

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

302

Vragen van het lid **Den Boer** (D66) aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *het recht zich te vergissen* (ingezonden 17 juli 2018).

Antwoord van Staatssecretaris **Knops** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 17 oktober 2018)

Inleiding:

Aanleiding tot de vragen vormde eerdere publiciteit over de introductie in Frankrijk van een wettelijk recht voor de burger zich te mogen vergissen. Eerder kwam dit beoogde Franse recht al kort ter sprake in het AO van 1 februari jl. In dat debat heb ik toegezegd dat ik mij zou verdiepen in dat idee van de Fransen. En dat ik daarop zou reageren. Met de beantwoording van deze Kamervragen kom ik tevens tegemoet aan deze toezegging. In de beantwoording licht ik toe waarom dit antwoord enig oponthoud heeft gehad.

Vraag 1

Bent u bekend met het recht zich te vergissen, namelijk het recht dat toestaat dat mensen zich eens kunnen vergissen of per ongeluk fouten maken ten opzichte van de overheid zonder dat dit onmiddellijk als overtreding of fraude wordt gezien, naar het Franse voorbeeld?¹

Antwoord 1

Het idee van het recht zich te vergissen is mij inderdaad bekend. We spraken er al kort over in het Algemeen Overleg van 1 februari jl.

Vraag 2

Deelt u de mening dat het uitgangspunt van het recht zich te vergissen, waarbij de overheid niet wantrouwend tegenover de burger staat maar er juist van uitgaat dat hij of zij van goeder trouw is, bewonderenswaardig is? Zo ja, welke acties verbindt u hier aan? Zo nee, waarom niet?

¹ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-fransen-hebben-nu-het-recht-om-zich-te-vergissen-eerste-foutje-te-goeder-trouw-blijft-meestal-onbestraft-b028e716/>

Antwoord 2

Het uitgangspunt dat onder zo'n recht zich te vergissen ligt, spreekt mij aan. Dat gaf ik in het Kamerdebat van 1 februari 2018 al met zoveel woorden aan. Het idee dat er fouten gemaakt kunnen worden die niet direct tot afstraffing leiden, heb ik toen bevestigd. We moeten burgers de gelegenheid geven zichzelf te corrigeren.

De WRR heeft vorig jaar met het rapport «Weten is nog geen doen» gewezen op de barrières die effectief contact tussen overheid en burger in de weg kunnen staan. Uit die barrières kunnen onbedoelde missers voortvloeien, dat is evident. Daarnaast heeft de Raad van State in zijn Jaarverslag 2017 gewezen op foutgevoeligheid die kan samenhangen met de potentieel inconsistente werking van verplichtingen die uit verschillende kokers of perspectieven op de burger of ondernemer afkomen. In de huidige complexe wereld moet een vergissing, te goeder trouw gemaakt, dus relatief eenvoudig recht te zetten zijn.

Op grond van dit besef heb ik een korte, niet uitputtende inventarisatie gedaan naar praktijk en wettelijke grondslag van het laten gelden van rechten en plichten. Dat laat zien dat de overheid in Nederland in veel gevallen ruimte geeft voor vertrouwen en het evenwicht in de verhouding met burgers (of rechtspersonen) zoekt. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) laten tal van bepalingen zien dat de overheid beschikkingen in redelijkheid moet nemen. Ik noem er hier slechts drie:

- Art 3:4: Het bestuursorgaan weegt de betrokken belangen af; de nadelige gevolgen van een besluit mogen voor de betrokkene niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.
- Art 4:94: bij inning van een bestuursrechtelijke geldschuld kan het bestuursorgaan de wederpartij uitstel van betaling verlenen, en in die periode mag het bestuursorgaan niet aanmanen of invorderen.
- Art 5:41: een bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

Van groot belang is ook de bezwaarfase. Voordat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter, moet hij bezwaar maken bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Door het maken van bezwaar verplicht een belanghebbende het bestuursorgaan om het besluit te heroverwegen en zo nodig een nieuw besluit te nemen. Een rechter beoordeelt slechts de rechtmatigheid van een besluit, terwijl de belanghebbende in bezwaar ook niet-juridische argumenten kan aanvoeren. In bezwaar kan een bestuursorgaan op die manier een zekere interne controle op uitvoerende ambtenaren uitoefenen en alsnog rekening houden met feiten of argumenten die bij de voorbereiding nog onvoldoende duidelijk op tafel lagen. Vergissingen kunnen dan ook worden meegewogen bij de heroverweging van het besluit.

Naast ons algemene bestuursrecht is er veel bijzondere regelgeving, sector- of domeinspecifiek, die nevenschikkend is aan de Awb. Ook daarin is in de toepassing veelal ruimte om coudance te betrachten.

Zo stemde uw Kamer in 2016 in met een versoepeling van de Fraudewet. De toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zei daarover: «De wet is nooit bedoeld om mensen die zich vergissen door onhandigheid of die net te laat zijn, met torenhoge boetes op te zadelen.» De aanpassing had tot gevolg dat UWV, SVB en gemeenten vanaf 2017 de hoogte van een boete voor mensen met een uitkering voortaan moeten afstemmen op de ernst van de overtreding, de mate waarin deze verwijtbaar is en de omstandigheden van betrokkene.

Er zijn legio voorbeelden uit andere domeinen. Zo leggen waterschappen de plicht tot onderhoud van watergangen aan ingelanden op, waarbij in handhaving daarvan, in schouwprocessen, met meerdere iteraties van aankondigingen en persoonlijke waarschuwingsbrieven, met een looptijd van vaak meer dan 1,5 jaar, waarin alle gelegenheid is om de lokale situatie met de handhavers te bespreken, en vergissingen voortijdig te corrigeren.

Over de acties die ik aan dit besef en deze korte analyse verbind kom ik onder de antwoorden op de vragen 5 en 6 terug.

Vraag 3

Wat is uw reactie op het standpunt van de Raad van State aangaande het recht zich te vergissen, dat in het jaarverslag 2017 schrijft dat het invoeren van het recht zich te vergissen ook in Nederland overwogen zou moeten worden?²

Antwoord 3

Inderdaad heeft de Raad van State in zijn jaarverslag 2017 (pg. 36), in een passage over de digitalisering van de uitvoering van beleid, aandacht voor het Franse wetsvoorstel dat een recht zich te vergissen introduceert. De Raad stelt: «Wellicht zou een dergelijke maatregel ook in Nederland overwogen moeten worden». Aansluitend constateert de Raad van State, dat we in Nederland in diverse wetgeving een waarschuwing kennen als eerste stap van een proces van handhaving.

In dit verband is ook het recente ongevraagde advies van de Raad van State (WO04.18.0230/ Staatscourant 2018, nr 50999) relevant. Dit advies gaat over de effecten van digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen.

In het ongevraagde advies adviseert de Raad van State niet tot wetwijziging te komen, in de zin van introductie van een vergisrecht, maar onderstreept de Raad de aandacht die nodig is voor de toepassing van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, met name de interpretatie daarvan in de context van digitalisering. Aansluitend adviseert de Raad het bevorderen van maatwerk en menselijke heroverweging in de bezwaarfase. De uitgebreide reactie op het ongevraagde advies komt overigens separaat van deze beantwoording naar uw Kamer.

Vraag 4

Kunt u verslag doen van het gesprek met uw Franse ambtgenoot over het recht zich te vergissen op vrijdag 29 juni 2018, zoals toegezegd tijdens het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties?

Antwoord 4

Eind juni heb ik in het gesprek met mijn Franse ambtgenoot Mahjoubi (verantwoordelijk voor de portefeuille digitalisering) de introductie van het recht zich te vergissen ter sprake gebracht. Hij gaf een korte toelichting op de achtergrond ervan en meldde dat het veel Fransen zou helpen. Dhr. Mahjoubi vermeldde ook dat de Franse vakbonden de ontwikkeling positief ontvingen. Omdat het dossier binnen de Franse regering onder de verantwoordelijkheid van een collega valt, heeft hij me toegezegd nadere informatie te sturen. Die informatie heb ik nog niet mogen ontvangen. De reden daarvoor is dat, hangende de formele bekrachtiging en afronding van het wetgevingstraject, de informatie aan Franse kant nog niet kon worden vrijgegeven. Ik heb gemeend de beantwoording van de door het lid Den Boer gestelde vragen niet langer te laten wachten. Met de beschikbare kennis van de achtergronden van het wetsvoorstel en van het Franse rechtsstelsel op hoofdlijnen, kan ik immers wel een eerste beoordeling geven (zie het antwoord op vraag 5). Mocht straks nagezonden documentatie van Franse zijde nog tot aanpassingen leiden in dit oordeel, dan kom ik daar bij een eerstvolgende gelegenheid bij u op terug.

Vraag 5

Welke inzichten heeft dit gesprek opgeleverd?

Antwoord 5

Het gesprek en de nadien verkregen informatie hebben duidelijk gemaakt dat de context waarin in Frankrijk dit voorstel tot stand is gekomen, een andere is dan die in Nederland.

Een verschil is bijvoorbeeld dat het Franse belastingstelsel jaarlijks achteraf afrekent. Niet bij de werkgever start de inhouding (loonheffing), maar in augustus van het volgende jaar komt er een aanslag over het gehele afgelopen jaar in de brievenbus van de burger. Fransen sparen doorgaans

² <http://jaarverslag.raadvanstate.nl/2017/visueel/uploads/2018/03/Webversie-jaarverslag-2017-Raad-van-State.pdf>

gedurende het jaar om die aanslag te kunnen voldoen en krijgen zo achteraf pas zicht op hun netto-inkomen. Maakt de burger in zijn opgave een fout, dan komt het vaak voor dat de Franse overheid direct een boete oplegt, procentueel gerelateerd aan de totale som van de aanslag. Ziedaar de Franse behoefte om een recht op een eerste vergissing te introduceren. Frankrijk en Nederland kennen ook verschillende rechtsculturen; de voorgaande passage is daar een voorbeeld van. Frankrijk kent van oudsher een traditie van centralisme. Uniformiteit staat er meer voorop, waardoor er minder ruimte is om van een regel af te wijken. De centrale overheid normeert het handelen van decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties sterk, waardoor deze nauwelijks discretionaire ruimte hebben (zie: prof. W. Konijnenbelt, Frankrijk en de codificatie van het algemene bestuursrecht, in: 15 jaar Awb, Boom 2010, p. 905–920). In Nederland is van oudsher meer discretionaire ruimte bij medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Deze hebben daarom meer ruimte om na eigen afweging geconstateerde fouten te laten herstellen.

Bij het antwoord op vraag 2 heb ik toegelicht dat de Nederlandse wet- en regelgeving nu al mogelijkheden biedt om vergissingen van burgers recht te zetten. De meerwaarde van de Franse wet moet dus binnen de specifieke Franse context worden gezien, waarin deze mogelijkheden (nog) niet voorhanden zijn.

Niettemin onderschrijf ik het achterliggende doel: de overheid moet blijf geven van vertrouwen in burgers en moet, waar nodig en mogelijk, de burger van dienst zijn. Dit ligt ten grondslag aan onze algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheids- en het evenredigheidsbeginsel, die in dit verband in de bestuurs- en rechtspraak hun werk behoren te doen. Gezien het bovenstaande en het advies van de Raad van State lijkt het niet opportuun in Nederland een wetswijziging door te voeren in de zin van introductie van een algemeen recht op zich vergissen.

Vraag 6

Welke concrete stappen zult u nemen naar aanleiding van dit gesprek?

Antwoord 6

Het besef van het belang achter de Franse wetswijziging en van de werking van beginselen in de bestuurspraktijk, maakt wel een vervolgstap mogelijk. Zo zal ik een open gesprek aangaan met enkele collega-bewindslieden, uitvoeringsorganisaties en de VNG of grote gemeenten, om stil te staan bij de idee achter het recht zich te vergissen en in hoeverre in de uitvoeringsdomeinen waar zij verantwoordelijk voor zijn de juridische ruimte die er is ook voldoende benut wordt om vergissingen van burgers te laten herstellen, zonder direct te sanctioneren. Vraagstelling daarbij zou moeten zijn, waar en hoe knelpunten in de uitvoering naar boven komen die op een tekort aan menselijke maat duiden, alsmede wat daarvan de oorzaak is. De Ombudsman en Kafka-brigade kunnen in dat gesprek mogelijk assisteren. De opzet van dit gesprek laat ik momenteel uitwerken.

Ik verwacht in dit rondetafelgesprek tot enkele praktische vervolgstappen met betrekking tot het waarborgen van de menselijke maat in overheidsbesluitvorming te komen. Ik wil er daarbij overigens voor waken niet in het speelveld te komen van reeds lopende initiatieven, zoals de aanpak van problematische schulden. Ik wil dit open gesprek graag dit jaar nog laten organiseren. Het bewaken van de belangen van burgers is ook nadrukkelijk ingebed in de kabinetsbrede Agenda Digitale Overheid, NL DIGIbeter, waarvan zeker drie aandachtsgebieden in dit licht relevant zijn. In de dienstverlening en informatievoorziening moet dat wat mensen verwachten in hun contact met de overheid – gemak, vertrouwen en een persoonlijke benadering – centraal staan. Formele (digitale) correspondentie moet voor iedereen begrijpelijk zijn. En het kabinet wil dat burgers en ondernemers straks op of via MijnOverheid (voor Ondernemers) een onjuist gegeven makkelijker kunnen laten corrigeren en gevolgen van het gebruik van een onjuist gegeven sneller kunnen laten herstellen.

Vraag 7

Bent u bereid te onderzoeken wat de mogelijkheden, consequenties en kosten zijn voor het invoeren van het recht op vergissen in Nederland?

Antwoord 7

Indien het open gesprek met collegae, mede-uitvoerders en medeoverheden alsnog aanleiding zou geven tot het invoeren van een generiek recht om zich te vergissen, dan ben ik uiteraard bereid om consequenties en kosten van het invoeren nader in kaart te brengen. Die inschatting kan ik nu nog niet maken.