid wordt verwacht, of een verzwakking van maatschappelijke doelen. Hoe kan er dan wel een meer evenwichtige bescherming worden geboden aan zowel individuele belangen als het algemeen belang?

Ten eerste raad ik aan om het dienstbaarheidsbeginsel te verduidelijken, nu er bezorgdheid bestaat over de vaagheid ervan. Met een duidelijk toetsingskader zal het geen vaag beginsel zijn dat geen rechtsbescherming biedt, maar zal het toegepast kunnen worden in de rechtspraktijk. Het is namelijk belangrijk dat het bestuur zich dienstbaar opstelt en dat deze gedragsnorm wordt vastgelegd. Daarbij ben ik van mening dat de verlenging van de bezwaartermijn achterwege kan blijven, nu nergens uit blijkt dat de termijn op zichzelf te kort is. Er dient te worden gekeken naar de redenen van termijnoverschrijdingen. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat termijnoverschrijdingen veelal worden veroorzaakt door andere omstandigheden, zoals onduidelijkheid over de verzenddatum van een besluit. Ik raad daarom aan om op dat gebied de communicatie en voorlichting met belanghebbenden te verbeteren. Pak het probleem bij de bron aan. Ten derde is een wijziging van artikel 6:11 Awb overbodig maar kan weinig kwaad, nu dat artikel vanwege de jurisprudentieontwikkelingen toch al op die manier wordt toegepast. Wel raad ik aan om de wijziging daarom achterwege te laten, om de rechtspraktijk extra werk te besparen. Tot slot raad ik aan om de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel achterwege te laten en net als bij artikel 6:7

---

<sup>115</sup> De hoofdregel blijft dat de bezwaar- en beroepstermijn moet worden nageleefd, en dat alleen in onevenredige gevallen daarop een uitzondering kan worden gemaakt. Het is echter niet met zekerheid te zeggen hoe vaak dit zal voorkomen als het evenredigheidsbeginsel daadwerkelijk wordt aangepast. Vanwege deze onzekerheid is het belangrijk om dit mogelijke effect te benoemen.

<sup>116</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 2, p. 3 (MvT)*.

te kijken naar de bron van de problematiek. De noodzaak om af te kunnen wijken van gebonden bevoegdheden vervalft als het achterstallig onderhoud van onevenredige wetgeving wordt opgelost, wat de aanleiding is van deze wetswijziging. Deze wijziging is mijn inziens louter een pleister op een zere wond. En bovendien: maatwerk is geen oplossing voor slecht beleid, volgens de Nationale Ombudsman. Als het beleid niet goed is, dan moet dát worden aangepakt.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> *Kamerstukken II 2021/22, 36046, nr. 2.*

## Conclusie

Er wordt al jaren gevraagd om een dienstbare overheid, die meer aandacht heeft voor het burgerperspectief. Sinds de toeslagenaffaire doet de overheid er dan ook alles aan om zich transparanter op te stellen en het burgerperspectief meer in acht te nemen in het beleid. Een eerste stap is het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. Dit wetsvoorstel moet zorg dragen voor een meer mensgerichte Awb, met ruimte voor maatwerk waarbij de overheid zich responsiever opstelt. Het wetsvoorstel introduceert een nieuw beginsel, namelijk het dienstbaarheidsbeginsel, en beoogt daarnaast een aantal artikelen te wijzigen in de Awb. Met de wijzigingen moet er een balans worden gevonden tussen de menselijke maat enerzijds en de behartiging van het algemeen belang en daarmee de uitvoerbaarheid voor het bestuur anderzijds.<sup>118</sup>

Op grond van artikel 6:7 Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift of beroepschrift zes weken. Het wetsvoorstel wil deze termijn verlengen naar dertien weken in bepaalde categorieën van besluiten; gevallen waar er gegronde redenen bestaan om een langere termijn te hanteren. Er kan echter onduidelijkheid ontstaan wat betreft welke termijn nou van toepassing is. Ook wordt er gedacht dat het probleem juist ligt bij de bekendmaking van besluiten en de verzending van bezwaar- en beroepschriften, en niet zozeer bij de lengte van de termijn zelf.<sup>119</sup>

Daarnaast beoogt het wetsvoorstel ook een flexibelere toepassing van artikel 6:11 Awb. Termijnoverschrijdingen zullen na de wijziging minder snel leiden tot niet-ontvankelijkheid. De vraag die in het juridisch discours wordt besproken, is of dat daadwerkelijk zal gebeuren. De interpretatie van 'bijzondere persoonlijke omstandigheden' wordt immers aan bestuursorganen en rechters overgelaten. Verder biedt de wijziging eigenlijk helemaal geen concrete versoepelingen. De ruimte om soepel met termijnoverschrijdingen om te gaan volgt immers al uit jurisprudentie, en dus ook de huidige wetstekst. Ten slotte is het positief dat de wet meer naar maatwerk neigt, maar tegelijkertijd blijft de vraag hoe (snel) verschoonbaarheid zal worden geaccepteerd en beoordeeld. Als bewijsmiddelen moeten worden geleverd voor de beoordeling daarvan, kan dat leiden tot vertragingen in de procedure.

De momenteel beperkte interpretatie van het evenredigheidsbeginsel wordt gezien als één van de oorzaken van de toeslagenaffaire.<sup>120</sup> Daarom beoogt het wetsvoorstel het evenredigheidsbeginsel zodanig aan te passen, dat alle besluiten kunnen worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel, ook als deze besluiten gebaseerd zijn op een dwingende bevoegdheid in een wet in formele zin.<sup>121</sup> Als reden voor de wijziging wordt gegeven dat er een ultimatum remedium moet bestaan voor wetten die vanwege achterstallig onderhoud nog niet evenredig zijn en die geen ruimte bieden om knellende gevallen op te lossen. Deze wijziging kan ervoor zorgen dat de kwaliteit van de motivering en belangafweging van besluiten verbetert. Echter kan deze wijziging ook zorgen voor nadelige gevolgen op de rechtsverhouding tussen burgers onderling, omdat meer maatwerk tegelijkertijd ook meer rechtsonzekerheid, rechtsongelijkheid of zelfs willekeur kan betekenen.<sup>122</sup> Ook bestaat het risico dat de administratieve procedures langer zullen duren en complexer zullen worden, zowel in de bezwaar- als in de beroepsfase.

Het wetsvoorstel legt dus sterk de nadruk op de burger, maar verliest tegelijkertijd de uitvoerbaarheid voor het bestuur uit het oog en houdt te weinig met andere nadelige gevolgen. Volgens het wetsvoorstel moet er een balans worden gevonden tussen de menselijke maat enerzijds en de behartiging van het algemeen belang en daarmee de uitvoerbaarheid voor het bestuur anderzijds,<sup>123</sup> maar er wordt juist een flinke verschuiving van die balans teweeg gebracht, waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met bijkomende factoren zoals derde-belanghebbenden en de duur van de procedures, en die ook nog eens niet noodzakelijk is om het doel van het

---

<sup>118</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, pg. 3 (MvT).

<sup>119</sup> College van Beroep voor het bedrijfsleven 2023.

<sup>120</sup> 'Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb: wat kunt u verwachten?', vijfverbergadvocaten.nl.

<sup>121</sup> Bijlage 3 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, p. 1.

<sup>122</sup> Mein 2019, p. 342-345.

<sup>123</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 2, p. 3 (MvT).

wetsvoorstel te bereiken. Met de wijzingen wordt voldaan aan het dienstbaarheidsbeginsel, maar het bestuur wordt eigenlijk té dienstbaar. Hoewel de wijzigingen dus voordelen met zich meebrengen wat betreft o.a. evenwichtigheid van besluiten en meer maatwerk, dienen de voorgestelde wijzigingen heroverwogen te worden om een efficiënt en effectief bestuursrechtssysteem niet volledig uit het oog te verliezen.

Ten eerste raad ik aan om het dienstbaarheidsbeginsel te verduidelijken, zodat het toegepast kan worden in de rechtspraak. Daarbij ben ik van mening dat de verlenging van de bezwaartermijn achterwege kan blijven, en dat de oorzaak van de termijnoverschrijdingen moet worden aangepakt. De versoepeling van artikel 6:11 kan mijn inziens zowel doorgevoerd worden als achterwege blijven, nu de bestuursrechter het artikel toch al op die manier uitlegt. Tot slot raad ik aan om de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel achterwege te laten en te kijken naar de bron van de problematiek. De noodzaak om af te kunnen wijken van gebonden bevoegdheden vervalt als het achterstallig onderhoud van onevenredige wetgeving wordt opgelost.

## Literatuurlijst

### **Barkhuysen 2018**

T. Barkhuysen, 'De opmars van evenredigheid in het bestuursrecht', *NJB* 2018/445

### **Barkhuysen 2023**

T. Barkhuysen, 'Naar een materieel rechtvaardiger bestuursrecht', *NJB* 2023/324.

### **Binnendijk e.a. 2023**

E.F. Binnendijk e.a., *Overzichtsstudie wijzigingsvoorstellen Algemene wet bestuursrecht. Ten behoeve van de preconsultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb*, Leiden: Universiteit Leiden 2023, Bijlage 2 – Geclusterd overzicht wijzigingsvoorstellen, p. 38 en 60.

### **Bröring 2022, p. 764**

H.E. Bröring, 'Het evenredigheidsbeginsel als gedragsnorm voor het overheidsbestuur', *AAe* 2022, p. 755-765.

### **Van Bochove, El Farisi & Rusinovic 2022**

M. van Bochove, B. el Farisi & K. Rusinovic, 'Vertrouwen in de overheid onder druk', *TC* 2022/18.

### **Borman 2023**

T.C. Borman, 'Preconsultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb', *NTB* 2023/48.

### **Borman 2023**

T.C. Borman, 'Adviezen rechtspraak over versterking waarborgfunctie Awb', *NTB* 2023/250

### **Van den Bosch & Brenninkmeijer 2012**

K. van den Bosch, A.F.M. Brenninkmeijer, 'Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak - De mens als informatieverwerkend individu', *NJB* 2012/1216.

### **Centrale Raad van Beroep 2023**

Centrale Raad van Beroep, 'Reactie Centrale Raad van Beroep inzake Preconsultatie Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb', *De Rechtspraak* 23 maart 2023

### **College van Beroep voor het bedrijfsleven 2023**

College van Beroep voor het bedrijfsleven, 'Pre-consultatie concept wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb en notitie Voorstel evenredigheidsbeginsel', *De Rechtspraak* 6 april 2023

### **Cramwinckel, in: Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context**

T.A. Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context. Een juridisch en communicatiewetenschappelijk onderzoek naar gewekt vertrouwen (Fiscale Monografieën nr. 177)*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, aant. 2.2.4 Het 'burgerperspectief' in het juridisch discours.

### **Cramwinckel 2023**

T.A. Cramwinckel, 'Fiscale olifanten in de meer mensgerichte Awb', *WFR* 2023/105.

### **Damen 2020**

L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht!', *NTB* 2020/2, afl. 1, p. 3.

### **Driessen 2022**

E.M.M.A. Driessen, 'De dienstbare overheid en het ondersteunen van burgerinitiatieven', preadvies *Jonge VAR* 2022 (digitaal raadpleegbaar).

### **Goené & Meuwese 2023, p. 10**

R. Goené, A. Meuwese, *Proactief maatwerk. Een inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten binnen de uitvoeringspraktijk (in opdracht van BZK)*, Universiteit Leiden 2023.

**Heinrich & Van der Heijden 2023**

J. Heinrich & I. van der Heijden, 'Kroniek algemeen bestuursrecht. Dialoog tussen de staatsmachten over responsiever bestuursrecht', *NJB* 2023/2442, pg. 2807-2817.

**Hulst, Marseille & Steenhagen 2022**

L. Hulst, B. Marseille, N. Steenhagen, 'Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen?', *NJB* 2022/2791.

**Koenraad 2020**

L.M. Koenraad, 'De welwillende overheid. Een reactie op de voorstellen van Leo Damen in NTB 2020/2', *NTB* 2020/52.

**Koopman, in: *Vakstudie Algemeen Deel***

R.J. Koopman e.a. (red.), commentaar op art. 3:4 Awb, in: R.J. Koopman e.a. (red.), *Vakstudie Algemeen Deel*, Deventer: Wolters Kluwer 2023 (online, bijgewerkt 3 november 2023), aant. 1.22.3 Voorstel dienstbaarheidsbeginsel

**Koopman, in: *Vakstudie Algemeen Deel***

R.J. Koopman e.a. (red.), commentaar op art. 6:11 Awb, in: R.J. Koopman e.a. (red.), *Vakstudie Algemeen Deel*, Deventer: Wolters Kluwer 2023 (online, bijgewerkt 15 januari 2024), aant. 3 Verschoonbaarheid termijnoverschrijding

**Landelijk Bureau Vakinhoud Rechtspraak 2023**

Landelijk Bureau Vakinhoud Rechtspraak, *Reactie Landelijke Overleg Vakinhoud Bestuursrecht inzake Preconsultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb*, 29 maart 2023, [rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2023-20C-advies-lovb-inzakewijziging-awb-versterking-waarborgfunctie-29032023.pdf](https://rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2023-20C-advies-lovb-inzakewijziging-awb-versterking-waarborgfunctie-29032023.pdf).

**Marseille e.a. 2023, p. 908-919**

A.T. Marseille e.a., 'Kleine Gids voor het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb', *NJB* 2023/819 afl. 12, pg. 908-919.

**Mein 2019, p. 342-345.**

A.G. Mein, 'U vraagt wij draaien? Veranderingen in de plaats en rol van de jurist binnen de gemeente', *Gst.* 2019/70, afl. 7488, p. 342-345.

**Monsma 2024**

A.P. Monsma, 'Verschoonbaarheid van termijnoverschrijding: nieuwe lijn bestuursrechters', *Belastingblad* 2024/95.

**Ortlep e.a. 2023, p. 18**

R. Ortlep, J.E. van den Brink, Y. Habicht & A.A. Mulder, *Dilemma tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur (in opdracht van BZK)*, Amsterdam/Heerlen: UvA/OU 2023.

**Van Moorsel & Lam 2023**

M. van Moorsel, T. Lam, 'Wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb', *Bb* 2023/18.

**Den Ouden, Boogaard & Driessen 2019, p. 37-38**

W. den Ouden, G. Boogaard & E.M.M.A Driessen, *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*, Leiden: Universiteit Leiden Instituut voor Publiekrecht 2019 (pg. 37-38).

**De Poorter, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht***

J.C.A. de Poorter e.a. (red.), commentaar op art. 6:11 Awb, in: T.C. Borman e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023 (online, bijgewerkt 1 januari 2024).



### **Raad voor de Rechtspraak 2023**

Raad voor de Rechtspraak, *Pre-consultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb*, 19 april 2023, [rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2023-20-advies-preconsultatie-wetsvoorstel-wet-versterking-waarborgfunctie-awb.pdf](https://rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2023-20-advies-preconsultatie-wetsvoorstel-wet-versterking-waarborgfunctie-awb.pdf).

### **Raad voor het openbaar Bestuur 2011**

Raad voor het openbaar Bestuur, *Vertrouwen in democratie*, Den Haag en kabinetsreactie 23 september 2011.

### **Van Roij 2023**

W.A.P. van Roij, 'Het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb nader en door een fiscale bril bezien', *NJB* 2023/1396.

### **Scheltema 2019**

M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24.

### **Schlössels 2020**

R.J.N. Schlössels, 'Het ongrijpbare burgerperspectief...', *NTB* 2020/170.

### **Schuurmans e.a. 2020, p. 44.**

Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten, J.E. Esser, W.J.M. Voermans, G. Boogaard, A. Drahmman, R. Kegge, N.A. van Amerongen & L.F.D. Honée, *Bestuursrecht op maat. Een juridische analyse van knelpunten bij het bieden van maatwerk*, Leiden: Universiteit Leiden 2020, p. 44.

### **Verheij 2005**

N. Verheij, *Relatief onaantastbaar*, oratie Universiteit Maastricht 2005 (te raadplegen via <https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/relatief-onaantastbaar>), p. 2.

### **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017**

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid', Den Haag 2017.

---

### **Parlementaire stukken**

*Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3 (MvT).

*Kamerstukken II* 2011/12, 33172, nr. 1

*Kamerstukken II* 2012/13, 33539, nr. 1

*Kamerstukken II* 2020/21, 35743 nr. 2

*Kamerstukken II* 2021/22, 36046, nr. 2

Bijlage 1 bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 2 (wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb).

Bijlage 2 bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 2 (MvT).

Bijlage 3 bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 2.

*Kamerstukken II* 2022/23, 36325, nr. 2.

### **Jurisprudentie**

HR 3 februari 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2635, *BNB* 1999/112.

HR 22 november 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8419.

ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153 (*Maxis Praxis*).

ABRvS 28 december 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN6287.

ABRvS 26 juni 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AC3341, *AB* 2000/337.

ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9906, *LJN* BK9906.

ABRvS 7 juli 2021 ECLI:NL:RVS:2021:1468.

ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, *AB* 2022/120, m.nt. Van Zanten, *JB* 2022/44, m.nt. Schlössels, *AA* 20220306, m.nt. De Graaf & Marseille (*Harderwijk*).

ABRvS 18 mei 2022 ECLI:RVS:2022:1440.

CRvB 21 december 1977, ECLI:NL:CRVB:1977:ZB0560, AB 1978, 288.

CBb 26 maart 2024 ECLI:NL:CBB:2024:191.  
CBb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31.  
CBb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:32.  
CBb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:33.  
CBb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:34.

Gerechtshof Den Haag, 27 juli 1973, ECLI:NL:GHDH:1973:XXXXXX, BNB 1974/153.

Rb. Zeeland-West-Brabant 23 februari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:1079.

Rb. Noord-Nederland 12 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1833, AB 2021/252, m.nt. C.B. Modderman.

#### **Geraadpleegde websites**

'Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb: wat kunt u verwachten?', vijfverbergadvocaten.nl.

www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/dienstbaar

[www.nji.nl/toeslagenaffaire](http://www.nji.nl/toeslagenaffaire)

<https://www.infomil.nl/vaste-onderdelen/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/handreiking-lozingen/procedure-keuze-rechtsbescherming/algemene-beginselen-behoorlijk-bestuur/>

<https://www.stibbe.com/nl/publications-and-insights/de-evenredigheidstoets-nieuwe-stijl-een-overzichtsblog-met-visual-over-de>

#### **Overig**

De afbeelding van de weegschaal op het voorblad is een pictogram vanuit Word (Office 365) en heeft dus geen voetnoot.