

ADVIES OVER WETSVOORSTEL TOT WIJZIGING VAN DE ALGEMENE

WET BESTUURSRECHT (AWB) (EN ANDERE WETTEN) IN VERBAND

MET DE VERSTERKING VAN DE WAARBORGFUNCTIE VAN DE AWB

Wetsadvies

1. Inleiding

Dit advies heeft betrekking op een voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en andere wetten in verband met de versterking van de waarborgfunctie van de Awb (Wet versterking waarborgfunctie Awb). Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd in een internetconsultatie tot eind juli 2024.

De Awb bevat normen om te waarborgen dat het bestuur besluiten neemt die aansluiten bij de situatie van de burger. De waarborgen moeten zorgen voor de zogeheten ongelijkheidscompensatie van de burger ten opzichte van de overheid. De overheid dient zich aan bepaalde normen te houden waardoor de burger wordt beschermd tegen de almacht van de overheid. Voorbeelden zijn de verplichting van het bestuur om voor het nemen van bepaalde beslissingen belanghebbenden om een zienswijze te vragen en de verplichting om een herstelkans te bieden aan de indiener van een aanvraag of bezwaar- of beroepschrift wanneer daaraan een gebrek kleeft. Dit wetsvoorstel is een reactie op de kinderopvangtoeslagaffaire. In de politieke reflectie op deze affaire is onder meer geconstateerd dat de waarborgen in de Awb niet altijd meer voldoen om de ongelijkheidscompensatie voldoende gestalte te geven. Dit wetsvoorstel voorziet in een correctie van het bestuursrecht vastgelegd in de Awb, waardoor genoemde normen worden versterkt. Het voorstel omvat verschillende aanpassingen die tot doel hebben de dienstverlening van de overheid te verbeteren, meer maatwerk in het bestuursrecht te brengen, de menselijke maat in het bestuursrecht te versterken en geschillen tussen de overheid en de burger gemakkelijker op te lossen.¹ De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) van de Tweede Kamer heeft de menselijke maat gedefinieerd als 'recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving'.

De Adviesraad Migratie (hierna: adviesraad) heeft zich in dit advies beperkt tot de beoordeling van de voorgestelde wijzigingen in de Awb voor zover relevant voor het migratiedomein. Dat domein wordt begrensd door het mandaat van de adviesraad zoals dat is vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000). De adviesraad adviseert over het vreemdelingenrecht en het beleid ter zake, waaronder begrepen wijzigingen van de Vw2000. Het vreemdelingenrecht is niet beperkt tot de Vw2000. Volgens de taakopvatting van de adviesraad vallen ook onderwerpen als inburgering en naturalisatie binnen het mandaat van de adviesraad. De adviesraad heeft ook oog gehad voor de relatie tussen de Awb - als *lex generalis* - en de bijzondere wetten die van toepassing zijn op het vreemdelingenrecht: de Vw2000, de Wet inburgering 2021 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. De adviesraad vraagt in dit advies met name aandacht voor de verhouding tussen de Awb en bijzondere bepalingen in de Vw2000.

¹ Memorie van toelichting, p. 3.

De adviesraad doet in dit advies de volgende aanbevelingen:

- *Beperk toepassing van 'het dienstbaarheidsbeginsel' en 'passend contact met de overheid' niet tot reguliere vreemdelingenzaken, maar pas deze ook toe op asielzaken.*
- *De adviesraad heeft twijfels bij de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel voor de IND. De adviesraad beveelt aan de financiële paragraaf en de uitvoeringstoetsen te betrekken bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.*
- *De adviesraad beveelt aan om de bijzondere bepalingen in de Vw2000 te beoordelen in het kader van het wetsvoorstel en te motiveren of deze in het kader van dit wetsvoorstel moeten worden gewijzigd, en zo ja, op welke wijze.*

2. Inhoud van het voorstel

Kort aangeduid worden de volgende normen toegevoegd of bestaande normen uitgebreid in de Awb:

Het dienstbaarheidsbeginsel

Memorie van toelichting, p. 9:

'Dienstbaarheid betekent dat het bestuur de burger centraal stelt. Dat vereist dat het bestuursorgaan zich steeds bewust is van de effecten van zijn handelen op de burger. Het bestuursorgaan dient beleid en uitvoering zo in te richten dat de belangen van de burger optimaal tot hun recht kunnen komen. Dat betekent dat dienstbaarheid een zelfstandige waarde is, naast andere waarden, zoals doelmatigheid. Een van de functies van het dienstbaarheidsbeginsel is de ongelijkheidscompensatie. Zelfs als een bestuursorgaan op grond van de geldende regels een besluit niet in de gevraagde vorm kan nemen, dient het behulpzaam te zijn bij andere mogelijkheden om de aanvrager te helpen.'

Daarom wordt er een nieuwe algemene bepaling ingevoegd, artikel 2:4a.

Evenredigheid

Memorie van toelichting, p. 10:

'Het evenredigheidsbeginsel vormt een grondslag om af te wijken van een regel, als de uitkomst van de onverkorte toepassing van die regel onevenredig is in het licht van de bedoeling van het wettelijk voorschrift. Dat beginsel is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, Awb.'

(...)

'Op dit moment wordt er in de praktijk vanuit gegaan dat de toepassing door het bestuur en de rechter van het evenredigheidsbeginsel bij de uitvoering van formele

wetten met gebonden bevoegdheden in beginsel niet mogelijk is. Daardoor blijven sommige evidente onevenredigheden in stand.'

(...)

'Dit wetsvoorstel beoogt het bestuur en de rechter de ruimte te geven om, ter voorkoming van evidente onevenredigheden bij een gebonden bevoegdheid te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.'

Artikel 3:4, tweede lid, wordt gewijzigd om dit mogelijk te maken.

Bestuursrechtelijke geldschulden

Memorie van toelichting, p. 23 e.v.:

'Het wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen in titel 4.4 Awb over bestuursrechtelijke geldschulden. De doelstelling van deze wijziging is om uit te gaan van een realistischer mensbeeld met meer oog voor het burgerperspectief. Door het proces van vaststellen en invorderen van bestuursrechtelijke geldschulden mensvriendelijker te maken, kan deze wijziging van de geldschuldentitel een bijdrage leveren aan het voorkomen van problematische schulden.'

(...)

'Ten eerste wordt een aantal wijzigingen voorgesteld om het gebruik van betalingsregelingen te stimuleren. Daartoe wordt allereerst de bevoegdheid van bestuursorganen om een betalingsregeling af te spreken met de betalingsplichtige expliciet in de wettekst opgenomen.'

In een definitiebepaling in artikel 4:85 Awb wordt vastgelegd dat een betalingsregeling wordt inbegrepen in de term uitstel van betaling.

'Ten tweede wordt een aanpassing voorgesteld om de informatiepositie te verbeteren. In artikel 4:86 Awb wordt toegevoegd dat de beschikking waarin de geldschuld wordt vastgesteld de gevolgen van niet tijdige betaling moet vermelden. In de praktijk blijkt hieraan behoefte te bestaan.'

(...)

'Ten derde wordt de mogelijkheid om kwijtschelding van geldschulden te verlenen uitgebreid. Met ingang van 1 april 2021 is in de Awb een algemene grondslag voor kwijtschelding van bestuursrechtelijke geldschulden opgenomen (artikel 4:94a Awb). Deze grondslag maakt het mogelijk om geldschulden kwijt te schelden wanneer invordering onevenredig zou zijn, tenzij de bijzondere wet anders regelt. Die beperking wordt in dit voorstel geschrapt, zodat het een bepaling van dwingend recht wordt. Deze wijziging geeft uitdrukking aan het uitgangspunt dat voor het gehele bestuursrecht behoort te gelden dat onevenredige gevolgen van de invordering moeten kunnen worden vermeden. Een bepaling van regeland recht doet onvoldoende recht aan dit uitgangspunt.'

Begrijpelijke motivering

Memorie van toelichting, p. 20 e.v.:

'Het is belangrijk voor mensen dat besluiten van de overheid goed te begrijpen zijn. Daarom moet het bestuur altijd bij een besluit uitleggen waarom het besluit

is genomen. Dat wordt de motivering van het besluit genoemd. De regering stelt voor om in de wettekst op te nemen dat deze motivering begrijpelijk moet zijn.'

(...)

'Een begrijpelijke motivering betekent twee dingen:

1. De motivering moet in voor de lezer begrijpelijke taal worden opgesteld.
2. De lezer moet kunnen begrijpen hoe het bestuursorgaan tot dit besluit is gekomen en wat het besluit voor hem of haar betekent.'

Artikel 3:47, eerste lid, wordt aangepast.

Correctie van kennelijke fouten

Memorie van toelichting, p. 21 e.v.:

'Voorgesteld wordt aan hoofdstuk 3 Awb een afdeling toe te voegen over de correctie van kennelijke fouten in besluiten. Het corrigeren van kennelijke fouten is ook nu reeds mogelijk. Bestuursorganen plegen dit in de praktijk dikwijls te doen. Toch is niet iedereen er mee bekend dat deze mogelijkheid bestaat. Daarom wordt in algemene zin in de Awb geregeld dat kennelijke fouten kunnen worden hersteld.'

(...)

'Belanghebbenden moeten in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijzen over de voorgenomen correctie kenbaar te maken. De mogelijkheid om kennelijke fouten te herstellen biedt bestuursorganen ruimte voor een responsieve omgang met besluiten die makkelijk te herstellen kennelijke onjuistheden bevatten.'

Dit wordt geregeld in de (nieuwe) artikelen 3:51 tot en met 3:53.

Vaker horen bij financiële beschikkingen

Memorie van toelichting, p. 22:

'De hoorplicht in de artikelen 4:7 en 4:8 Awb is een waarborg voor de zorgvuldige voorbereiding van beschikkingen en in mindere mate vervult deze ook een rechtsbeschermingsfunctie. Een belanghebbende kan als hij wordt gehoord vroegtijdig aangeven dat een bestuursorgaan van onjuiste feiten uitgaat. Op grond van artikel 4:12, eerste lid, Awb hoeft bij financiële beschikkingen niet gehoord te worden, mits de nadelige gevolgen volledig ongedaan gemaakt kunnen worden. Een belangrijke reden daarvoor is de uitvoerbaarheid. De wetgever ging ervan uit dat het voldoende is om pas in bezwaar te horen, omdat financiële beschikkingen eenvoudig terug te draaien zijn door het terugstorten van een geldbedrag.'

(...)

'De aanname dat financiële beschikkingen eenvoudig ongedaan kunnen worden gemaakt, gaat echter niet altijd op. Financiële beschikkingen kunnen heel ingrijpend zijn voor mensen en financiële wetgeving is niet altijd duidelijk voor mensen. Herroeping of vernietiging kan de rechtsgevolgen wel terugdraaien, maar niet altijd alle bijkomende nadelige gevolgen volledig ongedaan maken. Zo zorgde het stopzetten van de voorschotten voor kinderopvangtoeslag er direct voor dat sommige ouders de kinderopvang niet meer konden betalen.'

(...)

'Voorgesteld wordt om aan artikel 4:12 Awb een nieuw tweede lid toe te voegen, waarmee buiten twijfel wordt gesteld dat bij besluiten die directe invloed hebben

op aanwezige bestedingsruimte, de artikelen 4:7 en 4:8 Awb wel van toepassing zijn. Naar zijn aard heeft deze uitzondering altijd betrekking op natuurlijke personen. Dit zijn de financiële beslissingen die voor mensen veelal onverwachts komen en daardoor een extra grote impact kunnen hebben. Zij gaan er immers vanuit dat zij de financiële aanspraak, zoals een uitkering, toeslag of subsidie, gewoon (blijven) ontvangen. Het stopzetten van huurtoeslag kan er bijvoorbeeld direct voor zorgen dat de betrokkene de huur niet meer kan betalen. De regering meent dat de beschikkingen waarop het voorstel ziet zo ingrijpend zijn dat het horen van de belanghebbende vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk is.'

Aan artikel 4:12 wordt daarom een nieuw tweede lid toegevoegd.

Aanpassing van de regeling over de bezwaar- en beroepstermijn

Memorie van toelichting, p. 26 e.v.:

'Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de Awb op enkele onderdelen met betrekking tot de bezwaar- en beroepstermijn te wijzigen om overschrijding van de termijn zo veel mogelijk te voorkomen, wordt voorgesteld om de rechtsmiddelenclausule onder besluiten te verduidelijken en aan te vullen. Een andere wijziging heeft tot doel om bestuursorganen en bestuursrechters meer ruimte te geven om een overschrijding van de bezwaar- of beroepstermijn verschoonbaar te achten.'

(...)

'Ook moet worden vermeld dat het mogelijk is om een pro-formabezwaarschrift of -beroepschrift in te dienen. Hierdoor is het mogelijk om op een laagdrempelige manier binnen de termijn bezwaar te maken of beroep in te stellen, waarna er nog tijd is om de gronden van het bezwaar of beroep te formuleren en in dat verband nader onderzoek te doen, advies in te winnen of hulp in te schakelen. In de praktijk blijken vooral professionele, vaker procederende partijen van deze mogelijkheid op de hoogte te zijn. Met deze wijziging wordt beoogd op dit punt een meer gelijke uitgangspositie te creëren.'

(...)

'Een bezwaar- of beroepschrift dat na afloop van de termijn wordt ingediend wordt door het bestuursorgaan of de bestuursrechter in beginsel niet-ontvankelijk verklaard. Er vindt dan geen inhoudelijke behandeling plaats. Een uitzondering op deze hoofdregel is neergelegd in artikel 6:11 Awb. Op grond van dit artikel blijft niet-ontvankelijkverklaring achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. De termijnoverschrijding wordt dan verschoonbaar geacht.'

(...)

'De doelstelling van het voorstel is om de ruimte om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten wegens bijzondere 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. Beoogd wordt de lat te verlagen en voldoende ruimte te bieden aan bestuursorganen en

bestuursrechters om recht te doen aan de menselijke maat en rekening te houden met het doenvermogen van betrokkene.'

Artikel 6:11 wordt hiertoe gewijzigd.

Aanpassing rechtsmiddelenclausule

Memorie van toelichting, p. 50:

'Onder besluiten moet een zogenoemde rechtsmiddelenclausule worden opgenomen. Daarin moet worden vermeld welk rechtsmiddel kan worden aangewend. Ook moet worden vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan dat kan. Wat de termijn betreft, staat doorgaans in de rechtsmiddelenclausule dat 'binnen zes weken na verzending' bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld. De betrokkene moet dan zelf uitrekenen op welke datum deze termijn eindigt. Daarbij kan gemakkelijk een vergissing worden gemaakt. Daarom worden bestuursorganen verplicht om de datum te vermelden waarop de bezwaar- of beroepstermijn eindigt.'

(...)

'De termijnen voor het maken van bezwaar en het instellen van beroep zijn fatale termijnen. Het niet tijdig indienen van een bezwaar- of beroepschrift heeft tot gevolg dat het bezwaar of beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard, behoudens enkele uitzonderingen. Het is belangrijk dat belanghebbenden hiervan op de hoogte zijn, zodat voor hen duidelijk is dat hun bezwaar of beroep alleen inhoudelijk wordt behandeld indien tijdig een bezwaar- of beroepschrift is ingediend. Daarom moeten bestuursorganen er in de rechtsmiddelenclausule op wijzen dat het niet tijdig indienen van een bezwaar- of beroepschrift kan leiden tot niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar of beroep.'

De artikelen 3:45 en 6:23 worden gewijzigd.

Passend contact met de overheid

Memorie van toelichting, p. 29 e.v.:

'Het wetsvoorstel bevat een aantal voorstellen om informele beslechting van geschillen over overheidshandelen te bevorderen. Het contact tussen bestuursorgaan en burger staat hierbij centraal. Door geschillen op een laagdrempelige, oplossingsgerichte manier te behandelen, kunnen conflicten effectiever worden opgelost en formele procedures worden voorkomen. Daarmee draagt laagdrempelige geschilbeslechting ook bij aan het versterken van de menselijke maat in het bestuursrecht en het vertrouwen in de overheid.'

(...)

'Het programma Passend Contact met de Overheid (PCMO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zet zich sinds 2009 in voor een oplossingsgerichte aanpak van conflicten over overheidshandelen. Met PCMO zijn goede ervaringen opgedaan. De informele aanpak vergroot de waardering van mensen en overheidsmedewerkers zelf over de procedure. Daarnaast vermindert het aantal procedures en de doorlooptijd daarvan, waardoor ook de kosten van de procedures afnemen.'

(...)

'De positieve ervaringen met de aanpak van PCMO zijn reden voor de regering om elementen van deze aanpak vast te leggen in de Awb, waarbij nadrukkelijk formalisering van de informele aanpak is vermeden.'

(...)

'Ten eerste worden bestuursorganen verplicht om bij besluiten contactgegevens te vermelden. Door bij elk besluit contactgegevens te vermelden kunnen belanghebbenden contact leggen met het bestuursorgaan en eventueel uitleg of toelichting vragen.'

(...)

'Ten tweede wordt het mogelijk om eerder de achterliggende stukken bij een besluit te verkrijgen. Daar hebben mensen nu pas recht op nadat bezwaar is ingediend tegen het besluit.'

(...)

'Ten derde wordt de oplossingsgerichte manier van het behandelen van bezwaar verankerd in het voorgestelde artikel 7:1b Awb. Wanneer er een bezwaarschrift wordt ingediend, gaat het bestuursorgaan eerst in overleg met de indiener van het bezwaar kijken of er op een informele manier aan het bezwaar tegemoet kan worden gekomen.'

(...)

'Ten vierde wordt voorgesteld om de uitzonderingen op de hoorplicht wanneer een bezwaar 'kennelijk niet-ontvankelijk' of 'kennelijk ongegrond' is, aan te passen. Daarom moet op grond van het voorgestelde artikel 7:1b Awb in ieder geval contact met de bezwaarmaker worden opgenomen. In geval van een te laat ingediend bezwaar, kan worden onderzocht of er redenen zijn om de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten.'

(...)

'Ten vijfde wordt verduidelijkt dat de bezwaarprocedure de gelegenheid is om het genomen besluit volledig te heroverwegen. Dat gold al, maar uit onderzoek blijkt dat in bezwaar niet altijd een volledige heroverweging plaats vindt. Ook additionele informatie die het bestuursorgaan heeft verkregen tijdens het behandelen van het bezwaar moet bij die heroverweging worden meegenomen. Op deze manier wordt de bezwaarprocedure als oplossingsgerichte geschilprocedure versterkt.'

Burgerlus

Memorie van toelichting, p. 31 e.v.:

'Voorgesteld wordt een procedure voor een burgerlus in de Awb op te nemen en tot een algemene versterking van de procedurele bevoegdheden voor de bestuursrechter te komen door de mogelijkheden tot het doen van een tussenuitspraak uit te breiden.'

(...)

'De bestuursrechter wordt de bevoegdheid toegekend een belanghebbende specifiek de mogelijkheid te geven om een beroepsgrond nader te onderbouwen of een door hem aangedragen stelling aannemelijk te maken. Deze aparte bevoegdheid geeft de bestuursrechter ook een middel om een vorm van bewijsvoorlichting te geven en stimuleert om, meer dan met de reeds bestaande mogelijkheden in het onderzoek gebeurt, aan een burger de gelegenheid te geven

om alsnog nader bewijs te leveren en zo zijn procespositie te versterken; een burgerlus.’

Artikelen 8:80a en 8:108 Awb worden gewijzigd.

3. Beoordeling van het wetsvoorstel

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de adviesraad allereerst in op het *dienstbaarheidsbeginsel* en het *passend contact met de overheid*. De adviesraad heeft de verwachting dat deze een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan versterking van de ongelijkheidscompensatie. In de derde paragraaf plaatst de adviesraad een kanttekening bij de financiële haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. In de vierde paragraaf wordt ingegaan op de verhouding tussen de algemene normen in de Awb en de bijzondere bepalingen in de Vw2000. De adviesraad beveelt aan om de bijzondere bepalingen in de Vw2000 opnieuw te beoordelen in het kader van dit wetsvoorstel. Het hoofdstuk sluit af met een opmerking over *het mensvriendelijker maken van de vaststelling en invordering van bestuursrechtelijke geldschulden en het vaker horen bij financiële beschikkingen*.

3.2 Dienstbaarheidsbeginsel en passend contact met de overheid

De adviesraad is van oordeel dat de voorgestelde wijzigingen opgenomen in dit wetsvoorstel een bijdrage kunnen leveren aan het verkleinen van de ongelijkheid tussen de overheid en rechtzoekenden. De adviesraad verwacht binnen het toepassingsbereik van de Vw2000 effect van de combinatie van het *dienstbaarheidsbeginsel* en het *passend contact met de overheid*. Waarbij het dienstbaarheidsbeginsel van het bestuursorgaan vraagt de juiste attitude aan te nemen ten overstaan van rechtzoekenden en passend contact met de overheid materiële invulling aan dat beginsel geeft. Rechtstreeks contact (telefonisch of in persoon) tussen rechtzoekenden en overheidsfunctionarissen in het begin van procedures in plaats van schriftelijk contact kan een groot verschil maken. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft in juni 2014 een advies uitgebracht over de wijze waarop bestuursorganen beter invulling zouden kunnen geven aan de informele behandeling van procedures in de bezwaarfase in het kader van *passend contact met de overheid*.² De aanbevelingen van de ROB zijn nog steeds relevant. De adviesraad migratie ziet geen aanleiding om deze aanpak te beperken tot de bezwaarfase van reguliere vreemdelingenprocedures.³ Ook in de voornemenprocedure in asielzaken kan de informele zaaksbehandeling goede resultaten opleveren. De rechtzoekende wordt door telefonisch of persoonlijk contact in de gelegenheid gesteld om rechtstreeks vragen te stellen en van de zijde van de overheid kan effectiever worden toegelicht wat de overheid van de

² Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger, ROB juni 2014, [Hoe hoort het eigenlijk Adviesrapport 201406.pdf](#).

³ In het artikel 'Wat brengt de nieuwe wet Versterking waarborgfunctie Awb?' in A&MR 2024, 5/6, p. 306-312, Geertsema, K. en Ten Berg, J., wordt de informele behandeling in het kader van 'passend contact met de overheid' alleen betrokken op reguliere vreemdelingenzaken.

rechtzoekende nodig heeft om de (aanvraag)procedure te kunnen vervolgen. Deze intensivering van het contact kan bijdragen aan efficiëntere en daarmee kortere procedures. Dit heeft ook tot gevolg dat aanvragers zich meer gehoord voelen, waardoor zij de procedure eerder als eerlijk ervaren. Dat wil niet zeggen dat daarmee de uitkomst van de procedure wordt geaccepteerd. De rechtzoekende zal echter wel vaker van mening zijn dat de overheid zorgvuldig en op een eerlijke manier naar zijn zaak heeft gekeken. De verwachting van de adviesraad is dat het wetsvoorstel zal leiden tot minder procedures. Minder vaak dan nu het geval is, zullen aanvragen worden afgewezen omdat niet aan procedurele/formele vereisten wordt voldaan. Rechtzoekenden hebben na afwijzing van een eerdere aanvraag in een aantal van die situaties geen andere keus dan het indienen van een nieuwe aanvraag omdat niet voldaan werd aan procedurele/formele vereisten.

Samengevat is de adviesraad van oordeel dat de voorgestelde wijzigingen een kwaliteitsimpuls kunnen geven aan vreemdelingrechtelijke procedures. Ze kunnen bovendien een bijdrage leveren aan de verkorting van procedures en vermindering van het aantal procedures.

Aanbeveling

Beperk toepassing van 'het dienstbaarheidsbeginsel' en 'passend contact met de overheid' niet tot reguliere vreemdelingenzaken maar pas deze ook toe op asielzaken.

3.3 Financiële haalbaarheid en uitvoerbaarheid

De adviesraad constateert dat het wetsvoorstel dat ter consultatie is voorgelegd niet vergezeld gaat van een financiële paragraaf en uitvoeringstoetsen. Dit gegeven belemmert de beoordeling van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Dat klemt temeer daar de IND zich nu in een kwetsbare positie bevindt. De achterstanden bij de dienst zijn enorm, de werkvoorraad heeft ongeveer de omvang van twee keer de jaarlijkse afdoeningscapaciteit.⁴ Dat betekent dat de IND zonder nieuwe aanvragen in behandeling te nemen twee jaar nodig zou hebben om alle ontstane werkvoorraden te verwerken. Hoe de situatie van de IND is op het moment dat deze wetswijziging in werking treedt (stel over anderhalf tot twee jaar), is ongewis, maar het is realistisch om te veronderstellen dat de IND ook dan nog met forse achterstanden te kampen heeft. De vraag dient zich dan ook nadrukkelijk aan of de voorgestelde wetswijziging uitvoerbaar is voor de IND en welke additionele financiële bijdragen daar eventueel voor nodig zijn.

⁴ De werkvoorraad van de IND blijft naar verwachting de komende tijd toenemen, Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer, p. 3, 27 juni 2024, kenmerk 5546946.

Aanbeveling

De adviesraad heeft twijfels bij de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel voor de IND. De adviesraad beveelt aan de financiële paragraaf en de uitvoeringstoetsen te betrekken bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

3.4 Herbeoordeling bijzondere bepalingen in de Vw2000

De adviesraad vraagt aandacht voor de verhouding tussen de Awb en de Vw2000. Het kabinet heeft in kaart gebracht welke andere wetgeving voor versterking van de waarborgfunctie in aanmerking komt. Het is spijtig dat de Vw2000 in dit kader niet wordt genoemd. In vreemdelingrechtelijke procedures is in zoverre sprake van bijzonder bestuursrecht dat in de Vw2000 bijzondere bepalingen zijn opgenomen waarbij uitzonderingen worden gemaakt op algemeen bestuursrechtelijke normen vastgelegd in de Awb (zie bijlage).⁵ Te denken valt aan het buiten behandeling laten van aanvragen, het hanteren van afwijkende termijnen voor het maken van bezwaar en het instellen van beroep en het ontbreken van de mogelijkheid tot herstel van verzuimen. Als deze bijzondere bepalingen niet worden betrokken bij de beoordeling van dit wetsvoorstel, heeft dat tot gevolg dat het algemene bestuursrecht en het bestuursrecht in vreemdelingrechtelijke procedures nog verder uit elkaar gaan lopen. Zo is onderdeel van het wetsvoorstel een wijziging van artikel 6:11 van de Awb waardoor rechtsmiddelen minder vaak niet-ontvankelijk worden verklaard bij geringe termijnoverschrijdingen. De adviesraad vraagt zich af hoe deze wijziging zich verhoudt tot de kortere termijnen die in vreemdelingrechtelijke procedures van toepassing zijn op het maken van bezwaar en het instellen van beroep (artikelen 69 Vw2000) en het ontbreken van mogelijkheden om verzuimen te herstellen (artikelen 2n, eerste lid en 24, tweede lid Vw2000).

Daarbij stelt de adviesraad de vraag in hoeverre de menselijke maat van toepassing is op vreemdelingrechtelijke procedures en hoe de bejegening van rechtzoekenden in deze procedures zich verhoudt tot de bejegening van rechtzoekenden in andere bestuursrechtelijke procedures. Een ongelijke behandeling is geoorloofd indien het maken van onderscheid noodzakelijk en proportioneel is. Destijds is bij het opnemen van bijzondere bepalingen in de Vw2000 (of voorlopers van deze wet) ten opzichte van de Awb gemotiveerd waarom het noodzakelijk werd geacht van algemeen geldende bestuursrechtelijke normen af te wijken. Door het voorliggende wetsvoorstel wordt een aantal van die

⁵ In de bijlage wordt geen aandacht besteed aan hoger beroep in vreemdelingenzaken. Voor hoger beroep geldt een regeling die vergaand afwijkt van het algemene bestuursrecht. Dat valt buiten het bestek van dit advies. Evenmin zijn bijzondere bepalingen opgenomen die voortvloeien uit het EU-recht. Te denken valt aan afwijkende termijn die worden gehanteerd in Dublinzaken en in asielzaken op grond van de EU-Procedure richtlijn. Bovendien geldt een bijzonder regime voor zaken waarin de vreemdeling in zijn vrijheid is beperkt of zijn vrijheid is ontnomen. In die zaken gelden kortere termijnen om de beperkende maatregelen zo kort mogelijk te laten duren.

bestuursrechtelijke normen versoepeld. Hierdoor wordt het onderscheid tussen deze normen en de bijzondere bepalingen vastgelegd in de Vw2000 groter. Dit moet naar het oordeel van de adviesraad leiden tot een heroverweging van deze afwijkingen in het kader van noodzaak en proportionaliteit. Is het maken van een uitzondering op een algemene norm nog steeds noodzakelijk en zo ja, is de uitzondering gelet op versoepeling van de algemene norm nog proportioneel te achten of moet de bijzondere bepaling worden aangepast?

Aanbeveling

De adviesraad beveelt aan om de bijzondere bepalingen in de Vw2000 te beoordelen in het kader van het wetsvoorstel en te motiveren of deze in het kader van dit wetsvoorstel moeten worden gewijzigd, en zo ja, op welke wijze.

3.5 Mensvriendelijker maken van het proces van vaststelling en invordering van bestuursrechtelijke geldschulden en vaker horen bij financiële beschikkingen

De wijzigingen ten aanzien van *bestuursrechtelijke geldschulden* en het *vaker horen bij financiële beschikkingen* kunnen een belangrijke rol gaan spelen in de uitvoering van de Wet inburgering 2021.

Indien een inburgeringsplichtige niet voldoet aan verplichtingen die zijn opgelegd op grond van de Wet inburgering 2021 kan de gemeente of de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) hem of haar een boete opleggen. De adviesraad heeft er meermaals op gewezen dat cumulatie van boetes inburgeringsplichtigen in de problemen kunnen brengen. Het Boetestelsel in de Wet inburgering 2021 kent veel verschillende sanctiemomenten en relatief hoge boetes. De adviesraad heeft zich in een commentaar uit november 2021 afgevraagd hoe het boetestelsel zich verhoudt tot het evenredigheidsbeginsel.⁶ Het vaker horen van inburgeringsplichtigen bij financiële beschikkingen draagt eraan bij dat beter rekening wordt gehouden met de menselijke maat en besluiten worden genomen waarin rekening wordt gehouden met het evenredigheidsbeginsel.

Voor de financiering van het inburgeringstraject kan de inburgeringsplichtige een lening afsluiten. Deze lening moet vermeerderd met een rente worden terugbetaald. De aanvullende bepalingen ten aanzien van vaststelling en invordering van deze geldschuld kunnen voorkomen dat inburgeringsplichtigen in financiële problemen komen, door de vaststelling van onrealistisch hoge terugbetalingsverplichtingen.

⁶ [Meten met meerdere maten. Het boetestelsel in de Wet inburgering | Publicatie | Adviesraad Migratie.](#)

Bijlage

Behorende bij het advies over wetsvoorstel tot wijziging van de algemene wet bestuursrecht (Awb) (en andere wetten) in verband met de versterking van de waarborgfunctie van de de Awb.

Overzicht van de bijzondere bepalingen die gelden op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) in afwijking van de algemene normen vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), voor zover relevant voor dit advies.

In dit overzicht zijn de volgende afwijkingen opgenomen:

Buiten behandeling stellen van aanvragen zonder herstel verzuim te bieden

Aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf, terugkeervisa en om een reguliere verblijfsvergunning kunnen buitenbehandeling worden gesteld zonder dat de mogelijkheid is geboden tot het herstellen van verzuimen en de vreemdeling in de gelegenheid is gesteld een zienswijze naar voren te brengen. Voor de aanvraag van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel zijn leges verschuldigd. Indien de vreemdeling leges niet tijdig voldoet kan deze aanvraag ook buitenbehandeling worden gesteld zonder dat een herstelmogelijkheid is geboden.

Een zienswijze in een asielzaak kan alleen schriftelijk worden ingediend

Een zienswijze in de asielprocedure kan alleen schriftelijk worden ingediend. De mogelijkheid om mondeling een zienswijze in te dienen wordt niet geboden.

De algemene termijn voor bezwaar- en beroep in vreemdelingenzaken bedraagt vier weken

De termijnen voor het maken van bezwaar en het indienen van een beroep bedragen in afwijking van de algemeen termijn uit de Awb vier weken in plaats van zes weken.

Voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst gelden langere termijnen om op bezwaren te beslissen

Als bezwaar wordt gemaakt tegen een beschikking omtrent de afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf, een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde en onbepaalde tijd, dan wel een ongewenstverklaring, wordt in afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht beslist binnen negentien weken. Op grond van artikel 7:10, eerste lid, Awb beslist een bestuursorgaan binnen zes weken of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld – binnen twaalf weken.

Een verzoek om wraking van een lid van een enkelvoudige kamer wordt behandeld door een enkelvoudige kamer

Op grond van de Awb is de algemene regel dat een verzoek om wraking wordt behandeld door een meervoudige kamer.

Vreemdelingenwet 2000	Algemene wet bestuursrecht
Nationale visa	
<p>Artikel 2n, eerste lid: In afwijking van artikel 4:5, eerste en vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan Onze Minister een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf dan wel terugkeervisum buiten behandeling laten zonder de aanvrager in de gelegenheid te hebben gesteld de aanvraag aan te vullen indien:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. de door de vreemdeling ingediende aanvraag niet door de vreemdeling in persoon is ingediend; b. voor de aanvraag in voorkomend geval geen gebruik is gemaakt van een daartoe voorgeschreven formulier dat volledig is ingevuld en ondertekend; c. de aanvraag niet is gesteld in de Nederlandse, Franse of Engelse taal; of d. de ter afdoening van de aanvraag verschuldigde leges niet zijn betaald. 	<p>4:5, eerste en vierde lid:</p> <p>1. Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of c. de verstreekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen. <p>4. Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.</p>
<p>Artikel 2n, tweede lid: De artikelen 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing.</p>	<p>Artikel 4:7:</p> <p>1. Voordat een bestuursorgaan een aanvraag tot het geven van een beschikking geheel of gedeeltelijk afwijst, stelt het de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt. <p>2. Het eerste lid geldt niet indien sprake is van een afwijking van de aanvraag die slechts van geringe betekenis voor de aanvrager kan zijn.</p> <p>Artikel 4:8:</p> <p>1. Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt. <p>2. Het eerste lid geldt niet indien de belanghebbende niet heeft voldaan aan een wettelijke verplichting gegevens te verstrekken.</p>

Vreemdelingenwet 2000	Algemene wet bestuursrecht
Verblijf	
<p>Artikel 24, tweede lid: De vreemdeling is, in door Onze Minister te bepalen gevallen en volgens door Onze Minister te geven regels, leges verschuldigd terzake van de afdoening van een aanvraag. Daarbij kan Onze Minister tevens bepalen dat de vreemdeling voor de afgifte van een document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt leges verschuldigd is. Als betaling achterwege blijft, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen dan wel het document niet afgegeven. Artikel 4:5, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.</p>	<p>Artikel 4:5, vierde lid: Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.</p>
<p>Artikel 37, tweede lid: De vreemdeling is, volgens door Onze Minister te geven regels, leges verschuldigd terzake van de afdoening van een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 33. Daarbij kan Onze Minister bepalen dat de vreemdeling voor de afgifte van het document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt leges verschuldigd is. Als betaling achterwege blijft, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen dan wel het document niet afgegeven. Artikel 4:5, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.</p>	<p>Artikel 4:5, vierde lid: Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.</p>
<p>Artikel 39, tweede lid: De vreemdeling brengt zijn zienswijze, in afwijking van artikel 4:9 van de Algemene wet bestuursrecht, schriftelijk naar voren binnen de door Onze Minister bepaalde redelijke termijn.</p>	<p>Artikel 4:9: Bij toepassing van de artikelen 4:7 en 4:8 kan de belanghebbende naar keuze schriftelijk of mondeling zijn zienswijze naar voren brengen.</p>

Vreemdelingenwet 2000	Algemene wet bestuursrecht
Rechtsmiddelen	
<p>Artikel 69, eerste lid: In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift vier weken.</p>	<p>Artikel 6:7: De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken.</p>
<p>Artikel 76, eerste lid: Indien bezwaar wordt gemaakt tegen een beschikking omtrent de afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf, bedoeld in artikel 1a, onderdeel b, de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14 of 20, dan wel de ongewenstverklaring, bedoeld in artikel 67, wordt in afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht beslist binnen negentien weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.</p>	<p>Artikel 7:10, eerst lid: Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.</p>
<p>Artikel 90: In afwijking van artikel 8:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt een verzoek om wraking van een lid van de enkelvoudige kamer behandeld door een enkelvoudige kamer waarin de rechter wiens wraking is verzocht geen zitting heeft.</p>	<p>Artikel 8:18, eerste lid: Het verzoek om wraking wordt zo spoedig mogelijk ter zitting behandeld door een meervoudige kamer waarin de rechter wiens wraking is verzocht, geen zitting heeft.</p>

Adviesraad Migratie

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan, ingesteld bij wet. De Raad adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

Missie en Visie

Als Adviesraad Migratie dragen we bij aan een realistisch en robuust migratiebeleid. Een migratiebeleid dat samenhangt met ontwikkelingen op andere beleidsterreinen (arbeidsmarkt, zorg etc.) zowel in Nederland als daarbuiten. Om de kwaliteit van het migratiebeleid verder te verbeteren geven wij gevraagd en op eigen initiatief advies aan het kabinet en parlement. Vanuit onze onafhankelijkheid combineren wij wetenschappelijke inzichten en praktijkervaringen uit Nederland en Europa. We kijken daarbij naar zowel kansen en risico's van migratie en hebben oog voor langetermijnontwikkelingen. Op deze manier dragen we bij aan de verdieping van het maatschappelijk debat over migratie.

Colofon

'Advies over wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (en andere wetten) in verband met de versterking van de waarborgfunctie van de Awb'

Uitgave van de Adviesraad Migratie, Den Haag juli 2024

Uitgebracht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, de minister van Asiel en Migratie en de staatssecretaris voor Rechtsbescherming.

Adviesraad Migratie
Koningskade 4
2596 AA Den Haag
www.adviesraadmigratie.nl
06 - 46 84 09 07