36 800 VII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2026

Beantwoording vragen stand van zaken wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (Kamerstuk 36800-VII, nr. 102) door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Nr	Vraag	Bijlage	Blz. (van)	t/m
1	*Wanneer ontvangt de Kamer de aanvullende uitvoeringstoetsen en het besluit over de definitieve inhoud van het wetsvoorstel?* Gebruikelijk is om uitvoeringstoetsen aan de Kamer te zenden met de indiening van een voorstel van wet. Voorafgaand aan de indiening wordt het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Het streven is het wetsvoorstel eind 2027 in te dienen.			
2	*Hoe is de afweging gemaakt tussen het versterken van burgerperspectief en het herstel van het vertrouwen enerzijds, en de beschikbare financiële middelen anderzijds?* In de budgettaire tabel bij het coalitieakkoord is vanaf 2030 75 mln. structureel uitgetrokken voor “rechtsstaat”. Zoals in de brief van 11 september is vermeld, is hiervan structureel 10 mln. gereserveerd. Het was daarmee onderdeel van bredere afwegingen die daarbij zijn gemaakt ten behoeve van verschillende opgaven die in het coalitieakkoord aan de orde zijn. Het burgerperspectief en vertrouwen in de overheid zijn van groot belang, reden waarom in het coalitieakkoord uitdrukkelijk de voortzetting van het voorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb is opgenomen. Reden ook, waarom ik alles op alles zet om met behoud van de doelstelling het wetsvoorstel in aangepaste vorm voort te zetten en tevens kies voor een langetermijnagenda voor onderdelen die nu nog niet in het wetsvoorstel konden worden opgenomen.			
3	*Op basis van welke gegevens is er 10 miljoen euro beschikbaar gesteld voor dit wetsvoorstel? Welke onderliggende adviezen en overwegingen liggen aan dit bedrag ten grondslag?* Zie het antwoord op vraag 2.			
4	*Welke doelen van het wetsvoorstel kunnen door de beperkte financiële middelen nu mogelijk niet worden bereikt?* De verschillende onderdelen van het wetsvoorstel dragen allemaal bij aan de doelen van het wetsvoorstel. Dat zijn de dienstverlening door de overheid te verbeteren, de menselijke maat in het bestuursrecht te versterken en laagdrempelige oplossingsgerichte geschilbeslechting te bevorderen, die allen bijdragen aan de versterking van de waarborgfunctie van de Awb. Daarmee wordt ook de doorwerking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bevorderd. Een aantal onderdelen komen in het aangepaste wetsvoorstel niet terug omdat zij niet bijdragen aan de doelstellingen ervan vanwege beperkte toegevoegde waarde en juist een complicerend effect (zie het antwoord op vraag 21). Voor de gehandhaafde onderdelen geldt dat op basis van de uitkomsten van de aanvullende toets te zijner tijd moet worden beoordeeld wat wel en niet tot de mogelijkheden behoort en wat dat betekent voor de uiteindelijke versterking van de waarborgfunctie van de Awb. Ontegenzeggelijk geldt dat hoe minder onderdelen het wetsvoorstel zal bevatten, hoe minder dat aansluit bij de oorspronkelijke ambitie van het wetsvoorstel. Dit neemt niet weg dat elke aanpassing op zichzelf al bijdraagt aan de doelstelling van een meer burgergerichte Awb.			
5	*Hoe zijn de eerder door de Kamer aangenomen moties die vragen om aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) meegenomen in de vaststelling van de beschikbare middelen?* Zoals hiervoor is aangegeven zijn de beschikbare middelen het resultaat van bredere afwegingen. Gelet op de breed aanvaarde moties en het regeerakkoord			

ligt er een opdracht om het wetsvoorstel met behoud van de doelstelling in aangepaste vorm voort te zetten en daarbij zoveel mogelijk uitvoering te geven aan de door de Tweede Kamer aanvaarde moties. Overigens wordt in het opnieuw ter toetsing voorgelegde wetsvoorstel nog steeds uitvoering gegeven aan de motie-Jetten/Marijnissen (bij dwingend recht mogelijk maken dat de rechter wetsbepalingen buiten toepassing laat),[1] de motie-Grinwis/Leijten (op relevante overheidsbrieven contactinformatie van een ter zake kundige medewerker),[2] de motie-Omtzigt c.s. (inzake de burgerlus)[3] en de motie-Teunissen c.s. (het recht op begrijpelijke taal en duidelijke uitleg van besluiten)[4]. In hoeverre het beschikbare bedrag van 10 mln. voldoende is om de uitvoering van het aangepaste wetsvoorstel te bekostigen, zal nog moeten blijken. De uitvoeringstoetsen m.b.t. het aangepaste wetsvoorstel worden op dit moment nog verricht.

6 *Hoe wordt bij de investeringen die noodzakelijk zijn voor dit wetsvoorstel meegewogen dat het ontbreken van goede rechtsbescherming de samenleving op termijn juist meer geld kost? Kan inzichtelijk worden gemaakt hoe deze afweging precies wordt gemaakt?*

In de ontvangen uitvoeringstoetsen uit 2024 is bij de berekening van de kosten door de uitvoeringsorganisaties in het algemeen geen rekening gehouden met mogelijke baten van het voorstel. Bij het verzoek om een aanvullende uitvoeringstoets te verrichten is hierop gewezen en gevraagd dit effect mee te nemen.

Los van de uitvoeringstoetsen wordt onderzoek gedaan naar de mogelijke baten. Als het onderzoek voltooid is, zal het aan uw Kamer worden gezonden.

7 *Kan per aangenomen motie, per aanbeveling vanuit de parlementaire enquête en per aanbeveling uit het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat die zien op de Awb worden aangegeven hoe deze aanbeveling casu quo Kameruitspraak nu concreet kan worden opgevolgd en welke aanbeveling casu quo Kameruitspraak niet worden opgevolgd? Kan dit in een helder overzichtelijk schema worden weergegeven?*

In het antwoord op vraag 5 is vermeld welke moties met het wetsvoorstel worden uitgevoerd.

Voor wat betreft het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat richt het wetsvoorstel zich met name op aanbeveling 9 van dat rapport, over het zo inrichten van de besluitvorming en de bezwaarprocedure dat burgers ervaren dat zij worden gezien en gehoord. De Staatscommissie onderschreef de doelstelling van het wetsvoorstel, maar vond dat daarnaast de overheid gereorganiseerd moet worden, willen de voorstellen effect hebben. In de kabinetsreactie op het rapport van de Staatscommissie wordt daarom ook de ondersteuning van bestuursorganen aangekondigd, die aan het slot van de brief van 11 september 2026 is herhaald. De Staatscommissie pleitte in aanbeveling 10 voor een heldere lijn die uitgaat van de gebondenheid van het overheidsbestuur aan het recht, met inbegrip van rechtsbeginselen. In de toelichting bij de wijziging van artikel 3:4 Awb is hier uitwerking aan gegeven.

Ik neem aan dat uw commissie doelt op de Parlementaire Enquête Fraudebeleid en Dienstverlening. In aanbeveling 3.3 pleitte de enquêtecommissie voor de vastlegging in de Awb van het evenredigheidsbeginsel bij gebonden bevoegdheden in formele wetten, hetgeen in het wetsvoorstel gebeurt met de wijziging van artikel 3:4 Awb. Onder aanbeveling 3.4 bepleitte de enquêtecommissie tevens het vastleggen van een recht op persoonlijk contact. In het wetsvoorstel is niet een zodanig recht geformaliseerd. Wel wordt een dergelijk contact bevorderd door enerzijds de toegankelijkheid van de overheid

[1] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 15.
[2] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 73.
[3] Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 115.
[4] Kamerstukken II 2023/24, 36410 VII, nr. 60.

te verbeteren door middel van het opnemen van contactinformatie op besluiten en anderzijds de overheid te stimuleren dit contact te zoeken. Mijn ambtsvoorganger heeft u bij brief van 10 september 2025 hierover eerder geïnformeerd.[5] In aanbeveling 3.4 bepleitte de enquêtecommissie ook dat de overheid mensen concreet, correct en begrijpelijk moet informeren over hun rechten en plichten. Ook de Staatscommissie pleit in aanbeveling 4 voor verbetering van het contact met de burger door begrijpelijke communicatie en adequate informatie. In het wetsvoorstel wordt hieraan tegemoet gekomen door te bepalen dat besluiten begrijpelijk moeten worden gemotiveerd en worden aanvullende regels gesteld over de bezwaarclausule.

8 *Is naast alle gesprekken met publieke dienstverleners, medeoverheden en andere betrokken professionals ook de inbreng van burgers zelf goed meegenomen in de voorbereiding van het wetsvoorstel? Zo ja, op welke wijze?*

In de preconsultatie is een bijeenkomst voor burgers georganiseerd, waarin aandacht is gevraagd voor de rechtsmiddelenclausule bij besluiten, die als te ingewikkeld en te weinig informatief werd ervaren. Bij de internetconsultatie hebben rond de 50 particulieren gebruik gemaakt om hun mening te geven over het conceptwetsvoorstel. In de consultatieronde zijn tevens organisaties die burgers vertegenwoordigen aangeschreven. Zij hebben geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een reactie te geven.

9 *Kan in een helder schematisch overzicht worden weergegeven welke kosten volgens de uitvoering(stoetsen) zeker aan deze wet kunnen worden toegeschreven en over welke kosten hier onduidelijkheid over is?*

Bij vraag 39 is weergegeven welke kosten volgens de uitvoeringstoetsen van 2024 zeker aan de verschillende wetsonderdelen zouden moeten worden toegerekend. Daarnaast stonden in de uitvoeringstoetsen kosten (in eerste instantie ongeveer € 60 mln., maar na een bijstelling vanuit de uitvoering in een latere fase ongeveer € 40 mln.) die niet 1-op-1 aan concrete wetsonderdelen waren toegerekend. Zie ook het inleidend antwoord op de vragen 22 tot en met 29.

Momenteel wordt een herijking van de uitvoeringstoetsen uitgevoerd op basis van een aangepast wetsvoorstel. Op basis van de herijking zal opnieuw worden bekeken welke kosten zeker samenhangen met het wetsvoorstel en wordt mede op basis daarvan de afweging gemaakt over de precieze inhoud van het wetsvoorstel.

10 *Is de aanpassing van wetsvoorstel primair gestoeld op de financiële kaders?*

De aanpassingen zijn ingegeven door de uitvoeringstoetsen op de consultatieversie. De kosten waren daarbij een factor, maar niet de enige. Geprobeerd is om de wet en de toelichting te verduidelijken waar in de oorspronkelijke uitvoeringstoetsen is uitgegaan van een niet beoogde invulling. In de toelichting bij de aanpassing van het evenredigheidsbeginsel is verhelderd dat een toetsing op evenredigheid alleen een nieuwe verplichting is bij gebonden bevoegdheden in formele wetten en niet in ieder dossier standaard aan de orde is, maar alleen indien hierop een beroep wordt gedaan of als dat evident uit een dossier blijkt. In de meeste gevallen zal die toets in de bezwaarfase plaatsvinden. Het voorstel om in beginsel bij ieder bezwaarschrift contact op te nemen met de indiener is aangepast, enerzijds wegens de begrote kosten, anderzijds omdat bestuursorganen aangaven dat zij zelf de inschatting wilden maken in welke gevallen dit contact zinvol was. Andere voorstellen die kosten meebrachten, maar waarop ook inhoudelijk commentaar werd geleverd, zijn wegens dat commentaar teruggenomen (het herstel van fouten en het horen bij financiële beslissingen). Ook is teruggenomen, een onderdeel dat veel nieuwe ICT vergde en waarvoor het niet realistisch bleek de implementatie daarvan nu als harde eis vast te leggen (toegang tot de op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan indienen van het bezwaarschrift).

[5] Kamerstukken II 2024/25, 35867, nr. 32.

11 *Hoe wordt precies afgewogen wat een ‘uitvoerbaar’ wetsvoorstel is? Welke toetsingscriteria worden hierbij gebruikt?*

Het oordeel dat een voorstel niet uitvoerbaar is wordt in eerste instantie gegeven door de betreffende uitvoeringsorganisaties. Dat kan zijn gebaseerd op de kosten, op de benodigde extra personele capaciteit die niet altijd beschikbaar is, maar ook op de inhoud of de vormgeving van de voorgestelde regel.

12 *Kan het aangepaste wetsvoorstel met de Kamer worden gedeeld? Zo nee, waarom niet?*

Ja. Het aangepaste voorstel en de aangepaste memorie van toelichting zijn bij deze antwoorden gevoegd, beide in een versie waarin de wijzigingen ten opzichte van de consultatieversie zijn gemarkeerd en in een schone versie.

13 *Kunnen de onderliggende beslisnota’s om te komen tot een aanpassing van het wetsvoorstel met de Kamer worden gedeeld? Zo nee, waarom niet?*

U vraagt om de beslisnota’s over de aanpassing van het wetsvoorstel. De relevante beslisnota’s die ingaan op de gemaakte keuzes, die hierbij aan uw Kamer worden toegezonden, betreffen:

1. een nota aan de minister van BZK en de staatssecretaris van JenV van 15 juni 2026 ten behoeve van een overleg op 2 juli 2026 over de brief aan de Kamer die uiteindelijk op 11 september 2026 is verzonden.
2. een ongedateerde annotatie voor de minister van BZK ten behoeve van de voorbereiding van het overleg van 2 juli 2026.
3. een nota van 25 juni 2026 aan de staatssecretaris van JenV ten behoeve van de voorbereiding van het overleg van 2 juli 2026.
4. een nota aan de minister van BZK van 23 maart 2026 over de voortgang van het wetsvoorstel.
5. een nota aan de staatssecretaris van JenV van 12 maart 2026, met een inhoudelijke bijlage, getiteld “overzicht geraamde kosten per onderdeel consultatieversie wetsvoorstel”.

Bij sommige beslisnota’s zitten bijlagen. Hiervan worden niet meegezonden: een concept-Kamerbrief, reeds openbare informatie en bijlagen die slechts informatief zijn en niet zien op de aanpassing van het wetsvoorstel. Van de nota aan de minister van BZK en de staatssecretaris van JenV van 15 juni 2026 moet worden opgemerkt dat de brief waarop deze nota betrekking heeft, na het overleg waarvoor deze nota was opgesteld nog is gewijzigd in overleg met het Ministerie van Financiën.

Van een inhoudelijke bijlage, getiteld “overzicht geraamde kosten per onderdeel consultatieversie wetsvoorstel” moet worden opgemerkt dat de daarin opgenomen kosten afwijken van de kosten, genoemd in deze antwoorden, omdat in dat overzicht minder organisaties zijn meegenomen (zie noot 1 van die bijlage).

14 *Wat betekent het aanpassen van het wetsvoorstel voor het evenredigheidsbeginsel?*

In het aangepaste wetsvoorstel is de tekst van de desbetreffende wetswijziging (wijziging artikel 3:4 Awb) ongewijzigd gebleven. In de aangepaste memorie van toelichting is benadrukt dat de bestuursrechter, naast het evenredigheidsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 3:4 Awb, ook een ongeschreven evenredigheidsbeginsel erkent. Anders dan het huidige artikel 3:4 Awb, geldt dit ongeschreven evenredigheidsbeginsel ook voor gebonden bevoegdheden, behalve voor gebonden bevoegdheden in formele wetten. Deze laatste beperking komt in het wetsvoorstel te vervallen. De voorgestelde wijziging van artikel 3:4 Awb betekent dat het evenredigheidsbeginsel ook van toepassing wordt op gebonden besluiten gebaseerd op een wet in formele zin. In de toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de wijze waarop een uitvoeringsorganisatie hier invulling aan kan geven. Uitgangspunt is toepassing van de wet. Alleen als de gevolgen van een gebonden besluit voor een of meer belanghebbenden niet in verhouding staan tot het doel van de wet, kan van de

regel worden afgeweken. Dat blijft een uitzondering. Zoals in de toelichting wordt besproken, is het uitgangspunt dat er in een goed voorbereid geautomatiseerd proces geen aanleiding zal zijn om in de primaire fase een evenredigheidstoets te doen. In bezwaar is dat volgens de toelichting alleen nodig als een beroep op het evenredigheidsbeginsel wordt gedaan of als mogelijke onevenredigheid evident uit een dossier blijkt. In de aanvullende uitvoeringstoets is gevraag naar de gevolgen van deze aanpassing ten opzichte van de initiële uitvoeringstoetsen.

15 *Klopt het dat het aanpassen van het evenredigheidsbeginsel van groot belang is om in de toekomst situaties als die van de kinderopvangtoeslagenaffaire te voorkomen?*

Het opnemen van dit onderdeel in het wetsvoorstel kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de menselijke maat in het overheidshandelen.

16 *Klopt het dat het ontbreken van goede rechtsbescherming, zoals het goed verankeren van het evenredigheidsbeginsel, de staat nu veel geld kost aan herstel van de kinderopvangtoeslagenaffaire? Had dit voorkomen kunnen worden als het evenredigheidsbeginsel destijds beter had kunnen worden toegepast?*

Bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag werd heel lang niet ingegrepen, onder andere omdat werd aangenomen dat als ouders de besteding van de ontvangen gelden niet geheel konden verantwoorden, de wet een volledige terugvordering dwingend voorschreef. Toepassing van het evenredigheidsbeginsel werd daardoor aanvankelijk niet mogelijk geacht. Of en hoe de bestuursrechter had geoordeeld als de wet een evenredigheidstoets van begin af aan expliciet had toegestaan, valt achteraf niet met zekerheid te zeggen.

17 *Wordt het aangepaste wetsvoorstel naast aan uitvoeringsorganisaties ook voorgelegd aan (organisaties van) burgers die in de knel zijn gekomen door falend overheidshandelen? Zo nee, waarom niet?*

In het voorstel zijn de (internet)consultatie reacties verwerkt. In deze fase vindt geen nieuwe consultatie plaats, maar worden de aanpassingen voorgelegd voor een aanvullende toets door de betrokken uitvoeringsorganisaties voor een herberekening van de uitvoeringskosten.

18 *Hoe verhoudt het feit dat het kabinet dit wetsvoorstel van dusdanig belang vindt zich tot de financiële kaders die bij lange na niet toereikend zijn op basis van de uitvoeringstoetsen?*

Het kabinet moet altijd zijn ambities afzetten tegen de beschikbare middelen.

19 *Wat is de beoogde datum voor het aanvragen van advies bij de Afdeling Advisering van de Raad van State voor het aangepaste wetsvoorstel?*

Het streven is dat in Q2van 2027 te kunnen doen.

20 *Wat is de beoogde datum voor het aanhangig maken bij de Tweede Kamer van het aangepaste wetsvoorstel?*

Wanneer aanbieding aan de Raad van State in Q2 van 2027 zal plaatsvinden, behoort indiening aan het einde van dat jaar tot de mogelijkheden, afhankelijk van de inhoud van het advies van de Raad van State.

21 *Welke onderdelen van het wetsvoorstel dat in 2024 in (internet)consultatie is geweest, zijn niet langer opgenomen in het aangepaste wetsvoorstel dat nu voor aanvullende uitvoeringstoetsen is voorgelegd aan uitvoeringsorganisaties, medeoverheden en de rechtspraak?*

Er zijn drie onderdelen niet opgenomen. Het eerste is het herstel van kennelijke fouten, omdat uit de uitvoeringstoetsen bleek dat het voorstel enerzijds procedureel ingewikkeld was en anderzijds een beperkte reikwijdte had. Ten tweede is niet opgenomen de toegang tot de op de zaak betrekking hebbende stukken voordat een bezwaarschrift is ingediend, omdat de informatiehuishouding hiervoor bij veel grote bestuursorganen nog niet

voldoende op orde is en hiervoor ICT nodig is die nog niet beschikbaar is. Ten slotte is niet opgenomen de uitbreiding van de hoorplicht bij de voorbereiding van financiële beschikkingen, omdat die bij geautomatiseerde besluiten tot aanzienlijke vertraging zou leiden, waardoor mogelijk ook schulden verder oplopen. Aangepast is de verplichting om contact op te nemen met de indiener van het bezwaarschrift.

Vooralsnog gehandhaafd zijn: codificatie van het dienstbaarheidsbeginsel; toepassing evenredigheidsbeginsel op gebonden bevoegdheden in formele wetten, verduidelijking van de rechtsmiddelenclausule; een wettelijke verplichting om melding te maken van de wijze waarop contact over de inhoud van het besluit kan worden opgenomen; begrijpelijke motivering; codificatie evenredigheidsjurisprudentie bij de inherente afwijkingsbevoegdheid bij beleidsregels; verruiming van de betalingsregeling en de kwijtschelding bij bestuursrechtelijke geldschulden; codificatie evenredigheidsjurisprudentie bij gefixeerde bestuurlijke boetes; verruiming verschoonbaarheid van termijnoverschrijding in bezwaar en beroep; volledige heroverweging in bezwaar; verbetering van de kennisname van op de zaak betrekking hebbende stukken; verduidelijking procedurele openbaarheid; verbetering van de positie van de burger in procedures bij de bestuursrechter (burgerlus/tussenuitspraak). Zoals in het antwoord bij vraag 5 is aangegeven, wordt de definitieve keuze voor de onderdelen van het wetsvoorstel gemaakt, nadat de uitvoeringstoetsen m.b.t. het aangepaste wetsvoorstel zijn verricht.

Inleidend antwoord op de vragen 22 tot en met 29

Voor het beantwoorden van de vragen 22 tot en met 29 en vraag 39 is gebruik gemaakt van de cijfers uit de in 2024 uitgevoerde uitvoeringstoetsen. In die toetsen was in eerste instantie in totaal ongeveer € 300 mln. aan kosten geraamd. In een latere fase is daarvan vanuit de uitvoering ruim € 20 mln. teruggetrokken zodat ongeveer € 280 mln. resteerde. Sommige organisaties gaven aan wel kosten te verwachten, maar noemden geen bedrag. Andere organisaties verwachtten geen kosten bij de implementatie van het wetsvoorstel. Niet alle uitvoeringsorganisaties hebben in hun uitvoeringstoets specifiek inzicht en onderbouwing gegeven bij de te verwachten kosten per wetsonderdeel. Met name de uitvoeringsorganisaties die hoge kosten verwachtten hebben dat wel gedaan of een totaalbedrag genoemd met een duiding van de wetsonderdelen waarvoor ze het totaal aan kosten met name verwachtten te moeten maken. Ook de organisaties die hun kosten wel waar mogelijk hadden gekoppeld aan de afzonderlijke wetsonderdelen gaven veelal aan algemene kosten te verwachten die niet op te splitsen zijn over de wetsonderdelen (bijvoorbeeld kosten voor een projectteam of implementatieorganisatie). Gebaseerd op de informatie in de uitvoeringstoetsen van de elf organisaties met de hoogste kosten is ongeveer € 240 mln. toebedeeld aan afzonderlijke wetsonderdelen en is ongeveer € 40 mln. niet toebedeeld aan afzonderlijke wetsonderdelen. De antwoorden op de vragen 22 t/m 29 en op vraag 39 zijn gebaseerd op de ongeveer € 240 mln. die konden worden toebedeeld aan de afzonderlijke wetsonderdelen.

22 *Wat zijn de geraamde incidentele en structurele uitvoeringskosten, en de verwachte financiële en maatschappelijke baten van de verruiming van de verschoonbaarheid van termijnoverschrijding in bezwaar en beroep in de Awb?*

In de in 2024 uitgevoerde uitvoeringstoetsen zijn voor dit wetsonderdeel geen incidentele kosten geraamd. De structurele kosten bedroegen € 2,5 mln. Ik heb geen zicht op specifiek aan dit wetsonderdeel te koppelen financiële of maatschappelijke baten.

23 *Wat zijn de geraamde incidentele en structurele uitvoeringskosten en de verwachte financiële en maatschappelijke baten van de aanpassing van de geldschuldentitel in de Awb?*

Voor dit wetsonderdeel zijn in de uitvoeringstoetsen van 2024 € 11 mln. incidentele kosten en eveneens € 11 mln. structurele kosten geraamd. Ik heb geen

zicht op specifiek aan dit wetsonderdeel te koppelen financiële of maatschappelijke baten.

24 *Wat zijn de geraamde incidentele en structurele uitvoeringskosten en de verwachte financiële en maatschappelijke baten van de codificatie van jurisprudentie over het evenredigheidsbeginsel bij beleidsregels en boetes in de Awb?*

Omdat deze twee onderdelen de codificatie van rechtspraak betreffen, zijn aan deze wijzigingen geen nieuwe kosten verbonden. Bestuursorganen moeten zich al aan deze jurisprudentie houden, en dat blijft zo, ook als deze aanpassing van de Awb niet door zouden gaan.

25 *Wat zijn de geraamde incidentele en structurele uitvoeringskosten en de verwachte financiële en maatschappelijke baten van de invoering van de burgerlus in de Awb?*

De structurele kosten zijn in de in 2024 uitgevoerde uitvoeringstoetsen geraamd op € 1,5 mln. Er werden geen incidentele kosten voorzien. Ik heb geen zicht op specifiek aan dit wetsonderdeel te koppelen financiële of maatschappelijke baten.

26 *Wat zijn de geraamde incidentele en structurele uitvoeringskosten en de verwachte financiële en maatschappelijke baten van het verplicht stellen van contact met de bezwaarmaker in de Awb?*

In de in 2024 uitgevoerde uitvoeringstoetsen werden € 1,1 mln. incidentele kosten en € 38,8 mln. structurele kosten geraamd. Ik heb geen zicht op specifiek aan dit wetsonderdeel te koppelen financiële of maatschappelijke baten.

In het aangepaste voorstel is dit contact niet langer verplicht, naar moet het bestuursorgaan afwegen of dat contact toegevoegde waarde heeft. Zo geformuleerd, sluit dit aan bij de werkwijze van veel bestuursorganen, zodat de financiële gevolgen beperkt zijn, terwijl andere bestuursorganen toch worden gestimuleerd om deze werkwijze te volgen.

27 *Wat zijn de geraamde incidentele en structurele uitvoeringskosten en de verwachte financiële en maatschappelijke baten van de uitbreiding van de hoorplicht in de primaire fase in de Awb?*

Voor dit wetsonderdeel waren in de in 2024 uitgevoerde uitvoeringstoetsen € 10,4 mln. incidentele kosten en € 28,2 mln. structurele kosten geraamd. Ik heb geen zicht op specifiek aan dit wetsonderdeel te koppelen financiële of maatschappelijke baten.

Zoals vermeld in de brief van 11 september 2026, is dit onderdeel vervallen.

28 *Wat zijn de geraamde incidentele en structurele uitvoeringskosten en de verwachte financiële en maatschappelijke baten van het opnemen van de mogelijkheid tot herstel van kennelijke fouten in de Awb?*

Hiervoor waren in de uitvoeringstoetsen € 1,8 mln. incidentele kosten en € 17,9 mln. structurele kosten geraamd. Ik heb geen zicht op specifiek aan dit wetsonderdeel te koppelen financiële of maatschappelijke baten.

Zoals vermeld in de brief van 11 september 2026, is dit onderdeel vervallen.

29 *Wat zijn de geraamde incidentele en structurele uitvoeringskosten en de verwachte financiële en maatschappelijke baten van de verruiming van de evenredigheidstoets bij wetten in formele zin in de Awb?*

In de in 2024 uitgevoerde uitvoeringstoetsen werd dit geraamd op € 12 mln. incidenteel en € 73,5 mln. structureel. Ik heb geen zicht op specifiek aan dit wetsonderdeel te koppelen financiële of maatschappelijke baten.

30 *Kan bij de beantwoording van de vragen 22 tot en met 29 per maatregel worden aangegeven welke kosten en baten bij burgers, bedrijven, uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak terechtkomen, op welke termijn deze worden verwacht en waarop de ramingen zijn gebaseerd? Kunnen baten die niet financieel kunnen worden gekwantificeerd afzonderlijk worden beschreven?*

De bij vraag 22 tot en met 29 weergegeven antwoorden hebben betrekking op de kosten die in de uitvoeringstoetsen van de elf grote uitvoeringsorganisaties en rechtspraak aan onderdelen uit het wetsvoorstel konden worden toegerekend. Ik heb geen zicht op de kosten die bij burgers en bedrijven terechtkomen en kan de baten ook niet afzonderlijk specificeren. Beredeneerd kan worden dat aan burgers en bedrijven met het wetsvoorstel geen nieuwe verplichtingen worden opgelegd. Wel krijgen zij mogelijkheden om contact op te nemen of zullen zij vaker in de gelegenheid worden gesteld om hun standpunt te verduidelijken. Dit kan een extra inspanning vragen. Maar de omvang van de kosten aan de zijde van burgers en bedrijven is naar verwachting gering.

31 *In hoeverre is bij de ramingen van de uitvoeringskosten rekening gehouden met mogelijke besparingen door minder bezwaar- en beroepsprocedures, minder herstelwerkzaamheden en kortere doorlooptijden? Is er een maatschappelijke kosten en batenanalyse verricht voor het oorspronkelijke voorstel? Zo ja, kan deze met de Kamer gedeeld worden? Zo nee, kan deze alsnog worden verricht?*

In geen van de oorspronkelijke uitvoeringstoetsen is expliciet ingegaan op mogelijke besparingen door het verminderen of bekorten van procedures. Gevraagd is om bij de aanvullende toets hierop in te gaan. Er wordt op de consultatieversie een maatschappelijke batenanalyse gedaan. Deze is bijna afgerond.

32 *Is er ten aanzien van het gewijzigde voorstel een maatschappelijke kosten en batenanalyse verricht? Zo ja, kan deze met de Kamer gedeeld worden? Zo nee, kan deze alsnog worden verricht?*

Voor het gewijzigde voorstel wordt geen maatschappelijke batenanalyse verricht. Hiervoor bestaan ook geen plannen. Ik vermoed dat een nieuwe analyse niet veel toevoegt aan de maatschappelijke batenanalyse die nu bijna is afgerond. Ik hoop de informatie over de baten uit de aanvullende uitvoeringstoetsen te halen.

33 *Welke probleemanalyse lag ten grondslag aan de afzonderlijke maatregelen in het wetsvoorstel dat in 2024 in (internet)consultatie is geweest? Kan per maatregel worden aangegeven welk concreet probleem daarmee werd beoogd op te lossen, wat bekend was over de omvang en frequentie van dat probleem en welke gevolgen dit had voor de betrokken burgers en bedrijven?*

Het denken over de Awb en mogelijkheden om de waarborgfunctie ervan te versterken loopt al geruime tijd. Sinds 2009 liep bij BZK het programma Prettig Contact Met de Overheid (PCMO). Dat project leerde al dat geschilbeslechting in het bestuursrecht is gebaat bij een responsieve aanpak. Hierop sloot het daarop volgende programma “Burgergerichte overheid” van het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan. Door persoonlijk contact kan het bestuursorgaan relevante dingen te weten komen die het uit de stukken niet kon achterhalen. Maar ook als een burger inhoudelijk niet kan krijgen wat hij vraagt, kan door het contact wel meer begrip ontstaan voor de voor hem nadelige beslissing. De ervaringen met PCMO en het programma “Burgergerichte overheid” waren heel positief. Veel bestuursorganen zijn op vrijwillige basis al zo gaan werken, maar andere bestuursorganen bleven een formelere werkwijze hanteren. Een zachte drang richting een responsieve uitvoering leek gewenst. Een andere belangrijke impuls vormde het rapport ‘Weten is nog geen doen’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In dat rapport is de term “doenvermogen” gemunt. Een van de lessen uit dat rapport is dat burgers niet altijd met de regelgeving uit de voeten kunnen, omdat de regels en de uitvoering zich te weinig in de burger verplaatsen. Dat geldt overigens niet alleen voor praktisch-opgeleiden. Ook hoogopgeleiden kunnen niet altijd hun weg vinden in aanvraagprocedures en snappen niet altijd wat wordt bedoeld met een brief van de Belastingdienst of andere bestuursorganen. Het Ministerie van BZK heeft op deze punten onderzoek laten doen.[6] Daarnaast bleek uit enige onderzoeken van

[6] Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, Bestuursrecht op Maat (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 289.

ABDTOPconsult dat verschillende bestuursorganen behoefte hebben aan meer beoordelingsvrijheid en minder strakke regels.[7] In de kabinetsreactie hierop is aangegeven dat van bestuursorganen een meer beginselgeleide toepassing van het recht wordt gevraagd, waarbij niet onverkort het adagium 'regel is regel' geldt, maar de fundamentele rechtsbeginselen onderliggend aan wetgeving leidend zijn voor de toepassing van rechtsregels.[8] De kinderopvangtoeslagaffaire[9] vormde een impuls om in dit wetsvoorstel tevens de toepassing van het evenredigheidsbeginsel te versterken.

Samengevat: het doel van het wetsvoorstel is de waarborgfunctie van de Awb te versterken. Het voorstel bevat daartoe verschillende onderdelen die beogen de dienstverlening door de overheid te verbeteren, de menselijke maat in het bestuursrecht te versterken en laagdrempelige oplossingsgerichte geschilbeslechting te bevorderen. Daartoe zijn niet per voorstel onderzoeken uitgezet, maar zijn op basis van beschikbare onderzoeken en kennis voorstellen ontwikkeld.

Naar aanleiding van een preconsultatie[10] en gespreksrondes met uitvoerders en wetenschappers en een sessie met burgers zijn de voorstellen nader uitgewerkt. Ook is het proces begeleid door een klankbordgroep waarin ministeries, uitvoeringsorganisaties en de VNG waren vertegenwoordigd, en waar verschillende versies van bepalingen zijn besproken.

Zie ook het antwoord op vraag 34.

34 *Op welke onderzoeken, evaluaties, rechterlijke uitspraken en signalen van burgers, uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak waren deze probleemanalyses gebaseerd? Kunnen de onderliggende analyses en onderzoeken aan de Kamer worden verstrekt?*

Naast de in het antwoord op vraag 33 genoemde bronnen worden in onderstaand schema de meest relevante bronnen genoemd, zonder hierbij uitputtendheid na te streven. Daarbij wordt voor meer informatie verwezen naar de bijgevoegde memorie van toelichting (versie zonder revisies).

Maatregel	**Bron**	**Mvt**
Dienstbaar-heid	M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter', NTB 2020/73	p. 10-11 en 57-58
Evenredig-heid	• POK-rapport Ongekend onrecht; • motie Jetten/Marijnissen (Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 15); • Uitspraak ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772.	p. 11-16, 31-32, 33-34, 40-41 en 58-61
Rechtsmiddelenclausule	• Reacties preconsultatie • Conclusie raadsheer advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:CBB:2023:476	p. 22 en 61-62
Contactinformatie op besluit	PCMO, motie-Grinwis/Leijten (Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 73).	p. 24-25 en 62-63.
Begrijpelijke	• Motie Teunissen c.s (Kamerstukken II	p. 16-18 en 63-

[7] ABDTOPConsult, *Regels en ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte* 2019, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282.
[8] Kabinetsreactie op het rapport van ABDTOPConsult, *Regels en ruimte* van 16 januari 2020, Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282.
[9] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4.
[10] Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763.

motivering	2023/24, 36410 VII, nr. 60) • De Nationale ombudsman, *Mijn onbegrijpelijke overheid*. Jaarverslag over 2012, 2012 • De Nationale ombudsman, *Zorg voor duidelijke brieven!*, rapportnummer 2010/085, 2010	65
Codificatie evenredigheidsjurisprudentie	Codificatie van: • ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840 (betreft art 4:84 Awb) en • ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2849, en ABRvS 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1598 (art 5:46 Awb)	p. 18, 65-66 en 72-73
Betalingsregeling enz in geldschuldentitel	• W. den Ouden e.a., *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29279, nr. 194; • Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Pioniertraject behoorlijke en effectieve invordering, Den Haag: 2017.	p. 18-21 en 66-72
Verruiming verschoonbaarheid termijnoverschrijding	• Conclusie raadsheer advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:CBB:2023:476 • Uitspraak CBb (grote kamer) 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31	p. 21-23 en 73-76
Contact met indiener bezwaar	• L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema, Prettig contact met de overheid 2: Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden—resultaten, analyses & aanbevelingen, Den Haag: Ministerie van BZK 2010; • Modelverordening VNG; • A.G. Mein & A.T. Marseille, ‘Responsieve bezwaarbehandeling in theorie en praktijk’, NTB 2019/36, p. 365-371; • Bert Marseille, Behandeling van bezwaarschriften door gemeenten anno 2025, Groningen 2025, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 29362, nr. 390	p. 25-26 en 77-82
Volledige heroverweging in bezwaar	B. Marseille & M. Wever, Oplossingsgerichte bezwaarbehandeling in de Algemene wet bestuursrecht, Groningen september 2022, p. 44, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35510, nr. 108.	p. 26 en 88
Verbetering	• ABRvS 25 juni 2025,	p. 84-87 en 88-

afbakening kennisname op de zaak betrekking hebbende stukken/processuele openbaarheid in bezwaar en in beroep	ECLI:NL:RVS:2025:2846; • E.J. Daalder, 'De Awb en de toegang tot informatie tijdens bestuursrechtelijke procedures', in: Barkhuysen, Den Ouden en Polak (red) Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb, Den Haag 2010, p. 398. • E. Daalder, '25 jaar Awb: is het tijd voor een artikel 8:29 3.0?', NTB 2019/18.	90
Burgerlus/ tussenuitspraak	• Motie-Omtzigt c.s., Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 115; • T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Equality of arms en de Algemene wet bestuursrecht', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), 25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid, Deventer: Wolters Kluwer 2019;	p. 29-30 en 90-91

35 *Welke tekortkomingen in de bestaande wetgeving en uitvoeringspraktijk zijn bij deze probleemanalyses vastgesteld? Kan per maatregel worden toegelicht waarom een wetswijziging nodig werd geacht en welke alternatieven, zoals aanpassing van beleid of verbetering van de uitvoering, zijn onderzocht?*

Het wetsvoorstel richt zich niet in de eerste plaats op tekortkomingen in bestaande wetgeving, maar beoogt de uitvoering van die wetten te verbeteren door het burgerperspectief te benadrukken. Gekozen is voor wetgeving (in de Awb) om bestuursorganen een zetje te geven. Veel van de voorgestelde maatregelen zouden bestuursorganen nu al spontaan kunnen doen. Een aantal bestuursorganen doet dat al, maar ook veel bestuursorganen nog niet. Het zetje is dus nodig. Aanpassing van beleid draagt niet bij aan de versterking van het burgerperspectief, omdat ieder bestuursorgaan zelf dat beleid moet vaststellen. Dat kunnen die bestuursorganen nu al, maar doen dat nog te weinig. Hetzelfde geldt voor verbetering van de uitvoering. Dat moeten de bestuursorganen zelf organiseren. Het wetsvoorstel wijst daarbij de richting aan.

36 *In hoeverre bestaan de problemen die aanleiding waren voor de oorspronkelijk voorgestelde maatregelen nog steeds? Kan per maatregel worden aangegeven of de oorspronkelijke probleemanalyse sindsdien is gewijzigd en, zo ja, op basis van welke nieuwe gegevens of inzichten?*

Hoewel de rechtsontwikkeling de afgelopen jaren niet heeft stilgestaan, heb ik geen concrete reden om te denken dat de oorspronkelijke probleemanalyse inmiddels is achterhaald.

37 *Kan voor iedere maatregel die is aangepast of niet langer in het wetsvoorstel is opgenomen, worden aangegeven welk deel van het oorspronkelijk vastgestelde probleem met het aangepaste voorstel wordt ondervangen, welk deel mogelijk blijft bestaan en welke andere maatregelen daarvoor zijn voorzien?*

Maatregel	**Beoogd effect**	**Hoe ondervangen**
Herstel van fouten	• Laagdrempelige manier om fouten in besluiten te herstellen	• Wordt betrokken bij het onderzoek naar verankering van een (breder) vergisrecht
Op de zaak betrekking hebbende stukken	• Beter onderbouwde bezwaren	• Eerst zal de benodigde ICT

beschikbaar voor indienen van bezwaar	• Minder kansloze bezwaren	moeten worden ontwikkeld.
Vaker horen bij financiële beschikkingen, vooral als deze grote gevolgen heeft voor de directe bestedingsruimte	• Onjuiste veronderstellingen kunnen worden gecorrigeerd • Indien nodig kan meteen een betalingsregeling worden afgesproken.	• Deze doelstelling valt weg, maar uit onderzoek bij Toeslagen blijkt dat correctie weinig voorkomt. • In artikel 4:94, tweede lid, Awb is een bepaling opgenomen op grond waarvan een bestuursorgaan, als het redelijkerwijs kan vermoeden dat sprake is van aanmerkelijke gevolgen voor de betalingsruimte, dat bestuursorgaan onderzoekt of een betalingsregeling nodig is.

38 *Wat betekent het aanpassen van het wetsvoorstel voor het evenredigheidsbeginsel?*

Het voorstel met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel is ongewijzigd. In de toelichting is uitgebreid ingegaan op de (beperkte) reikwijdte van het voorstel, omdat voor andere besluiten dan gebonden bevoegdheden in formele wetten al in de rechtspraak is bepaald hoe het evenredigheidsbeginsel moet worden toegepast. Het wetsvoorstel brengt daar geen wijziging in. Wel is in de toelichting veel aandacht besteed aan de wijze waarop bestuursorganen de momenten voor een evenredigheidstoets in hun besluitvormingsproces kunnen inbouwen.

39 *Hoe is de raming van ten minste 300 miljoen euro aan jaarlijkse uitvoeringskosten opgebouwd, uitgesplitst naar de belangrijkste onderdelen van het oorspronkelijke wetsvoorstel?* 3 4

Hierna volgt dit overzicht voor de belangrijkste onderdelen (steeds afgerond op € 5 mln). Dit overzicht is gebaseerd op de in 2024 ontvangen uitvoeringstoetsen van 11 grote uitvoeringsinstanties en bevat nog niet de resultaten van de herijking van de uitvoeringskosten die nu loopt.

Belangrijke kanttekening daarnaast is dat niet alle door uitvoeringsorganisaties in 2024 gerapporteerde kosten 1-op-1 aan een wetsonderdeel waren gekoppeld. Of doordat organisaties (een deel van de) kosten meer op totaalniveau hadden gerapporteerd, of doordat bijvoorbeeld ook kosten moeten worden gemaakt voor een implementatieorganisatie en de kosten daarvoor niet aan afzonderlijke wetsonderdelen zijn gerelateerd. Het overzicht hierna telt daarom ook niet op tot het totaal van € 300 mln. in de uitvoeringstoetsen van in 2024 geraamde structurele kosten.

Onderdelen in het voorstel uit 2024 met de hoogste structurele kosten	Structurele kosten per jaar (€ mln.)(*)
Dienstbaarheidsbeginsel	€ 15
Evenredigheidsbeginsel	€ 75
Vaker horen bij financiële beschikkingen	€ 30

Rechtsmiddelenclausule	€ 5
Eerdere beschikbaarheid op de zaak betrekking hebbende stukken	€ 25
Begrijpelijke motivering	€ 10
Herstel kennelijke fouten	€ 20
Geldschulden	€ 10
Verplicht contact met bezwaarmaker	€ 40
Horen bij kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond bezwaar	€ 10

(*) Kosten afgerond op €5 mln. Bron: uitvoeringstoetsen 2024

40 *Hoe wordt het evenredigheidsbeginsel door het kabinet uitgelegd?* 4

In de aangepaste toelichting bij het wetsvoorstel wordt het evenredigheidsbeginsel zo uitgelegd dat de effecten van een besluit niet onevenredig mogen zijn ten opzichte van het doel dat met het besluit is beoogd. In navolging van de wetenschappelijke literatuur en de nationale en internationale jurisprudentie wordt hierbij getoetst aan de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid (evenredigheid in strikte zin). Met het wetsvoorstel wordt beoogd de toepassing van het evenredigheidsbeginsel uit te breiden tot de uitvoering van gebonden bevoegdheden in formele wetten. In andere gevallen geldt het al. De in het conceptwetsvoorstel opgenomen wijziging wil niet zeggen dat de wet zomaar opzij kan worden gezet. Alleen in het geval een strikte wetstoepassing leidt tot effecten die niet in verhouding staan tot het met het besluit beoogde doel, kan een bepaling buiten toepassing worden gelaten. In de meeste gevallen wordt gewoon de wet toegepast. In de aangepaste toelichting wordt op dit punt uitgebreid ingegaan.

41 *Wat wordt bedoeld met de "aanpassing van het evenredigheidsbeginsel", een en ander in relatie tot het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb? In hoeverre zal het evenredigheidsbeginsel worden verruimd dan wel beperkt?* 4

De term "aanpassing van het evenredigheidsbeginsel" op p. 4 van de brief is bij nader inzien een formulering die tot misverstand kan leiden. Bedoeld wordt de aanpassing van artikel 3:4, tweede lid, Awb. Het evenredigheidsbeginsel is onderdeel van het (ongeschreven) recht, dat als zodanig niet wordt aangepast. De bestaande rechtspraak blijft voor de uitwerking van de inhoud van het beginsel leidend. Alleen wordt in het wetsvoorstel de reikwijdte van het beginsel uitgebreid.