Ministerie van Justitie en Veiligheid

“Een beschikkingenfabriek”

Een bloemlezing van citaten over procedures tussen burger en overheid en het procedeergedrag van de overheid

Voorwoord

Voor u ligt een bloemlezing van citaten die tezamen een omvattend beeld geven van problemen die zich voordoen in de relatie tussen burger en overheid in procedures binnen het bestuursrecht en factoren die bijdragen aan het ontstaan van deze problemen.

De relatie tussen overheid en burger is al enige tijd een punt van aandacht en zorg. We zien dat beide in toenemende mate tegenover elkaar komen te staan en dat de burger het gevoel heeft niet altijd gezien, gehoord en begrepen te worden, laat staan dat hij ervaart dat zijn probleem (duurzaam) is opgelost. Dit tast het vertrouwen van de burger in de overheid aan, wat op zijn beurt de democratische rechtsstaat kan ondermijnen. Deze ontwikkelingen komen onder andere tot uiting in de kinderopvangtoeslagenaffaire en de situatie rondom de gaswinning in Groningen, en komen ook terug in diverse rapporten zoals "*Weten is nog geen doen*" van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en "*Klem tussen balie en beleid*" van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties.

Het deelprogramma Burgergerichte overheid, onderdeel van het programma Stelselvernieuwing rechtsbijstand, richt zich op het verbeteren van de relatie tussen overheid en burger binnen het bestuursrecht en het versterken van het wederzijds vertrouwen. Het deelprogramma ondersteunt en stimuleert uitvoeringsorganisaties en gemeenten om door meer burgergerichte dienstverlening en meer burgergerichte (toepassing van) wet- en regelgeving onnodige procedures en escalatie van conflicten te voorkomen, en om – daar waar een procedure toch niet te vermijden is – zo burgergericht mogelijk te procederen.

Om het vraagstuk van het procederen tussen overheid en burgers binnen het bestuursrecht vanuit zoveel mogelijk invalshoeken in beeld te brengen, zijn rond de zomer van 2022 gesprekken gevoerd met meer dan honderd stakeholders die, ieder vanuit hun eigen (werk)ervaring en kennis, hun visie op het procedeergedrag van de overheid hebben gegeven. De opbrengst van deze consultatieronde is neergelegd in deze bloemlezing die bestaat uit de naar thema geordende citaten uit alle gesprekken.

Ik nodig u uit om door deze bloemlezing te bladeren zodat u zelf een indruk krijgt van de complexiteit van de problematiek van (onnodige) procedures en de rol die de overheid daarin speelt. Ik verwacht dat u veel zult herkennen vanuit uw eigen ervaringen. De bloemlezing geeft inzicht in de complexiteit van het vraagstuk en in aangrijpingspunten die als hefboom kunnen dienen om tot verbeteringen te komen. We kunnen stellen dat er veel goed gaat, maar dat er ook veel procedures plaatsvinden die voorkomen hadden kunnen worden, bijvoorbeeld door een andere werkwijze, een betere toelichting, een andere werkhouding of aanpassingen in wet- en regelgeving.

Dit document staat niet op zichzelf maar vormt de basis voor de volgende stap: een probleem- en oorzakenanalyse. Hierin worden verbanden gelegd tussen (clusters van) gedane uitspraken. Over de totstandkoming van deze bloemlezing en over de vervolgstappen kunt u meer lezen in de verantwoording over de aanpak van dit project.

Ik zie dit document als een waardevol tussenproduct en als een belangrijk hulpmiddel voor verdere beleidsontwikkeling. Graag wil ik de geconsulteerde stakeholders hartelijk danken voor hun enthousiaste medewerking. Ik hoop dat ook zij de waarde van dit document zien en samen met mij betrokken zullen blijven bij het vervolg van dit traject. Want, zoals u ook in de citaten kunt lezen, is het komen tot een verbeterde relatie tussen burger en overheid iets waar wij allemaal belang bij hebben én allemaal een bijdrage aan kunnen leveren.

Directeur Rechtsbestel,

Ädwin Rotscheid

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

Context en verantwoording 7

Trends en ontwikkelingen 11

A. Trends en ontwikkelingen in burger-gericht werken door de overheid 12
B. Trends en ontwikkelingen binnen de rechtspraak 17
C. Trends en ontwikkelingen in de relatie tussen burger en overheid 20
D. Trends en ontwikkelingen ten aanzien van wet- en regelgeving 23
E. Trends en ontwikkelingen in rechtsbijstand en mediation 24

Problemen en oorzaken 25

A. Relatie burger en overheid is ongelijkwaardig 26
1. *Overheid heeft meer kennis en middelen dan burgers* 26
2. *Ongelijkheid zit ook ingebakken in de Awb* 27
3. *Er is ongelijkheid door de macht van de overheid in het bestuursrecht* 29

B. Er zijn belemmeringen om zo vroeg mogelijk in de keten van het bestuursrecht tot een passende oplossing te komen 31
1. *Het begint bij het primaire proces* 31
2. *Er is een focus op rechtmatigheid in plaats van rechtvaardigheid* 32
3. *Er is angst voor precedentwerking* 34
4. *Medewerkers krijgen geen ruimte voor maatwerk* 35
5. *Er is geen tijd en geld voor maatwerk* 36
6. *De overheid is een op efficiency gerichte beschikkingenfabriek* 37
7. *Digitalisering heeft voordelen maar ook nadelen* 39
8. *De overheid beschikt niet altijd over de juiste informatie voor goede besluitvorming* 41

C. Er is een focus op het juridische geschil in plaats van op het aanpakken van het achterliggende probleem 42
1. *De juridische weg is voor de overheid vanzelfsprekend* 42
2. *De juridische focus creëert afstand tussen burger en overheid* 43
3. *Bezwaar maken is noodzakelijk om je recht te halen en wordt vaak zelfs gestimuleerd* 44
4. *De overheid heeft behoefte aan juridische bevestiging* 45
5. *Er is weinig oog voor achterliggende problematiek* 45
6. *De overheid wil gelijk krijgen - toernooimodel* 46
7. *Procesvertegenwoordigers van de overheid versterken de juridische focus* 47
8. *Een procedure lost het probleem vaak niet op, integendeel* 48
9. *De bezwaarfase is geformaliseerd en gejuridiseerd* 49
10. *Inzet van mediation binnen het bestuursrecht is geen vanzelfsprekendheid* 51
11. *Soms is een procedure moeilijk te vermijden* 52

D. Er zijn knelpunten in (sectorale) wet- en regelgeving 53
1. *Sommige wetten geven onvoldoende ruimte om af te wijken* 53
2. *Sommige wetten geven juist te veel ruimte* 54
3. *Sommige wetten zijn te complex* 54
4. *Politieke afwegingen kunnen invloed hebben op het ontstaan van knelpunten in wet- en regelgeving* 55
5. *Wetten pakken soms anders uit in de praktijk* 57
6. *De kwaliteit van de totstandkoming van wetten en regels schiet soms tekort* 59

E. Er zijn knelpunten in het bestuursprocesrecht 60
1. *Procederen binnen het bestuursrecht is ingewikkeld* 60
2. *De verwachtingen bij een procedure zijn vaak te hooggespannen* 62
3. *Procedures duren lang* 62
4. *Het fiscaal recht heeft zijn eigen dynamiek* 63

F. Ambtenaren kunnen of willen niet altijd burgergericht werken 65
1. *Opleidingen en trainingen schieten inhoudelijk tekort waar het gaat om burgergericht werken* 65
2. *Er wordt onvoldoende geïnvesteerd in gekwalificeerd personeel* 65
3. *De ene ambtenaar is de andere niet* 67
4. *De cultuur van de ambtelijke organisatie kan veranderingen in de weg staan* 69

G. Er is niet één burger 71
1. *Zelfredzaamheid en doenvermogen beïnvloeden iemands mogelijkheden om een aanvraag te doen en een procedure te voeren* 71
2. *Er zijn ook 'lastige' burgers* 72
3. *Overige* 73

H. Voor procesvertegenwoordigers kan procederen lucratief zijn 74
1. *Wet op de rechtsbijstand bevat een perverse prikkel tot procederen* 74
2. *Sommige advocaten stimuleren procederen* 74
3. *De proceskostenvergoeding kan een verdienmodel zijn* 75

I. De rechtspraak is in beweging 77
1. *Er zijn meer zaken dan middelen* 77
2. *Er zijn kanttekeningen bij hoe de rechtspraak haar rol binnen het bestuursrecht invult* 77
3. *Procederen kan nodig zijn voor duidelijkheid en rechtsontwikkeling* 78

J. Individueel versus maatschappelijk belang 80
1. *De burger bekijkt de zaak vanuit zijn individuele belang* 80
2. *De overheid moet ook oog houden voor het maatschappelijk belang* 80

K. Er is wantrouwen tussen overheid en burger 82
1. *De overheid wantrouwt de burger* 82
2. *De burger wantrouwt de overheid* 83
3. *Persoonlijk contact van mens tot mens ontbreekt vaak* 84

L. Overheidscommunicatie schiet tekort 86
1. *Burger en overheid spreken een andere taal* 86
2. *Schriftelijke overheidscommunicatie is voor veel burgers niet goed te begrijpen* 86
3. *De informatievoorziening en voorlichting vanuit de overheid is ontoereikend* 87

M. Media en politiek hebben invloed op procedures 88
1. *Aandacht vanuit politiek en media kan escalerend werken* *88*
2. *Bestuursorganen dekken zich in* *88*

N. Overige opmerkingen 89

Ambitie en gewenste situatie **90**

A. Het probleem aan de voorkant voorkomen of oplossen 91
1. *Door anders, meer mensgericht, te gaan werken* *91*
2. *Door het bestuursrecht aan te passen* *94*
3. *Door andere, meer mensgerichte wetgeving en werken vanuit de bedoeling van de wet* *95*
4. *Door te investeren in het probleemoplossend vermogen van het primaire proces* *96*
5. *Door helder en persoonlijk te communiceren* *98*
6. *Door passende geschiloplossing* *99*
7. *Door de bezwaarfase te benutten voor contact, uitleg en heroverweging* *101*
8. *Door te investeren in leren* *102*

B. Alleen procederen als er sprake is van een daadwerkelijk juridisch geschil 104
C. Zorgen voor (procedurele) rechtvaardigheid 107
D. Met wederzijds vertrouwen als uitgangspunt en doel 108

Bijlage A. Overzicht van invalshoeken en organisaties van geconsulteerde stakeholders *109*
Bijlage B. Overzicht van gebruikte afkortingen *112*

Context en verantwoording

Waarom is het procedeergedrag van de overheid belangrijk en waarom willen wij er nu iets aan gaan doen?

Bestuursorganen zoals gemeenten en uitvoeringsorganisaties slagen er nog onvoldoende in om (onnodige) procedures tegen burgers binnen het bestuursrecht te voorkomen. En daar waar een procedure onvermijdbaar is, handelen zij in hun rollen als beslisser, verweerder en eiser niet altijd burgergericht en de-escalerend. Dit is belastend voor de burger, de professional en het rechtssysteem. Bovendien kan het een negatieve invloed hebben op het vertrouwen van de burger in de overheid.

Het is van groot belang om geschillen binnen het bestuursrecht te voorkomen. De mate waarin een bestuursorgaan burgergericht handelt en bereid en ook in staat is om maatwerk te leveren en de menselijke maat toe te passen in het primaire proces, is van invloed op het aantal geschillen binnen het bestuursrecht. Hier is de laatste jaren veel onderzoek naar gedaan. Ook zijn er handreikingen opgesteld en verschillende initiatieven gestart die zich richten op burgergericht werken binnen het primaire proces.

Voor de probleemverdieping hebben we ons daarom in de eerste plaats gericht op procedures binnen de keten van het bestuursrecht vanaf het moment dat een burger overweegt bezwaar in te dienen naar aanleiding van een besluit van een bestuursorgaan. Daarmee is er sprake van een (potentieel) geschil. Zoals u kunt lezen in deze bloemlezing is er desalniettemin door veel stakeholders uitgebreid ingegaan op het belang van de kwaliteit van het primaire proces voor het voorkomen van onnodige procedures.

Werkprincipes bij de aanpak van het project[1]

Bestuurlijke vernieuwing is in het Coalitieakkoord ingezet om de verhouding tussen overheid en burger te verbeteren. Mede daarom is bij dit project gekozen voor een aanpak die begint in de samenleving. Niet als overheid eerst zelf de problematiek bepalen en een visie bedenken en die dan voorleggen aan de omgeving, maar eerst buiten de eigen organisatie inventariseren hoe de omgeving tegen de problematiek aankijkt, om vervolgens met die omgeving via een aantal stappen tot een visie te komen. Deze aanpak biedt de mogelijkheid belanghebbenden actief te betrekken bij de beleidsvorming. Op deze wijze ontstaat bij alle betrokkenen meer begrip voor de opgaven waar de overheid voor staat en werken we gezamenlijk aan een maatschappelijke oplossing. Kenmerkend is dat zo'n maatschappelijke oplossing over het algemeen een bijdrage vraagt van veel verschillende partners.

Beleid voeren is eenvoudig gezegd zorgen dat men vanuit een ongewenste huidige situatie, een gewenste toekomstige situatie bereikt. Hiervoor is het nodig de ongewenste situatie in beeld te brengen, de gewenste situatie vast te stellen en de stappen te bepalen die gezet moeten worden om vanuit de ongewenste situatie naar de gewenste situatie te komen. Voor de aanpak van dit project Procedeergedrag overheid vertaalt zich dat als volgt. De basis is een grondige inventarisatie en analyse van de problematiek, daarna volgt het vaststellen van het ambitieniveau, en vervolgens komen oplossingsrichtingen aan de orde.

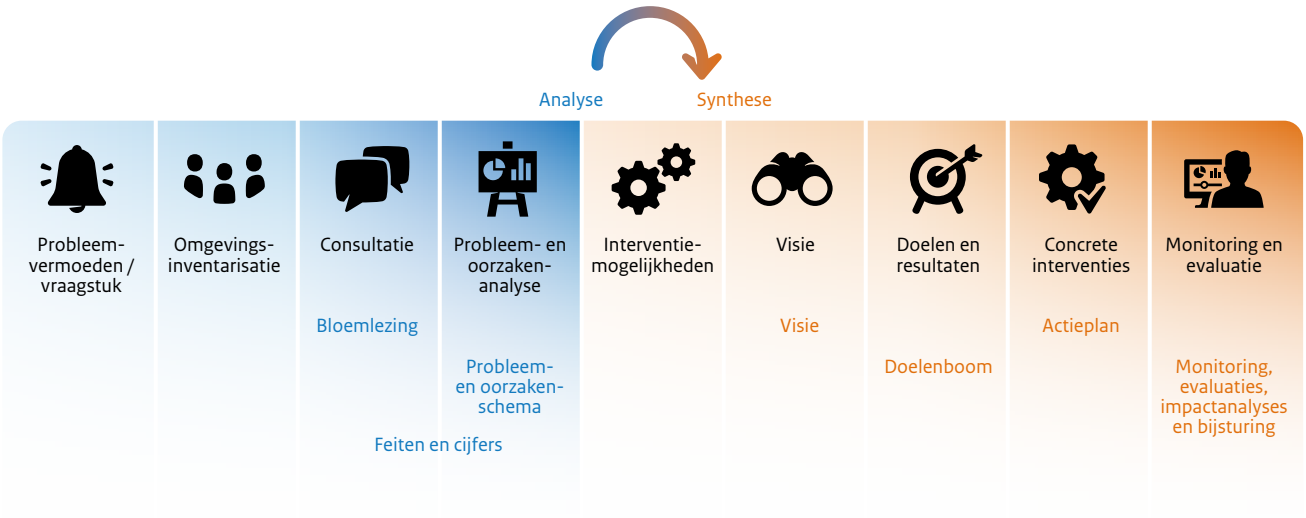
Het deelprogramma pakt hiermee het vraagstuk van het procedeergedrag van de overheid en het bestuursprocesrecht projectmatig en opgavegericht op. Dat betekent dat we de opgave om onnodige procedures tussen overheid en burgers te voorkomen en te verminderen als uitgangspunt hebben genomen en met een breed scala aan belanghebbenden eerst zijn gaan werken aan een probleemverdieping, waarmee inzicht is ontstaan in problemen en achterliggende oorzaken van het procedeergedrag van de overheid. Daarmee werken we tegelijkertijd aan een gedeelde probleemperceptie. Op basis daarvan wordt bekeken waar aangrijpingspunten voor oplossingen liggen en wordt er via diverse stappen toegewerkt naar een zo veel mogelijk gezamenlijk actieprogramma. De betrokken stakeholders worden dus op diverse momenten betrokken in het traject. Deze opgavegerichte manier van werken wordt binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid ingezet om maatschappelijke vraagstukken vanuit zoveel mogelijk perspectieven in kaart te brengen om vervolgens tot een breed gedragen aanpak te komen.

Stappen in de aanpak

In het figuur op de volgende pagina staat een overzicht van de te nemen stappen in het traject en de daaraan gekoppelde tussenproducten die tot stand komen, volgens de methodiek van opgavegericht-werken. In de aanpak worden een analysefase en een synthesefase onderscheiden. De analysefase is gericht op de probleemverdieping en de synthesefase is gericht op het vaststellen van het ambitieniveau en de oplossingsrichtingen.

1 Klinkers, L.E.M., *Beleid begint bij de samenleving*; een zoektocht naar menselijke maat, Lemma 2002.

Stappen in een opgavegericht werken aanpak



Figuur: *Stappen in de opgavegerichtwerken-aanpak*

Bron: *Project, Programma en AdviesCentrum (PPAC), gebaseerd op model Klinkers in 'Beleid begint bij de samenleving'*

Plaats van de bloemlezing binnen de methodiek van opgavegericht werken

De bloemlezing is een product in de analysefase en vormt de basis van de probleem- en oorzakenanalyse.

Het doel van de analysefase is het analyseren van de problematiek rondom het procedeergedrag van de overheid, enerzijds via de 'beleving van de omgeving' en anderzijds via 'feiten en cijfers'.

De stappen in de analysefase zijn:

- een omgevingsinventarisatie;
- het consulteren van sleutelfiguren met betrekking tot het procedeergedrag van de overheid;
- analyse van de gespreksverslagen;
- een bloemlezing, opgebouwd uit uitspraken van de geconsulteerde personen die een beeld geven van de problematiek rondom het procedeergedrag van de overheid;
- een probleem- en oorzakenanalyse; dit is een schematische weergave van de problematiek zoals de omgeving die beleeft;
- een weergave van feiten en cijfers met betrekking tot het vraagstuk.

Het traject 'beleving van de omgeving' is erop gericht om door consultatie van de relevante stakeholders een beeld te krijgen van de problematiek van het procedeergedrag van de overheid en van het ambitieniveau. In de bloemlezing, waarin de resultaten hiervan zijn neergelegd, gaat het dus om de beleving van mensen. De problemen worden meestal in algemene bewoordingen aangeduid. We zien dat er over meerdere thema's veel gelijke beelden bestaan, zoals over de ongelijke relatie tussen overheid en burger in het bestuursrecht en het feit dat het streven naar efficiency in de weg kan staan aan het kunnen toepassen van menselijke maat en maatwerk. Maar we zien ook dat er verschillen van mening zijn over uiteenlopende onderwerpen zoals de inzet van mediation in het bestuursrecht, de rol van no cure no pay-bureaus en de impact die digitalisering heeft op burgergericht werken. De bloemlezing past hierin geen selectie of filter toe. Evenmin drukt de bloemlezing een standpunt van het deelprogramma Burgergerichte overheid uit. Alle opvattingen, visies en ervaringen zijn in de bloemlezing zij aan zij te vinden.

De citaten waaruit de bloemlezing is opgebouwd, vormen aansluitend ook de basis voor de probleem- en oorzakenanalyse. Daar worden (clusters van) citaten met elkaar in verband gebracht en wordt gezocht naar relaties van oorzaken, problemen en symptomen.

Het traject 'feiten en cijfers', dat aansluitend op de probleem- en oorzakenanalyse wordt samengesteld, is erop gericht om de subjectieve uitspraken te kunnen spiegelen aan objectieve gegevens. Stappen zijn het formuleren van de informatiebehoefte, het verzamelen van feiten- en cijfermateriaal en het interpreteren van de gegevens.

De analysefase wordt afgerond met een rapportage die onder andere omvat:

- een analyse van de problematiek rondom het procedeergedrag van de overheid, inclusief de veroorzakende factoren;
- resultaten van het onderzoek naar feiten en cijfers;
- een schets van gedachten over ambitieniveau en streefbeeld zoals die in de consultatieronde naar voren kwamen.

Na de analysefase volgt de synthesefase. In deze fase is het de bedoeling om tot een gezamenlijke visie te komen. De diverse analyses uit de analysefase zijn de basis voor een gesprek met de relevante omgeving hierover.

De resultaten van de synthesefase zijn:

- een visiedocument inclusief interventiestrategie;
- een doelenboom;
- een actieprogramma.

De totstandkoming van de bloemlezing

Om te komen tot deze bloemlezing is allereerst een grondige analyse van de omgeving gemaakt door te inventariseren vanuit welke invalshoeken men naar het onderwerp procedeergedrag van de overheid kan kijken. Zo is een lijst tot stand gekomen van rond de 110 sleutelfiguren met eigen meningen, inzichten, kennis, ervaringen en gevoelens ten aanzien van procedeergedrag van de overheid. De invalshoeken die de betreffende sleutelfiguren vertegenwoordigen en de organisaties waar ze werkzaam zijn, staan in bijlage A. Gevraagd is evenwel naar hun persoonlijke visie, op basis van eigen kennis, ervaring en opvattingen, niet naar die van de organisatie.

De personen werkten in het voorjaar en de zomer van 2022 mee aan een consultatieronde. In de gesprekken zijn de volgende vragen gesteld:

- Welke ontwikkelingen en trends ziet u met betrekking tot het procedeergedrag van de overheid?
- Wat zijn volgens u in de huidige situatie de problemen?
- Wat zijn de onderliggende oorzaken?
- Wat zouden we volgens u per se moeten bereiken?
- Kun u aangeven waarom dat het ambitieniveau moet zijn?

In de verslagen van de gesprekken zijn we zo dicht mogelijk bij de woorden van de geconsulteerde stakeholders gebleven. Het projectteam is vervolgens met de verslagen gaan werken. Uit de verslagen zijn alle uitspraken gelicht die inzicht geven in de problematiek van het procedeergedrag van de overheid. Uit het werken met de citaten – analyseren en groeperen – is geleidelijk de ordening ontstaan die u in de bloemlezing ziet. U leest letterlijke citaten uit de gespreksverslagen. Alleen wanneer dit voor de leesbaarheid of het begrip onontkoombaar was, zijn kleine wijzigingen of aanvullingen aangebracht. Citaten zijn niet terug te leiden op individuen. Ook vermeldingen van organisaties zijn daar waar nodig geanonimiseerd, omdat het doel van de bloemlezing niet is om te vingerwijzen.

De bloemlezing bestaat uit drie hoofdonderdelen: de trends en ontwikkelingen, de problemen en oorzaken, en de gewenste situatie en het ambitieniveau – alle drie opgetekend vanuit het perspectief van de geconsulteerde stakeholders.[2] Binnen deze hoofdstructuur zijn de citaten onderverdeeld naar verschillende thema's. Sommige citaten beslaan meerdere thema's. Deze hebben we ondergebracht bij het thema dat we het meest van toepassing vonden. Het is handig om de inhoudsopgave als leeswijzer te gebruiken om zo citaten op te zoeken waarin u geïnteresseerd bent.

Bij elke paragraaf vindt u een korte afdronk van de uitspraken van de geconsulteerde personen. Het is geen volledige samenvatting en betreft geen conclusies. Dit zou geen recht doen aan de rijke en diverse oogst aan citaten. De nadere analyse vindt plaats bij de volgende stap, de probleem- en oorzakenanalyse.

De waarde van de bloemlezing

De bloemlezing is een eerste neerslag van de kennis, ervaring en gevoelens van de geraadpleegde personen. Daarmee geeft de bloemlezing een impressie van hoe mensen op dit moment de problematiek van het procedeergedrag van de overheid ervaren.

Mensen hebben hun individuele inzicht met ons gedeeld. Door deze inzichten te bundelen kan het gezamenlijk inzicht zich verbreden. Dat is belangrijk voor het gesprek over het vervolg. Het is moeilijker een gesprek te voeren wanneer mensen volstrekt verschillend tegen een onderwerp aankijken dan wanneer er een basis van gemeenschappelijk inzicht is. De bloemlezing beoogt aan het ontstaan van dit gemeenschappelijk inzicht bij te dragen.

2 Tijdens de consultatieronde is ook al aan de sleutelfiguren gevraagd aan welke oplossingsrichtingen zij denken. Hier zal in de volgende fase van het project aandacht aan worden besteed.

Trends en ontwikkelingen

A. Trends en ontwikkelingen in burgergericht werken door de overheid

De afgelopen drie à vier jaar is er meer behoefte aan maatwerk, ook bij de overheid. Dit is een kentering in opvatting.

Er is meer aandacht vanuit de overheid voor de burger en zijn probleem. Overheden proberen problemen beter in beeld te krijgen via contact met de burger.

Er wordt vaker persoonlijk contact gezocht met burgers en meer gewerkt volgens de bedoeling.

Vanuit de overheid kijken we steeds meer naar wat de behoefte is van de burger.

Ik zie in ieder geval meer bewustzijn bij de overheid. Ik weet niet beter dan dat de overheid de grootste schuldeiser is. De overheid die zegt: “Dat zijn de regels en daar handelen we naar, en als een burger daaraan niet voldoet dan straffen we.” De overheid die verwacht dat een burger een boete binnen drie weken betaalt, maar zelf drie maanden de tijd neemt om terug te betalen als de boete onterecht is. Daar begint verandering in te komen.

We kijken verder dan de regels en proberen vroeger in de besluitvorming tot oplossing van een geschil te komen. Waar nodig herzien we het primaire besluit in plaats van te beslissen op bezwaar. We informeren burgers meer en doen aan beter verwachtingsmanagement.

Er wordt serieus invulling gegeven aan werken vanuit de bedoeling. Het College van B&W durft af te wijken van de regels. We durven maatwerk te leveren en zetten daar ook een inspanning op in. Iedereen vanuit het sociaal domein heeft een persoonlijk contactpersoon. Ook is er steeds meer inzet in de wijk. De sociale infrastructuur in de wijken is op orde. Dat werkt preventief. Ook daarmee kun je juridische procedures voorkomen. We zetten familiecoaches in voor problematische gezinnen. We durven aan de voorkant te investeren. Er is lef en er worden serieus mensen en middelen ingezet.

Er is meer focus op menselijke maat, evenredigheid, informeel contact en maatwerk – op ruimte in het recht.

Er zijn steeds meer initiatieven vanuit de overheid om zelf meer toegankelijk te zijn. Maatwerktafels en dergelijke, waarbij samen naar probleemsituaties wordt gekeken met als doel om mensen verder te helpen.

Er is denk ik een beweging om veel meer te kijken naar maatwerk: waar heeft de burger het meeste baat bij? Het is belangrijk om problemen tussen de overheid en burgers al aan de voorkant aan te pakken, om het burgerperspectief voorop te stellen. Voordat een stap wordt gezet, wordt steeds meer de vraag gesteld: is het echt nodig en is het de juiste stap?

De overheid is de laatste jaren, mede onder invloed van de kinderopvang-toeslagaffaire, meer burgergericht gaan werken. Er wordt ingezet op het toepassen van maatwerk, dejuridisering, een informele aanpak van bezwaar en het beter aansluiten bij het probleem en de behoefte van de burger. Tegelijkertijd wordt de vraag opgeworpen hoe de wens om meer burgergericht te werken daadwerkelijk handen en voeten krijgt in de uitvoeringspraktijk, waar de capaciteit beperkt is, een andere manier van werken ook andere vaardigheden vereist en verdergaande digitalisering zowel nieuwe kansen als nieuwe uitdagingen met zich meebrengt.

Het mensbeeld dat de overheid heeft, is wel veranderd. Voorheen was de gedachte dat als een burger in de schulden raakte, deze dat zelf wel veroorzaakt zou hebben. De Nationale ombudsman heeft veel aandacht gevraagd voor zelfredzaamheid en ziet nu ook dat de overheid daar op veel meer manieren en terreinen rekening mee probeert te houden. Ook is er meer aandacht voor preventie en vroegsignalering.

Ook komt er steeds meer begrip vanuit de overheid voor het feit dat er onmogelijke eisen worden gesteld aan burgers bij de aanmelding voor schuldhulpverlening. De administratie moest bijvoorbeeld helemaal op orde zijn en chronologisch geordend met een nietje erdoorheen. Daar konden mensen niet aan voldoen.

Gemeenten zetten meer in op preventie, op het voorkomen dat er een procedure start. Ze gaan meer in gesprek met de inwoner. Ik heb de indruk dat dit vooral bij grotere gemeenten speelt. Daar loopt toch een ander formaat beleidsmedewerkers en juristen.

Sommige gemeenten proberen hun best te doen om burgergericht te werken. Door sommige gemeenten wordt er meer uitleg gegeven in meer gebruikelijke taal, bij andere gemeenten laat dit te wensen over.

Ik zie veranderingen bij bestuursorganen, met name bij die, die zichzelf een bepaalde beleidsvrijheid aanmeten of kunnen aanmeten.

De trend is positief, maar er is nog een lange weg te gaan wat mij betreft.

Een ontwikkeling van het laatste jaar: gemeenten met wie ik veel te maken heb, zijn de laatste tijd veel meer geneigd om een zaak te schikken in plaats van door te procederen.

Ik zie ontwikkelingen in de regelgeving, in de beleidsregels die gehanteerd worden. Daar heeft gemeente X ook zijn best voor gedaan, bijvoorbeeld door beleidsregels aan te passen ten aanzien van het terugvorderingsbeleid (bijstand) bij gokken en giften. Die regels zijn meer burgervriendelijk gemaakt.

Het beleid van bestuursorganen wordt aangepast, bijvoorbeeld naar aanleiding van procedures die steeds verloren worden.

Er is veel bestuurlijke aandacht. Dejuridiseren is de wens.

Er is meer omarming van het ideaal van de responsieve rechtsstaat, van dejuridisering.

Er is steeds meer juridisering. Alles moet volgens de letter van de wet in plaats van de geest. De menselijke maat wordt minder.

Er zijn nog niet bijzonder veel ontwikkelingen aan de kant van de overheid. Als overheid kom je overal mee weg. Pas als dat anders wordt, gaat het procedeergedrag ook anders worden.

Er is meer vertrouwen in de burger. We gaan er nu meer van uit (helaas vaak pas in bezwaar) dat wat de burger zegt waar is. Fraudeteams van werk en inkomen nemen minder besluiten.

Er is bij uitvoeringsorganisatie X een verschuiving geweest van de rol van uitkeringsverstrekker naar meer rekening houden met de burger. Als er iets misgaat is er niet altijd sprake van kwaadwillendheid van de burger. Soms ook wel.

Procederen door de overheid wordt minder politiek gedreven.

Het aantal bezwaarschriften neemt af, onder andere door betere motivatie. De complexiteit van de overgebleven bezwaarschriften is groot en vaak principieel van aard. Daardoor wordt de burger steeds vaker vertegenwoordigd door een advocaat.

Er komen minder bezwaarschriften en er komt meer (pre) mediation. De relatie tussen de bezwaarafdeling en de primaire afdeling is verbeterd. Ze weten elkaar beter te vinden.

Er is de ontwikkeling bij bestuursorganen dat op het moment dat je gaat procederen, er alsnog een heroverweging komt, maar dat zou eigenlijk eerder moeten. De verkeerde prikkels leiden nu tot goed gedrag.

Het beeld van de oude ambtenaar – vrij formeel – is verschoven naar iemand die juist wel contact zoekt met de burger. Er is toenemende aandacht voor het informeel oplossen van geschillen.

Door de publieke opinie is er meer ruimte ontstaan bij gemeenten voor informele afhandeling.

De houding van de overheid is veranderd. Bij gemeenten wordt er al langere tijd tegemoetgekomen aan de burger. Je hebt de informele aanpak en die speelt bij iedere gemeente een rol. Er wordt gebeld en gevraagd naar pijnpunten. Wel zie je bij gemeenten een groot verschil in het vervolg, dat zou beter moeten.

Een belangrijke ontwikkeling is dat men bij gemeenten meer of minder serieus werk heeft gemaakt van de informele en oplossingsgerichte aanpak in de bezwaarfase. Mijn ervaring uit onderzoek is dat alle gemeenten hier op een of andere manier mee bezig zijn, zoals met PCMO en eerst de telefoon pakken.

Er is een trend van dejuridiseren, maar PCMO heeft onvoldoende doorgezet. Binnen de gemeente X is de trend ook nog onvoldoende vertaald naar vaardigheden voor de juridische functie. Intern komen we in gemeente X nog niet altijd mee. Een kleine gemeente is wendbaarder.

PCMO en de ideeën die daar zijn ingebracht gaan er veel meer van uit dat je kijkt naar hoe de situatie van de burger is. Dat gebeurt vooral vanuit communicatief oogpunt. Daar zie je ook een verschuiving in. In het begin was het zo dat met name het accent lag op het goed contact leggen met de burger. Dan blijkt dat als je goed contact maakt, je al heel wat problemen hebt opgelost. Dat is het eerste stadium van de ontwikkeling. Daarna hebben we het over oplossingsgericht werken. We kijken niet alleen of het besluit juist is maar ook hoe je een oplossing kunt zoeken voor het probleem van de burger. Dat zijn de twee stappen die je in het kader van PCMO ziet gebeuren. Daar waar enthousiasme bestaat voor PCMO kunnen er aanzienlijke voordelen ontstaan. Maar het structureel inbedden van het gedachtengoed van PCMO in de organisatie levert toch veel moeilijkheden op. Als er iemand is die daar enthousiast voor is dan gaat het goed. Krijgt deze een andere baan dan kan het zijn dat men in het oude gedrag vervalt.

Veel initiatieven om beter te luisteren naar de burger zijn in gang gezet, maar ik weet nog niet in hoeverre we dat in de praktijk ook al echt doen. We zien veel maatwerk maar lukt het ook echt om te luisteren?

Er zijn op dit moment ook wel heel veel initiatieven op het gebied van burgergericht werken bij verschillende overheden. Vaak zijn die onvoldoende van elkaar op de hoogte. Het is moeilijk om door de bomen het bos te zien. En moet er niet wat meer vanuit een helikopterview naar gekeken worden, en meer vanuit het perspectief van de burger: wordt er niet alleen over maar ook met de burger gesproken? Al die initiatieven zijn vanuit de beste bedoelingen maar de coördinatie en centrale regie ontbreekt.

Enerzijds bestaat de wens om onnodige procedures af te laten nemen en daar worden ook veel initiatieven voor gestart zoals het vervolg op PCMO, de stelselvernieuwing en triagepunten. Anderzijds is er een tegenkracht, namelijk de dominantie van de juridische blik, ook bij deze nieuwe initiatieven.

Door de Kinderopvangtoeslagaffaire gaat er echt verandering komen en ik voel dat erop gestuurd gaat worden.

Je ziet in het procedeergedrag van de overheid natuurlijk wel enige positieve verandering optreden. Door de kinderopvangtoeslagaffaire is een vergrootglas over het procedeergedrag komen te liggen. Op gemeentelijk niveau zie ik gemeenten die werk maken van burgergericht maken. Bij gemeente X bijvoorbeeld krijgen beslissers op bezwaar en andere ambtenaren die contact onderhouden met burgers een training hoe je iets aanpakt als een burger contact zoekt. Je kunt als ambtenaar in contact met de burger meteen zeggen: “Nee, je hebt geen gelijk,” maar je kunt ook kijken naar het probleem. Op lokaal niveau zie ik vooruitgang.

Er was eerder iets ingeslopen van: de procedures zijn er voor ons. Daar zijn ook de bezuinigingsdoelstellingen mee gerealiseerd. Het viel ook samen met een politiek guur windje. Dan gaat het dus op een gegeven moment mis, zoals met de toeslagaffaire. Maar nu zie je de wetgever, de rechter en de uitvoering in de spiegel kijken. De procedure moet dienstbaar zijn aan dat de burger krijgt waar hij recht op heeft. Je moet iemand behandelen zoals je zelf ook behandeld zou willen worden.

Ik denk dat de Kinderopvangtoeslagaffaire een enorme schok teweeg heeft gebracht, en dat er echt een periode zal zijn voor en na de affaire als we er over 20 jaar naar terug kijken. De overheid is in verwarring. Het is een golfbeweging: ongelijkheidscompensaties is opgekomen, is vervolgens weggevallen en komt weer terug na de toeslagaffaire.

Een hele belangrijke ontwikkeling van de laatste jaren, ook door de kinderopvangtoeslagaffaire, is het responsieve bestuursrecht. Dat je probeert je veel meer in de burger te verplaatsen bij het beoordelen van aanvragen. Dat lukt vaak nog niet in het primaire proces, omdat veel geautomatiseerd is in het primaire proces, maar in bezwaar doen we aan burgergericht heroverwegen.

De toeslagaffaire heeft veel discussie en dialoog opgeroepen. Er is momenteel een bezinning op wat de maatschappelijke rol van de overheid moet zijn. Iedereen weet dat er problemen ontstaan in de uitvoering, maar hoe voorkomen we dat het gebeurt. Dat vraagt veel.

Gemeente X bleek net zoveel boetes, op basis van de participatiewet, op te leggen als gemeente Y en gemeente Z samen. Maar nu ben ik bang dat het doorslaat naar de andere kant: dat mensen een uitkering krijgen en dat er dan geen onderzoek meer wordt gedaan. Ingegeven door de kindertoeslagenaffaire en participatiewet-uitspraken.

Ik zie zeg maar een wil om het anders te doen, met name na het toeslagenschandaal. Ik zie dus enerzijds de wil maar anderzijds het onvermogen om het anders te doen.

Wat je ziet, is dat de Belastingdienst vleugellam is geraakt door de toeslagenaffaire. Ze zijn vooral bezig met formele kwesties in plaats van waar ze voor zijn: het toezicht houden op of mensen hun belasting betalen.

Nog voor de toeslagenaffaire had de Belastingdienst al initiatieven ontwikkeld om meer burgervriendelijk te procederen.

Er is een kentering in de manier van procederen. In het verleden was het vooral het toelichten van standpunten en dan moest de rechter maar beslissen. Nu zijn we actief bezig met het kweken van begrip bij de burger, we zijn meer een klankbord, we leggen uit wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn.

We zijn veel meer burgergericht gaan werken in de primaire fase, in de bezwaarfase en ook de procesjuristen. Dat is iets van de afgelopen twee jaar. We gaan niet meer standaard naar de rechter. Het initiatief om bij de rechter te procederen ligt bij de burger.

We maken steeds meer kanalen beschikbaar voor bezwaar en beroep; naast papieren ook digitale kanalen.

Wij doen steeds meer digitaal.

Digitalisering brengt nieuwe vraagstukken waarvan we de gevolgen niet kunnen overzien.

De overheid wordt steeds complexer en steeds meer digitaal waardoor het contact veelal via een machine verloopt en normaal menselijk contact en dialoog niet meer of moeilijk plaatsvindt.

Er is sprake van toenemende complexiteit van besluitvormingsprocessen en te nemen besluiten.

Er is een steeds oplopende druk op de ambtelijke capaciteit in relatie tot de hoeveelheid werk, met name bij gemeenten.

Er vindt overdracht plaats van taken van het Rijk naar gemeenten die niet kostendekkend zijn. Financiële beheersing wordt daardoor het uitgangspunt in het primaire proces en pas in bezwaar en beroep is men gericht op burgertevredenheid.

Er is minder vakkennis bij ambtenaren en er wordt meer uitbesteed aan een externe deskundige.

De overheid blijft geloven in automatiseren, wat onnodige procedures veroorzaakt.

Procesvertegenwoordigers van de overheid hebben naar mijn idee steeds minder professionele ruimte om op het aanzien van de overheid en de relatie met de burger te letten. Dit is mijn indruk als lid van een bezwaarcommissie. En misschien is de bezwaarprocedure ook wel wat verder van het bestuursorgaan af komen te staan.

We gaan de nasleep van corona nog krijgen in relatie tot procedures van de overheid. De overheid is gul begonnen maar trekt nu de broekriem aan.

B. Trends en ontwikkelingen binnen de rechtspraak

Binnen de rechtspraak is er een ontwikkeling om kritischer te kijken naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in relatie tot de doelstellingen van bepaalde regelgeving, bijvoorbeeld huisuitzettingen in het kader van de Opiumwet. Deze opstelling van de rechtspraak leidt tot een andere houding bij overheden.

Een discussie die steeds vaker speelt: krijgt de overheid niet te vaak gelijk van de rechter? Wordt er niet te veel uitgegaan van een goedwillende overheid die altijd het beste voorheeft met de burger?

Er is in de sociale zekerheid de laatste jaren een tendens dat in rechterlijke uitspraken rechters meer oog hebben voor de redelijkheid van overheidsbesluiten naar de burger toe. Waar vroeger de overheid haast automatisch in het gelijk werd gesteld, is dat automatisme steeds minder aanwezig. Gevolg is dat de overheid gedwongen wordt voor het nemen van een besluit beter na te denken over de gevolgen voor de burger.

Er verandert iets bij de rechters, die kijken meer naar de menselijke maat en minder naar de autoriteit van de overheid, maar dan is het meestal al wel te laat.

Rechters zijn kritischer naar bestuursorganen in het doorvragen en meedenken over effecten van bepaalde besluiten.

Er is wantrouwen vanuit de burger en de rechterlijke macht. De rechterlijke macht trekt rapportages in twijfel en stelt hogere eisen aan de bewijslast. Ze duiken heel erg in individuele zaken. Bijvoorbeeld bij het sluiten van panden moeten we nu ook uitgebreid onderbouwen en verantwoorden op welke wijze we de positie van eventuele kinderen in het besluit hebben meegewogen. Het is niet meer voldoende dat we aangeven dat gedaan te hebben.

Rechters vragen sinds de toeslagaffaire gemeenten om naast het juridische traject ook te kijken naar maatwerkoplossingen. In de beroepsfase bij de rechtbank, maar vooral in hoger beroep bij de CRvB wordt de gemeente behoorlijk onder druk gezet om te schikken. In hoger beroep wordt de gemeente diverse malen de gang op gestuurd. Dat wordt van tevoren aangekondigd. Er wordt verwacht dat je ergens mee komt. Als de gemeente bij haar besluit blijft dan volgt de rechter vaak toch de gemeente: beroep ongegrond.

Ook rechters kijken of je er samen uit kunt komen. Dit moeten we blijven doen.

Bij de CRvB worden we ook vaker met de burger op de gang gestuurd, om te proberen er samen uit te komen.

Mijn bevindingen zijn dat er, door veelvuldige media-aandacht voor mensen die tussen wal en schip vallen en overheden die te weinig maatwerk leveren, een kentering plaatsvindt. In de zittingszaal gaan we het goede gesprek aan. Waar we eerder een gemachtigde troffen die de boot afhield, is er nu meer incentive om mee te denken over een oplossing.

Sinds de toeslagenaffaire zijn rechters kritischer, zij zoeken ook naar maatwerk. Maar er zijn wel grenzen aan dat maatwerk: er moet wel iets overblijven van een juridisch kader.

Rechters zijn kritischer geworden naar bestuursorganen en vragen een stevigere onderbouwing van besluiten. Ook wordt meer gekeken naar de gevolgen van een besluit voor de burger en wordt vaker aangestuurd op een schikking.

Bij uithuisplaatsingen gaan rechters gaan ook inhoudelijk kritischer kijken. De marginale toets wordt nu veel inhoudelijker.

De hoogste bestuursrechters kijken meer dan voorheen naar de individuele gevolgen van beleid. Er wordt niet meer terughoudend getoetst.

De disciplinerende, corrigerende, opvoedende werking van toetsing door de bestuursrechter is nu nog mager maar neemt toe.

Menselijke maat-aandacht zorgt voor verschuiving van 'vaste' jurisprudentie.

Ik zie de trend dat Rechtbank X werkt met een overlegrechter, een trend van dejuridiseren. Dit is al een jaar of 12 met pieken en dalen aanwezig.

De CRvB stelt van tevoren aan partijen al schriftelijke vragen, een soort comparitie. Hier voelden overheden eerst weerstand, maar dat lijkt te gaan ontspannen en wordt meer als urgent ervaren. De vragen zijn bijvoorbeeld: wat wil je bereiken met de procedure? Wat vind je dat de rechtbank verkeerd heeft gedaan? Ook kun je de burger ondersteunen door de bewijslast bij een overheid te leggen. Kort samengevat: je zet partijen al vroeg aan het werk, waarbij je hen aanspreekt op hun rol en verantwoordelijkheid.

Vanuit de rechtspraak willen wij de partijen aan het werk houden in plaats van achterover te leunen in afwachting van een zitting. Wij stimuleren het onderlinge contact tussen de burger en de overheid en spreken de overheid echt aan op hun verantwoordelijkheid. Dat gaf de nodige wrevel, maar het lijkt in te slijten.

Een andere ontwikkeling is het effect van de toepassing van de nieuwe zaaksbehandeling door de rechtbank. Deze heeft ervoor gezorgd dat ook de gemeentejuristen zich burgergerichter en zaakgerichter zijn gaan opstellen. Het vragen stellen dwingt de gemachtigde zich beter voor te bereiden en na te denken. Ook sommige hardcore juristen bewegen daardoor langzaam naar minder formaliteit. Ook advocaten doen minder zwaarwichtig en verschuilen zich minder achter pleitnota's.

De zitting heeft daardoor meer inhoud en effect gekregen. Het is niet meer pleitnota 1 en 2 et cetera. Dat is een onnodige exercitie. Iedereen is blij dat ze daar vanaf zijn. Een nadeel is dat mensen het idee krijgen dat ze gehoord zijn, dat ze procedurele rechtvaardigheid ervaren, maar dat dit kan tegenvallen als ze de uitspraak lezen. Als er niet intensiever getoetst wordt, hebben de burgers er inhoudelijk niet zoveel aan.

Er is in het hele recht een tendens van waar het over zou moeten gaan naar formele zaken. Het gaat steeds meer over neuzelpunten.

Er zijn steeds minder echte bestuursgeschillen.

In het bestuursrecht waait een andere wind; van starheid in de uitleg van regels naar het boetekleed aantrekken en zelf conclusies trekken uit eerder gedrag. Daardoor gaan er nieuwe grenzen ontstaan en daardoor komen er weer procedures. Hoe eerder er duidelijke piketpalen zijn voor hulpverleners en de rechtelijke macht, hoe groter de kans dat een echelon aan procedures niet gaat plaatsvinden.

Wat we niet meer zien: burenachtige procedures of zaken van mensen met een rechtsbijstandverzekering die procederen gewoon om het te proberen. Voor die burenprocedures zetten gemeenten steeds meer in op conflictbemiddeling, dat heeft een filterwerking. En de rechtsbijstandsverzekeraars maken misschien nu een betere belangenafweging aan de voorkant, om kosten van een procedure te voorkomen. Wat we wel zien is dat de zaken die nog komen steeds complexer zijn.

Vanuit mijn functie als rechter-plaatsvervanger zie ik niet zoveel ontwikkelingen in procedeergedrag op zitting; proces-stukken en zitting hebben vaak dezelfde toon.

In beroep en hoger beroep bij de rechter zie ik nog geen positieve ontwikkelingen omdat de bestuursrechters nog te weinig kritisch zijn geweest, juist in 'kleine' zaken, en vooral omdat het bestuur eindeloos herkansingen krijgt.

Een nieuw crisisverschijnsel: de overheid verschijnt niet meer als gemachtigde in bezwaarprocedures. Ook loopt de kwaliteit van de gemachtigde van de overheid terug. In toenemende mate zijn het junioren die steeds minder ruimte hebben om het op zitting anders te doen.

C. Trends en ontwikkelingen in de relatie tussen burger en overheid

Er is een lijn getrokken tegen de grote overheid die tegen de niet machtige en soms onkundige burger procedeert. Zie de kinderopvangtoeslagaffaire, rechtszaken rondom woningen waar burgers zeggen: “Dat wil ik niet in mijn buurt.”, het aantal Wob-verzoeken en het aantal stemmen op partijen die voor de belangen van burgers opkomen.

We zien een mondigere burger; dan heb ik het over advocaten en gemachtigden en de iets weerbaardere procespartijen waardoor er een soort verharding optreedt. En de overheid is juist onzekerder. De overheid gaat zich na de toeslagaffaire achter de oren krabben: is dit wel evenredig, is dit niet schrijnend? Mijn voorspelling is dat de overheid minder zelf in hoger beroep zal gaan.

Je ziet een juridisering van de samenleving en wij proberen dat tegen te gaan.

Burgers en bedrijven worden steeds kritischer.

De burger weet de weg naar de rechter sneller te vinden. Bijvoorbeeld bij corona Wob-verzoeken. De burger is veel mondiger geworden.

Burgers zijn mondiger en agressiever. Mensen denken dat hun onrecht wordt aangedaan. Dit is mede onder invloed van de kinderopvangtoeslagenaffaire.

De burger wordt mondiger. Met sociale media is het makkelijker delen: ik ben daarheen gegaan en dat werkt.

De burger is in toenemende mate zelfbewust en wil deel uitmaken van de procedure en wil van de hoed en rand weten.

Er is een toename van procedeergedrag bij burgers en een toegenomen juridisering. Mensen nemen sneller stappen als ze het niet eens zijn. Maar een deel is ook zo moegestreden dat ze het niet eens meer aangaan.

De lontjes worden korter bij de burger. De acceptatiegraad van burgers is lager dan voorheen. Er is een kritischere houding van burgers richting de overheid.

Er is een steeds verdere verharding met name aan de kant van de burger, onder verwijzing naar de kinderopvangtoeslagaffaire.

Mede door de toeslagaffaire lijkt de procesgang steeds meer een toets te worden van de 'betrouwbaarheid' van de overheid. Burgers zoeken bevestiging van de rechter dat een besluit niet klopt en dat ze vermalen worden door de overheid.

Het wantrouwen van de burger in de overheid neemt toe. Het besef over het procedeergedrag komt doordat het wantrouwen groter werd. Dat is het gevolg van best wel nare ontwikkelingen. Ontwikkelingen waar de burger niet serieus genomen wordt, steeds verder in de schulden wordt gedrukt en het gevoel heeft te worden gepakt door de overheid. Dan zie je het aantal belangenvertegenwoordigers en politici die voor de burger gaan staan, stijgen.

Burgers zijn kritischer, mondiger en sneller geneigd een juridische procedure aan te gaan tegen de overheid. Er is meer wantrouwen jegens de overheid en de burger wil vaker een besluit door een onafhankelijke derde getoetst zien.

Je ziet dat er steeds meer wantrouwen is vanuit burgers tegen de overheid. Dat is niet altijd terecht als ik me puur richt op het lokaal bestuur. Gemeenten hebben veel stappen ondernomen om na de dualisering de burger bij het bestuur te betrekken. Affaires op landelijk niveau zoals de toeslagaffaire hebben hun neerslag op het lokaal niveau.

De overheid doet het niet goed. Het wantrouwen groeit en de polarisatie neemt toe. Het werkt als een multiplier.

Er is een verharding van de houding van de burger richting de overheid, vooral voortkomend uit verhoogde mondigheid en ook een gebrek aan vertrouwen. Dat gebrek aan vertrouwen komt voort uit gepercipieerde stroperigheid, traagheid en wanbestuur. Je ziet heel vaak traagheid in besluitvorming, ook in de Tweede Kamer. Elke discussie in de samenleving verhardt op dit moment. Dat komt voort uit ontevredenheid. De toeslagaffaire helpt ook niet mee in het vertrouwen van de burger in de overheid.

Ik zie te veel gevallen van mensen die procederen omdat ze de truc begrijpen of vanuit wrok procederen. Die kunnen het systeem helemaal vast laten lopen. Daar krijg je toch een tik van.

Steeds vaker worden de negatieve nieuwsberichten door de burger in procedures aangevoerd. De burger gelooft steeds minder in de overheid en wil van een onafhankelijke derde zoals een rechter horen of er fouten gemaakt zijn. Rechters lijken ook steeds vaker de negatieve nieuwsberichten te gebruiken in hun uitspraken.

Wat we al lange tijd zien binnen de overheid is dat burgers het overall gezien makkelijker vinden om naar de rechter te stappen. Dat bedoel ik niet procedureel, maar qua assertiviteit. De tijd waarin, als de inspecteur zei dat de wet zus of zo moest worden uitgelegd dat werd geaccepteerd, is al dertig jaar aan het tanen. Een oorzaak die je daarvoor kan aanwijzen is dat de overheid zich steeds verder teruggetrokken heeft.

De verzorgingsstaat is al veertig jaar geleden afgebroken. Dat betekent dat de overheid zich terugtrok achter haar schermen en dat aan de andere kant de burger gedwongen werd zijn belangen zelf te behartigen. Dat terugtrekken van de overheid had te maken met de hoge kosten van de verzorgingsstaat. Het werd te duur. De overheid straalde ook uit naar de burger 'jongens jullie moeten het zelf doen'. Zelfredzaamheid was de kreet. Wat in veel gevallen een eufemisme was voor 'jongens zoek het maar uit'.

De trend die wij de laatste tien jaar zien is dat burgers bezorgder zijn over besluiten die hun leefomgeving betreffen en daartegen vaker rechtsmiddelen aanwenden.

We zien de laatste paar jaar dat er vaker in beroep wordt gegaan voor niet tijdig beslissen en ingebrekestellingen worden gedaan. Voor sommigen is dat een verdienmodel geworden.

Wij hebben ook een paar jaar geleden heel veel last gehad van ingebrekestellingen, maar dat werd minder nadat de Wob uitgezonderd werd van de dwangsom.

Uit het grote aantal reacties op de internetconsultatie over hardvochtigheden leid ik af dat burgers lijken te beseffen dat hun stem en mening ertoe doen en dat ze zich niet gehinderd voelen om die te geven.

De claimcultuur is een andere. Mensen weten de weg naar de dwangsom en schadeclaims in te slaan.

Vroeger had je meer zaken uit het middensegment van kleine bedrijven en ondernemers, dat wordt steeds minder. Nu is er een kleine stroom zaken die ingewikkeld zijn en grote belangen hebben. Daarnaast is er een stroom zaken die je als hypes kunt omschrijven. Dit zijn massale bezwaarschriften, tienduizenden, die worden ingediend in het kader van niet geschoten is altijd mis.

Er is toenemende aandacht voor een gelijkwaardige positie tussen de burger en de overheid, 'equality of arms': heeft de burger wel dezelfde mogelijkheden om gelijk te krijgen als de overheid?

Ik zie een tendens dat de eisen die gesteld worden aan de overheid steeds verder toenemen, terwijl de capaciteit en kunde niet altijd aansluit bij die ontwikkeling. Dan zit in feite de teleurstelling ingebakken aan de voorkant.

Er is een grote afstand tussen de burger en de overheid. De tendens is de afgelopen twintig jaar om op een ingewikkelde manier alles dicht te regelen.

De wereld en dus ook de overheid wordt steeds complexer en gaandeweg is de betrokkenheid van burgers bij beleid en uitvoering onvoldoende vormgegeven.

De verhouding tussen bedrijf en burger lijkt te verharden. We kunnen minder hebben van elkaar. Gaan tot het gaatje doorprocederen. Dat vind ik jammer. En dat kunnen wij, als overheid, niet voorkomen. Ook richting de overheid verhardt men: “Ze doen niets voor ons.”

We zien een afname van bezwaar en beroep in het sociaal domein en een toename in het algemeen domein, zoals de omgevingswet. In coronatijd is dat nog versterkt. Er is best wel wat geld in de maatschappij. Er wordt veel geïnvesteerd bijvoorbeeld in panden voor studenten en migranten. Daar gaan mensen tegen ageren. Tijdens corona hadden mensen ook wat meer tijd om in bezwaar en beroep te gaan. De procedure is ook steeds laagdrempeliger. Aanbod creëert in die zin ook vraag.

De financiële situatie van burgers wordt slechter en dat vereist wel aandacht.

D. Trends en ontwikkelingen ten aanzien van wet- en regelgeving

We noemen alles bureaucratie. De samenleving wordt steeds meer individualistisch en de overheid steeds bureaucratischer en centralistischer. De burger kan niet meer in termen van algemeen belang denken. Burgers gaan steeds meer hun eigen behoeften op de overheid projecteren. En de overheid is topzwaar geworden. Wetten worden steeds fijnmaziger in een poging ergens grenzen te stellen aan de toenemende vraag van de verzorgingsstaat. Maar hoe fijnmaziger, hoe meer mensen zich ook benadeeld zullen voelen.

Niemand komt meer op voor regels. Iedereen moppert over de regels; burgers, beleidsmakers, mensen in de uitvoering. Administratieve lasten moeten, zo is de trend, geschrapt worden. Maar: 'rules are tools'. Een wet wordt niet gemaakt om mensen in de weg te zitten. De bedoeling achter de wet wordt tegenwoordig helemaal uit het oog verloren. Lees de Memorie van Toelichting bij een wet eens. Mensen in de uitvoering hebben geen idee, maar ook juristen vaak niet.

Het meest basale, de positieve, krachtige 'rules are tools'-kant van wetgeving wordt niet meer gevoeld door de samenleving en wordt ook niet meer gepromoot door politiek, beleid en uitvoering. De overheid heeft als instrumenten geld, communicatie en wetgeving. Je moet zuinig op je instrumenten zijn.

De wet is geen automatisch antwoord meer. Dertig jaar geleden was het: "Dat moet van de wet? Ok." Nu is het: "Dat is een stomme wet. De wet klopt niet." Het idee dat de wet een antwoord der dingen is, is voorbij. Dat heeft te maken met modern gezag. Met gezag gaat het nu meer om persoonlijk gezag dan institutioneel gezag.

In het sociaal domein zien we de Wmo en de Jeugdwet steeds complexer worden. Bij de Participatiewet wordt steeds vaker een beroep gedaan op een hardheidsclausule. Maar we hebben dat nog onvoldoende in onze gereedschapskoffer.

Ook in het bestuursrecht speelt de vraag hoe het zich moet ontwikkelen. Het is belangrijk dat dit gesprek gevoerd wordt.

Wetten worden complexer. Er wordt minder gekeken naar en gewerkt vanuit de bedoeling van de wet. Ook worden wetten meer in twijfel getrokken.

E. Trends en ontwikkelingen in rechtsbijstand en mediation

In het belastingrecht is er sprake van een opkomst van no cure no pay-bureaus. Burgers procederen meer door middel van die bureaus.

Er is een ontwikkeling dat steeds meer mensen via de methode van no cure no pay bezwaar maken. Er zijn meer no cure no pay-bedrijven. Die proberen mensen uit dezelfde vijver te halen en is er veel meer aandacht voor.

Wij [een no cure no pay-bureau] willen samenwerken en niet tegenwerken. We willen met de burger en wederpartijen samenwerken en het systeem beter maken. Wij hebben de samenwerking gezocht met de gemeenten X en Y. Het procedeergedrag is daar nu totaal anders dan bij bijvoorbeeld de gemeente Z. Je kunt de gemeenten X of Y bij een foutje mailen met de vraag het boetebesluit te heroverwegen.

Het gaat erom dat je een efficiëntere manier van samenwerking hebt. Het gaan vaak van: “Er zal wel iets onder of achter zitten.” We ervaren inmiddels een stuk minder wantrouwen omdat ze weten dat we er met de juiste mindset in zitten. Maar in het begin dachten ze dat we weer zo’n bedrijfje waren dat voor de procespunten gaat. We kunnen laten zien dat we niet zo werken. We sturen geen onzinbezwaren in. Daar heeft niemand iets aan.

Een ontwikkeling is dat mensen geen advocaat kunnen vinden. Zie de data van de toeslagaffaire: 25% van de ingestelde beroepen wordt ingetrokken, omdat mensen geen rechtsbijstand kunnen vinden waarbij hun investering opweegt tegen de succeskans.

Er is gebrek aan toegang tot rechtsbijstand en sociale advocatuur. De drempels zijn erg hoog. Leuk dat mediation is uitgevonden, maar je hebt recht op rechtsbijstand en dat is de laatste jaren moeilijker geworden.

De afgelopen jaren is er een afname in de doorverwijzing naar mediation bij het Juridisch Loket. Dit komt doordat overheden mediation als een te zwaar geschut zien, een laatste optie of ‘last call’. Dat is vaak als het juridische pad helemaal vastloopt. Terwijl mediation aan het begin juist juridische paden kan voorkomen.

Als het gaat om mediation lijkt het of dat minder bekend is dan voorheen.

Er is steeds meer aandacht voor pre-mediation.

Er wordt meer geprocedeerd met behulp van no cure no pay-bureaus. Gesubsidieerde rechtsbijstand is minder toegankelijk geworden. Mediation lijkt minder ingezet te worden dan voorheen, maar pre-mediation juist meer.

Problemen en oorzaken

A. Relatie burger en overheid is ongelijkwaardig

1. Overheid heeft meer kennis en middelen dan burgers

Er is een ongelijkwaardige verhouding tussen burger en overheid: de overheid heeft de 'macht' en vaak veel meer kennis over het onderwerp in kwestie dan de burger.

Je hebt als burger een informatieachterstand. De overheid heeft altijd meer informatie.

Je merkt dat de overheid te veel denkt vanuit zijn eigen kennis- en expertisegebied en te weinig empathie toont naar de burger, die over het algemeen een grote kennisachterstand heeft als het gaat om de materie waarover wordt geprocedeerd; een enigszins arrogante houding.

Ik heb een voorbeeld van een vrouw met een Wajong-uitkering. Zij had niet doorgegeven dat ze een opleiding was gaan doen. Daar kreeg de uitvoeringsinstantie na vijf maanden een melding van. Zij hebben dat vervolgens 17 maanden laten liggen, de uitkering liep ondertussen door en de vrouw werd in de tussentijd niet geïnformeerd. Vervolgens moest zij 20.000 euro terugbetalen en werd tijdens de rechtszaak door de uitvoeringsorganisatie als argument opgevoerd dat ze vonden dat zij het wel had moeten weten.

Er is te weinig hulp voor de burger beschikbaar om het kennisgat te dichten.

Er is bij de overheid een voorsprong in kennis, geld en taal. Je ziet veel mensen die het niet begrijpen. Er is een kennis- en taalkloof.

Problemen bij procederen tussen burger en overheid komen vooral voort uit een informatie-asymmetrie. De burger weet over het algemeen niets van procedures, laat staan procederen. Bij de overheid is deze kennis belegd bij een orgaan of een medewerker. Veel burgers weten ook niet hoe ze kennis hierover moeten opdoen, of worden al moe bij de gedachte dit uit te moeten zoeken.

Je ziet dat als dingen voor cliënten niet kloppen gemeenten vaak uitgaan van wantrouwen. Er is hierbij ongelijkheid tussen mogelijkheden van de burger en de overheid. De overheid heeft immers veel meer juridische kennis en middelen.

Er is ongelijkheid zowel in informatie als in wettelijke termijnen. Wij kunnen afwijken maar de burger niet.

Procederen is niet iets prettigs. Een burger wil in beginsel geen gedoe maar als het niet anders kan, gaat hij procederen. Hier zou hij minder toe geneigd zijn als hij weet of het zinvol is om te procederen en als hij weet of hij eerlijk is behandeld. Hij weet nooit of het zinvol is om te procederen. Daar ligt een kennisachterstand. Dit blijkt ook uit de PCMO-aanpak. Als er gebeld wordt met een toelichting op het besluit dan wordt al 30% van de bezwaren ingetrokken.

Over het algemeen geldt dat de overheid een lange adem heeft en diepe zakken. Men wil geen gezichtsverlies, wil doelen halen en niet afgerekend worden. De tegenpartij wordt zo murw gemaakt. Ambtenaren zijn na verloop van tijd ook weer weg en kunnen het laten liggen voor een opvolger.

De burger staat wat zwakker als die zich moet verweren tegen de overheid, want de overheid heeft meer middelen.

De drempel om te procederen is voor burgers groter dan voor de overheid. De overheid heeft meer kennis en (financiële) middelen. Daardoor staat zij sterker in procedures en kan zij makkelijker doorprocederen.

De zakken van de overheid zijn oneindig diep.

Het kostenaspect speelt een belangrijke rol en dus staat de overheid altijd met 1-0 voor.

Als mensen bezwaar willen indienen met hulp van een advocaat dan houdt het drempelbedrag mensen toch tegen, als zij net boven de norm zitten, om te procederen. Dat vergroot de ongelijkheid. Deze kloof wordt steeds groter.

De overheid is in personeelsbezetting, kennis en macht altijd de sterkere partij.

Het is voor burgers demotiverend om te procederen tegen de overheid. De overheid kan eindeloos doorprocederen. Ook als rechter het beroep gegrond verklaart, betekent dat niet dat je als burger je zin hebt gekregen.

Je hebt als burger het gevoel nooit te kunnen winnen van de overheid, want er wordt steeds maar doorgeprocedeerd. Er bestaat een enorme voorsprong in kennis van procedures, en geld is bij de overheid nooit een probleem.

Procederen is voor de overheid eenvoudig en daarin heeft de overheid een voorsprong, waardoor relatief makkelijk voor procederen kan worden gekozen.

Voor mensen is het best lastig om te weten waar ze naartoe moeten. Het is toch wel een drempel. Je gaat niet elke dag in beroep tegen de overheid. Voor ons is het lopende band met 400.000 beroepen per jaar. Dan kijk je er ook anders tegenaan.

In arbeidsongeschiktheidszaken lopen burgers op tegen een enorme deskundigheidsachterstand. Verzekeringsartsen worden geacht alles te weten van alles en al wat de burger daartegenover stelt, heeft weinig gewicht. Van ongelijkheids-compensatie door de rechter is doorgaans weinig sprake, vermoedelijk mede doordat de rechter er toch van uitgaat dat de verzekeringsarts wel gelijk zal hebben. De rechter is nu eenmaal geen arts.
Aan de eigen ervaring van betrokkenen en diens omgeving en aan informatie van behandelend artsen wordt weinig waarde gehecht, terwijl die de betrokkene toch het langste hebben meegemaakt en het beste kennen.

2. Ongelijkheid zit ook ingebakken in de Awb

De hele Awb is geschreven voor de overheid en tegen de burger.

De relatie tussen burger en overheid in het bestuursrecht is ongelijkwaardig. Dat zit in allerlei dingen. De overheid heeft meer herstelmogelijkheden. Het blijft een verticale verhouding, niet een volledig gelijke relatie.

Als je in een procedure zit, dan zie je vaak ook dat mensen het oneerlijk vinden wat de burger *moet* en wat de overheid *mag*. Er is een duidelijk verschil in termijnen en sancties die daarop staan.

De Awb is aan modernisering toe. Het bewijs en de feiten zouden door een bestuursorgaan moeten worden onderzocht, terwijl in de realiteit de burgers nu de feiten aannemelijk moeten maken en hun belang moeten verdedigen.

Er ligt te veel bewijslast bij de burger in plaats van de overheids-organisatie. Je lijkt schuldig tot je het tegendeel hebt bewezen.

De Awb is soms de boosdoener. Mensen hebben door problematiek niet op tijd een bezwaarschrift ingediend. Bestuursorganen toetsen nog steeds ambtshalve op termijnen. Waarom gun je iemand niet een kans? Wat is nou het belang van de overheid om dat niet te doen? Waarom doen jullie zo moeilijk over een herzieningsverzoek? Kruideniersvrekkigheid, kruideniersmentaliteit is het.

In de Awb is de verhouding tussen overheid en burger niet gelijkwaardig. Voor de overheid zijn er meer herstelmogelijkheden en gelden minder strikte termijnen dan voor de burger. De bewijslast ligt met name bij de burger.

De burger wordt streng aangepakt op termijnen en moet door de hoepels springen. Voor het bestuursorgaan bestaan er geen fatale termijnen. Sommige zaken blijven drie jaar op de plank liggen terwijl er een doorzendtermijn van zes weken naar de rechtbank is.

We zijn een nieuwe Awb aan het maken waar de termijnen hopelijk anders worden. Juridisch bekeken zijn de termijnen lang, maar voor een burger die een enveloppe niet meteen opent, is de tijd snel voorbij. Er hoeft met een niet-ontvankelijkheidsverklaring niet op de inhoud ingegaan te worden. Dat probeert de overheid vaak en dan is de burger weer terug bij af.

De burger heeft een bezwaartermijn van zes weken, de overheid heeft twaalf tot zestien weken om daar iets van te vinden en dan hoeven ze zich er ook nog eens niet aan te houden.

Bestuursrecht kan keihard uitpakken, bijvoorbeeld als je te laat bezwaar indient. Moet je iemand dat echt tegenwerpen als je ziet dat er inderdaad iets fout is gegaan in de primaire fase?

Met de Awb wordt veel strikter de hand gehouden aan termijnen. De Awb wordt gevoeld als een wet die tegen de burger is en die het de overheid makkelijker moet maken. Gevolg: de rechtspraak is op de schoot van het bestuursorgaan gaan zitten. Er wordt niet naar alternatieven gekeken maar alleen of een besluit past binnen de regels. En zelfs daarop mag de rechter veel beter toetsen. Dan zegt de overheid: “Ik heb het goed gemotiveerd,” en dan beaamt de rechter dat. Ja, pleur op. Een bezwaartermijn zou ik niet helemaal los willen laten: je wilt dingen natuurlijk wel gestructureerd laten zijn, maar probeer mensen dan toch een beetje tegemoet te komen.

De burger zit vast aan strakke termijnen. Een bestuursorgaan overschrijdt regelmatig termijnen. De grondlegger van de Awb zegt nu zelf: zes weken is een richtlijn en geen deadline. Ik probeer daarom het met de hand over het hard strijken ten aanzien van termijnen bij ons aan te zwengelen.

De Awb geeft de overheid te veel de mogelijkheid om bijvoorbeeld bezwaren en klachten eenvoudig, zonder inhoudelijke behandeling, af te doen, wanneer die buiten een termijn zijn ingediend. Verschoonbare termijnoverschrijding is nauwelijks aan de orde, omdat daarvoor hele uitzonderlijke gronden aangevoerd moeten worden. Tegelijkertijd hecht de Awb wel veel waarde aan het recht van de burger om gehoord te worden. Dit staat haaks op elkaar.

Het administratief beroep is een vreemde regeling. Bij het bezwaar kan de overheid verdagen. Dat zou de burger ook moeten kunnen of ook standaard een termijn hebben van twaalf weken. Termijnen heb je in de praktijk nodig. Anders kan een zaak niet worden gesloten. Zelfs met twaalf weken kunnen mensen nog te laat zijn.

Het is een procesrecht met ongelijke termijnen en alleen de overheid die de mogelijkheid heeft termijnen te verdagen. Het voelt alsof je samen een voetbalwedstrijd speelt. Het ene team moet zich aan de regels houden, het andere niet en komt daar mee weg. De regels staan van tevoren gewoon vast en zijn helemaal duidelijk voor iedereen: het staat in de wet.

Ik vraag me af of de rechtsbescherming binnen het bestuursrecht nog wel van deze tijd is. Het gaat om een individueel besluit en soms wordt de burger geconfronteerd met acht besluiten. De ene ambtenaar weet niet wat de andere van besluit acht doet. Dat zou echt anders moeten. De Awb verandert zelden en dat is het fundament van het bestuursrecht dus daar moeten we zeker ook naar durven kijken.

Het Rapport Van Kemenade uit 1987 was een omslagpunt. Toen is het vooronderzoek afgeschaft. Allemaal maatregelen waarmee bestuur altijd wel kan winnen als het maar een voldoende lange adem heeft.

We missen iets van een stap aan de burgerkant die wantoestanden en juridische problemen beslecht kan krijgen bij een bestuursrechter, zonder dat daar een besluit aan ten grondslag hoeft te liggen.

“Het staat niet in de Awb dus we hoeven het niet te doen.”

3. Er is ongelijkheid door de macht van de overheid in het bestuursrecht

De machtsongelijkheid tussen de overheid en de burger in combinatie met de 'willen winnen'-mentaliteit van de overheid is een slechte combinatie.

Er is bij de overheid een gebrekkig bewustzijn van het machtsverschil tussen overheid en burger.

Er is machtsverschil, het David en Goliathverhaal. Je begint met een achterstand, je haalt als burger alles uit de kast om op hetzelfde niveau te komen. Dat kost veel tijd, energie en kosten. Dat je bereid bent om te procederen tegen de machtige overheid.

Er is een ongelijkwaardigheid tussen de burger en de overheid. Bijvoorbeeld dat de burger geen advocaat heeft en de overheid altijd.

Procederen tegen de overheid kan voor de burger heel vervreemdend zijn.

Van de overheid mag je een bepaalde verantwoordelijkheid verwachten. Wat ik echt onbestaanbaar en opzienbarend vind in de reflectie van de rechtspraak omtrent de kinder-opvangtoeslagaffaire, is dat de staat zichzelf niet houdt aan bepaalde procesregels. In het civiele recht kon je daar niet mee aankomen: stukken niet of te laat indienen, niet reageren. Er kan een reden zijn, maar je legt dan onderbouwd en netjes uit waarom je iets niet haalt.

In een tijd waarin de overheid zich niet van beste kant laat zien, is het belangrijk dat als je procedeert je dat op een nette manier doet. Er is een houding van wij zijn de staat en de rechters laten de overheid ermee wegkomen. Ik zou het zo prettig vinden als iemand na het verloop van een procedure, gelijk gekregen of niet, het gevoel heeft dat het op een nette manier is gegaan. Je moet je als overheid vergewissen van de verantwoordelijkheid die op je rust als staat.

Wat een overheidsorganisatie stelt, krijgt meer waarde dan wat een individu stelt.

Er is een ontwikkeling geweest waarin het uitgangspunt is dat de overheid altijd gelijk heeft. En de burger moet maar bewijzen dat het tegendeel waar is. Het is heel moeilijk om dat te doorbreken en op een nieuwe, andere manier te denken en te werken. Het is in veel regio's nog niet doorgedrongen. Soms denk ik "lezen ze wel kranten?"

Bestuursorganen krijgen het voordeel van de twijfel. Dat is naar voren gekomen bij de Toeslagenaffaire. Anders gezegd: het overheidsbesluit zal wel kloppen. En de burger krijgt zijn ongelijk bij de rechter. De rechter is de laatste reddingsboei. Gevolg: geen maatwerkbesluit.

De rechter volgt de overheid in de beroepsprocedure. Het is de taak van de gemeente om aan te tonen dat zij de WOZ-waarde niet te hoog hebben vastgesteld. De rechter gaat daar ver in mee, gaat ervan uit dat wat de gemeente zegt waar is. De bewijslast wordt bij de burger gelegd en er wordt door de rechter van uitgegaan dat de gemeente gelijk heeft.

Je moet als burger wel met hele goede argumenten komen wil je de rechter zo ver gaan krijgen dat hij vragen gaat stellen aan de wederpartij. Het bestuursorgaan staat sterker.

De overheid komt weg met dingen, bijvoorbeeld termijn-overschrijdingen of gebrekkige dossiers, waar je als burger nooit mee wegkomt.

Met de kinderopvangtoeslagaffaire zie je hoe streng de overheid naar de burger is en hoe laks naar zichzelf.

Er is een machtsongelijkheid tussen burger (leefwereld) en overheid (systeemwereld). Ook bij de rechter krijgen bestuursorganen vaak het voordeel van de twijfel. De overheid is zich in haar handelen niet altijd voldoende bewust van deze machtsongelijkheid.

Burgers voelen zich niet serieus genomen als volwassen deelnemer aan de samenleving. Er is onvoldoende gelijkwaardigheid tussen burger en overheid.

De overheid en de burger zijn geen gelijkwaardige partijen. Als de burger veel emotie laat zien, zie je een gemachtigde van de overheid terugtrekken. Ik zie dat die het proces wel uitzingen en een formalistische houding hebben.

Als je kijkt naar een bestuurskundig model, het kwadrantenmodel, dan zie je dat wij als overheid op de twee linkerkwadranten, presteren en rechtsstatelijkheid, heel bedreven zijn, maar dat we het netwerkende en responsieve, de rechterkwadranten, allemaal nog heel lastig vinden. Daar hebben we helemaal het type ambtenaren niet voor die hiervoor geëquipeerd zijn. We zijn met elkaar zo gebouwd. En we willen wel stappen zetten naar het responsieve, maar dan rekent de gemeenteraad ons vervolgens nog steeds af vanuit de linkerkwadranten.

Er is standaard een ongelijkwaardigheid tussen burger en overheid. De vraag is hoe ze intern omgaan met bepaalde dossiers. Gaan ze bellen of gaan ze de strijd aan? Er zit weerstand op 'ik moet iets doen om in contact te komen met de burger'. Ik vind het wel schokkend. Het is wel heel negatief zoals we het hier erover hebben.

De kloof tussen overheid en burger, dat is de systeemwereld tegenover de leefwereld.

De oorzaak van de problematiek is dat de systeemwereld van het bestuursrecht en de leefwereld van de burger te lang gescheiden werelden naast elkaar zijn geweest. De beroemde systeemwereld van de overheid die helemaal niet hoeft aan te sluiten op de leefwereld van de echte mens. De systeemwereld heeft zichzelf te lang in stand gehouden. Daaruit moet de overheid de stap zetten naar de leefwereld.

Vooral als de burger vertegenwoordigd wordt door een advocaat stelt de rechter de overheid en de burger erg op hetzelfde niveau, terwijl de overheid nog steeds machtiger is.

Als de kwaliteit van de overheid niet aanzienlijk omhoog gaat, wordt het niks. Als de burger in veel gevallen op zichzelf is aangewezen, zal hij/zij het niet redden in de juridische systeemwereld. Er is dus dringend een adequaat burgerbeeld nodig.

Burger versus overheid: mensen die hun recht proberen te halen versus bureaucratie.

Als je in beroep gaat dan blijft het een beslissing van de overheid. We proberen onafhankelijk te kijken, maar dat komt niet altijd zo over.

De democratische legitimatie is verdwenen, bestuursorganen maken de boete zelf die ze opleggen.

Alleen de term overheid klopt al niet. Het suggereert hoog over. De taal moet anders. Misschien moeten we de term overheid wel aanpassen.

Naar boetes wordt er wat makkelijk gekeken vanwege het geringe financiële belang. Maar 350 tot 400 euro is niet gering voor een groot deel van de maatschappij.

En als ze dan eenmaal bij de rechter zijn aanbeland met al hun percepties en emoties en al hun belevingen dan loop je het risico dat de procedure, zoals deze zich gaat ontwikkelen, niet clean is. Zo noem ik dat. Dat er vormen van emotionele aspecten doorheen gaan lopen. Door dat escalerende: steeds hogerop moeten, verder weg moeten en digitaal en je moet je stukken en de bijlagen in drievoud en dan wachttijden waar je geen grip op hebt. In die mate van escalatie kunnen bij de burger vormen van emotie insluipen. Wanhoop, behoefte aan aandacht en respect. Geen idee hebben van hoe een rechtszaal eruitziet en wat de rechter van je wil. In de zuivere juridische procedure zijn dit vervuilende elementen. Puur vanuit het cleane procederen zijn emoties een vervuilend element. Naarmate de escalatie erger wordt sluipen er steeds meer emotionele aspecten in. Ook bij de medewerker. Die kan gevoelens van irritatie hebben, werkdruk. Dat zit bij beide partijen. Dat is wat wij zien: naarmate een conflict verder escaleert is het risico op dit soort vervuilende aspecten steeds groter.

B. Er zijn belemmeringen om zo vroeg mogelijk in de keten van het bestuursrecht tot een passende oplossing te komen

1. Het begint bij het primaire proces

Het probleem zit niet zozeer in het procederen door de overheid, want de meeste procedures worden door een burger gestart. Het gaat erom hoe je kunt voorkomen dat de burger zich genoodzaakt ziet om een procedure te starten. Het gaat om de kwaliteit van het primaire besluit.

Het begint allemaal bij de primaire afdelingen. In het primaire proces komen ze geld te kort.

Veel hoeft niet in een procedure te komen als bij de eerste beslissing het probleem goed bekeken wordt, evenals de mogelijkheid of het ook anders op te lossen is.

De beste rem op procederen is een hogere kwaliteit, ook hogere juridische kwaliteit, van het primaire proces inclusief de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de bezwaar-procedure. Daar wordt nu wel wat aan gedaan via passend contact met de overheid, maar nog steeds onvoldoende.

De kwaliteit van de besluitvorming is niet geweldig.

Wij [no cure no pay-bureaus] bestaan omdat er binnen het verkeersrecht zoveel onjuiste boetes gegeven worden.

In de primaire fase is nauwelijks aandacht voor eventueel bezwaar en beroep. In contact met de burger wordt nog te vaak geantwoord dat men in bezwaar kan gaan.

We mogen niet uit het oog verliezen dat we in een keten werken. Het oplossen of voorkomen van een conflict kan beter eerder in het proces. Als het besluit er al ligt en er is veel tijd in gestoken, is het heel moeilijk om tegen een collega te zeggen dat we er niet op doorgaan.

Processen zijn teveel opgeknipt. Het primaire proces leert daardoor te weinig van uitspraken in beroep. We benaderen zaken te weinig vanuit de keten.

De overheid wil het probleem soms niet oplossen, maar zorgen dat het verdwijnt.

De weg naar de juiste persoon is te lang: voordat je bij de juiste bent, heb je eerst heel veel anderen gesproken die niet goed kunnen helpen. Hoe langer het duurt, hoe meer irritatie er ontstaat.

Maar heel veel gaat goed. Als je de hoeveelheid besluiten ziet die er genomen worden en het aantal procedures, dan gaat er heel veel goed.

Het is heel inefficiënt: we pompen heel veel geld en tijd in conflicten die te voorkomen zijn.

De kwaliteit van de besluitvorming in het primaire proces schiet soms tekort. Dat werkt bezwaar en beroep in de hand. Er wordt nog onvoldoende geleerd van uitspraken in beroep.

Beleid en uitvoering liggen ver uit elkaar.

Ik zie veel afschuifgedrag; dat licht verstandelijk beperkten heel snel worden doorverwezen naar andere instanties. Wat wij zien uit onafhankelijk onderzoek is dat die cliëntondersteuning voor heel veel mensen niet wordt aangeboden. Allerlei zaken die zouden kunnen leiden tot een rechtszaak of procedeergedrag zouden in die voorfase met zo'n cliëntondersteuner juist getoetst kunnen worden.

Een oorzaak van onnodig procederen is dat de overheid besluiten neemt vanaf de tekentafel en niet van tevoren nadenkt over het participatieproces. Wij liepen hier als gemeente tegenaan bij bouwen. Burgers geven aan: “Wij zijn hier niet goed in meegenomen.” Ik heb toen gezegd: “Ik ben het met u eens, dus we doen het participatietraject over. We gaan niet afwijken van het aantal sociale sector woningen, maar we denken wel mee over parkeerproblematiek.” Waarom gaan we als overheid niet aan de voorkant kijken? Kijken naar een startdocument met participatieplan, vervolgens een ontwerp en dan door.

2. Er is een focus op rechtmatigheid in plaats van rechtvaardigheid

De crux zit ‘m in de opvatting van de overheid over het legaliteitsbeginsel dat veel te strikt is.

Het idee is dat het in het bestuursrecht alleen gaat om wet- en regelgeving. Er is weinig kijk op het legaliteitbeginsel.

De opvatting van de overheid is nog altijd dat het bestuur er is om de wet juist toe te passen. Bestuursorganen doen dit door het nemen van besluiten. Het procedeergedrag van de overheid is dus: de wet is juist toegepast, want het is in overeenstemming met de rechtsregels. De overheid houdt onvoldoende rekening met de redelijkheid, met de burger.

Het probleem is dat het uitgangspunt niet goed lijkt door te dringen. De overheid bestaat in essentie uit mensen en die zouden het uitgangspunt op het voorhoofd moeten hebben: de rechtsstaat is in de eerste plaats gebonden aan het recht. Dat is heel fundamenteel. De overheid is gebonden aan het recht. Als je je gebonden voelt aan het recht, vind je zelf dat je redelijkheid en evenredigheid moet betrachten. Dat betekent dat je op een bepaalde manier kijkt naar burgers en hun problemen.

Er wordt veel te weinig naar doelmatigheid – is het besluit ook OK ten opzichte van de burger? – en veel te veel naar rechtmatigheid gekeken. Er wordt gekeken of het volgens de regels perfect is gegaan, maar niet of het besluit ook past bij de burger.

Er is onvoldoende oriëntatie op het belang van de burger en hoe een regel of besluit in de praktijk uitwerkt.

Het procedeergedrag van de overheid is netjes gericht op het uitvoeren van, vaak wettelijk, vastliggende procedures.

De rechtmatigheidsreflex staat voorop: regel is regel.

Er is een fixatie op rechtmatigheid in plaats van rechtvaardigheid.

Toepassen van regels wordt belangrijker gevonden dan de rechtvaardigheid van de uitkomst. Dit is de houding die helpt bij efficiency. Het is een houding waarmee je het probleem klein kunt maken.

Bestuursorganen stellen bij het nemen van een besluit rechtmatigheid voorop: het strikt toepassen van wetten en regels. Daardoor hebben zij onvoldoende oog voor de rechtvaardigheid en doelmatigheid van een besluit: hoe pakt een besluit in individuele gevallen uit in de praktijk?

Er is te weinig oog voor de bedoeling van de wet.

De drang om recht te doen aan de rechtszekerheidsbeginselen is groter dan die om tegemoet te komen aan de menselijke maat.

Rechtmatigheid lijkt eerlijker. Er is angst voor willekeur.

In de relatie tussen de burger en de overheid werkt het zo dat voor de overheid de regels gelegitimeerd zijn en zij het beleid daarmee uitvoerbaar maken. Vanuit de burger werkt dat niet zo, de houding is anders. Waarom krijg ik niet wat ik wil of waarom krijg ik iets wat ik niet wil? “Omdat dit zo in de regels staat.”

De overheid is een strenge overheid die de regels strikt hanteert, met weinig oog voor de mens. De gemeente past heel strikt regels toe bij terugvordering en kijkt niet naar de omstandigheden.

Nieuwe inkomensconsulenten zitten strikt in de wetgeving in plaats van gericht op het doel.

De overheid stelt zich over het algemeen in procedures binnen het bestuursrecht op het standpunt dat hun rol is: de wet op de juiste manier toepassen in overeenstemming met het recht. Deze opvatting kan je onder kritiek stellen. In het bestuursrecht gaat het om een wederkerige rechtsbetrekking, waarbij partijen zich in elkaar verdiepen. Dit staat niet voor niets in de Algemene wet bestuursrecht. De huidige benadering richt zich dus niet op het beslechten van geschillen tussen de overheid en de burger.

Waarom praten bestuursorganen over gelijk krijgen in beroep? Het gaat om de vraag of sprake is van een rechtvaardig besluit.

Bestuursorgaan X neemt bijvoorbeeld hardheden in de Wajong voor lief, terwijl er wel degelijk mogelijkheden zijn om ook binnen de bestaande wettelijke kaders de scherpste effecten wat te verzachten.

In arbeidsongeschiktheidszaken ziet het bestuursorgaan X doorgaans niet de ruimte die er naar mijn idee vaak wel degelijk is. Beperkingen voor arbeid of inschatting van toekomstige ontwikkelingen zijn geen wiskunde, maar veel meer afhankelijk van de persoonlijke opvattingen van de verzekeringsarts dan wel wordt aangenomen. Naar mijn idee zou er meer bereidheid moeten zijn om in overleg met elkaar tot een ook voor de betrokkene meer begrijpelijke c.q. aanvaardbare inschatting te komen.

Er zijn te hoge verwachtingen bij de burger over mogelijkheden van de overheid. De overheid moet rechtmatige besluiten nemen maar juridisch rechtmatig is niet altijd praktisch of goed uitlegbaar. Daar moet je rekening mee houden bij regelgeving.

Een jongen met een verstandelijke beperking die al sinds zijn achtste in een inrichting zit en waar duidelijk zichtbaar is dat hij een beperking heeft, wordt achttien jaar. Vanaf dat moment heeft hij kosten en moet hij een uitkering hebben. De regel is echter dat hij eerst vier weken schriftelijk moet solliciteren, terwijl hij dat duidelijk niet kan. Daar houdt de ambtenaar aan vast, waardoor de jongen met schulden begint.

De situatie van een demente dame verergert, waardoor zij intern in een verzorgingshuis verhuist naar een andere afdeling. De bewindvoerder geeft dit door aan de gemeente, maar krijgt te horen dat de dame dat zelf schriftelijk of met DigiD moet doorgeven. Dat kan duidelijk niet. Nu wordt er in plaats van de wijziging van de bewindvoerder te accepteren eerst een procedure adresonderzoek gestart met een doorlooptijd van drie maanden.

Er is een meneer in de bijstand, 50 plus, met een grote afstand tot arbeidsmarkt. Hij werkt bij een dierenasiel als vrijwilliger. Hij rijdt met de auto hierheen en krijgt hier een vergoeding voor. Omdat hij hier geen administratie voor had bijgehouden werd hij als fraudeur bestempeld en moest hij de ontvangen bijstand van 120.000 volledig terugbetalen.
De bewijslast rust uitsluitend bij de meneer. Het is een extreem voorbeeld, maar deze manier van werken komt zeer regelmatig voor.

Ik ken een voorbeeld van een gemeente die onvoldoende en onvoldoende hoogwaardige mensen in dienst heeft om de uitvoering goed te doen. Wie houdt daar nou toezicht op, wie ondersteunt gemeenten om hier beter in te worden? "Ik vlucht in rechtszekerheid en regels omdat het mij zekerheid biedt. Want ik heb de mensen niet om mensen bestaanszekerheid te bieden."

3. Er is angst voor precedentwerking

Er is natuurlijk een angst voor precedentwerking. Maar vergelijkbare gevallen bestaan niet!

Behalve gebrek aan tijd en belemmeringen door systemen is er ook angst voor precedentwerking. “Als ik deze meneer gelijk geef, krijg ik er zo nog 100.” Maar ongelijke gevallen kun je gewoon ongelijk behandelen.

Ik zie angst voor precedentwerking. Maar als er een goede reden is voor een uitzondering en je documenteert dat dan is het argument van precedentwerking prima te weerleggen. De gevreesde buren komen in de praktijk helemaal niet.

Op lokaal niveau zijn er zoveel rechtszaken waarin het gaat om maatwerk. De overheid moet hier lokaal en centraal naar kijken en moet niet zeggen: “Dit is de regel en daar wijken we niet van af.”

Er wordt vaak gezegd: “Beste wethouder, als we dat doen dan scheppen we een precedent.”

Vaak is er de misvatting dat maatwerk leidt tot precedentwerking. Maar het moet gewoon goed gemotiveerd worden. Als het maar uitlegbaar is.

Er is angst voor precedentwerking en angst dat werkprocessen en ICT-systemen moeten worden aangepast. Dat verlamt en blokkeert vaak het komen tot een goede oplossing.

Zeggen dat het allemaal niet kan vanwege precedentwerking is wel de makkelijkste weg. In kaart brengen van verschillen die maatwerk rechtvaardigen kost meer tijd. En tijd is voor ambtenaren een schaars product.

Het spook van de precedentwerking: een gemakzuchtig argument om niets te hoeven doen.

Vanuit de overheid worden indieningstermijnen die voor de burger gelden, strikt gehandhaafd, waarbij het verschoningsrecht eng wordt toegepast. Er is te weinig ruimte voor coulance vanwege angst voor precedentwerking.

Als het enigszins kan, tenzij er echt goede redenen zijn, moeten er door de overheid openingen worden geboden om er samen uit te komen. Bij de overheid zie je soms nog dat er wordt vastgehouden aan beleid en dat er precedentwerking geroepen wordt, terwijl daar misschien geen sprake van is.

Er is onduidelijkheid bij primaire besluitvormers en juristen. Hoe het nu zit met maatwerk versus gelijkheid en precedentwerking en algemeen belang?

Het is een probleem dat de overheid in ongelijke gevallen, gelijk blijft handelen.

De overheid lijkt soms bijna vrijwel willekeurig strenger op te treden. Het is niet altijd duidelijk of voor iedereen dezelfde regels gelden.

Er is bij bestuursorganen angst voor precedentwerking. Dit belemmert maatwerk en het gezamenlijk zoeken naar een oplossing.

4. Medewerkers krijgen geen ruimte voor maatwerk

Welke ruimte krijgen mensen die de regels moeten uitvoeren van hun organisatie? Ik ben blij dat ik soms bepaalde beslissingen niet hoef te nemen. Ambtenaren krijgen een kader dat onvoldoende ruimte geeft om iets te doen met hun moreel kompas als dat iets anders zegt.

Vanuit de uitvoering wordt soms heel erg gedacht met beslisbomen en checklistjes. Er wordt heel rigide naar zaken gekeken. En ambtenaren voelen ook niet altijd de ruimte om daar zelf op een wat meer professionele manier mee om te gaan. “Dan krijg ik straks de wind van voren.”

De professionele ruimte is dusdanig ingeperkt door regeldichtheid dat het heel moeilijk is om af te wijken of maatwerk te leveren. Er is weinig ruimte voor individuele beslissingen.

Men wil te veel de regels toepassen en neemt of krijgt te weinig ruimte om af te wijken.

Er is een te nauwe opvatting van wet- en regelgeving.

Maatwerk ontbreekt, cliënten willen graag, liefst samen met hun hulpverlener, toelichten wat er aan de hand is. Daar is weinig ruimte voor.

Mogelijk is er onvoldoende ruimte voor benutting van de discretionaire bevoegdheid. Het zit 'm in het systeemniveau, in beleid, in hoe we omgaan met wet- en regelgeving. Kan iemand gebruik maken van de discretionaire bevoegdheid? Het heeft ook met cultuur te maken.

Bestuursorganen hebben een beleid voor hardheidsclausules. Terwijl de wet de ruimte biedt om dit vrij in te vullen, regelt het bestuursorgaan deze ruimte dicht.

Sociale wetten bieden heel veel ruimte voor maatwerk. Veel juridische mensen doorleven de wet niet. En: maatwerk leveren kost veel te veel tijd. Het gaat dan om uitvoerbaarheid en beheersbaarheid.

Gemeenten hebben de Wmo vertaald naar beleid en vervolgens naar werkinstructies. Deze zijn vaak veel strikter dan de wet zelf. Rechtszaken worden vervolgens gevoerd op het niveau van de wet terwijl het eigenlijk gaat om de werkinstructies. Die zouden tegen het licht gehouden moeten worden. Daar zit de sleutel voor verandering. De gemiddelde medewerker kijkt vanuit de instructie of iets onder de wet valt. Maar in plaats daarvan moet je kijken of een oplossing volgens de wet verboden is.

Uitvoeringsorganisaties denken te vaak: “Oh, dat is de wet, die gaan we uitvoeren.”

Iedereen moppert over de regels, maar regels praten niet terug. Het is juridisch vaak onzin dat iets niet mag van de regels. In plaats daarvan mag het niet van de werkinstructies, is er geen mandaat, geen geld, geen tijd, grote caseload. Zolang we maar zeggen dat het niet mag van de regels, hoeven we ook niet onze best te doen om een oplossing te vinden.

Ik herken het probleem van een gebrek aan mandaat in de rechtszaal. Daarbij kan je op verschillende reacties stuiten. Aanvankelijk was de werkwijze: “Als u geen mandaat heeft, ga dan maar even bellen.” In de tweede fase bij geen mandaat: “Ja, ga dan nog maar een keer bellen dan is er best kans dat de wethouder of de chef dan zelf even moet komen.” Een derde keer, nog later: “Als u geen mandaat heeft, wat moet u dan doen? Is het bestuursorgaan dan vertegenwoordigd of niet?”

Medewerkers krijgen onvoldoende ruimte om professionele afwegingen te maken. Dit belemmert maatwerk en het vinden van een passende oplossing. Regels en werkinstructies zijn vaak strikter dan de wet verlangt. Ook in rechtszaken hebben procesvertegenwoordigers onvoldoende mandaat en manoeuvreerruimte om tot een heroverweging of schikking te komen.

De procesvertegenwoordiger heeft geen onderhandelingsruimte van ‘zijn' bestuursorgaan meegekregen. Dan lijken alle partijen rijp voor een schikking, maar het bestuursorgaan zegt vervolgens: “Dat moet ik eerst nog even aan de wethouder voorleggen.” Dan is het momentum voorbij.

Een wethouder of de gemeentesecretaris gunt zichzelf niet altijd manoeuvreerruimte. Dat heeft te maken met het college van B&W: collegiale beslissingen. Het gunnen speelt ook binnen het college een rol; wat de wethouders elkaar gunnen.

Er is zowel te veel als te weinig maatwerk in plaats van echt vakmanschap: rechtsstatelijkheid als evenwichtskunst.

5. Er is geen tijd en geld voor maatwerk

Het is een cultuurding, maar werkdruk is ook een belangrijke factor. Door de decentralisatieopgave hebben gemeenten er een enorme bak aan taken bij gekregen.

Werkvoorraden zijn hoog. Oplossingsgericht werken kost veel tijd. Er is te weinig capaciteit bij de overheid om in alle zaken maatwerk te leveren.

Het ligt niet aan de individuele medewerker. Minder tijdsdruk zou wel helpen.

Maatwerk vraagt meer tijd en capaciteit.

Organisaties zijn totaal overvraagd en understaffed, maar er wordt ook niet overlegd met de opdrachtgever, zoals de departementen, dat de bomen niet tot de hemel groeien. Heel veel gesprekken worden binnen niet gevoerd.

Er zitten harde targets op het proces en de uitstroom. Er is slechts beperkt budget voor uitkeringen. Dit staat haaks op maatwerk. Collega's krijgen niet de tijd om te luisteren naar de klant.

Het lijkt erop dat de maatwerkaanpak meer tijd kost maar over de gehele keten is dat niet zo. Het bespaart verderop tijd. Het gaat erom dat de burger zich gehoord en serieus genomen voelt.

Als centrumstad hebben we het goed met geld en expertise. Kleine gemeenten hebben het financieel moeilijk en hebben moeite om goed personeel in huis te halen. De aanpak uit gemeente X kun je daarom niet door vertalen naar kleine gemeenten. Die hebben vaak geen ruimte om meer te doen aan de voorkant.

Sommige middelen zijn heel specifiek toegekend door het Rijk. Als je daarvan afwijkt moet je het zelf gaan betalen.

Ook extra ondersteuning in de primaire fase is wegbezuinigd, waarmee eerder mensen konden worden ondersteund bij het doen van aanvragen.

PCMO bevat hele goede uitgangspunten maar het lukt niet het te laten landen. Gemeenten vinden het al duur, laat staan dat ze ‘extra dingen gaan doen’.

De rechtmatigheid van bestedingen speelt ook een rol, hoor ik. De accountant vindt er ook wat van. Maar, als jij het goed motiveert dan heeft de accountant daar niets over te zeggen.

Er is hoge werkdruk. Het gevolg is de reactie: "Schrijf maar bezwaar, dan ben ik er vanaf”.

Door onwil en tijdsgebrek moet je dus soms tegen je eigen gemeente in bezwaar gaan.

Werkdruk staat het toepassen van maatwerk in de weg. Maatwerk vraagt aan de voorkant meer tijd en capaciteit. Targets en capaciteit sluiten hier niet op aan.

6. De overheid is een op efficiency gerichte beschikkingenfabriek

Het bestuursrecht is geformuleerd op automatische processen en omgang. Er is voldoende ruimte voor de ambtenaar of gemachtigde om te kijken of je het probleem van de burger niet kunt oplossen. Maar als de hoofdregel is: “Deze regel moeten we 1 miljoen keer toepassen en er vooral niet van afwijken,” dan moeten we daar eerlijk over zijn.

De overheid wordt gerund als een bedrijf. Ik werk daardoor in een koekjesfabriek, en word afgerekend op cijfers.

Er is de wens om de uitvoering zo goedkoop en zo efficiënt mogelijk te laten functioneren.

Efficiency brengt ons soms van de wal in de sloot. Niet alle efficiency-oplossingen zijn verbeteringen. Als we met een standaardtekst werken, is dat niet altijd goed. Zorgvuldig uitleggen werkt beter.

Efficiencygericht is niet per se burgergericht. Je doet het namelijk zo ‘cheapy’ mogelijk. Als je alleen maar kiest voor efficiency krijgen mensen niet alle informatie. Je luistert dan als ambtenaar naar hoe je mensen kunt afwijzen, omdat je bijvoorbeeld moet voorkomen dat mensen in het proces terechtkomen.

De overheid is ingericht op een zekere mate van efficiency. In de opdrachten aan bestuursorganen zijn andere doelen belangrijker dan het behandelen van bezwaarschriften. Bestuursorganen worden toch afgerekend op productie. Bijvoorbeeld, gehoord worden gaat van de tijd af.

De tijd die je hebt voor procedures is ook heel strak georganiseerd. En extra stapjes zitten dan niet in je formatie-berekening. En je weet dan nog niet of het later een procedure voorkomt. En we hebben al personeelstekort. We zijn een bedrijfsmatige overheid. Maar ik denk: dat extra stapje, dat hoort gewoon bij je werk.

De uitvoering heeft daarnaast te maken met targets.

Aantallen opgelegde sancties vanuit de Participatiewet: ik weet niet hoe het nu zit maar nog niet zo lang geleden moesten gemeenten quota halen.

We hebben heel veel in codes en mallen gevat waardoor we ook als ambtenaar zo zijn gaan denken. "Daar hebben we geen code voor dus dan wijzen we het maar af." Zonder te kijken of er in de kern wel iets in zit.

De overheid handelt veel af via beslisschema’s. Daarmee wordt er, ondanks de beste intenties van de medewerker, te los van de realiteit besloten. We moeten af van kruisjeslijsten: 300 bijverdienen dan geen korting op bijstand, bij 305 euro bijverdienen wel. Zo afgekruist.

Het is een beschikkingenfabriek.

Extreem efficiency-denken in p maal q slaat door. Als je de barmhartigheid kwijt bent, gaat het alleen nog om rechtmatigheid en doelmatigheid.

De stampende machine als gevolg van productiedruk is niet altijd de beste omgeving voor maatwerk. Productie lijkt belangrijker dan kwaliteit. Het is in ieder geval het voornaamste waarop wordt afgerekend door de politiek. Als gevolg daarvan wordt niet altijd gekozen voor een pas op de plaats of reflectie: “Moeten we dit wel willen als bestuursorgaan?”

Processen binnen de overheid zijn ingericht op efficiency, met vaste procedures, targets, geautomatiseerde uitvoering, beslisschema’s en standaardteksten. Dit staat persoonlijk contact tussen burger en ambtenaar in de weg en draagt eraan bij dat burgers zich niet gezien of gehoord voelen.

Soms verwordt een klantcontactcentrum tot iets wat tussen de burger en de uitvoeringsorganisatie in komt te staan. Zorg liever dat iemand bij een vraag die niet in het script past meteen wordt doorverwezen.

Het terugtrekken van de overheid is ook letterlijk zichtbaar geworden doordat mondelinge face-to-face contacten tussen burger en overheidsmedewerker moeilijker gemaakt werden. Loketten waren ook te duur. De overheid trok zich dus terug achter callcenters. In termen van mediagebruik is een callcenter een redelijk armoedige manier van contact hebben. Het is goedkoop maar inhoudelijk natuurlijk veel minder goed. Dit betekende dat de burger die het gevoel had dat hij niet goed geholpen werd dan maar in bezwaar ging of uiteindelijk in beroep. Om uiteindelijk bij een levend iemand, een rechter, zijn verhaal te kunnen doen.

De mondigheid van burgers in combinatie met een verarmd contact is escalerend. Daarmee hangt samen dat in die verarming van het contact de burger zich ook in een aantal gevallen minder gezien en gehoord voelt. In een gesprek met een callcenter wordt gevraagd zo snel mogelijk 'to the point' te komen en in zo'n soort contact is er wel ruimte voor functionele empathie. Daar is niets mis mee, maar een burger die zich echt klem voelt zitten kan behoefte hebben aan meer dan deze functionele empathie. En die krijgt hij niet. Dit ligt niet aan de medewerkers maar aan het systeem. Een burger die zich in die zin onvoldoende gehoord voelt die kan daarin toch in enige mate teleurgesteld achterblijven. Als hij ook geen gelijk krijgt op de inhoud, 'sorry dat mag niet volgens de wet', dan kan dat escalerend werken. Dat kunnen onbewuste gevoelens zijn. Maar deze werken wel mee in het zetten van een mogelijke vervolgstap.

Er is geen persoonlijke ambtenaar meer, waardoor de gemeente haar klanten niet meer kent.

We hebben een groot proces. Er hoeft maar een iemand uit te vallen en het loopt vast. Als op de postkamer iemand ziek is dan lopen we gelijk twee weken achter. Dan gaan we daar allemaal helpen. En vervolgens allemaal bij de volgende stap. Het is een reactief proces.

Het is allemaal zo vastgezet dat het kwetsbaar wordt. Er zijn afspraken met gemaakt met rechtbanken over het aantal zaken dat we in een bepaalde periode mogen insturen. Maar wij hebben geen invloed op de instroom.

Het financiële model van de overheid leidt ertoe dat je dit soort keuzes [minder investeren in het opleiden van medewerkers] maakt. Dat gaat ten koste van de kwaliteit.

Grote uitvoeringsorganisaties tillen daarnaast al jaren boven hun macht. En dat leidt tot kwaliteitsverlies. En daaruit ontstaat mogelijk een terecht stukje aan [rechts]zaken tussen burger en overheid. Als de Raad van State dan maar de individuele bescherming vooropzet in plaats van de bescherming van de overheid.

Er is sprake van onvoldoende opgeleide medewerkers, geen veilige werkcultuur om van de norm af te wijken en een grote mate van geautomatiseerde uitvoering.

Als we stellen dat bij bulkwerk slechts 3% fout gaat dan kan dat in absolute aantallen een grote groep mensen betreffen. En die 3% heeft ook goede hulp nodig.

Grote organisaties hebben de neiging om intern gericht te raken.

Het CJIB is een uitvoeringsorganisatie en die moeten boetes innen, het CVOM doet bezwaar en beroep en de politie schrijft de boetes uit. Als de burger bij de politie klaagt over de bejegening dan helpt dat niet voor de boete. Voor de burger is het hele proces verdeeld over meerdere organisaties. Het OM is ver verwijderd van de boete. Ze moeten altijd terug naar andere organisaties voor informatie. Ik snap dat ze het hebben onderverdeeld in organisaties. 400.000 bezwaren kan de politie ook niet verwerken, maar zorg dan dat je de lijntjes kort houdt.

We hebben een keer een artikel op de NOS gehad waar het gaat om de manier waarop de politie omgaat met opsporingsbevoegdheden bij verkeersovertredingen. Bijvoorbeeld de scanauto. Er is voor gekozen om geen digitaal register bij te houden van welke kentekens een ontheffing hebben.
De scanauto weet dus niet dat er een ontheffing is.
De scanauto scant dan het kenteken en de gemeente legt een boete op. Dan moet de burger dat aanvechten. Dat is de omgekeerde wereld.

In Amsterdam zit De Nederlandsche Bank. Een geldtransport mag niet stilstaan dus het verkeer wordt dan door een agent geregeld. De agent instrueert bestuurders door rood te rijden maar er staat ook een flitspaal. En die gaat gedurende 5 tot 10 min. extreem veel flitsen. Je zou bij zo'n piek kunnen denken: "Er is iets aan de hand." Je ziet zelfs de agent op de foto.
De Officier van Justitie zegt dat de boete terecht is. De kantonrechter zegt: "Dit is onterecht," en vraagt aan de Officier: "Wat doen we hier?"

7. Digitalisering heeft voordelen maar ook nadelen

Heel veel dienstverlening digitaliseert en wordt onbereikbaar voor mensen. Hierdoor komen er veel bezwaren binnen omdat mensen het eigenlijk gewoon niet helemaal snappen.

In de primaire fase lijkt door digitalisering normaal contact tussen burger en overheid moeilijk te zijn. Dat begint iets te veranderen maar vaak worden burgers zo gedwongen in onpersoonlijk contact.

Digitaliseren zorgt voor meer onpersoonlijk werken. Corona en de afstand die dit tot klanten bracht, heeft hier ook aan bijgedragen.

Alles via de website vermelden is het wegregelen van het menselijk contact, dat is een zorgelijke ontwikkeling. De overheid neemt ingrijpende besluiten, maar wil geen contact. Dat heeft geen gunstige uitwerking.

Beschikkingen zijn in toenemende mate geproduceerd door computers, matig gemotiveerd, soms weinig begrijpelijk. Burgers die het 'er niet mee eens zijn' voelen zich op afstand gezet, kunnen geen toelichting krijgen en gaan dan in bezwaar en beroep om 'het gesprek' te kunnen voeren. Overheden ontdekken meestal pas in de bezwaarfase wat ze hebben beslist en gaan dan pas nadenken. Juridische ondernemers zullen in toenemende mate die klachtprocedures willen overnemen. Automatisering zorgt voor afstand, vervreemding, gebrek aan contact. Beslissystemen in het milieurecht die zo complex zijn dat degenen die ze gebruiken ook niet meer weten hoe ze precies werken.

Vanuit de wetenschap zie ik vooral het probleem van geautomatiseerde besluitvorming en standaardmotiveringen, waardoor pas heel laat een discussie ontstaat. Beroep is nodig om een gesprek te krijgen en een individuele beoordeling.

Mensen vinden een digitale tool heel prettig in gebruik, maar vinden een geautomatiseerd besluit teleurstellend. De digitale tool is dan slechts een opmaat naar de rechter. Pas daar krijg je een persoonlijke uitspraak.

Dienstverlening van de overheid digitaliseert in toenemende mate. Dit heeft bijgedragen aan een meer efficiënte werkwijze bij standaardprocedures. Voor digitaal vaardige mensen kan een digitale tool prettig in gebruik zijn. Digitalisering heeft echter ook geleid tot minder persoonlijk contact tussen burger en overheid. Voor mensen die niet digitaal vaardig zijn, vormen gedigitaliseerde processen een drempel. ICT-systemen werken belemmerend en soms dicterend bij situaties die niet passen binnen de voorgeprogrammeerde invulvelden en stappen.

Door het gebruik van ICT worden dingen geprogrammeerd als strakke lijnen. ICT lijkt neutraal, maar is niet neutraal. Basaal iets invullen is al lastig. We zitten in systemen vast waar we moeilijk uitkomen.

Systemen zijn belemmerend. Ze leggen ongewenste beperkingen op.

Wat het nog erger maakt zijn ICT- en zaaksystemen. Die schrijven goedbedoelde stapjes voor, maar dit werkt averechts, en het ondergraaft de professionaliteit van de medewerker om zaken praktisch op te lossen.

Verhuurbedrijven kunnen boetes overzetten op huurder. Daarbij is de geboortedatum van die huurder geen vereiste, volgens rechtspraak uit 2014. In het systeem van het OM waarop je moet aansluiten, is het wel een vereiste. Wij gaan geen extra persoonsgegevens vragen aan de klanten. Dus we doen de procedure nu met de hand. De overheid gaat steeds meer leunen op dit soort systemen.

ICT-systemen lenen zich niet zo goed voor de invoer van specifieke omstandigheden.

De systemen en ICT zijn een soort black box. Het is niet duidelijk wat erin gaat en wat je er dan uit terug kan verwachten.

Vroeger konden dingen makkelijker aangepast worden. Er was bijvoorbeeld een gezin waarbij iets was misgegaan met een toeslag doordat de kinderen niet goed geregistreerd stonden. Vroeger was er nog een belastingkantoor. Daar kon je heen gaan, met de paspoorten en kinderen en dan werd dat gewoon rechtgezet. Nu zijn de kantoren dicht. Alles is nu een algoritme geworden, volstrekt geautomatiseerd. Er zitten geen mensen meer tussen en er zijn geen mogelijkheden om dingen handmatig aan te passen. Het is een algoritmisch systeem dat geen zelfcontrole kent en alleen door tussenkomst van de rechter aangepast kan worden. Het zou interessant zijn om zo'n zaak eens uit te pluizen. Hoeveel mensuren hebben daar dan ingezeten tot aan de Hoge Raad versus hoeveel geautomatiseerde tijd? Terwijl een burger dan al anderhalf jaar zit te wachten op een antwoord.

De houding bij de overheid is dat we een systeem hebben gebouwd en dat werkt top. Daar hoeven we niets aan te veranderen. Bij automatisering is het nooit af: je moet continu bekijken hoe het werkt en het dan weer aanpassen. De overheid maakt een eenmalige automatiseringsslag: iets instellen en dan drie jaar nietsdoen. Dan ontstaan er fouten als de toeslagenaffaire. Ook aan een auto moet je onderhoud plegen.

Uitvoeringsorganisatie X heeft een systeem gebouwd maar het is niet geüpdatet. Er zit een soort wantrouwen onder: waarom komen jullie dat op de schop doen? Er bestond al een aantal websites die mensen helpen met bezwaar maken en die zand in de motor van de overheid wilden strooien: zoveel mogelijk proceskosten maken. Toen wij naar uitvoeringsorganisatie X gingen hebben we gezegd: "Wij willen het anders doen." Uitvoeringsorganisatie X wilde aan het systeem echter niets veranderen.

Het probleem van de boetes. Boetes die worden vastgesteld, hebben allemaal een code. In de praktijk heb je boetes 55a en 55b. 55b is duurder en wordt alleen opgelegd bij een specifiek feit dat alleen op de snelweg kan gebeuren. Er zijn geautomatiseerde systemen die de verkeerde duurdere code gebruiken. Daardoor heb je 2.000 hoger beroepen die dan naar het hof moeten. Die 2.000 zaken gaan dan allemaal door de rechtspraak heen. Dat is vreemd procedeergedrag en dat is echt een probleem.

Algoritmes kunnen goed ondersteunend zijn in de zoektocht naar een passende oplossing maar de laatste sprong is en blijft intuïtie, de menselijke maat.

Automatisering heeft veel goeds gebracht, maar de efficiencyslag heeft ook geleid tot minder tijd, mensen en know how. Daar zit nu een kentering in.

Er worden bezuinigingen gerealiseerd door automatisering maar daardoor raken sommige organisaties de regie helemaal kwijt. Maar het geloof in digitalisering is nog steeds heel erg groot.

De burger wordt mondiger. Door de digitale transitie is het voor burgers laagdrempeliger geworden om bezwaren kenbaar te maken tegen het optreden vanuit de overheid. Dit heeft uiteraard een keerzijde. De druk op het ambtelijke apparaat wordt vergroot. We kunnen soms niet anders dan aan de voorkant beslistermijnen opschorten en verdagen binnen de mogelijkheden van de wet om tijdig te kunnen blijven beslissen. Terwijl je eigenlijk van die mogelijkheden pas gebruik wilt maken bij bijzondere gevallen, bijvoorbeeld wanneer nader deskundigenonderzoek nodig is.

Veel burgers zijn prima zelfredzaam, maar niet iedereen kan en wil digitaal aanvragen doen.

De gehandicaptenparkeerkaart moet je in gemeente X digitaal aanmelden zodat de scanauto het ziet. Dat zijn vaak oudere mensen. Ga jij maar eens uitleggen dat iemand daar gebruik van moet maken. Boem gelijk een boete. De menselijke maat wordt uit het oog verloren en dat gaat tot de rechter aan toe. Waar de rechter wel aan de kant van de burger staat in zulke gevallen. Het is heel zwart wit.

Grote opgave is het digitaliseringsproces te optimaliseren. Mensen beschikken over 'knippervaardigheden'. Dit houdt in dat ze prima de weg weten op Facebook, TikTok of andere social media, maar een uitkering aanvragen is toch iets heel anders.

Het probleem voor uitvoeringsorganisatie X is de kwaliteit en kwantiteit van de beoordelaars. Het bezwaar wordt geautomatiseerd afgedaan en zo wijs je van alles af. De burger zal niet zo snel naar de kantonrechter gaan. Sommige mensen denken dat ze dan een strafblad krijgen. Het voelt alsof uitvoeringsorganisatie X de poort stijf dicht houdt zodat burgers niet gaan procederen.

8. De overheid beschikt niet altijd over de juiste informatie voor goede besluitvorming

Er zit nog wel een discussie met het Rijk over informatiedeling. Wij [gemeente] krijgen bijvoorbeeld geen informatie over toeslagen. Om het beeld compleet te maken hebben we dat wel nodig. De burger zou ook een compleet beeld van zichzelf bij de overheid moeten hebben. Je wilt op basis van alle informatie een besluit kunnen nemen. Dienstverlening kan daardoor ook beter.

We hebben onvoldoende zicht en inzicht door gebrek aan data en mogelijkheden om data te delen, door de AVG, terwijl je dat wel nodig hebt om inzicht te krijgen in procedeergedrag.

Er is een lacune wat betreft kennis, voornamelijk bij de burger, en informatie, voornamelijk bij het bestuursorgaan. Oorzaak is tijdgebrek en doelmatigheid.

Lijsten met fraudesignalering duwen de overheid ook een bepaalde richting in. Je moet volledig transparant zijn welke informatie je hebt en op welke basis besluiten worden genomen.

Er zijn foute gegevens bij organisaties. In gemeente X zijn jaarlijks 700.000 boetes voor onbetaald parkeren. Daar wordt 10% bezwaar op gemaakt. Het begint vaak met foute gegevens: kenteken onjuist, stond daar niet op dat tijdstip en dergelijke.

Een man heeft AOW en een bipolaire stoornis. Hij legt uit dat hij met vijf euro moet rondkomen, want op de rest legt het CAK beslag. De SVB zegt: "Dit is inderdaad een vijf euro klant. Het kan niet lager, anders gaat hij uit ons systeem." De oorzaak: de man heeft ooit een erfenis gehad. De Belastingdienst heeft dit onterecht als jaarinkomen van 180.000 euro gekenmerkt. De man kan of wil zijn aanslag niet lezen vanwege zijn stoornis. Hierdoor denkt het CAK dat de man 3.000 euro per maand eigen bijdrage kan betalen. Gevolg is een vorderingsbevel aan de SVB.

Taxateurs zeggen, taxeren is geen exacte wetenschap, het moet ook over gevoel gaan. Als dat zo is, dan blijf je discussies houden over de WOZ-waarde.

Niet altijd is alle informatie beschikbaar die nodig is voor een goed afgewogen besluitvorming.

C. Er is een focus op het juridische geschil in plaats van op het aanpakken van het achterliggende probleem

1. De juridische weg is voor de overheid vanzelfsprekend

Procederen is gewoon voor de overheid, die dat ook de burger heeft geleerd.

Het is nu heel normaal en gebruikelijk dat de overheid procedeert en zij zal niet snel haar ongelijk toegeven. Het is ingesleten gedrag. Het zit in de haarvaten, het DNA en de genen van de organisaties tot op het niveau van de werkinstructies, zonder oog te hebben voor wat je ermee wilt bereiken. Daarnaast is het misschien ook wel een uitvloeisel uit de tijd van de invoering van de fraudewet.

We schieten vaak te snel in het juridische. Wellicht dingen eerst terugleggen bij een buurtteam voordat je het in het juridische trekt.

Als er iets speelt met de burger kun je beter eerst de telefoon oppakken, er wordt nu veel te snel gejuridiseerd.

Bij triagepunten in de eerste lijn, waar je bezint op welke kant je op moet, wordt nog steeds erg juridisch gekeken.

De cultuur in het algemeen is medeoorzaak van de problematiek. De vraag is: hoe kijk je tegen conflicten aan? Men gaat eerder de strijd aan dan te proberen om te komen tot een oplossing.

In essentie is er een gebrek aan oplossingsgericht denken bij de overheid. Je hebt een juridische realiteit, een kader, maar je kunt ook verder kijken zodat mensen niet vermalen worden in het systeem. Er is met name aanpassing van het gedrag nodig. Daar zijn we nog niet. Als iemand belt over een rolstoeltraplift die niet is toegewezen, vraagt het dat je verder kijkt: wat speelt hier? Als mijn kadertje niet een oplossing biedt, ga dan hoger op en vraag: “Zou ik een keertje af mogen wijken of kan dit anders?” Het kader moet niet leidend zijn, het oplossen van problemen moet leidend zijn.

Waarom is er niemand bij een departement of uitvoeringsorganisatie die er goed naar kijkt of het wel nodig en verstandig is om door te procederen – een check waarbij je het er samen over hebt. Is dat automatisering, hiërarchie of iets anders?

De zaken die wij op zitting krijgen lopen al erg lang, de houding van de ambtenaar op zitting verschilt enorm per persoon, maar er is geen houding om van de regels af te komen. Ik zie niet dat er andere regels komen.

De hele samenleving is gejuridificeerd en is ook steeds meer ieder voor zich geworden. De negatieve voorbeeldwerking van de rijdende rechter.

Ambtenaren ervaren de pijn van het procederen niet.

Heeft de individuele ambtenaar last van dit gedrag? Nee, de rode draad is dat gedrag dat afwijkt van de bedoeling niet tot pijn leidt bij de ambtenaar, de afdeling en het bestuursorgaan. Als je de pijn toedient van het gedrag, waar dat kan worden verbeterd, dan los je het op.

De overheid is gewend vraagstukken te juridificeren in plaats van eerst te zoeken naar een informele oplossing.

Je hebt natuurlijk ook heel veel gemeenten waar het heel goed gaat. Dat zijn meestal de gemeenten die al werken met alternatieve vormen van burgerparticipatie. Zij kunnen hun juridische procedures beter voorkomen omdat zij innoverend bezig zijn met burgerparticipatie.

Soms is er angst vanuit de overheid dat er geprocedeerd gaat worden. In sommige situaties proberen ze iedere partij te vriend te houden. Dat geeft ook geen goed resultaat.

Er is te veel ruimte in protocollen en verordeningen om te kiezen om wel of niet voor de informele aanpak te gaan. Deze onduidelijkheid helpt niet.

Voorafgaand aan het jaar worden afspraken gemaakt wat medewerkers van een bestuursorgaan moeten afhandelen. Met de informele aanpak kan je een deel van de problemen ondervangen, doordat je in de bulk veel fouten maakt, maar de problemen eruit filtert, liefst al in de aanvraag. Maar als je teveel in de voorfase doet, dan voldoe je niet aan het afgesproken quotum van bijvoorbeeld beroepen. Bij de informele aanpak heb je potentieel de mogelijkheid om in de aanvraag- en bezwaarfase veel op te lossen, preventief, maar dat geeft in de bekostigingssystematiek problemen, omdat je daarmee je afgesproken aantallen in bezwaar en beroep niet haalt.

2. De juridische focus creëert afstand tussen burger en overheid

De way of thinking bij de overheid is: we volgen de regels, de wet en de afspraken. Voldoe je niet als burger, dan ga je maar naar de rechter.

De Staat, de overheid, is er voor haar inwoners. Dat is de essentie. Zolang de Staat bezig is zichzelf in stand te houden, doet dit afbreuk aan de rechtsstaat. Je bent er in de eerste plaats om de burger te helpen. Als je vindt dat je daar niet voor bent, kan je het besluit altijd stempelen met: “Je bent afgewezen.”

Een bestuursorgaan verplaatst zich te weinig in de positie van de burger, maar bekijkt het geschil vanuit het eigen perspectief. Oorzaak: geldgebrek, tijdgebrek.

Er wordt onvoldoende naar elkaar geluisterd. Je benadert het als gemeente vanuit een juridisch kader. Je verplaatst je niet in de andere kant waardoor je elkaar sowieso niet hoort.
Ik verwacht meer van mijn juristen.

Ze gaan het gesprek niet aan. Er is hier een bouwproject waarbij de tekeningen anders uitpakten dan hoe de flat daadwerkelijk werd gebouwd. Er ontstond onrust. Dan is de neiging om niet in gesprek te gaan groter dan om er naartoe te gaan en te luisteren. Ze zijn bang om een bepaalde procedure te doorbreken als ze direct in contact gaan met de burger.
Ze vrezen dat ze op een heel ander spoor uitkomen als ze in gesprek gaan. Ook vrezen ze dat ze dit dan voor iedereen moeten doen. Als de burgemeester ze hierop aanspreekt dan staat de wethouder op en zegt ‘ik ben de wethouder dus we gaan dit zus en zo doen’. Er is dus uiteindelijk een juridische procedure in plaats van een goed gesprek.

We hebben toch uitgebreide trajecten gehad, zoals bellen bij bezwaar, PCMO, die eigenlijk de beweging zouden moeten geven naar de voorkant van het procederen of het ontstaan van conflicten en misverstanden. Tot mijn grote ellende worden die stappen niet gezet.

Als er eenmaal een geschil is, is er steeds vaker louter schriftelijk contact in plaats van een gesprek.

Bij de gemeente is de beslisser over bijvoorbeeld een Wmo-aanvraag of RO-aanvraag een andere persoon dan degene die het oppakt bij een juridische procedure. De eerste heeft een al langere relatie met de burger en de tweede heeft een afstandelijke blik en vaak sec juridisch.

De juridische focus belemmert het gesprek tussen burger en ambtenaar en het zich verplaatsen in de positie van de burger.

3. Bezwaar maken is noodzakelijk om je recht te halen en wordt vaak zelfs gestimuleerd

De staat jaagt het bezwaar maken zelf ook aan. Burgers horen zo vaak: als u het er niet mee eens bent, gaat u maar in bezwaar. Medewerkers hebben geen tijd om zich in de vraag te verdiepen. Burgers worden aangezet tot bezwaar, maar ze willen het zelf eigenlijk helemaal niet, de burgers.

Met name bij procederen door particulieren is er een grote kennisvoorsprong bij, in dit geval, de Belastingdienst ten opzichte van de burger. Meer dan eens blijkt dat de essentie van het geschil niet duidelijk is. Oorzaak is wellicht mede de automatische verwijzing naar de rechter bij 'niet eens met de beslissing'. Alle ongenoegen wordt daarmee juridisch gekanaliseerd.

Organisaties juridiseren nodeloos, Daardoor gaan veel mensen in bezwaar, want dat is de enige mogelijkheid die door de overheid wordt gegeven. Daarachter zit drukte van ambtenaren. "Dien maar bezwaar in, want dat is een andere afdeling. Dan ben ik er vanaf." Dus drukte en hokjesgeest zijn kernoorzaken.

Procedeergedrag start bij de afdeling: er wordt een keuze gemaakt tussen formele behandeling via de juridische afdeling of het zelf informeel oppakken. Hierin is grote diversiteit tussen gemeenten. Daarnaast zijn ook andere mechanismen nog dominant: het afvinken van voorwaarden of regels, ‘hoe tik ik bezwaren in een bezwaarschrift vakkundig van tafel’, en ‘zo doen we dat al decennia’.

Ik denk dat de wet- en regelgeving zo is ingeregeld dat je als burger gedwongen wordt om, als je iets wil van de overheid, in bezwaar en later in beroep te gaan. Het is moeilijk om bij de overheid iets aan te kaarten, omdat alles in vastomlijnde procedures is gegoten. Er zijn vooral juridische kaders waarbinnen je een probleem probeert op te lossen. Dit geeft weinig ruimte voor het gesprek aan de voorkant.

Er is de fuik van het recht: je moet wel procederen anders verlies je je rechten. Niet procederen betekent verslechtering van je eigen positie. Is er een fout gemaakt? Ook dan moet je procederen.

Er is geen manier om eruit te stappen. Je hebt geen alternatieven dan het juridificeren. Als je eenmaal in het proces zit graaf je je steeds verder in. Zo is het proces ontworpen. Geef liever de keuze: wil je in bezwaar of wil je een mediator? Dan vang je zo al 75% af.

Van oudsher reageren we alleen als er een bezwaar of een klacht wordt ingediend. Wij maken wel een dienstverleningsvisie met waarden en we hebben een onafhankelijke klachtencommissaris. Klachtenbehandeling moet in mijn ogen laagdrempelig zijn. Mensen maken bezwaar en worden erin gezogen. De juiste reactie op de burger die rechtsbescherming zoekt, is om een goede conflictdiagnose te doen.

Zodra er eenmaal een negatief besluit in primo ligt is het juridisch en lastig om te dejuridiseren.

Als een burger het niet eens is met een besluit, is de formele juridische weg van bezwaar en beroep de enige weg die hem open staat: als je niet procedeert, verlies je je rechten. Burgers worden soms ook aangemoedigd bezwaar in te dienen als ze het ergens niet mee eens zijn, omdat er geen tijd of ruimte is om het probleem van de burger in een eerder stadium op te lossen.

4. De overheid heeft behoefte aan juridische bevestiging

Het probleem is dat overheidsorganisaties soms wachten op een uitspraak van de rechter voordat ze een dwangsom aan de burger betalen. Hetzelfde geldt voor schadeclaims. Dit is schadelijk voor de burger omdat het heel lang duurt. Dit is best lastig omdat dit civielrechtelijk wordt opgepakt. Eigenlijk moet je als gemeente zeggen: waar is die schadeclaim een uiting van en kan ik daar iets tegenover stellen? Het wordt te snel doorgezet aan de rechter. Of de uitspraak die ik hoor: dit zijn dingen die worden door de rechter gedaan. Nee, echt niet! Als jij niet naar de rechter gaat, gaat de rechter heus niets doen. Je blijft dan als overheidsorganisatie 'in control' in zo'n situatie.

De bureaucratische logica neemt het soms over. De overheidsorganisatie wil graag zwart op wit hebben dat ze dit verplicht waren te betalen. Daarom laten ze de burger onnodig lang wachten. Het is allang duidelijk dat ze dit moeten betalen. Dat administratieve vinkje kunnen ze ook later halen, maar we hoeven geen rechterlijke uitspraak te hebben om dit geld terug te betalen. Ook dit heeft te maken met het niet met elkaar in gesprek gaan.

De belangrijkste oorzaak is dat we vaak willen voldoen aan de bureaucratische vinkjes. De overheidsorganisaties staan niet in hun eigen kracht. Ze maken zich afhankelijk van besluiten van de rechter, terwijl ze die afhankelijkheid niet nodig hebben.

Juristen willen het juridisch goed doen en verliezen de menselijke merites uit het oog.

Vroeger hielden ze ook te veel vast aan uitspraken van de CRvB. Namen verwijzingen daarnaast als zin op in een brief of beschikking. Doe effe normaal. Je moet als medewerker niet bezig zijn met of je binnen de grenzen van de CRvB blijft.

De overheid gaat pas over tot herzien van een besluit of betalen van een dwangsom of schadeclaim wanneer ze het zwart op wit heeft van de rechter.

5. Er is weinig oog voor achterliggende problematiek

Wat is de vraag achter de vraag? Daar kom je alleen achter door in de context te kijken. Bijvoorbeeld bij iemand langsgaan en constateren dat ze met tien mensen in een driekamerwoning leven.

Het echte probleem van de burger wordt te vaak niet opgelost.

Het belangrijkste probleem is dat de overheid er te weinig aan doet om het probleem van de burger te achterhalen en de vervolgacties hier niet op inricht.

We zoeken elkaar aan de voorkant niet goed op. Voorbeeld: er was een vergunningaanvraag met zienswijze van de buren. Toen is de aanvrager in gesprek gegaan met de buren om te horen wat er echt speelde. Het bleek uiteindelijk maar om een paar kleine dingen te gaan. Het was makkelijk op te lossen. Daar zouden we meer aan moeten doen. Mensen adviseren er samen uit te komen.

Mensen zoeken een haakje om hun frustratie aan te kaarten en dat gaat dan vaak via het besluit. Een mediërende rol kun je als beslisser zelf niet pakken. Je kunt geen voorstellen voor aanpassingen doen. Stel dat dat het bedrijf vervolgens de kop kost. Een mediator kan dat wel doen.

Ik ben ooit als rechter begonnen. Ik zit hier gewichtig rechter te wezen, maar er is een echt probleem en daar heb ik het niet over gehad met betrokkene. Dat is natuurlijk nadrukkelijk veranderd. Het gesprek voeren op zitting. Wat wil betrokkene bereiken met de procedure. Vervolgens ontstaat veel verlegenheid... waar moeten we het dan verder over hebben? En eigenlijk is het natuurlijk veel te laat. De overheid moet daar zelf wat in doen. De rechtspraak probeert daar een soort voorbeeld in te zijn maar de vraag is of overheden dit voldoende hebben overgenomen. Dat ze zelf die vraag in een eerder stadium ook zelf kunnen stellen.

Het daadwerkelijke probleem van de burger wordt vaak niet achterhaald en daarmee ook niet opgelost.

De overheid is zo weinig oplossend gericht dat antwoorden op problemen vaak louter juridisch zijn dan gaan over het werkelijke probleem. Anderen spreken wel over Antagonistische standpunten; het tegenover elkaar staan van de overheid en burger in plaats van het gesprek of dialoog met elkaar.

In de Awb wordt de gang naar een gesprek niet bevorderd. Je moet altijd eerst een bezwaar op schrift stellen. De diagnose aan de voorkant ontbreekt. Want dat kost tijd. Die tijd kun je beter aan de voorkant benutten dan ellenlang doorgaan.

De overheid schiet eerst en stelt daarna vragen.

Een maatwerkplaats wordt altijd ingericht aan de achterkant; als er al een probleem is.

Er zijn meerdere oorzaken dat problemen niet in een vroeg stadium worden opgelost: het is niet de gewoonte; het past niet bij de formele regels; tijdsdruk; het is niet altijd leuk om ontevreden burgers te spreken, die kunnen soms heel moeilijk doen.

Als ik [sociaal raadslid] dit soort zaken, waarin de overheid niet bereid is met de burger mee te denken, de hele dag zou doen, zou ik er zelf aan onderdoor gaan.

6. De overheid wil gelijk krijgen - toernooimodel

Ik vind dat we op dit moment te veel uitgaan van het toernooimodel. In beginsel is de overheid ervoor om de burger te dienen en te helpen bij het oplossen van de problemen die de burgers ervaren. Niet om haar eigen standpunt te verdedigen.

De overheid wil altijd winnen. Dat zou zij niet moeten willen. Daarmee staan de overheid en burger tegenover elkaar in plaats van dat de overheid de burger helpt.

Het winnen van een zaak lijkt een soort doel op zich te zijn geworden. In de bezwaarcommissie zit de procesvertegenwoordiger van de gemeente al helemaal in een winnen-verliezenmodus. Dat was minder toen de bezwaarschiftencommissie dichter bij de gemeente stond.

Als een overheid eenmaal een besluit genomen heeft, komt zij nooit terug op zijn besluit. Ze gaat knokken. Alles gaat enorm formeel.

Er is een bepaald beeld ontstaan, deels terecht, dat de overheid voor eigen gewin gaat. Dit helpt niet mee in het procedeergedrag. Mensen willen dan terugduwen, zich verzetten daartegen via procedures.

De machtsongelijkheid tussen de overheid en de burger in combinatie met het willen winnen van de overheid is een slechte combinatie.

Moet je je juridisch gelijk altijd wel willen halen? Als overheid heb je een sterkere positie dus dit moet je alleen met een echt goede reden doen.

Bij heel veel bestuursorganen zit een omslagpunt: we denken eerst mee met de burger en dan nemen we een beslissing en dan is het opeens puur juridisch.

Het probleem verschiet van kleur. Onder de hamer van de rechter wordt het een strijd tegen elkaar, terwijl in de bezwaarfase en de klachtenprocedure meer het probleem wordt gezien. Er zit niet jouw vijand, maar jouw klant. Dat zijn geen opponenten.

Wanneer eenmaal een besluit is genomen, komt de overheid hier niet meer snel op terug. De overheid wil in bezwaar en beroep winnen. Het toernooimodel wordt actief. De burger verwordt tot tegenstander. Dit maakt het lastig er gezamenlijk uit te komen. Soms procedeert de overheid tegen beter weten in door, of stelt zij hoger beroep in omdat zij van de rechter wil horen dat zij het juiste besluit heeft genomen.

Er is een houding in publieke organisaties van het jezelf gaan verdedigen op het moment dat je wordt aangesproken.

De hele trukendoos wordt opengetrokken [door de overheid in een procedure], ook als de overheid zelf weet dat het niet klopt.

De overheid vindt vaak dat het besluit dat ze heeft genomen goed is. Daar wil ze dan eigenlijk bevestiging van en daarom procedeert ze door. De Centrale Raad van Beroep vraagt vervolgens: “Wat is uw doel?” Overheid: “Horen dat ons besluit goed is.”

Bestuursorganen zijn weerbarstig doordat zij er een groot belang aan hechten dat het beleid, zoals dat hen voor ogen staat, geïmplementeerd kan worden. Dus op een op de beslissing van het bestuursorgaan gerichte manier. Dat leidt tot een minder minnelijke schikkingen bij bestuursorganen.

De overheid stelt zich vaak te weinig responsief op als het eenmaal tot een procedure is gekomen. De oorzaak is een gebrek aan inlevingsvermogen en bereidheid om er samen uit te komen.

Bij grote belangen komen tegenstellingen in de zitting sterk naar voren. Dit gaat soms hard tegen hard, vooral als advocaten zijn ingezet en de belangen groot zijn. Er wordt niet altijd meer goed geluisterd dan. Bij alleen de burger is er een meer informele sfeer. De inhuur van een advocaat gaat soms ten koste van het gesprek.

Bij strijd gaan van twee kanten de luiken dicht. Dit speelt vaker als een advocaat of belangenbehartiger in beeld komt.

De manier van inschakelen van de advocatuur door de overheid sluit helemaal aan bij de strijdhouding van de overheid.

Een procedure bij de rechter wordt zo’n juristenfeestje. Er worden stevige juristenstellingen ingenomen vanuit de beste intenties, maar daarmee wordt uit het oog verloren wat redelijk is.

Je ziet dat veel bestuursorganen zich bij de rechter defensief opstellen, maar eigenlijk ook al voordat de rechter in beeld komt, er wordt verwezen naar de regels. Het gebrek aan mandaat verstevigt de defensieve houding en bemoeilijkt het vinden van een tussenoplossing.

Onnodig doorprocederen door de overheid wordt onvoldoende bestraft.

In bepaalde rechtsgebieden staat de overheid bekend als een slechte verliezer, bijvoorbeeld in het financieel bestuursrecht.

Soms procederen bestuursorganen ook tegen beter weten in. Met name in Wob-zaken, dan procederen ze, want dan willen ze iets niet geven wat ze wel zouden moeten doen, en om tijd te winnen.

Er is ook sprake van ‘andersomprocedeergedrag’: dat is bijvoorbeeld als uitvoeringsorganisatie X dreigt een zaak te verliezen, ze een individuele appellant gelijk geven en vragen om het beroep in te trekken om precedentwerking te voorkomen.

7. Procesvertegenwoordigers van de overheid versterken de juridische focus

Er is een nodeloos formalistische opstelling van procesvertegenwoordigers van het bestuursorgaan. Bijvoorbeeld vage en omslachtige formuleringen in brieven. Dat werkt conflictopwekkend.

Lokaal zie ik vooral armpje drukken van juristen. Zij die opkomen voor inwoners, maar de juristen in dienst van de overheid doen daar aan mee. In plaats van tijdig te werken aan en te zoeken naar oplossingen.

De formele en juridische opstelling van procesvertegenwoordigers draagt niet bij aan het gezamenlijk zoeken naar oplossingen.

Als de overheid procedeert, is de vertegenwoordiger van de overheid vaak niet degene die bij het dossier betrokken is. Terwijl je toch mag verwachten dat je iets kunt vragen aan die vertegenwoordiger die op de zitting aanwezig is. Er zijn genoeg voorbeelden van gemachtigden die namens de gemeente procederen en die niet op de hoogte waren van het dossier. In de civielrechtelijke praktijk draag je het dossier over aan een collega die het net zo goed zal doen, terwijl ik op het strand lig, als ik dat zou doen. Ik snap dat er een systeem is: een dossier met een behandelaar, juristen. Maar als we dan gaan procederen, komt er weer een ander mannetje. Dat moet je toch kunnen oplossen? Je mag ook iets vragen van de gemachtigden.

Je mag van de gemachtigden, de advocaten die door de overheid worden ingeschakeld, die worden gebruikt als het niet anders kan, ook iets verwachten: het besef dat ze de Staat bijstaan. En als de overheid komt aanzetten met een dossier dat aan alle kanten rammelt, dat de gemachtigde hier kritisch op spiegelt en dit teruggeeft. Je mag verwachten dat die gemachtigden op een gegeven moment zeggen: “U komt hier nu vijf keer hier mee. Zou u dat niet anders oplossen?” Ik begrijp dat dat dat leidt tot minder zaken en dat het dus minder geld oplevert. De kern van advocaat: je bent op aarde om het probleem te fixen. Dat is een heel belangrijke dimensie.

De overheid heeft geld en een lange adem. Op welke wijze de landsadvocaat hier een rol in speelt is niet duidelijk. Het zou interessant zijn om eens een analyse te maken van het systeem van werken met een landsadvocaat. Hoe functioneert dat nu? Hoe werkt dat systeem. Is het verplicht om daar als overheid gebruik van te maken? Wie houdt toezicht daarop? Wat voor code heeft zo een kantoor: direct procederen of eerst een dialoog voeren en een proces voorkomen? Is er een toename van processen of van succesvolle dialogen?

8. Een procedure lost het probleem vaak niet op, integendeel

Het heeft niet alleen te maken met de systemen en juridische realiteit, maar ook met gedrag binnen de systeemwereld, ingeslepen patronen, snel werken. Het is ingeslepen: de systeemwereld is wel prettig, het gaat snel en geautomatiseerd, een stelsel van regels. Daartussen heb je de burger die denkt: “Wat doe je met mijn vraag?” Uiteindelijk is het probleem van de burger niet duurzaam opgelost. Ja, als je pech hebt, komen er nog problemen bij.

De bestaande procedure leidt ertoe dat de relatie met de burger verhardt.

Als de rechter een uitspraak doet, leidt dat niet tot meer draagvlak. Een van de partijen is dan misschien tevreden, maar de andere juist niet.

Het procederen helpt zelden. Begin er niet aan. Je bent een paar jaar verder. En zeker in bestuursrechtelijke zaken. Dan zegt de Raad van State aan het eind: het besluit is onvoldoende onderbouwd of niet zorgvuldig genomen. Mensen denken dan dat ze gewonnen hebben, maar krijgen vervolgens inhoudelijk hetzelfde besluit en dan begint alles weer van voren af aan. Procederen brengt heel vaak geen ‘closure’ maar juist meer conflicthouding.

Een juridische procedure is lang niet altijd een antwoord op het daadwerkelijke probleem. Ook als een burger gelijk krijgt bij de rechter wil dat niet zeggen dat het probleem daarmee is opgelost. Vaak leidt dit niet tot een inhoudelijk ander besluit. Burgers hebben andere verwachtingen bij een juridische procedure.

Voor burgers is vaak onduidelijk wat zij met een gang naar de bestuursrechter kunnen bereiken. De bevoegdheden van deze rechter zijn niet breed en niet integraal gericht op de oplossing van conflicten tussen bestuur en burgers. De spil is het besluitbegrip. Hierover bestaat al lang discussie. Procedures bieden lang niet altijd echt rechtsherstel en kunnen ook voor burgers zeer onbevredigend zijn, stranden op formaliteiten.

Er zijn ook gevallen waarbij het probleem van de burger niet samenvalt met de juistheid van het besluit. Dat is het geval wanneer er veel betere alternatieven zijn voor de burger om hun probleem op te lossen. Het besluit is bijvoorbeeld niet onjuist maar mensen hebben geldproblemen. Het zou kunnen dat er nog wegen zijn waarlangs je als burger nog beter geholpen kan worden in het oplossen van het probleem. Zijn er alternatieven voor de burger om zijn of haar probleem nog beter op te lossen? Dat is een vraag die naast de juistheid van het besluit zou moeten worden gesteld. Dit speelt bij de Participatiewet heel sterk. Soms helpt het helemaal niet om een bezwaar in te dienen, maar moet je een nieuwe aanvraag indienen. We moeten burgers wijzen op wat de consequenties zijn van het besluit of het indienen van een bezwaar. Soms leidt dit namelijk tot grotere problemen dan het opnieuw indienen van een nieuwe aanvraag.

Een juridische procedure is het uitbesteden van het conflict. Maar een overheid en burger moeten altijd verder met elkaar, je neemt geen afscheid van elkaar zoals bijvoorbeeld in een conflict met een werkgever.

Bezwaar maken is makkelijk gedaan, maar vervolgens belanden burgers in het bestuursrechtelijk moeras en zijn zij teleurgesteld.

Burgers gaan met een verkeerd verwachtingspatroon naar de overheid. Ze denken dat de overheid hun problemen gaat oplossen.

9. De bezwaarfase is geformaliseerd en gejuridiseerd

De procedure van bezwaar en beroep is afstandelijk. In informele contacten kan meer bereikt worden.

Ook in bezwaarprocedure is het formele proces vrij dominant geworden.

In bezwaar wordt het vinklijstje van het primaire proces overgedaan.

De op output gerichte financieringssystematiek leidt tot het aftikken van bezwaren en beroepen in plaats van aandacht voor de burger.

In de bezwaarfase is er onvoldoende oog voor het ongenoegen van de burger.

De bezwaarschriftprocedure is van oorsprong een vriendelijke procedure waarbij besluiten kunnen worden herbezien zonder gezichtsverlies voor het bestuursorgaan en/of uitgelegd kunnen worden aan de burger. Die procedure is te veel gejuridifiseerd. Zo is de geneigdheid om mensen opnieuw te horen afgenomen.

De kwaliteit van de hoorzitting schiet tekort: wij horen aan wat deze bezwaarmaker zegt, zonder het gesprek echt aan te gaan. Allemaal gemiste kansen.

De bezwaarfase wordt formeel, juridisch en procedureel ingevuld en belemmert daarmee menselijk contact tussen bestuursorgaan en burger, een informele oplossing en herbezinning op een besluit.

In de eerste bezwaarcommissie zaten Raadsleden en een onafhankelijke voorzitter en secretaris die beiden jurist zijn. In de aanloop naar dualisme vond men dat de verhouding college en raad zo zuiver mogelijk moest zijn. Vanuit die visie horen raadsleden niet in een commissie en dit is doorgezet in de Gemeentewet. Raadsleden zagen vanaf dat moment niet meer wat er in de uitvoering gebeurt. De raadsleden gingen uit de commissie en de juristen kwamen erin. Sommigen zaten zelfs in meerder commissies. Het werd een tak van sport. Maar de jurist heeft een louter juridische bril en mist de bredere blik die raadsleden inbrachten. Toen is de strikte toepassing van de wet ontstaan.

Bezwaaradviescommissies zijn vaak nog bemenst met oud-rechters waardoor ze als mini rechtbank functioneren. Er is onvoldoende diversiteit in de samenstelling. Men werkt nog met een pleitnota in plaats van een goed gesprek en richt zich vooral op proces en doelmatigheid. In de voorfase is er onvoldoende contact met burgers en men is proceduregericht in plaats van waar het voor bedoeld was: het besluit heroverwegen. Zo staat het ook in de memorie van toelichting van de Awb. Deels komt dit weer door de complexiteit van de samenleving en onvoldoende doenvermogen van burgers. Digitalisering helpt hier niet bij. We zijn met oogkleppen op doorgeschoten. Ook hier wordt niet geïnvesteerd in omscholing en bijscholing, zodat in de commissie de verkeerde soort mens zit met een oud-juridische achtergrond.

Het machtsvertoon in een bezwaarcommissie is ook enorm. Het is ook een enorm intimiderende overheid waar je mee geconfronteerd wordt. Enorme afstand. Zit ook al in het gebouw. Alles is ingericht op machtsvertoon. Ook grote verschillen in manieren van spreken en kleden. Het is gewoon intimiderend.

De bezwaarcommissie lijkt soms wel een rechtbank qua zwaarte, door belangen.

Voor een gedeelte zijn de oorzaken dat het overheidsperspectief niet samenhangt met het perspectief van de burger. En dat daardoor de manier waarop er tegen de burger wordt opgetreden niet de juiste is. Daardoor wordt het toernooimodel actief. De overheid gaat het besluit verdedigen en de burger valt dit aan. Het ontwerp van de bezwaarprocedure werkt dit in de hand. Externe commissies dragen hier ook negatief aan bij. Het moet gaan over de oplossing voor de burger.

Externe bezwaarcommissies zijn vaker kritisch op bestuursorganen dan wanneer de gemeente de bezwaarprocedure in eigen huis houdt.

Het is de paradox van de AROB. Juist door de AROB is de burger slechter af. Er is een enorme kwantitatieve groei aan procedures sinds de invoering van de Wet AROB. Dit heeft voor een enorme belasting gezorgd en een zoekproces voor gemeenten: hoe organiseer je je bezwaarprocedure goed. Pas veel later is de organisatie- en bedrijfsmatige kant van de gemeente daarop ontwikkeld. Sommige gemeenten zijn voor die bedrijfsmatige kant samen gaan werken. Voordeel: efficiency. Nadeel: er ontstaat sneller afstand tot de organisatie die de besluiten neemt. Dat heeft zowel een vervreemdend effect op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

In jaarverslagen van bezwaarcommissies is te lezen: zoveel keer hebben we gelijk gekregen bij de rechter.

De bezwaarschriftprocedure wordt niet altijd als serieus gezien. Dat zie je bijvoorbeeld bij vreemdelingenzaken. Iemand uit een ander land kent de procedures hier niet. Die ziet dan in bezwaar weer voor de tweede keer een IND-medewerker en pas daarna bij de rechtspraak iemand die er onafhankelijk naar kijkt. Of dat een probleem is? De bezwaarfase is bedoeld voor het herstellen van fouten, dat is de toegevoegde waarde. Waar je vooraf weet wat de uitkomst van de bezwaarfase is, kun je misschien beter gelijk naar de rechter. Dat zie je bij voorlopige voorzieningen die parallel aan de bezwaarfase worden ingesteld. De aanvrager wil dan al versneld een oordeel van de rechter. Dit speelt bijvoorbeeld bij de aanvraag die afwijkt van een bestemmingsplan: daar is een grote beoordelingsruimte en dan is de bezwaarfase niet nuttig. Dit komt omdat er geen fout is om te herstellen, maar het gaat om een inhoudelijk verschil van inzicht met betrekking tot die beoordelingsruimte.

Gemeente X heeft een vrije harde juridische functie. In de gemeente is er jarenlang gemanaged vanuit een bureaucratische benadering en het woord mediation mocht je niet zeggen. We hebben wel de informele aanpak, dus de secretaris van de bezwaarcommissie belt wel, maar is toch niet het type mens wat de mens centraal zet. De bezwaarcommissie bestaat niet uit mensen die echt het menselijke contact zoeken. Ze opereren altijd binnen het kader van de procedure en gericht op afvinken.

Bestuursorganen schrijven beslissingen op bezwaar om die 'judge proof' te maken. Best gek als er maar 1 van 2.600 bij de rechter komt.

10. Inzet van mediation binnen het bestuursrecht is geen vanzelfsprekendheid

Mediation in het bestuursrecht is onbekend bij burgers en overheden.

Juridische procedures zijn dominant ten opzichte van alternatieve geschiloplossingen omdat er heel juridisch gekeken wordt naar geschillen. Ook daar waar triage plaatsvindt is de juridische kijk dominant en bijvoorbeeld de mediation-blik ondermaats.

Mediation wordt onderbenut in het bestuursrecht, omdat de gang naar de rechter beter past bij de formele stappen van bezwaar en beroep.

Juridische afdelingen zijn gericht op het uitvergroten van het conflict en het onderbouwen van het eigen gelijk. Dat komt door de angst dat je eigen positie verloren is als je mediation doet. Dan ben je terughoudend om in openheid over alles te praten.

De term "mediation" wordt door bestuursorganen vaak vermeden. In het bestuursrecht lijkt er weerstand te zijn tegen mediation.

Mediation wordt maar beperkt ingezet, omdat door het inschakelen van een mediator wordt bevestigd dat er een geschil is.

Bestuursorganen zijn terughoudend als het gaat om de inzet van mediation, maar burgers kunnen er veel profijt van hebben.

Mediation tenzij..., dat zit er niet van nature in.

Mediation wordt nu als een zwaar en formeel middel gezien. Bestuursorganen ervaren dat als een zwaarder middel dan de gewone procedure. Dit terwijl het in het burgerlijk recht juist veel wordt ingezet en als minder zwaar wordt gezien dan de rechterlijke procedure.

Bij bezwaar en beroep, als mediation al aan de orde komt, wordt veelal op initiatief van de wethouder of rechter mediation voorgesteld. Het is erg afhankelijk van de persoon van de wethouder of rechter. Maar in de meeste gevallen wordt er geprocedeerd. Ook speelt de politiek hierin een rol. Een raadslid of wethouder maakt het politiek en dan volgt een procedure omdat het om belangen gaat. Heel soms is dit ook een opening geweest voor mediation door de personen die erbij betrokken zijn. Ook zie ik dat als een rechter overgeplaatst wordt, je ineens minder of meer mediation zaken krijgt.

Mediation in het bestuursrecht wijkt niet af van mediation elders.

Bestuursorganen zijn meer geneigd te procederen dan (eerst) te kiezen voor de inzet van mediation. Het past minder binnen de bestuursrechtelijke processen dan de gang naar de rechter. Ook wordt mediation als een zwaar middel gezien en vereist het dat er ruimte is voor alternatieven. Die ruimte ziet een bestuursorgaan niet altijd.

Voor mediation moet je wel iets te bieden hebben, maar als de wet je dat niet toestaat, dan sta je met lege handen. En als de wet het wel toestaat, hoe zit het dan met rechtsgelijkheid?

Het imago van alternatieve geschiloplossing is niet altijd positief. Daar moeten de mediationverenigingen op in gaan zetten. De oorzaak voor dit negatieve imago is meerledig: dan geef ik het uit handen; dan moet ik de aftocht blazen en heb ik mijn doel niet bereikt; privé-ervaringen met mediation, vaak in het familierecht en arbeidsrecht – deze kunnen positief of negatief zijn.

11. Soms is een procedure moeilijk te vermijden

Niemand heeft wat aan procedures. Maar soms kan het niet anders. Soms doe je talloze mediationpogingen, maar blijft iemand traineren. Daar kan het niet anders dan dat er een procedure komt.

Soms is de verhouding met de burger zo stevig verzuurd en gejuridificeerd, dat het geschil bij de rechter moeilijker op te lossen is.

Soms is een procedure niet op te lossen omdat de burger door wantrouwen te ver van je af is komen te staan en die kan je niet bereiken.

Als mensen zich eenmaal hebben ingegraven in het procederen, dan is er ook niet makkelijk een weg meer terug.

Bij complexe onderwerpen zijn procedures bijna niet te voorkomen, door grote belangen. Bezwaar is dan maar een voortraject.

Het procedeergedrag bij zaken van gemeenten of zaken met toegevoegde advocaten – en dat zijn er veel in het bestuursrecht – wordt veroorzaakt door tegengestelde belangen. Soms is er ook een belang om de procedure gewoon te vertragen. Dat zie je in het vreemdelingenrecht ook: als iemand langer in Nederland kan blijven doordat de procedure aanhoudt, is dat ook een goed resultaat. Het gaat overigens niet altijd om zaken die zijn geëscaleerd. Soms is er iets gewoon niet goed gegaan. En ook niet alle zaken kennen een bezwaarfase.

Doorprocederen loont bij migratierecht. Stapelen van procedures: als ze lang genoeg in Nederland zijn dan krijgen ze verblijfsrecht. Dat is een perverse prikkel in het systeem om te blijven procederen.

Procedures worden meestal gestart door iemand die het niet eens is met een afgegeven vergunning. We zien bijna nooit bezwaren tegen afwijzing van een vergunning. Daar kun je vaak veel meer in doen; contact met de aanvrager over wat aangepast moet worden om de vergunning toch af te kunnen geven bijvoorbeeld. Tenzij je samen wilt weten wat de rechter ergens van vindt. In geval van een verzoek om handhaving kan het van twee kanten een procedure opleveren, afhankelijk van of je wel of niet handhavend optreedt. En we zien procedures bij dwangsommen. Maar meestal komen we er wel uit.

Soms zijn er ook wel andere partijen die iemand influisteren om te gaan procederen bijvoorbeeld tegen intensieve veehouderij. Om het proces van vergunningverlening te vertragen. Dan ben je met procedures drie jaar verder en ligt de vergunning er alsnog.

Soms kun je ook niet anders als overheid. Zo moeten wij soms procederen. Bijvoorbeeld als een Europees verdrag niet goed is ingevoerd en het ingewikkeld is.

In sommige situaties is een procedure moeilijk te vermijden. Bijvoorbeeld wanneer de verhouding tussen burger en overheid ernstig verstoord is, wanneer er aan beide kanten grote belangen spelen of in situaties waar doorprocederen loont (zoals migratierecht).

D. Er zijn knelpunten in (sectorale) wet- en regelgeving

1. Sommige wetten geven onvoldoende ruimte om af te wijken

Teveel is de individualisatie uit de wet gehaald door bijvoorbeeld het ontbreken van hardheidsclausules. Hierdoor voelen organisaties en ambtenaren geen ruimte om billijk te handelen.

Op verschillende onderdelen geeft de wetgeving geen rek. Wij zien de schrijnende gevallen in de praktijk. Dat geldt voor de kostendelersnorm en de wetsartikelen over maatregelen.

Een aantal regelingen is evident onredelijk of onbillijk. Dit veroorzaakt onvrede en leidt tot een rechtsgang. Je zou moeten kunnen uitzoeken in welke zaken veel bezwaar wordt gemaakt, maar daar is de data vaak niet goed genoeg voor op orde.

Het start al in de regelgeving, bijvoorbeeld de hardvochtigheden in de Participatiewet.

Er zijn nu te weinig mogelijkheden om aan een uitzonderingssituatie tegemoet te komen met discretionaire bevoegdheid en hardheidsclausules.

Bij de terugvorderingen van PGB's zie ik parallellen met de kinderopvangtoeslag. De regelgeving is wel anders, maar de manier waarop de wetgeving is ingekleed en dat er geen ventiel zit om dingen anders te doen is vergelijkbaar. En ook dat er fraude kan zitten ergens anders dan bij de budgethouder maar dat die daarop wordt afgerekend.

Veel is heel strikt voorgeschreven in wetten en regels. Als A dan B. Maar zou dat toch niet anders moeten? Met name arbeidsongeschiktheid is behoorlijk strikt.

Bij het UWV ligt het probleem voor een groot deel in de wetgeving die bepaalt hoe je bepaalde dingen moet doen. Er is geen andere mogelijkheid. De Jeugdwet daarentegen biedt weer veel ruimte voor de professional om daar zelf invulling aan te geven.

Wet- en regelgeving is soms ook te ingewikkeld. Grijstinten zouden algemene bepalingen kunnen zijn in de specifieke sectorale wetgeving. Die zit soms vol met hardvochtigheden. Daar wil je afwijkingsmogelijkheden. Maar: hoe voorkom je dan vervolgens weer willekeur?

Er is in sommige wetten geen vrijheid voor gemeenten en dan wordt het conflictopwekkend. Zo hebben het Omgevingsrecht en het Vreemdelingenrecht ook een inherente conflictopwekkende situatie in zich.

Juridisch kan een burger dan niet gelijk hebben, maar hij of zij zit wel in de problemen. Dus op inhoud heeft de burger wel gelijk. Soms zit dat ook in de regel of de wet. Bijvoorbeeld als je geld geleend hebt van iemand maar een inkomenstoeslag hebt. Je bent verplicht dit te melden en als je dat niet doet moet je als boete toeslagen terugbetalen en kun je gedurende vier jaar geen aanvraag meer doen.

Sommige wetten geven geen ruimte om tegemoet te komen aan uitzonderingssituaties. Hardheidsclausules ontbreken en de wet schrijft dwingend voor hoe gehandeld dient te worden.

Er zijn situaties waar je als overheid wel moet procederen om tot een voor de burger betere uitkomst te komen, omdat je je anders niet aan de wet houdt. Bijvoorbeeld met de hele strikte asielregelgeving. Je gevoel zegt: hier moet een vergunning komen. Maar de regels staan het niet toe. En een beroep doen op een discretionaire bevoegdheid durf je niet in het huidige politieke klimaat. Dan kun je dus niet afwijken en moet je wel procederen.

Het fiscale recht bevat veel gebonden bepalingen. Ondanks de fiscale hardheidsclausule, is het wegens de miljoenen fiscale beschikkingen per jaar niet mogelijk maatwerk te leveren in alle gevallen waar dat nodig is. Aan dit laatste wordt overigens veel gedaan met diverse wetswijzigingen en soepeler beleid. Hopelijk werpt dit zijn vruchten af.

Het is niet altijd leuk om door de rechter in het gelijk gesteld te worden. Maar de wet zegt dan dat een uitkering moet worden teruggevorderd, terwijl je in zo'n situatie maatwerk wil leveren. En de handen van de rechter zijn dan ook gebonden. Er is een toetsingsverbod voor de rechter op redelijkheid en billijkheid van wetten, voor zover daar bij de wetgeving al rekening mee is gehouden. Iemand van de Raad van State heeft in een notitie geschreven dat de rechter dan toch zou moeten kunnen toetsen. Dat zou een goede ontwikkeling zijn.

Wet- en regelgeving wordt steeds vaker als onredelijk ervaren door burgers.

2. Sommige wetten geven juist te veel ruimte

De Wmo is een wet met heel veel open normen. Dan is het eigenlijk: gemeente, zoek het maar uit. Het geeft een gevoel van het wordt door het Rijk over de schutting gegooid van gemeenten.

Sommige wetten bevatten veel open normen. Nadere invulling is dan aan de uitvoerende bestuursorganen. Dit werkt procedures in de hand, omdat er meer ruimte is of lijkt te zijn om bij een negatief besluit alsnog je gelijk te halen.

De drie decentralisatiewetten [Participatiewet, Wmo en Jeugdwet] zijn zo onvoorstelbaar breed gedefinieerd dat je het nauwelijks een kaderwet kunt noemen. Daar past alles in. Dat leidt ertoe dat je als je niet krijgt wat je wilt van de overheid, je al snel geneigd bent te procederen. Vroeger had je vanuit de AWBZ recht op zorg. Tegenwoordig heeft de gemeente een zorgplicht en de gemeente bepaalt zelf wanneer zij hieraan voldoet [met beleid en werkinstructies]. Het is daarmee diffuser geworden en dan ga je sneller procederen.

De Omgevingswet is theoretisch een mooi concept, maar als deze per 1-1-2023 in werking treedt, zal dat veel procedures creëren. Er wordt veel gedecentraliseerd en de lokale overheid wordt met veel open normen geconfronteerd die voor veel bestuursrechtelijke procedures gaan zorgen. Dit komt op het bordje van de gemeente en de rechter terecht. Bijvoorbeeld de Wet Kwaliteitsverhoging Bouwen. Dit is ideologisch ingegeven en overgelaten aan marktpartijen. Straks blijkt hoe dit uitpakt.

Als je het oneens bent met de buurman, dan moet je via de overheid procederen en eventueel naar de rechtbank. Het omgevingsrecht is versoepeld voor meer vrijheid, maar dit levert ook veel meer discussie en procedures op.

De Omgevingswet heeft een enorm complicerende werking op dit moment. Heel veel mensen hebben een geschil, omdat de regels verschillend geïnterpreteerd kunnen worden.

3. Sommige wetten zijn te complex

Er worden veel te ingewikkelde wetten gemaakt, en vervolgens wordt ervan uitgegaan dat de burger die wel snapt.

Complexe wet- en regelgeving werkt conflictopwekkend. Voor veel burgers zijn ingewikkelde wetten niet te begrijpen, wat bijdraagt aan onbegrip en onvrede over overheidsbesluiten.

De afgelopen 20 jaar heeft de complexiteit van wet- en regelgeving enorm conflictopwekkend gewerkt. Daar komt bij dat tot de jaren 70 er alleen formele wetten waren, maar sinds die tijd enorm veel beleidsregels. Hierin worden de eigen belangen geregeld en dit is een wapen of schild tegen de burger ondanks dat het in het algemeen belang is. Met een beleidsregel wordt de ruimte om per geval te bekijken weggeregeld.

Soms is er sprake van onduidelijke of ingewikkelde regelgeving. Bijvoorbeeld bij Wmo huishoudelijke hulp. Het is heel ingewikkeld. De Jeugdwet ook. Alles is zo complex geworden, dat lokt bezwaar uit.

Er is te ingewikkelde wet- en regelgeving. Er zijn zoveel uitzonderingen. Mensen weten daardoor niet waar ze aan toe zijn.

Er is onvoldoende kennis bij de burger of de gemachtigde van de specifieke sectorale wet- en regelgeving. Oorzaak: wet- en regelgeving is buitengewoon complex.

Er zijn ingewikkelde besluiten vanwege ingewikkelde, harde wetgeving, waaronder wetgeving die niet goed op elkaar aansluit. Daardoor denkt een burger: “Dit kan niet.”

Ik zie ook procedures omdat een regel niet helder is. Zet dan in op het vereenvoudigen van die regel.

Regels zijn ongehoord ingewikkeld geworden. Ze zijn niet te volgen en ze creëren onzekerheid. Bij de Belastingdienst is bijvoorbeeld sprake van gelaagdheid, de regelgeving van de Belastingdienst, de wet en de Europese regels.

Invloed van vele Europese waterregels maken de uitkomst van procedures soms lastig voorspelbaar. Het gaat dan om Europese regelingen die boven nationaal recht gaan. Dat maakt het ingewikkeld om te voorspellen waar het gaat eindigen. Er komt een dimensie bij. Er is net weer een nieuw arrest verschenen. Dat moet je ook bijhouden en daar kun je soms ook door verrast worden.

De eigenwoningregeling bijvoorbeeld is een lappendeken en voor de gewone burger niet te begrijpen, zeker als je uit elkaar gaat.

Zelfs belastingadviseurs kunnen het niet uitleggen: de ingevulde getallen.

Ik zie eenvoudig uitvoerbare wet- en regelgeving voor me. Zoals met de energietoeslag. Mensen kregen een vast bedrag compensatie. Tot de discussie startte of iedereen die compensatie wel nodig had. Toen is er een gedrocht opgetuigd waardoor de mensen die echt in de problemen komen nu écht in de problemen zitten.

Complexiteit van wet- en regelgeving is het gevolg van politieke en beleidsmatige keuzes.

4. Politieke afwegingen kunnen invloed hebben op het ontstaan van knelpunten in wet- en regelgeving

Wetten zijn vaak een politiek compromis.

Ministeries, wetgevers, willen regels eenvoudig houden, maar de politiek vindt dan ook iets. Dat kan leiden tot complexe regels. Een verzorgingsstaat is gebaat bij simpele regels, maar die kunnen tot onrechtvaardige situaties leiden. Dan ontstaan er weer ingewikkelde regels.

Zowel bij de totstandkoming van wetgeving en beleid, als bij de uitvoering hiervan spelen politieke keuzes een rol. Soms draagt juist deze politieke invloed bij aan complexiteit van wet- en regelgeving en aan knelpunten in de uitvoering.

Op rijksniveau politiseert iets heel snel. Beleid ideologiseert. Dan ontbreekt de beleidstheorie. Des te kleiner is de kans dat je wetten dan weer gaat zien als 'rules are tools'. We moeten wet- en regelgeving weer als serieus instrument gaan zien om iets mee te bereiken. Maar we zijn zo politiek-bestuurlijk sensitief geworden dat we gepolitiseerd zijn. Misschien wordt het tijd dat de politiek juist wat meer beleidsgevoelig wordt.

Over de tariefdifferentiatie overdrachtsbelasting zei de Raad van State: "Dat moeten we niet willen invoeren. Dat is te complex." Maar dat heeft de Kamer gewoon naast zich neergelegd en toch doorgevoerd. Het probleem zit dus op een hoger niveau.

Wij zitten in onze maag met wetten en beleid die zijn afgeschaft en die veel ruimte gaven. Bijvoorbeeld ouderen-beleid: is afgeschaft. Daardoor hebben we minder discretionaire bevoegdheid. Het is door de politiek afgeschaft, en dat levert heel veel procedures op.

We maken het stelsel heel complex, ook voor uitvoerders. Dit gebeurt omdat het niet vanuit uit mensen is bedacht. En dan moet het ook nog via de Tweede Kamer. We kunnen vooral dingen maken en toevoegen, maar iets weghalen blijkt heel lastig. En de politiek doet er ook nog wat dingen bij. Zo maak je een woud van regeltjes.

Uitvoeringorganisaties doen hun best maar de politiek helpt niet, die wordt harder. Voorbeeld is de box 3-heffing: het gaat de overheid daarbij meer om de omvang van het vermogen dan het rendement. De opbrengst voor de overheid zorgt ervoor dat deze de ergernis bij burgers niet ziet.

Politiek werd er gekozen voor een harde lijn. Politieke kleuring is een oorzaak van stringente wet- en regelgeving.

De politiek zit erachter dat het extra vaag is gemaakt, zodat er überhaupt geen rechtsbescherming is. Bijvoorbeeld: zelf een besluit moeten vragen na een keukentafelgesprek of zelf een afwijzing moeten vragen om te kunnen procederen. Dat frustreert mensen. Gemeenten die erop aansturen dat er niet geprocedeerd kan worden. Dit lijkt effectief maar aan het einde komt het weer terug.

De politiek maakt er soms ook een potje van. Rechters zouden meer dan nu moeten kunnen toetsen aan het grondrecht.

Ook de politiek belemmert innovatief denken. De politiek is een walhalla van denkfouten. Ze oordelen over zaken die heel corrumperend uitpakken in de praktijk. De feedback van de praktijk terug naar de politiek is niet goed aanwezig dus dat is ook een oorzaak die leidt tot procederen.

Er is onbegrip bij burgers en de politiek wat zaken aan overheidszijde kosten, ook aan tijd en inspanning, bijvoorbeeld bij de Wob. De politiek zou eigenlijk eens moeten meedraaien.

Soms ligt de basis ook in politieke keuzes. Zo van: als mensen geen geld terugvragen, gaan we niet betalen. Het systeem is ook opgezet uit kostenbesparing.

Als juristen organiseren we soms te weinig tegenmacht. Bij slechte regelgeving vanuit de gemeenteraad trappen we te weinig op de rem. Maar we worden ook te laat betrokken aan de voorkant.

5. Wetten pakken soms anders uit in de praktijk

Regelgeving pakt soms verkeerd uit. Dan weet je, dit kan niet de bedoeling zijn van de regelgeving.

Hoe wet- en regelgeving uitpakt, komt niet altijd overeen met de oorspronkelijke bedoeling van de wet. Ook wordt er tijdens het wetgevingsproces niet altijd voldoende rekening gehouden met de neveneffecten die een wet in de uitvoeringspraktijk kan hebben. Verschillende wetten kunnen bovendien op elkaar inwerken en zo in onderlinge wisselwerking tot een ongewenst resultaat (bijvoorbeeld een stapeling van schulden) leiden.

Het komt voor dat je met goede bedoeling wat regelt, maar dat het anders uitpakt. De praktijk is soms weerbarstiger dan de theorie van de wetgever.

Er is met de beste bedoelingen wetgeving bedacht, maar het heeft soms een conflictopwekkende werking, bijvoorbeeld bij het recht op inspraak. Daar kun je dagenlang over vergaderen.

Wet- en regelgeving kan voor specifieke groepen heel nadelig uitpakken. Bijvoorbeeld door de samenloop tussen verschillende wetten en regels. Per sector lijkt het dan prima geregeld, maar voor een specifieke groep kan het in zijn totaliteit enorm nadelig uitpakken.

Er wordt niet gekeken naar de redelijkheid van wet- en regelgeving. Dit wordt systematisch onderschat. Er is te weinig oog voor conflictgevoeligheid. Laat bijvoorbeeld een psycholoog meekijken. Is deze wet- en regelgeving conflictvermijdend? We proberen de wet- en regelgeving zo te maken dat iedereen eerlijk wordt behandeld, met alle uitzonderingen van dien. Eenvoudige wetgeving leidt tot minder conflicten en is ook beter uit te leggen.

Nieuwe wetgeving en de uitvoering daarvan genereren procedures. Bijvoorbeeld de Participatiewet. Hanteer je die met streng regime of neem je voor lief dat mensen ongelijk behandeld worden door meer ruimte voor maatwerk? Dan komen er ook meer bestuursrechtelijke geschillenprocedures.

Uitspraken gaan over de Participatiewet, maar de discussie tussen burger en gemeente gaat over heel iets anders: willen en kunnen burgers voldoen aan de verplichtingen van de Participatiewet?

Regelgeving leidt tot procedures. Bijvoorbeeld de WOZ. De waardering van panden is altijd arbitrair: de geschatte waarde kan te hoog zijn, met het oog op de belasting, of juist te laag zijn, met het oog op een hypotheekaanvraag. Belang is altijd om het er niet mee eens te zijn. De discussie komt door de manier van heffen. De opzet is kwetsbaar.

De Nederlandse wetgever is niet in staat om wetten en regels te maken die aan de voorkant hufterproof of fraudeproof zijn. De overheid moet een antenne ontwikkelen voor waar de regelgeving aanleiding kan geven voor fraude voor mensen die het niet zo nauw nemen met solidariteit. Het doel van de kinderopvangtoeslag was om meer vrouwen op de arbeidsmarkt te krijgen en goede kinderopvang te realiseren. Maar het was wel heel makkelijk mogelijk gemaakt om van te profiteren voor allerlei gastouderbureautjes, allerlei particuliere bedrijfjes. Die springen op die wetgeving in. Daar moet je aan de voorkant al over nadenken.

Bij een wetgevingsproces bedenk je dingen met een bepaalde bedoeling. Dat moet je in de uitvoering blijven volgen. Daar moet je niet vanwege formele regels opeens iets anders gaan zeggen.

Vanuit het Rijk wordt de uitvoering van omvangrijke exercities zoals de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers tijdens de coronacrisis en nu de energiekostentoeslag, bij gemeenten neergelegd, die daar niet op voorbereid zijn. In de relatie met de burger komen de gevolgen voor rekening van de gemeenten. Dat geldt ook voor de WMO en de Jeugdwet.

Ad hoc krijgen we steeds vaker dossiers van het Rijk die zij niet meer aankunnen. De extra middelen zijn niet genoeg. Als je het overdraagt, moet je het veel beter uitwerken en echt een budget erbij doen.

In bijstandswetgeving heeft een kleine fout snel grote gevolgen. Daarmee is het niet evenredig.

De overheid is hofleverancier nummer één wat betreft schulden.

Inburgeringboetes zijn ook zo'n onzin. Sommigen zijn gewoon niet slim genoeg om het binnen drie jaar te kunnen halen. Wat wil je daarmee bereiken? Waarom blijf je op die manier mensen afstraffen? Waarom kun je dan niet elementen als barmhartigheid en mededogen ook incorporeren in je wetgeving. Als er mensen zijn die de boel verkwanselen mag je het afstraffen. Maar dan moet het wel echt om fraude gaan.

In zekere zin ben ik tegen marktwerking. Bureautjes die profiteren van de proceskostenvergoeding, daar heb ik niet zo'n moeite mee. Maar bijvoorbeeld bij re-integratie: daar had je een paar jaar geleden particuliere bureautjes die mensen weer aan het werk moesten krijgen en die bureautjes kregen een bonus voor mensen die de arbeidsmarkt opgingen. Dus vervolgens werd er vooral energie gestoken in mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Dat moet je niet willen. Dat kost Nederland alleen maar geld.

De wet- en regelgeving in ons domein stamt uit de jaren 90. Die legt heel veel plichten bij de burger en weinig rechten. En die legt veel plichten voor boetes en terugvorderen bij de SVB. Die wetgeving is niet burgergericht. En de wetgeving is nog niet aangepast op 2022: huwelijk en samenwonen zijn nu een heel ander begrip dan toen de wet werd opgesteld. Zo zet de overheid nu veel in op mantelzorg, maar als je als gepensioneerde je gehandicapte nichtje in huis neemt om voor te zorgen, word je gekort op je uitkering omdat je samenwoont. En dat terwijl die mantelzorg de overheid macro veel besparing oplevert.

Een voorbeeld van regelgeving die in de uitvoeringspraktijk niet goed uitpakt, is de VOW-regeling [vertrokken onbekend waarheen]. Mensen worden als vertrokken met onbekende bestemming geregistreerd. Om dit te controleren wordt twee keer een fysieke brief verstuurd naar het adres, waar ze natuurlijk niet meer zijn. Bij geen gehoor worden ze als vertrokken onbekend waarheen geregistreerd. Wat bijvoorbeeld niet gebeurt, is een bericht naar mijnoverheid.nl, terwijl DigiD vier miljoen keer per jaar wordt gebruikt. Daarnaast zouden bepaalde partijen verplicht moeten worden om vertrek te laten melden, bijvoorbeeld woningbouwcorporaties, Zo staan er bijvoorbeeld vaak twee inkomens op één adres, omdat de oude bewoner nog op het adres staat, waardoor bijvoorbeeld uitkeringen worden gekort. Je zou zo preventief een aantal fouten kunnen voorkomen.

Er worden vaak twee verschillende normen gehanteerd voor bijstand en voor ontheffing van gemeentebelastingen. Hierdoor ontstaat ongelijkheid. Je krijgt wel bijstand, maar moet ook alle gemeentelijke belastingen betalen. Je moet van de Participatiewet sparen voor witgoed, maar zodra je spaargeld hebt, moet je belasting betalen of wordt ervan uitgegaan dat de uitkering lager kan. Hierdoor wordt een rechtsgang een noodzaak.

In bezwaar wordt wel geprobeerd om al te grote onrechtvaardigheden of onbillijkheden op te lossen, anticiperend op hoe rechters hiermee omgaan, maar dit blijkt in de praktijk lastig vanwege bijvoorbeeld evenredigheid of omdat dan een heel systeem onderuit wordt gehaald zonder dat je direct een alternatief beschikbaar hebt. Je zou willen dat de regeling dan zelf anders wordt vormgegeven.

Een ander ding bij departementen, bij beleid, is dat zodra het stuk naar de Kamer is dan is het klaar. Maar dan begint het pas.

Tegenwoordig hebben we het continu over de menselijke maat en menswaardigheid en dat soort begrippen. We zijn heel radicaal in Nederland: of de wet is geweldig of de wet werkt helemaal niet. Terwijl de praktijk is dat een wet over het algemeen voor 80% van de mensen goed werkt, voor 20% werkt de wet niet en voor de helft daarvan richt hij schade aan. Daar moet je dus genuanceerder over denken.

Het probleem dat het allergrootste is, bij licht verstandelijk beperkten, is bepalen onder welke wet je valt. Neem het grote verschil tussen Wmo en Wlz. Als de problematiek te zwaar is voor Wmo, zegt de gemeente: "Ga maar naar de Wlz." Vervolgens komt daar een afwijzing. Cliëntondersteuners denken daar dan wel in mee: hoe zorg je ervoor dat er goede informatie over de voorziening is en dat iemand meteen wordt teruggenomen. Voorkom dat iemand gaat dwalen.

Bij bepaalde regelingen vraag je je af of er wel een visualisatie is hoe procedures gaan lopen. Zo kunnen burgers meerdere beschikkingen krijgen door nieuwe wet- en regelgeving. Verschillende besluiten naast elkaar die leiden tot verschillende procedures. Verschillende besluiten is een inrichtingskwestie. Stel je in de organisatie-inrichting de burger centraal of het soort besluit?

Hebben we ook niet gewoon te veel regelgeving? Moeten we echt overal regels voor hebben? Er is daardoor ook heel veel ruimte om te procederen. Zijn al die regels wel nodig?

6. De kwaliteit van de totstandkoming van wetten en regels schiet soms tekort

Generieke wetgeving is niet goed afgestemd met alle departementen.

De laatste twintig jaar is veel te weinig geïnvesteerd in de overheid, dat zie je nu, bijvoorbeeld in de kwaliteit van wetgeving.

Wetten zijn volgens mij soms opgesteld door mensen die de wetgevingsacademie niet hebben gevolgd. Dan staat er in een wet bijvoorbeeld opeens een heel andere definitie van belanghebbende dan in de Awb.

Er zijn kanttekeningen bij de kwaliteit van wetgeving en het totstandkomingsproces.

E. Er zijn knelpunten in het bestuursprocesrecht

1. Procederen binnen het bestuursrecht is ingewikkeld

Het bestuursprocesrecht is veel te ingewikkeld gemaakt.

Ons bestuursprocesrecht is onder de Awb alleen maar ingewikkelder geworden. Opgebouwd met allerlei instrumenten: relativiteit, bewijsconstructies, lus... Het is een totale illusie dat het laagdrempelig is en een burger zijn weg erin kan vinden. De rechter probeert zeker wat toegankelijker te zijn. Dat is een lichtpuntje. Het compenseren door rechters lost het probleem van de complexiteit echter niet op.

In het bestuursprocesrecht wordt de mythe hooggehouden dat de burger zelf kan procederen, en het dus laagdrempelig is, maar het bestuursprocesrecht zelf is te ingewikkeld geworden voor de burger zonder rechtsbijstand. Een groot fabeltje: “Jongens en meisjes, de burger kan zelf procederen.” Maar het bestuursprocesrecht is in de loop der tijd zo volgestopt door de rechtspraak met allerlei zaken en specifieke technieken van het bestuursrecht en dat beheerst de burger niet. En dan kom je in de rechtspraak niet verder. We lopen misschien wel tegen de grenzen aan van wat we van de burger en de rechter mogen verwachten.

Bestuursprocesrecht is inmiddels een specialistisch vak geworden. Dat botst met het idee dat het bestuursprocesrecht laagdrempelig is geworden.

Dat het bestuursrecht laagdrempelig is, wil niet zeggen dat het niet ingewikkeld is. Daar ben ik wel een beetje bang voor, dat dat dan gedacht wordt. De burger kan het met deze wetten niet zelf, ook als ze in eenvoudige taal geschreven zijn. Er is binnen het bestuursrecht geen verplichte procesvertegenwoordiging maar dat wil niet zeggen dat je als niet-jurist kennis hebt. Daardoor ageerden toeslagenouders tegen het verkeerde, tegen het terug te vorderen bedrag in plaats van opzet of grove schuld, en dan kun je nooit winnen.

De complexiteit weerhoudt mensen ervan om te procederen. Het is vrij simpel: het gaat over geld. De bestuursrechter kan oordelen over het bedrag, maar niet over de betaling daarvan. Mensen kunnen niet goed inschatten wat hun rechtspositie is en zijn dus onzeker om te procederen. Dit doet af aan de rechtsbescherming. Het belastingrecht is al redelijk informeel. Het was vroeger de enige feitenrechter en die finaal beslechtte.

Wanneer er geprocedeerd wordt zonder advocaat of gemachtigde, gaan de procedures vaak niet over de juridische inhoud, maar over het gevoel van de burger. Oorzaak is kennisgebrek bij de burger.

Procederen is ingewikkeld en niet iedere burger weet goed gebruik te maken van de instrumenten die voorhanden zijn. De oorzaak is, naar mijn inschatting, gebrek aan kennis, gebrek aan rechtsbijstand, gebrek aan toegankelijke instrumenten voor de burger en gebrek aan instrumenten voor de rechter om ongelijkheid te compenseren. Of eigenlijk: een gebrek aan tijd en middelen.

Procederen binnen het bestuursrecht is voor veel burgers ingewikkeld, zeker wanneer er geprocedeerd wordt zonder procesvertegenwoordiging. Het feit dat dit binnen het bestuursrecht niet verplicht is, wekt de indruk dat een procedure laagdrempelig is. In de praktijk weerhouden de complexiteit van het bestuursprocesrecht en de formaliteiten en zware bewijslast een deel van de burgers er echter van om een procedure te starten.

Het is niet voor alle burgers even makkelijk om een formele procedure te starten: voor veel mensen is dat een grote en ingewikkelde stap, ondanks dat in de Awb geprobeerd is om het laagdrempelig te maken. Is er voldoende aandacht voor deze, vaak onzichtbare, groep? Dit wordt steeds prangender, omdat het ingewikkeld is en het leven harder wordt.

Er moet heel veel bewijslast worden aangeleverd, maar de kwetsbare groepen overzien dat niet, waardoor procederen lastig is, en vaak wordt nagelaten.

Juridische processen zijn ook voor hoger opgeleide burgers lastig te volgen. Het is een moeras.

Zelfs met een hoge opleiding en zonder beperkingen in doenvermogen is het aangaan van een procedure niet makkelijk. Het is ook een ingewikkelde vraag: je kunt niet verwachten dat iedereen zich de hele tijd over alles informeert, maar omgekeerd kun je als overheid ook niet voortdurend bezig zijn iedereen te informeren.

Het aantal bijzondere procedures in het bestuursprocesrecht is inmiddels steeds groter geworden. De bestuursrechter heeft onvoldoende mogelijkheden om de burger te helpen daartussen op de juiste wijze te kiezen.

Het bestuursrecht bevat veel formaliteiten waarop een burger wordt afgeserveerd, bijvoorbeeld harde bezwaar- en beroepstermijnen. Dit heeft wel een goede reden, maar heeft wel zijn effect op burgers.

De Awb is ‘one size fits all’, zowel voor burger als bedrijf, dat maakt het ook lastig. Er is niet één soort burger.

De Awb is heel duidelijk en geeft meer ruimte dan mensen op het eerste gezicht aannemen. De Awb helpt je ook om in bezwaar andere wegen te zoeken.

Het bestuursrecht blijft een uitdaging, want het is volledig gericht op de geautomatiseerde machine.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn een dode letter. We hebben ze wel, maar ik heb er nog nooit iemand aan horen refereren of naar horen vragen. De werkvloer kent ze niet, de juristen werken er niet mee en de gemeenteraad vraagt er niet naar. Terwijl de abbb juist de harde randen van wetgeving kan verzachten. Je zou de abbb moeten verdisconteren in werkinstructies en richtlijnen. Dan krijg je al een heel ander gesprek met de burger.

In boeteprocedures worden waarborgen ingebouwd die de burger soms verder wegbrengen van rechtsbescherming door de rechter [zienswijze, bezwaar]. Een voorlopige voorziening kan vaak niet, omdat de burger of de onderneming niet ontvankelijk is wegens het ontbreken van financiële noodsituatie.

Het ligt aan automatisering en het besluitbegrip uit de Awb: we gaan ervanuit dat een besluit rechtmatig tot stand komt. Maar rechtsbescherming verstaat ook, dat de burger ook in staat moet worden gesteld om tegen een besluit op te komen.

Ik begrijp niet goed waarom rechters bij een niet tijdig bezwaar iets toch ontvankelijk verklaren. Dan moet je de Awb aanpassen. Je mag als rechter niet op de stoel van de wetgever gaan zitten. Maar ik vind wel, als de bezwaarmaker een punt heeft, dan moet je daar als gemeente iets aan doen, ook als de bezwaartermijn verstreken is. Bijvoorbeeld aan het primaire proces vragen opnieuw naar het besluit te kijken. We denken soms te formeel.

Een knelpunt is dat de burger in beginsel, de gewone doorsnee burger, die wil helemaal niet zo’n grote stap zetten als naar de rechter gaan. Dat vinden ze in beginsel doodeng. Dat wordt door de overheid onderschat. Want er zijn toch de beschermende regels en de toegang tot de rechtspraak in Nederland is niet moeilijk. Nederland staat daar in beginsel goed om bekend.

In fiscale zaken heb je geen gemachtigde of advocaat nodig. Dus het is toch allemaal best eenvoudig? Het is overheidsdenken. En vanuit de overheid bekeken zal het best zo zijn. Maar dit is vanuit het systeem bekeken: systeemdenken. Dat is een deel van de realiteit. Maar de beleving van de burger kan heel anders zijn. Hoe eenvoudiger de burger is hoe ingewikkelder de vervolgstap is. Dat is de belevingswereld.

2. De verwachtingen bij een procedure zijn vaak te hooggespannen

Bestuursrecht is beperkt. Mensen willen soms iets wat buiten het kader van de procedure valt. Soms kun je ze begeleiden en kijken of er toch nog over een bepaalde zaak te praten is. Maar mensen verwachten er meer van. Juridisch houdt het op een gegeven moment op. Dat zit in het bestuursrecht zelf.

Burgers lijken soms ook te hoge verwachtingen te hebben van de procesgang. Ze hebben minder oog voor de juridische inhoud van het geschil. Er wordt gezocht naar bevestiging van het gevoel 'het deugt niet', of 'het is niet eerlijk'.

Burgers verwachten te vaak dat ze een procedure kunnen 'winnen'. Oorzaak is een gebrek aan kennis over hoe het bestuursrecht in elkaar zit. Het is een ingewikkeld rechtsgebied. De burger baseert het gevoel te winnen op rechtvaardigheidsgevoel.

Het procederen is niet transparant voor de burger: wat kan hij of zij daar wel of niet van verwachten. Daarin worden ze te weinig in begeleid door rechter. De overheid wantrouwen zij dus die rol kan de overheid niet vervullen.

Een burger is ook gebaat bij een toets op de haalbaarheid van een procedure.

Er is sprake van de afwezigheid van gedeelde opvattingen over waarvoor, hoe lang en op welke manier een overheid tegen zijn eigen burgers hoort te procederen.

Het bestuursprocesrecht lijkt burgervriendelijk: korte termijnen en dwangsommen voor de overheid. Maar die termijnen worden en masse niet gehaald. Dat is echt een uitvoeringsprobleem. Het leidt tot wantrouwen en kan organisaties lam leggen. Dat wil je ook niet.

Burgers verwachten vaak meer van (de uitkomsten) van een procedure dan binnen het bestuursrecht mogelijk is of in de praktijk gebeurt.

3. Procedures duren lang

Er komen burgers bij ons waar zaken al twee jaar van op de plank liggen. Dan moeten wij zeggen tegen de burger dat we niets kunnen doen. We kunnen wel een brief sturen, maar het is een instructie om binnen een aantal weken te reageren. Ondertussen ligt wel het geld van de burger bij de overheid. Zo voelt het voor de burger.

Procedures duren heel erg lang. 'Justice delayed, is justice denied.' En ondertussen hangt het als een zwaard van Damocles boven het hoofd van de burger. Dat zouden we op een fundamenteel andere manier moeten doen. Ook daar is rechtlijnigheid van het proces wel heel erg dominant geworden. Uiteindelijk heb je soms pas na 5 tot 10 jaar uitspraak van de hoogste rechter. Dat is niet bevorderlijk.

De duur van een procedure is absurd lang. Je moet eigenlijk binnen twee dagen uitsluitsel kunnen geven op bezwaar. Maar ook bij rechtbanken zijn er hele lange doorlooptijden. Soms schaam ik me daarvoor.

Wat soms aan de orde is, is dat procedures lang doorlopen – door werkbelasting bij de rechterlijke macht – waardoor de problematiek ook jaren voortsleept.

Zaken duren lang. Dat is in algemene zin wel een probleem. Er is een maatschappelijke tendens om snel duidelijkheid te willen. Bestuursorganen hebben werkvoorraden en dat ontneemt misschien wel de zin bij mensen om te procederen. Je wilt snel duidelijkheid. Maar we hebben formeel-juridische beletselen om snel naar zaken te kunnen kijken.

Procedures duren lang. Dit hangt onder andere samen met de werkvoorraden bij bestuursorganen en bij de rechterlijke macht, de afhankelijkheid van informatie van derden en het feit dat er veel mogelijkheden zijn om te (blijven) procederen. De problematiek blijft daardoor voortslepen.

Het is een procedure. Het is best bureaucratisch. Steeds weer wachten op de volgende fase. De boete ligt snel op de mat, maar vanaf het moment dat het beroep is ingesteld duurt het vaak maanden. We hebben vier weken om informatie te verzamelen en dat kunnen we verlengen. Wij zijn ook afhankelijk van derden voor informatie. Voorheen werd er vooral gestuurd op output. Nu proberen we de instroom snel te verwerken.

Als overheid ben je soms afhankelijk van derden, zoals de rechtspraak of andere overheden. Wachten, wachten, wachten tot je een keer uitgenodigd wordt voor een zitting. Heel vervelend omdat je het ook naar de burger moet communiceren, maar er zelf geen invloed op hebt.

Je hebt ook wel heel veel mogelijkheden om te procederen in dit land en om door te procederen. De Awb biedt die mogelijkheden ook. Ik heb een bepaalde zaak wel elf keer voorbij zien komen. Voor iedereen is het schrijnend eigenlijk.

4. Het fiscaal recht heeft zijn eigen dynamiek

Het is goed te beseffen dat in het bestuursrecht de fiscaliteit de grootste speler is. Het merendeel van alle besluiten is fiscaal. Alleen al van de gemeente krijgt elke burger jaarlijks een WOZ-beschikking en een brief over de rioolheffing.

Bij belastingrecht is het nog meer een gesloten systeem dan bij het bestuursprocesrecht. Je kunt alleen in bezwaar en beroep als dat in de wet staat. Je ziet alleen grotere partijen die procederen. Met het opengooien van het gesloten systeem zal de gewone burger niet procederen alleen wat meer grotere partijen. De complexiteit en het geld dat het kost weerhoudt mensen.

Belastingadviseurs kunnen zich niet veroorloven om te lang te procederen, dus dan dealen ze het met de fiscus. Dit heeft te maken met tijd en kosten. Een kleine ondernemer die bijvoorbeeld een lening wil bij de bank, maar nog een vordering heeft bij de fiscus en deze betwist, heeft geen tijd om te procederen, omdat hij dan de lening niet krijgt. De bank vereist dat er geen openstaande vorderingen van de fiscus meer zijn.

Sociaal advocaten lopen met een grote boog om het belastingrecht heen. Het is een niche en vergt veel specialisatie. Specialisatie is duur en je ziet vooral dat het grote bedrijfsleven door fiscaal juristen wordt bediend.

Rechtshulp in belastingzaken voor particulieren in de knel is moeilijk, dat heeft de toeslagenaffaire bewezen.

Een kleine ondernemer heeft een accountant voor zijn boekhouding. Dit is anders dan bij grote kantoren, die nemen fiscale juristen in de arm bij een geschil.

Bij het fiscale bestuursrecht zijn er twee groepen zichtbaar. De eerste groep, met name ondernemers, laat zich bijstaan door belastingadviseurs of advocaten. Daarbij zit het probleem niet. Het probleem zit meer bij de particulier, de fiscaal niet-deskundige. De particulier wordt geconfronteerd met lastige en technische fiscale regels, formele termijnen die soms niet haalbaar zijn en mogelijk de schrik jegens de Belastingdienst om daartegen te procederen.

Een accountant zegt alleen iets in een procedure als hij zeker weet dat het klopt, terwijl je in een juridische procedure moet stellen en betwisten.

Ik heb ook meerdere toeslagzaken gedaan: dat is het toppunt van hoe het niet moet. De Belastingdienst gaf een bepaalde uitleg aan de AWIR en wet Kinderopvang die niet paste bij de bedoeling van de wet en de wetsgeschiedenis. Daar ben ik heel gefrustreerd door geweest. Het voelt echt niet eerlijk. En je kreeg gewoon geen gelijk. Dat is zo'n onrechtvaardigheid. Ongelooflijk hoe een overheidsorgaan procedeert.

Het fiscale bestuursrecht is een specialistisch terrein. De drempel om tegen de Belastingdienst te procederen is hoog en het vinden van een gespecialiseerde advocaat, zeker binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand, lastig.

De relatie tussen de Belastingdienst en burgers staat momenteel erg onder druk vanwege de negatieve publiciteit over de handelswijze van de Belastingdienst zoals de Fraude Signaleringsvoorziening en de toeslagenaffaire.

Bij de inkomstenbelasting van fiscaal partners werd niet de meest gunstige situatie gepresenteerd door het systeem. Dit is dit jaar veranderd.

Bij de Belastingdienst ligt de nadruk te veel op compliance, op het uitgangspunt dat de burger zijn belasting wel betaalt. Dat werkt ondermijnend.

Belangen zijn soms groot [hoge belastingaanslagen] en er wordt veel uit de kast gehaald om de aanslag naar beneden te krijgen.

Tegelijkertijd hebben we op meer dan 15 miljoen belastingaanslagen maar enkele honderden beroepzaken bij de Rechtbank.

F. Ambtenaren kunnen of willen niet altijd burgergericht werken

1. Opleidingen en trainingen schieten inhoudelijk tekort waar het gaat om burgergericht werken

Bij een sociale dienst waar ik een cursus zou gaan geven bekeek ik het studiemateriaal. Dat leert al een verkeerde houding aan: houd zoveel mogelijk mensen buiten de deur. Ontmoedigingsbeleid, om te bezuinigen.

Heel veel juristen in overheidsland zijn niet opgeleid met nuance in de Awb. Komt niet aan bod in opleidingen. Ik vond de masterclass 'het nieuwe bestuursprocesrecht' heel nuttig. Andere opleidingen gaan helemaal niet in op ruimte en mogelijkheden.

De opleiding van juristen is niet gericht op empathie en mogelijkheden zoeken.

Net afgestudeerde juristen hebben ook niet altijd een goede morele insteek meegekregen in de opleiding. Ik ken een voorbeeld van een gemeente die niet reageerde op een brief van een burger, omdat de ambtenaar gewoon niet het gevoel had dat dat nodig was.

De jurist is niet opgeleid voor meedenken, vooruitdenken, denken achter het geschil, en wordt vervolgens door de overheid ook niet verder opgeleid. De overheid besteedt schandalig weinig aan het opleiden van juristen.

Het is de rol van de jurist om het geweten van de overheid te zijn, maar dan moet je daar wel voor opgeleid zijn.

De opleidingen en trainingen voor juristen leiden onvoldoende op voor burgergericht werken binnen de overheid.

Juristen worden vanuit hun opleiding met een boven-overvisie op pad gestuurd, zonder direct een beeld te hebben hoe dat er in de praktijk uit kan zien.

Mensen die nu van school komen zijn het niet meer gewend om te bellen. Ze pakken de telefoon niet. Ook niet om even contact te leggen met de afdeling van het primaire besluit.

Er is te weinig aandacht voor ethiek, integriteit en publieke waarden in opleidingen en bij werving en selectie.

2. Er wordt onvoldoende geïnvesteerd in gekwalificeerd personeel

Medewerkers zijn niet altijd goed opgeleid. Soms komen ze met een grote groep van een uitzendbureau. Er worden dan mensen aangenomen die van toeten noch blazen weten, maar goedkoop zijn. Er zit een economische component aan. Een juridisch goede beoordeling van casuïstiek mag nooit iets kosten.

De overheid investeert zowel in het primaire proces als binnen de juridische afdeling onvoldoende in goed gekwalificeerd personeel. Kostenbesparing speelt hierbij een rol. Deskundigheid lekt daarnaast weg uit de organisatie wanneer er wordt teruggevallen op inhuur van tijdelijke krachten. Ook wanneer iemand in dienst is, wordt er onvoldoende tijd en geld vrijgemaakt voor training en ontwikkeling.

Kwaliteit in de uitvoering, aan de voorkant, is vaak onvoldoende. Je moet juist aan de basis je beste mensen neerzetten. Nu zijn het MBO'ers. Waarom geen academisch geschoolden?

Wie zijn medewerkers slecht betaalt, mag geen topkwaliteit verwachten. Voor salarisschaal 7-8 krijg je niet veel. En daar komt volstrekt onvoldoende opleidingsbudget bij.

Er wordt gewerkt met dichtgetimmerd beleid dat door laag ingeschaalde medewerkers kan worden uitgevoerd. Dat belemmert maatwerk en het mandateren van beslissingsbevoegdheid in concrete casus.

De overheid heeft de behoefte aan richtlijnen, formats en tekstblokken om gelijkheid te betrachten en stelselmatigheid. Daaronder zit de praktijk van relatief laagopgeleide medewerkers die sturing en vastigheid nodig hebben, of juist een enorme hoeveelheid interim-medewerkers.

Bij gemeenten zijn mensen die de procedure doen ook niet degenen die zijn opgeleid om zo'n proces helemaal zelfstandig en met enige distantie in goede banen te leiden.

Als je iets niet kan, hangt het ook van het opleidingsniveau af. Als overheid moet je ook goed kijken naar wat je qua kennis in huis haalt.

Overheidsfunctionarissen zijn klassiek geschoold en missen de benodigde vaardigheden voor een goede dialoog en informele aanpak. Ook ontbreekt het aan de kwaliteitszorg voor medewerkers in de organisaties waar zij werken. Het benodigde vakmanschap is er niet. Er wordt onvoldoende doorgepakt met een kwaliteitszorgsysteem eromheen voor de professionalisering. Er is geen verplichting en geen check op professionalisering.

Het ontbreekt aan voldoende gekwalificeerde gemeentejuristen. Voor gemeentejuristen bestaat er geen permanente educatie zoals bij advocaten. Daarnaast is de gemeente geen aantrekkelijke werkgever en zij stelt educatie niet verplicht. Ook ontbreekt het vaak aan leidinggevenden die juristen daarin stimuleren.

Er is gebrek aan goede opleiding. Vroeger duurde de opleiding twee jaar, nu krijgen medewerkers een e-learning-training.

Uitvoeringsorganisatie X was een prachtige organisatie. Sinds het 'learning by doing' is geïntroduceerd, is de kwaliteit van de medewerkers minder. Dat werkt niet. Je moet in een vroeg stadium bij jonge mensen investeren in opleiden. Mensen zijn de kracht van je organisatie. Goed investeren in mensen gebeurt nu te weinig. De kwaliteit van de medewerkers lijdt daaronder.

Te weinig opleiden leidt tot kosten op de langere termijn.

Er zijn vele ontslagrondes geweest. De werknemers met kennis zijn weg.

Er is sprake van niet volledige of niet juiste informatieverstrekking. Dit komt vooral door het veel en vaak wisselen van personeel bij de klantenservice. Hierdoor is het gewenste kennisniveau nooit echt op peil.

In de zaken die ik heb gehad met uitvoeringsorganisatie X, vind ik die organisatie nogal arrogant. Er werken mensen die niet zo heel veel verstand hebben van zaken. Dat is ongehoord. Er zitten mensen die de ballen verstand hebben van wat ze aan het doen zijn.

Vergeet niet dat bij veel overheden het gelijkheidsdenken komt omdat er behoefte aan bestaat medewerkers hetzelfde te laten doen in gelijke gevallen. Dat hangt ook samen met opleiding en opleidingsniveau van de medewerkers die je aanneemt. Het is dus ook een soort van noodzaak vanuit hoe de overheid vaak is georganiseerd.

Ambtenaren zitten in een tredmolen. Ze hebben het erg druk en ze hebben geen gelegenheid om hun leer- en ontwikkelbudget te benutten.

Professionals krijgen steeds minder vrijheid om hun werk op hun eigen manier te doen. Bij het hof geef ik die vrijheid wel. Je krijgt dan rekkelijken en preciezen, maar dat is een mooie mix. Je kunt dat doen als je goed opgeleide mensen hebt. Een goede overheid kost tijd en daarmee geld.

Deskundigheid bij het eerste contact is laag, dus vaak is er sprake van een verkeerd advies of het antwoord schuldig blijven en dit verhoogt de kans op procederen.

Bij 'gewone medewerkers' is er goede wil, maar soms niet voldoende professionaliteit. Bij, vaak externe, juristen is dat precies omgekeerd.

Primaire besluitvormers zijn meestal geen juristen. Bijvoorbeeld in het sociaal domein. De medewerkers zijn betrokken. Ze zijn geen jurist. Soms appen ze ook en dan wil een advocaat bezwaar maken tegen iets wat in een appje staat.

Verder speelt er ook de wisselende kwaliteit van degenen die bij gemeenten werken. Vooral bij kleine gemeenten. Soms bundelen die gemeenten hun juridische krachten maar dan ontstaat er weer afstand tot de gemeenten. Verder speelt ook het gebrek aan de kwaliteit van de rechtshulpverleners en advocaten.

Een grote uitvoeringsorganisatie huurt externe 'deskundigen' in die daar een verdienmodel van maken en slecht werk afleveren.

Het helpt als er bewuster met conflicten wordt omgegaan. Het helpt om het goede gesprek te voeren, met name voor de relatie, de inhoud en de emotie. Deze tools ontbreken, er is een onvermogen om met conflicten om te gaan en de aanname dat conflicten slecht zijn. Dit heeft met vaardigheden te maken, dus met je professionaliteit, de professionele ambitie om eruit te komen. Er bestaat het beeld dat de ambtenaar perfect moet zijn, maar dat is niet zo.

3. De ene ambtenaar is de andere niet

Het probleem zit ook vaak in de persoon van de ambtenaar. De mensen die het moeten doen, moeten het ook willen en kunnen. Vaak zijn de echte experts op inhoud niet de meest empathisch communicabele personen, en zijn de mensen die bij uitstek empathisch communiceren niet de echte experts. Beide typen mensen zijn nodig, maar selecteren op wie het contact met burgers onderhoudt is wel nodig.

Ik denk dat het met name gaat om gedragsproblemen bij bestuurders en ambtenaren. Het begint bij bestuurders die een bepaald doel hebben, dat heeft zijn weerslag op de gemeente-secretaris en vervolgens op de ambtenaren. Daarom wordt men voorzichtiger.

Ik ken de overheid als een overheid die in een risicoregel-reflex schiet; met ambtenaren die onwijs hard werken, hun hart op de goede plek hebben, maar niet buiten de lijnen durven te kleuren. Niet buiten de regels durven te werken.

Er zit ook wel een stukje ambtelijke luiheid in. Dan is ‘computer says no’ ook wel makkelijk.

Multiproblematiek vraagt om een bredere blik die veel consulenten niet hebben.

Bestuursorganen bestaan helemaal niet. Het zijn mensen die besluiten nemen, mensen van vlees en bloed. Dat lijken uitvoeringsorganisaties weleens te vergeten.

Er zijn wat uitzonderingen maar in de regel zijn juristen belemmerend, met betrekking tot privacyregels, voor het vrije denken.

Niet iedere ambtenaar is even goed in staat of bereid om meer burgergericht te werken. Het vraagt specifieke vaardigheden en eigenschappen, zoals empathisch communiceren en een bredere blik.

Het luistervermogen is heel beperkt.

In moeilijke situaties moet je als medewerker de telefoon pakken en tekst en uitleg geven. Maar dat kost tijd en capaciteit en medewerkers hebben het druk. Niet iedere medewerker doet dat. Die drukt gewoon op de knop om de standaardbrief te versturen en denkt 'na mij de zondvloed, dat zien we wel in bezwaar.'

Veel ambtenaren werken voor de professie, en minder voor de burger. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur toepassen, een belangenafweging maken, hoe kun je dat doen als je niet alle belangen in beeld hebt. Je moet dus persoonlijk contact zoeken.

Soms bedenken medewerkers iets gewoon zelf. Dan nemen ze beslissingen waar ze niet over gaan.

Medewerkers die ergens lang werken denken dat ze de wetten kennen en gaan beslissingen nemen, terwijl zij daar niet over gaan.

Ik zie ook voorbeelden van medewerkers die zelf beslissingen nemen, zonder enige onderbouwing, over zaken waar ze zelf niet over gaan. Er worden gewoon dingen verzonnen die niet waar zijn. Het is echt heel verdrietig dit.

Hoe de behandelend ambtenaar zich in bezwaar opstelt is heel erg bepalend of het bezwaar informeel wordt opgelost, veel meer dan hoe de procedure verder is vormgegeven.

In Rotterdam heb ik soms het gevoel dat het een persoonlijk aspect heeft. Bij de ene ambtenaar weet je dat je verder gaat procederen.

Het is ook nog wel persoonsafhankelijk hoe informeel een bezwaarprocedure is. De ene jurist is geneigd er een kleine rechtszaak van te maken terwijl de andere juist heel erg zoekt naar informele oplossingen.

Juristen zijn doorgaans vrij zakelijke mensen. Je kunt alleen maar empathie tonen als je het hebt. Oprechte interesse in mensen, daar valt of staat het mee. Mensen prikken er zo doorheen.

Het bestuursorgaan heeft meer ruimte dan een beroepsjurist voelt.

Onderhandelingsruimte heeft te maken met discretionaire ruimte van de uitvoeringsambtenaar. Die wordt door gebrek aan professionaliteit onvoldoende benut.

De resultaten van PCMO zijn lang niet overal ingedaald. Het is erg afhankelijk van personen en heeft dus continue aandacht nodig.

De ideale jurist of medewerker bestaat niet. Je neemt jezelf altijd mee. Je kunt het slechts een beetje scholen. Scholing heeft grenzen. Sommigen zijn goed in advies, anderen zijn sociaal beter. Je kunt dus niet iedereen daarmee belasten. Bij bellen bij bezwaar moet je goed bekijken wie dat doet in de frontoffice. Dat vraagt van leidinggevenden een goede selectie voor instroom en opstellen van profielen waarin ook aandacht is voor de sociale kant. Daarnaast is kwaliteit van leiderschap nodig. Je moet medewerkers ruimte geven en toevertrouwen.

De uitkomst van een gesprek hangt vaak niet af van de inhoud, maar van de houding.

Problemen in de bejegening en gebrekkige communicatie leiden tot escalatie.

Er zit een groot aspect in van macht van die ene ambtenaar.

Het grootste probleem is dat heel veel gemeenteambtenaren de burger niet serieus nemen. Zij hebben bepaald hoeveel jouw huis waard is en daar moet je het maar mee doen.

De kern van het procedeergedrag is mensenwerk en bepaalde mensen bepalen het procedeergedrag van die organisatie. Bij een negatief beeld over een no cure no pay-bedrijf gaan ze aanzienlijk strenger zijn op procedurele eisen en gaan ze hun gelijk halen in hoger beroep of zelfs bij de Hoge Raad.

4. De cultuur van de ambtelijke organisatie kan veranderingen in de weg staan

Het gaat om de grondhouding van bestuursorganen. Dat ze hun best doen is niet altijd te zien in hun besluitvorming.

Het gaat ook om gedrag en elkaar te lang niet daarop aanspreken. Te lang niet beseffen welke bijzondere positie de Staat inneemt. Het gedrag is het probleem maar de oplossing zit ook daarin.

Het lijkt te maken te hebben met het afschuiven van verantwoordelijkheden en het moeten verantwoorden door de ambtenaar, de professional. Er is geen vertrouwen bij overheidsorganisaties in de professionaliteit en handelingsbekwaamheid van de eigen ambtenaren. Dat staat het naar de menselijke maat handelen in de weg.

Het Rijk zegt dat we moeten veranderen, meer burgergericht moeten gaan werken, maar het gebeurt niet. Want: we hebben juristen die het goede willen doen maar angstig zijn, managers die zeggen dat er geen tijd voor is en old school ambtenaren die zeggen: “Het hoeft niet dus we doen het niet.”

Er is een conditionering in rollen. We zitten vast in subsystemen en domeinen die elkaar onvoldoende opzoeken.

Het is vaak moeilijk om in de organisatie het middenkader voldoende mee te krijgen. De aansturing van het primaire proces bedoel ik hiermee. In gemeente X heb ik met de burgemeester alle bezwaarmedewerkers toegesproken. Na afloop van de bijeenkomst kwamen veel van deze mensen naar mij toe. “Prachtig gesproken maar dit gaan we niet doen. Zolang we nog worden beoordeeld op andere punten gaan we dit niet doen.” Cultuur en manier van aansturen zijn erg belangrijk.

Bij kleine gemeenten komt de onwil om burgergericht te werken vaak voort uit onwil bij de politiek, een wethouder die niet wil.

Er werken regelgerichte medewerkers bij gemeenten als gevolg van het gevoerde beleid en de regelgeving.

Sommige professionals zijn bang later op bepaalde besluiten te worden afgerekend.

Niet voor iedereen is het altijd veilig op zijn werkplek. Mensen worden onder druk gezet om op een bepaalde manier zaken af te handelen, een fraudebedrag binnen te halen, targets, et cetera. Het is niet altijd prettig.

Je ziet bij ambtenaren een handelingsverlegenheid. Het bestuur moet aangeven: “Ik ga je er niet op pakken. Kijk naar de menselijke maat. Wat doet die boete met de burger? Komt de burger dieper in de schulden?” Ambtenaren vinden het mandaat spannend. Regels bieden houvast, maar ambtenaren moeten kijken naar de behoefte van de klant. Als dit niet lukt binnen de lijn een vangnet-afdeling oprichten.

Er is angst van je leidinggevende om aangesproken te worden bij een fout. Overheden zijn bang voor civiele aansprakelijkheid, bang om te reageren op klachten of bezwaren, omdat ze bang zijn om hun verzekering aan te spreken. Het is een misverstand dat het niet mag om even een bloemetje te sturen.

In sommige ambtelijke organisaties wordt burgergericht werken niet aangemoedigd, omdat gestuurd wordt op andere zaken, zoals targets en rechtmatigheid. Een ambtenaar voelt hierdoor niet altijd de vrijheid en veiligheid om zelf vanuit professionaliteit invulling te geven aan burgergericht werken.

Nog een oorzaak is de handelingsverlegenheid bij ambtenaren. Die zijn bang: als ik het niet doe dan krijg ik op mijn sodemieter van mijn afdelingshoofd. Er is geen ruimte. Mensen willen niet aan willekeur doen, geen precedent scheppen want dan gaat de burger zeggen: “Maar bij die casus kon het wel.” De wethouder zegt dan tegen de ambtenaar: “Lekker hoor dat je me nu in de problemen brengt.” Regels vinden we fijn. Teams die speciaal zijn ingericht om af te wijken van de standaardprocedures werken omdat het proces geïnstitutionaliseerd is. Dan gaan ambtenaren maatwerk leveren, want dan is het minder eng.

Voelt een ambtenaar zich nog vrij om het management en de wethouder tegen te spreken? Steeds minder. Hij is een weggeorganiseerde kan-wel-jurist in een serviceorganisatie.

Als ambtenaar of jurist moet je vaker een weerwoord durven te geven tegen je wethouder of bestuur. De juridische houdbaarheid van besluiten wordt steeds slechter. Er komt de veel nadruk te liggen op de ambitie van een bestuurder en te weinig op de uitvoerbaarheid. Als een wethouder zijn zin wil en een burger daartegen is, dan worden het hele lange en vervelende procedures. Dus de juristen kunnen de procedures sturen door de wethouder te adviseren en die moet dat dan ook aannemen. Ligt onder andere aan het karakter van de wethouder, de politieke verhoudingen in de gemeente en de ambitie van de partij van de wethouder.

De kern van de WOZ-problematiek ligt niet in wet- en regelgeving, maar in de gedragingen en de proceshouding van de gemeente.

Ik was de eerste die echt kwam kijken en praten terwijl die mensen al 30 jaar procedeerden tegen de overheid. Dat was voor mij best een eye-opener. Zelfs in een gemeente waarbij je verwacht dat je op de fiets stapt en gaat praten met de mensen. Dat wordt niet gedaan. Dat is dit niet de cultuur. De wil is er van hogerhand en tegelijkertijd is er onvermogen van de organisatie om dat te doen. Ik gaf het terug aan de organisatie: waarom ga je het gesprek niet aan, wat is het belang, hoe kun je toch nog een oplossing organiseren? Dat vond de organisatie heel lastig omdat ze het gingen uitleggen als ‘maar we doen het toch goed?’.

G. Er is niet één burger

1. Zelfredzaamheid en doenvermogen beïnvloeden iemands mogelijkheden om een aanvraag te doen en een procedure te voeren

Er is een te groot verschil in de bereikbaarheid van de overheid. De bovenkant kent de weg, terwijl de onderkant van de maatschappij dit juist meer nodig heeft. Wie nu procedeert is geen dwarsdoorsnede van samenleving.

Lukt het de echt kwetsbare burgers wel om te procederen? Ongedocumenteerden. Mensen waar het hoofd er niet naar staat. Kwetsbare jongeren. Zeer kwetsbare mensen die niet in bezwaar of beroep durven gaan, omdat ze zo afhankelijk zijn van de overheid en bang zijn de verhoudingen op scherp te zetten.

In theorie zijn de loketjes open en kun je overal naar toe, bijvoorbeeld wijkteams, maar de drempel om te gaan is toch hoog, vanwege de machtsverhouding maar ook vanwege het vooruitzicht formulieren te moeten invullen. In theorie lijkt het goed geregeld, maar in de praktijk is dat niet zo.

Niet alle burgers zijn in staat om zelf goed te procederen. Niet alle burgers zijn digitaal vaardig genoeg.

Er is een groep burgers die de Hoge Raad niet bereikt en waar wij geen zicht op hebben.

Veel burgers hebben niet de taligheid en het doenvermogen om hun bezwaar of beroep goed naar voren te brengen.

De veronderstelde zelfredzaamheid van burgers is veel lager dan gedacht.

Het doenvermogen van de burger wordt vaak overschat door de overheid. Mensen worden overvraagd. Je kunt wel simpel zeggen dat iemand een uitkering moet aanvragen, maar voor sommige mensen is dat heel lastig.

Wordt er voldoende rekening gehouden met de kwetsbaarheid van burgers, bijvoorbeeld met diegenen die langdurig werkloos zijn en met multiproblematiek te maken hebben? Door sommige ‘life events’ voldoen burgers niet aan hun aangifteverplichting. Dan krijgen ze ambtshalve een aanslag en dat werkt dan ook weer door in toeslagen et cetera.

De regels zelf zijn bedacht door hoogopgeleide mensen voor mensen die dat zelf vaak helemaal niet zijn. Niet iedereen is op eenzelfde manier in staat een formulier in te vullen. Daarom zouden mensen eigenlijk ook recht moeten hebben op zich vergissen.

Als je naar zelfredzaamheid kijkt, is het van belang te beseffen dat iemand niet standaard wel of niet zelfredzaam is. Dat is een grijs gebied, dat kan ons allemaal overkomen. Bijvoorbeeld als iemand 18 jaar wordt, dan zijn de hersenen nog niet zodanig ontwikkeld dat ze langer vooruit kunnen kijken. Dat is bijvoorbeeld een probleem met de DigiD en de zorgverzekering. Dan moet je dus een menselijke overheid laten zien. De overheid is een groot log iets wat groter is dan jij. Daar worstelen mensen mee. 3% tot 12% van de mensen doet geen aanvraag waar ze recht op hebben, vaak omdat ze het niet weten, maar ook omdat ze niet durven omdat ze bang zijn om terug te moeten betalen.

Doenvermogen en zelfredzaamheid van burgers worden vaak overschat door de overheid. Er is een groep burgers die prima de weg weet te vinden maar er zijn ook, vaak kwetsbare, burgers die het niet of nauwelijks lukt om te procederen. Het is de vraag of met deze groep voldoende rekening wordt gehouden in wetgeving en uitvoering.

Niet iedereen heeft dezelfde kansen. Pamperen hoeft ook weer niet maar wel reëel kijken naar mensen. Melkertbanen zijn afgeschaft. Dat creëerde eigenwaarde voor mensen. Het kost misschien veel, maar het levert op een andere manier weer winst op. Er wordt veel te verkokerd gekeken. Maatschappelijke kosten door stress et cetera zijn bijvoorbeeld veel hoger dan het fraudebedrag dat in de toeslagenaffaire teruggevorderd is.

Het is een probleem dat burgers te lang zelf proberen om een probleem op te lossen en er te laat een professional bijhalen. In deze latere fase is het probleem verworden tot een conflict met een winst/verlies-ranking.

Voor onze doelgroep, licht verstandelijk beperkten, is het vaak onduidelijk wat voor voorzieningen er zijn en wat reëel is. De cliëntondersteuners hebben daar een rol in om daarin te begeleiden en aan te geven wat er bijvoorbeeld niet voor hen van toepassing is. Dat heeft een enorme preventieve waarde want als je je niet al boos maakt om dingen, bijvoorbeeld dat je iets aanvraagt waar je helemaal geen recht op hebt, dan hoef je daar ook niet verdere stappen in te zetten.

Mensen met een beperking zijn extreem beïnvloedbaar. Die bereik je niet met een website.

Met name de groep van migranten, daar vragen de cliëntondersteuners aandacht voor. Omdat dat vaak mensen zijn die multiproblematiek hebben. En het gaat over taal en kennis van het systeem en de cultuur.

Sommige mensen hebben zoveel zorg nodig. Bijvoorbeeld de cliënt die deze week verzuchtte tegen de cliëntondersteuner: “Ik ben de hele dag maar bezig met de regelingen die ik moet zien te fixen. Daar kan mijn leven niet voor bedoeld zijn.” Het gaat om voorzieningen die steeds aflopen. Mensen hebben een levenslange beperking en moeten toch per jaar weer aantonen dat zij nog steeds voorzieningen nodig hebben.

2. Er zijn ook ‘lastige’ burgers

Het procedeergedrag van burgers is steeds meer gericht op overheid pesten. Zand in de molen strooien. Er zijn burgers die een pesthekel hebben aan de overheid en alles willen doen zodat de overheid niet kan functioneren. Dat kan terecht zijn als de burger bijvoorbeeld jarenlang tegenwerking ondervindt van de overheid. Het zit in toenemende mate in de frustratie van de burger dat hij niet zijn zin krijgt. Individualisering is een belangrijke reden van de huidige crisis: de vertrouwenscrisis tussen burger en overheid.

Er zijn soms echt serieuze problemen met burgers. Daar kun je twee typen onderscheiden: enerzijds stalkers of principe Wob-verzoekers en anderzijds burgers die echt in de war zijn of burgers die oprecht heel anders naar de overheid kijken. Er is een soort onvermogen dat de uitvoeringsorganisaties kwetsbaar maakt voor dit type problemen. Zo kan de Wob misbruikt worden, niet om dingen uit te zoeken, maar om aan te vallen. Dat maakt een organisatie kwetsbaar. Het is wel goed om onderscheid te maken tussen deze twee typen problemen. Bij het laatste type is het de vraag of procederen wel een oplossing gaat bieden. Het komt niet heel vaak voor, misschien vijf keer per jaar, maar het kost wel veel geld en het helpt als daar een voorziening voor is.

Hoewel ik moet zeggen: soms is de burger ook niet leuk. Een bewoner was het niet eens met een beslissing ten aanzien van een bestemmingsplan en begon een procedure. Ondertussen zijn de kosten voor de gemeente opgelopen tot 3 à 4 ton. Het is een stevige bewoner. Hij gaat rechtszaken aan, filmt stiekem gesprekken met ambtenaren en de burgermeester, doet Wob-verzoeken en dient klachten in. Hoe kan je dan zo’n casus oplossen? De gemeente heeft er een heel team opgezet.

Er is een groep burgers die veel procedeert, vaak vanuit frustratie of groot wantrouwen in de overheid. Dit zorgt voor een relatief grote belasting van bestuursorganen en rechtspraak.

Een kleine groep burgers procedeert relatief veel. Daar wordt nauwelijks beleid op gevoerd, mediation bijvoorbeeld, anders dan op enig moment misbruik van recht aanvoeren. We zijn geneigd om dit steeds als individuele zaken te behandelen en pas als er een grote aanslag op de capaciteit wordt gedaan dan op formele gronden iets te doen, misbruik van recht, in plaats van het onderliggende probleem op te lossen.

Notoire klagers blijven klagen en stel je niet tevreden. Ze blijven klagen en gaan niet in op mediation verzoeken. Dan is het voor de gemeente klaar.

Ik zie te veel gevallen van mensen die procederen omdat ze de truc begrijpen of vanuit wrok procederen. Die kunnen het systeem helemaal vast laten lopen. Daar krijg je toch een tik van.

Mensen doen het nooit voor de lol, zo'n strijd aangaan met de overheid. We worden er niet blij van en die mensen ook niet. Maar we moeten proberen het positief tegemoet te treden. Als overheid moeten we een hele dikke huid hebben voor dit soort dingen. Bedreigen en intimideren, dan is er wel echt een grens overschreden.

Procesvaardige burgers kunnen, met gebruik van de Awb, procedures stapelen, werk genereren en zand in de machine gooien. Dat is mijns inziens een groot probleem, niet qua aantal maar qua belasting. Ook aan die kant geldt overigens: er zal begrip moeten zijn voor een overheid die het algemeen belang behartigt en daarmee soms in het domein van het private belang treedt. Dat begrip zie ik de laatste tien jaar afnemen. Het blijft ingewikkeld: procederen is soms nodig maar je moet er niet in doorslaan en ook weten wanneer het genoeg is.

Een algemene ontwikkeling is dat er een vrij grote groep mensen is die procederen en klagen over alles. Die vragen eerst een bouwvergunning aan, als die wordt afgewezen, doen ze een Wob-verzoek, dan doen ze nog een beroep op de AVG bij de rechter, als dat wordt afgewezen dienen ze een klacht in en vervolgens gaan ze nog in hoger beroep tegen die klacht, hoewel dat niet kan. Daar ligt een fundamenteel wantrouwen tegen de overheid aan ten grondslag, en dat werd nog meer tijdens corona. Dit soort zaken belast de rechtspraak, want we willen alles wel netjes afhandelen.

Emoties kunnen hoog oplopen in procedures. Soms ben je helemaal klaar met mensen. We hadden een zaak waarin we uiteindelijk besloten niet door te procederen omdat het het geld niet waard was. Dan moet je wel even een haakse bocht maken en dat kost ons heel veel moeite. Ik denk dat niet iedereen daartoe in staat is. En het kost extra moeite als iemand het bloed onder je nagels vandaan haalt.

3. Overige

Mensen gaan soms procederen om erachter te komen wat er achter een beslissing zit. Ze willen weten waar die op gebaseerd is. Maar een deel gaat in beroep om het te proberen: baat het niet dan schaadt het niet. En er zit soms ook heel veel emotie bij. Mensen voelen zich weggezet als wegmisbruiker. Daar zijn mensen op de zitting echt emotioneel over. Ook kunnen er principiële redenen zijn: dat iemand het niet eens is met een bepaalde verkeersregel. Het grootste deel zijn de professioneel gemachtigden: die weten goed waar ze op moeten procederen.

De vraag is hoe we het burgerperspectief moeten vormgeven. Als we kijken naar de burger die een besluit krijgt is dit een ander perspectief dan dat van een burger die wil laten onderzoeken of het genomen besluit het juiste is.

H. Voor procesvertegenwoordigers kan procederen lucratief zijn

1. Wet op de rechtsbijstand bevat een perverse prikkel tot procederen

De financiële vergoeding voor sociaal advocaat is ook een prikkel tot procederen omdat deze meer verdient aan een procedure dan aan een advies gericht op laagdrempelige geschiloplossing. Zo komen er vaker procedures dan mensen eigenlijk willen omdat er voor advocaat of juridisch adviseur een prikkel is om te procederen.

De sociale advocatuur zorgt ook voor juridisering, omdat zij minder vergoed krijgen voor een informele oplossing dan voor een rechtszaak.

Er zit een perverse prikkel in de vergoedingensystematiek van de wet op de rechtsbijstand die maakt dat procederen loont voor de advocatuur of gemachtigde. En dat het niet loont om naar een informele oplossing te zoeken. De wetswijziging van de Wrb is te ver weg om het probleem van de perverse prikkel voor advocaten om te procederen goed op te lossen.

Er is een perverse prikkel in de advocatuur: procederen levert geld op voor advocaten. Dit betekent dat er continu werk wordt geleverd en continu worden toevoegingen gevraagd.
De toevoeging als verdienmodel. Er zijn echt advocaten die inhoudelijk geen kennis hebben, maar wel een toevoeging aanvragen voor de betreffende wet.

Door de vergoedingensystematiek in de Wet op de rechtsbijstand is het voor een sociaal advocaat lonender om te procederen dan bij te dragen aan een informele oplossing.

Bellen met de ambtenaar. Dat deed ik [sociaal advocaat] vroeger, maar doe ik niet meer: als ik iemand aan de lijn krijg komt er geen oplossing en ik krijg er geen vergoeding voor. Heb ik lang genoeg gedaan. Bezwaar maken is de enige manier om onrechtvaardigheid aan te pakken en ze een andere richting uit te krijgen. En het gesprek aangaan met beleidsmensen.

2. Sommige advocaten stimuleren procederen

Er is een bepaalde vaste groep advocaten die tegen beter weten in blijft procederen.

Zodra er met een advocaat geprocedeerd wordt, lijkt de portemonnee van de advocaat belangrijker te zijn dan de individuele casus van de burger.

Procedures worden aangezwengeld door advocaten die daar vooral zelf belang bij hebben en hun eigen belang dienen.

Maar er zijn ook advocaten die er een verdienmodel in zien: die dienen elke keer een verzoek in, tekenen bezwaar aan en gaan in beroep, ook al weten ze uit eerdere zaken hoe het af zal lopen. Uitvoeringsorganisatie X zelf is heel kritisch met het instellen van hoger beroep: we doen dat alleen nog als het van belang is voor de rechtsinterpretatie. Als we op de inhoud niet in het gelijk worden gesteld door de rechter nemen we ons verlies. En we zetten ook mediation in, als we er niet uitkomen.

Er zijn advocaten die vooral voor eigen gewin gaan en procederen omdat ze er een verdienmodel in zien. Onbekwaamheid van advocaten wordt in procedures bovendien vaak de burger aangerekend.

Voor bepaalde advocatenkantoren is het procederen een verdienmodel. Ze procederen niet op inhoud maar op de procedure: het ontbreken van stukken, hersteltermijnen en zo.

Sommige advocaten zijn er veel meer op uit om een principiële uitspraak te krijgen, zodat ze kunnen doorprocederen. Dit zijn wel uitzonderingen.

Professioneel gemachtigden weten een gevoelige snaar te raken: “Je moet je gelijk gaan halen. De overheid neemt besluiten die niet kloppen.” Ze zetten burgers aan tot procederen. Vaak met een Telegraafachtige toon. Het wordt grimmiger, merken wij in elk geval.

Probleem is ook dat sommige groepen nauwelijks goede rechtsbijstand kunnen vinden. Veel rechters rekenen al het procesgedrag van de advocaat de burger aan. Ook als dat hele grote gevolgen heeft voor burger.

Er zijn ook onbekwame advocaten, maar fouten worden toch aan klanten toegerekend.

3. De proceskostenvergoeding kan een verdienmodel zijn

Vertegenwoordigers van burgers lijken de vergoeding van proceskosten als een verdienmodel te hanteren.

De rechtspraak wordt overspoeld met zaken die worden ingediend door no cure no pay-bureaus. No cure no pay-bureaus leveren grote problemen op. Ze gaan niet voor de oplossing van de burger, maar voor de proceskostenvergoeding. Ook al winnen ze een klein beetje, bijvoorbeeld als er ten onrechte geen hoorzitting is geweest, dan is het beroep gegrond en is de buit binnen. Dit is niet in het belang van de burger.

De no cure no pay-problematiek heeft een grote aanzuigende werking. Burgers zijn eerder geneigd om te procederen: baat het niet dan schaadt het niet.

Er zijn ook te veel bureaus die proceskostenvergoeding als verdienmodel zien. Dit is systematisch verkeerd en voor niemand goed. Maatschappelijk gezien heb je er niets aan. Het gaat ten koste van de capaciteit voor mensen die de rechter echt nodig hebben.

Er is een verdienmodel ontstaan voor gemachtigdenbureaus. Maar het gaat maatschappelijk en emotioneel gezien nergens om. Er is niemand die emotioneel gehecht is aan de WOZ-waarde. Het is simpelweg een verdienmodel en het ontbreekt aan een filter voorafgaand aan een gang naar de rechter. Ik zie wel dat overheidsorganen zich daartegen weren. Ze adviseren mensen om eerst contact te zoeken als ze het er niet mee eens zijn en niet gelijk naar zo’n bureau te stappen.

No cure no pay-bureaus stimuleren het procederen. In het belastingrecht wordt er weinig geprocedeerd. Dat heeft te maken met de afwezigheid van pro bono rechtshulp. Belastingadviseurs gaan niet procederen als het niet om een substantieel bedrag gaat. Mensen hebben schrik van de Belastingdienst dus gaan niet zelf procederen. Bij belasting van personenauto’s en motorrijtuigen flyeren no cure no pay-bureaus.

Het lukt ons niet goed om een balans te vinden tussen laagdrempelige toegang tot rechtshulp versus de perverse prikkel van no cure no pay-bureaus voor de proceskostenvergoeding.

Er zijn gemachtigden, in het bijzonder sommige no cure no pay-bureaus, die van de proceskostenvergoeding een verdienmodel hebben gemaakt. Dit stimuleert procederen. Voor burgers kan het een laagdrempelige toegang tot het recht zijn.

Gemeenten hebben heel veel met no cure no pay te maken. Die zaken gaan niet over de inhoud, bijvoorbeeld de hoogte van de WOZ-waarde, maar over formele punten. Gemeenten worden daar moedeloos van, hebben veel te weinig mensen, ze kunnen het nooit goed doen, zaken worden veel te ingewikkeld gemaakt.

De proceskostenkostenvergoeding is omhooggegaan in de beroeps- en hogerberoepsfase om het procedeergedrag van de overheid bij te sturen. Het heeft geen zin in onze tak van sport [verkeersboetes]. Het OM hoeft de vergoeding niet te betalen. Dat doet het ministerie. Voor ons [no cure no pay-bureau] is de vergoeding ook hoger, maar daar hebben we niet om gevraagd. Een financiële prikkel voor procedeergedrag is misschien niet de juiste.

Gemeenten zetten in de WOZ-aanslag dat als je een probleem hebt je je bij hen moet melden en niet bij een no cure no pay-bureau. Maar bij de gemeente wordt de burger niet serieus genomen. Ze wekken de indruk: “Kom maar bij ons, dan kunnen we uitleg geven.” Sommige gemeenten doen dit goed, maar de meeste niet.

I. De rechtspraak is in beweging

1. Er zijn meer zaken dan middelen

De rechtspraak wordt behandeld als productiebedrijf, met outputfinanciering.

Er zijn altijd meer zaken dan middelen.

De financiële situatie in de rechtspraak is een probleem. Er is druk op de rechtspraak, maar we willen maatwerk leveren en dat kost tijd en geld.

Capaciteit is wel een probleem. In Overijssel doen we met 13 rechters in een jaar tijd 4.200 uitspraken. Dat betekent ook dat er weinig tijd en ruimte is voor een uitgebreid oordeel.

Rechters willen best graag advies van deskundigen inhuren, maar kunnen dat niet altijd, vanwege de kosten. Ze moeten daarom selectief zijn in de zaken waarin zij deskundigen inhuren.

Rechters hebben een impliciet belang bij beroepen niet-ontvankelijk of ongegrond verklaren: het is de minst arbeidsintensieve wijze om een beroep af te handelen.

De kosten in de rechtspraak moesten omlaag en procedures zijn uit efficiency heel juridisch opgezet. Dit is ontstaan in een proces van jaren. De bestuursrechter heeft daar ook een grote rol in gespeeld. Er werd steeds strakker omgegaan met de procesrechtregels. De Awb is daardoor iets geworden zoals die niet bedoeld was.

De rechtspraak heeft te maken met beperkte capaciteit en middelen.

De rechter in eerste aanleg mag niets laten liggen. Je moet niet [vanwege werkdruk] naar de volgende rechter moeten om de feiten goed vastgesteld te krijgen.

2. Er zijn kanttekeningen bij hoe de rechtspraak haar rol binnen het bestuursrecht invult

Bij rechters kreeg je nooit voet aan de grond over de informatieplicht [wanneer je een bijstandsuitkering ontvangt]. Daarvan zeiden ze: het is een algemene informatieplicht en daar moet je zelf maar invulling aan geven. Daar ben ik het pertinent mee oneens.

Het bestuursorgaan heeft enorme menskracht en denkkracht en daar staat tegenover één burger met een beperkt budget. Wij proberen nu in bezwaar zo goed mogelijk mee te denken. Maar als je voor de rechter komt is het voor de burger vaak moeilijk zijn gelijk te halen. Zeker als je zonder rechtsbijstand procedeert. De rechter kan daar een belangrijke rol in spelen. Die zou meer kunnen meedenken met de burger, pro-actiever doorvragen.

Het gedrag van rechters in een procedure helpt ook niet. Ze begeleiden burgers onvoldoende.

De Hoge Raad slaagt er niet goed in om richting aan de rechtsontwikkeling te geven.

Rechters toetsen te veel op de vorm en te weinig op de inhoud.

Er zijn verschillende opvattingen over de manier waarop rechters hun rol invullen.

In Nederland hebben we een cultuur sinds 1900 ongeveer waarom we indringende toetsing door de bestuursrechter willen mijden, en eigenlijk vinden dat het bestuur zelf beter kan toetsen. Het adagium "de rechter mag niet op de stoel van het bestuur zitten" is een diepgewortelde cultuur in Nederlands bestuur.

De bestuursrechter opereert in een harnas. Wegens het ontbreken van bevoegdheid kan de bestuursrechter niet veel betekenen. De bestuursrechter zou meer moeten kijken naar de rechtsbetrekking van bestuur en burger. Welke aanvullende instrumenten kan je een bestuursrechter geven? Een ongegrond besluit wordt vernietigd. Het zou fijn zijn als de bestuursrechter ook iets kan zeggen over feitelijke zaken rondom het besluit.

Een belangrijk probleem is dat de rechterlijke macht geheel op eigen houtje heeft besloten het vooronderzoek af te schaffen en alles direct op zitting te gooien: de nieuwe zaaksbehandeling. In het vooronderzoek was het mogelijk de burger te helpen door aan te geven wat hij nog kon of moest doen om zijn zaak goed over het voetlicht te krijgen en te onderbouwen.

Probleem is een professional die nog handelingsverlegenheid heeft om te reageren op wat hij nu aan impulsen krijgt. Ik merk dat sterk aan de nieuwe zaaksbehandeling. We trainen rechters om de zitting heel anders te beginnen. De rechters konden dat prima, dan viel er een stilte en dan wisten ze het niet. Het lukt niet om door te schakelen. Handelingsverlegenheid, niet weten hoe je met de nieuwe manier van werken om moet gaan. Ook bij bestuursorganen zien we hetzelfde probleem. We willen wel anders, maar weten niet hoe.

Ik vind PCMO en de nieuwe zaaksbehandelings-beleidskaders deels hypes. Zoals de focus op finaliteit en snelheid. Toen waren er een aantal schandalen en over een paar jaar is het weer anders. Je ziet het ook aan de wetenschap, dat ze modieuze onderzoeken doen. Wees voorzichtig om te generaliseren en al die procedures onder hetzelfde vergrootglas te leggen.

Ten aanzien van de goede voornemens in rapporten van de Raad van State en rechtbanken: al die goede voornemens had je al eerder kunnen uitvoeren en welke garantie is er dat het nu wel gaat gebeuren?

Daartegenover staat de Centrale Raad voor Beroep. Daar wordt bijna onmiddellijk een zitting ingepland om nog weer eens te praten met alle partijen. Dit had natuurlijk bij de bestuursrechter moeten gebeuren.

Het is een teken aan de wand dat in de zelfreflectie de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State nu aan ongelijkheidscompensatie wil gaan doen. Daaraan heeft het ontbroken en dat was geen stimulans voor de overheid om de burger redelijk tegemoet te komen. Pas bij strenger optreden van de rechter zal het procedeergedrag van het bestuur misschien gaan veranderen.

Ik denk dat de overheid aan de ene kant en rechters aan de andere kant elkaar in de greep houden. Een rechter doet een uitspraak en een bestuursorgaan denkt “zo moet het”, terwijl een rechter denkt “ik kan niet anders in dit geval”.

Wat ook lastig is: we krijgen ook veel zaken gericht tegen eenzelfde instantie. Dat betekent dat er iets aan de hand is, maar politiek en bestuur bieden geen oplossing. De rechtspraak moet een uitspraak doen, maar wacht dan ook op een uitspraak van de Raad van State. Mensen zijn gebaat bij een duidelijke en daadkrachtige overheid.

3. Procederen kan nodig zijn voor duidelijkheid en rechtsontwikkeling

Strategisch procederen kan ook heel verstandig zijn. Bijvoorbeeld om als overheid bij nieuwe wetgeving te proberen snel wat gerechtelijke uitspraken te krijgen om zo weer andere procedures te voorkomen.

Procedures kunnen bijdragen aan rechtsontwikkeling. Zeker in complexe zaken of wanneer wetgeving niet eenduidig is, heeft procederen bij de rechter meerwaarde. Het ontbreekt de overheid wel aan mogelijkheden om een principe-uitspraak uit te lokken.

Soms is een kwestie juridisch zo ingewikkeld dat zelfs een bestuursorgaan niet 100% zeker weet of een besluit stand gaat houden voor de rechter. Ook dat kan soms leiden tot onnodige procedures. Dat zie je met name bij gemeenten. Die komen er zelfs met input van SZW niet uit. Voor de rechtseenheid is het belangrijk om een uitspraak van de rechter te krijgen. Dat is niet zo prettig voor de burger, maar aan de andere kant heeft die dan wel duidelijkheid. Wet- en regelgeving is in de praktijk gewoon soms ingewikkeld.

Overheden hebben weinig mogelijkheden om een principe-uitspraak uit te lokken. Het vragen van een conclusie of uitlokken van een uitspraak van de Grote Kamer is een incrowddingetje geworden. De rechtspraak bepaalt zelf waarover een principe-uitspraak wanneer nodig is, en voor overheden of advocatuur bestaat geen eigen mogelijkheid. Dat is wat mij betreft onevenwichtig.

Rechtsontwikkeling is erg het spel van rechter en wetenschap.

Soms bestaat er behoefte bij partijen, of bij de overheid om een proefprocedure te voeren. Omdat de mogelijkheid van een declaratoir vonnis ontbreekt, is dat erg lastig.

In onze organisatie gaan we maar zelden door naar de Raad van State. Tot 2010 gingen we alleen naar de Raad van State. Toen kon de stap bij de rechtbank overgeslagen worden. Dat is inmiddels niet meer zo. De rechtbank moest echt leren wat milieurecht was. Dus soms moeten we nu wel door naar de Raad van State om te weten of iets wel echt de goede lijn is. Het gaat namelijk ook over toekomstige besluiten. Dan wil je tot de hoogste rechter weten of het klopt. Omdat het niet alleen op één persoon of bedrijf afstraalt.

Natuurlijk is het in sommige gevallen prima dat er geprocedeerd wordt, zodat je jurisprudentie krijgt. Dat brengt de rechtspraktijk verder.

Wetgeving is niet altijd eenduidig, dus soms is het alleen maar goed als een rechter over een bepaalde kwestie zijn of haar licht laat schijnen.

Overheden hebben er soms behoefte aan dat er niet wordt geschikt omdat het gaat om een principiële zaak. Wanneer het gaat om een nieuwe uitleg van de wet moeten we niet schikken maar zeggen: “We maken er een proefprocedure van,” en dat dan ook expliciet zo benoemen. De praktijk heeft er groot belang bij dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt. Je kunt helderheid bieden zonder de wet te veranderen, namelijk geef het voorrang en vraag om wetsuitleg.

De neiging bestaat om bij jurisprudentie weer nieuwe regels te bedenken. Dat is een vreemde reflex. Waarom moet alles meteen in regels vastgelegd worden?

Van alle conflicten die per jaar optreden komt maar 4% bij de rechter. Er wordt veel geïnvesteerd in het oplossen van conflicten. Er moet een deel uitkomen bij die rechter, want het draagt ook bij aan de rechtsontwikkeling.

Bij schikken is er geen jurisprudentie en dat is een belangrijke bron voor toekomstig beleid en toekomstige besluiten.

J. Individueel versus maatschappelijk belang

1. De burger bekijkt de zaak vanuit zijn individuele belang

Er is heel veel 'ik'. IK heb er heel veel last van dus IK wil niet dat dit gebeurt.

Misschien is er ook verminderde bereidheid om voor het algemeen belang te dulden dat er in de leefomgeving iets verandert.

Soms denk ik ook: ga de overheid niet misbruiken in jullie onderlinge ruzie. Voorbeeld van een hondenpension. De buurman begon de ene na de andere procedure. Het lijkt ook alsof mensen per se hun gelijk moeten halen. Maar mensen moeten ook een beetje hinder kunnen dulden. Dat lijkt steeds lastiger te worden. Misschien komt het door de schaalvergroting. Er is geen relatie meer met de bedrijven en de landbouw. En weinig binding meer met de fabriek. Vroeger werkten mensen die in de omgeving woonden er zelf. En de boer maakte onderdeel uit van de lokale gemeenschap. Dat is nu vaak niet meer.

We leggen het beleid uit, maar de burger denkt: het staat voor mijn deur en ik vind het lelijk. Je kunt mensen niet altijd gelukkig maken.

Mensen benaderen zaken vanuit hun eigen belang. "Ik heb die ziekte dus ik moet beschermd worden door de overheid." Alles moet wijken voor die ene persoon maar zo werkt het niet.

De burger is meer met het eigen belang bezig dan met het algemeen belang en daarmee is de verwachting veel hoger dan dat de uitkomst is.

Voor burgers is het eigen belang zwaarwegender dan het algemeen belang.

De overheid heeft vaak meerdere rollen en wordt daardoor in procedures gezogen. Dan wordt de overheid uiteindelijk ook een partij in de procedure, want je doet het voor niemand goed. Dit speelt vooral bij zaken met een derde-belanghebbende zoals bij een vergunningaanvraag waar de omgeving het niet mee eens is.

2. De overheid moet ook oog houden voor het maatschappelijk belang

Soms moet je als overheid wel degelijk een knoop doorhakken en een keuze maken in het algemeen belang.

Ik weet ook dat je als overheid een algemene belangenafweging moet maken. Maar je ziet ambtenaren verzaken in de uitleg naar de burger. "Waarom doe ik dit en hoe neem ik mensen daarin mee?" Het gaat om de uitleg van de belangenafweging. Je zal nooit iedereen tevreden kunnen stellen.

Het uit de weg gaan van conflicten mag niet het algemeen belang tekort doen.

De overheid is er (ook) voor het algemeen belang. Dit betekent dat er soms keuzes worden gemaakt die tegen iemands individuele belang ingaan. Maatwerkoplossingen kunnen in sommige gevallen op gespannen voet staan met het algemeen belang.

Vaak vragen juridische medewerkers zich af: “Schaad ik dan niet iemand anders [bij derde-belangen]?” De regels van de Awb worden dan heel strak gevolgd uit angst dat je andere mensen schaadt.

Een andere oorzaak is dat we verwachtingenmanagement vergeten. Bijvoorbeeld bij de waterrampschade in Limburg werd er aangegeven dat er heel coulant naar schadeclaims zou worden gekeken. Vervolgens krijgt de burger te horen: “Dat komt niet in aanmerking.” De burger denkt: “Rot op, ik ga naar de rechter.” Voordat je een besluit neemt moet je bewoners en stakeholder meenemen. Zeggen: “Ik heb naar jullie geluisterd, maar ik kan niet alle meningen en gevoelens meenemen. Dit is het besluit dat ik heb gemaakt.” Dan zullen meer mensen begrip hebben voor het besluit.

Bij ons waterschap is het aantal procedures heel beperkt en het gros van die procedures eindigt met praktische afspraken met de bezwaarmaker en/of een geschil in der minne of een extra toelichting. In voorkomende gevallen verhardt de procedure in een wat procesrechtelijke stellingname. Dat is soms onaangenaam maar niet per se een probleem wat mij betreft. Je kunt immers als overheid vanuit het algemeen belang dingen doen die botsen met particuliere belangen.

De gemeenteraad zet in op burgergericht, individueel belang maar bij beleid juist ook op maatschappelijk, algemeen belang. Soms conflicteert dat met elkaar. Daar zit een spanningsveld.

In een van onze gemeenten was ook een wethouder die vond dat hij zelf kon bepalen of een vergunning geweigerd kon worden, terwijl dat volgens de wet niet kon. “Dan voelen de buren zich ook weer gehoord.”

Iedereen leeft in een andere werkelijkheid en soms zijn andere belangen groter die niets met een burger te maken hebben. Vaak is de overheid alleen op korte termijn gericht en geld, in plaats van op moraliteit en voorbeeldgedrag.

Bestuurlijke geschillen zullen toenemen door maatschappelijke ontwikkelingen zoals de taakstelling op de woningbouw. Er zijn meer bouwlocaties nodig en daardoor worden meer belangen van burgers geraakt. Wordt de stem van de burger straks nog gehoord?

Ik vind de nadruk op maatwerk en de menselijke maat lastig in relatie tot waar een gemeente voor staat, het algemene belang. Daar zijn we ook op ingericht. Iets heel anders doen vraagt ook een heel andere manier van werken. Dat kost ontzettend veel meer tijd, en kan rechtsongelijkheid in de hand werken. Iemand die wel aan de bel trekt krijgt dan zijn zin en iemand die dat niet doet niet. Ik vind maatwerk op deze manier een te breed opgerekt begrip.

Een individuele zaak blijft moeilijk individueel.

Uitspraken en besluiten gaan heel snel rond. Soms ontbreekt wat nu het algemeen belang is. Veel gemeentejuristen zijn voor rechtvaardigheid en gelijkheid én maatwerk. Maar men vraagt zich af hoe die zicht tot elkaar verhouden. Er zijn kaders nodig bij autonomie.

Voor sommige onderdelen is het wel nodig, bijvoorbeeld vergunningen bij vuilstorten et cetera. Daar heeft de overheid ook de rol om ervoor te zorgen dat misbruik en criminaliteit geen kans krijgen. Zeker bij bedrijven.

Het is ook wel een dilemma hoe burgergericht je moet en kunt zijn als straffende in plaats van als beslissende overheid. Een onderzoek daarnaar zou interessant zijn.

K. Er is wantrouwen tussen overheid en burger

1. De overheid wantrouwt de burger

De laatste jaren is de basis voor beleid en wetgeving niet het vertrouwen van de overheid in de burger geweest.

Gemeenten nemen de klant niet serieus en vinden dat hun waarheid de waarheid is. Het is moeilijk de gemeente te overtuigen van de visie van de andere kant.

De overheid vertrouwt de burger niet. Zoals de waard is.....

Er is argwaan tegen de burger: “Meneer heeft dit gezegd, kan ik ervan uitgaan? Heeft hij iets gezegd wat in zijn nadeel is, ook iets in zijn voordeel? Ja? Dan geloven we wel wat in zijn nadeel is maar niet wat in zijn voordeel is.” Er is argwaan door afstand tot de doelgroep. De oorzaak van handelingsverlegenheid is onbekendheid.

Er is een overheid die de burger als gelijkwaardige tegenstander ziet, en denkt dat het de burger altijd te doen is om ergens een slaatje uit te slaan. Wantrouwen is soms terecht, maar kennelijk is er een beeld ontstaan dat burgers overal een slaatje uit willen slaan.

Je ziet dat als dingen voor cliënten niet kloppen, gemeenten vaak uitgaan van wantrouwen. Er is hierbij ongelijkheid tussen mogelijkheden van burger en overheid. De overheid heeft immers veel meer juridische kennis en middelen.

De overheid is doorgeslagen in wantrouwen. Er is soms sprake van fraude en die moet dan ook aangepakt worden, maar vaak is het een vergissing. Dus meer vertrouwen in de burger. Als instanties fouten maken heeft dit geen consequenties, maar voor een burger wel, weer die scheve machtsverhouding. Er is veel angst, om niet geloofd te worden en als boef bestempeld te worden.

We moeten oppassen met het bestempelen van de burger als fraudeur. Een vergissing kan ook te goeder trouw zijn gebeurd. Wat is je vertrekpunt: de burger die te goeder trouw is, of heb je het stelsel zo ingericht dat je de burger eigenlijk ter verantwoording roept?

Wantrouwen tussen overheid en burger is er door gebrek aan transparantie bij de overheid en het soms toch nog aanwezig zijn van vooroordelen.

Er zijn vooroordelen in het handelen van gemeenten, bijvoorbeeld ten aanzien van allochtone mensen. "Ze zullen het wel niet willen."

Soms heb je als burger het gevoel dat er iets meespeelt waar je niet zo goed de vinger achter kunt krijgen.

Het heeft ook te maken met de manier waarop de overheid naar burgers is gaan kijken, en met name naar kwetsbare burgers: “Ze zijn op en top fraudeur, te lui om te werken.” Alle stereotypen zijn geïncorporeerd in beleid. Heel verkeerd om mensen op die manier te benaderen. Hoe praat je publiekelijk over kwetsbare mensen? Heel erg dat er nog steeds op die manier wordt gedacht. Dat kwetsbare mensen nog steeds worden geframed als lui, dat ze voor de lol thuis gaan zitten.

Er is wantrouwen van de overheid in de burger. Als iets niet klopt wordt vaak uitgegaan van opzet of fraude in plaats van van een vergissing. Soms spelen vooroordelen over mensen daarbij een rol.

Er wordt onvoldoende onderscheid gemaakt tussen fraude en fouten die je op basis van redelijkheid en billijkheid ook echt niet als fraude kunt beboeten.

Er is bedrijfsblindheid bij handhavingsteams. “Ik krijg het dossier op tafel dus er zal wel iets aan de hand zijn [fraude].”

Bij inning bestaat vaak een wat slechter mensbeeld en is men vooral gericht op invorderen. “Ga maar in beroep.” Maar je hebt ook hele professionele ambtenaren die wel goed meedenken.

Ooit was er linkse maakbaarheid. Nu met de neoliberale wetgeving is er rechtse maakbaarheid. Je mag alles doen wat je wilt, maar aan het eind pakken we je keihard. En het idee is dan dat als we je keihard pakken, je dan beter binnen de lijntjes gaat kleuren. Best gek.

We zijn van bekendheid om ‘minst bestraffende overheid’ doorgeschoten naar ‘extreemst bestraffende overheid’ omgeslagen. Vanuit fraudebestrijding heerst het mensbeeld dat iedereen een potentiele fraudeur is. Dat blijkt ook uit de hardheid van de Participatiewet.

Er zit ook een wantrouwen richting de burger in. Het is lastig. De meeste mensen deugen, maar bijvoorbeeld zorgfraude door PGB-bureautjes moet wel aangepakt worden.

De defensiemechanismen staan maximaal aan. Gedrag leidt tot gedrag. Als de gemeente heel juridisch strak is naar mensen dan worden zij ook juridisch strak en gaan een advocaat inhuren. Mensen gaan zich verdedigen door terug te slaan. De overheid gaat dan harder terugslaan. Je krijgt een negatieve spiraal en een stereotypering van elkaar. “Ze zijn zakkenvullers, niet te vertrouwen,” en uiteindelijk zegt de gemeente: “Burgers zijn niet te vertrouwen.” Zo kom je tegenover elkaar te staan. Hierin is nog een wereld te winnen. De neiging is dat het negatieve de overhand krijgt met veel procedeergedrag en onvermogen om dit te draaien tot gevolg.

Als mensen het idee hebben dat de overheid zich tegen hen keert, dan is dat funest voor de samenleving. Dat idee kan onterecht zijn, maar wel zo ervaren worden.

2. De burger wantrouwt de overheid

Zoals het nu gaat en het systeem nu werkt, zorgt het voor extreem veel wantrouwen bij de burger. De burger die gebruik moet maken van het systeem, heeft het idee dat hij niets tegen de overheid kan doen. De burger verliest het vertrouwen in de rechtstaat en dat is het laatste wat je zou moeten willen.

We kunnen het als overheid eigenlijk niet snel goed doen. Wat deels ook wel terecht is.

Geen vertrouwen in de overheid is fnuikend.

Toenemend wantrouwen in de overheid heeft grote maatschappelijke consequenties.

Veel mensen wantrouwen de overheid en durven bijvoorbeeld geen toeslagen meer aan te vragen.

Er is gebrek aan vertrouwen in de overheid, een negatief beeld over de ambtenaar, en gebrek aan kennis over wat de overheden doen in het algemeen belang. Burgers worden jaarlijks geconfronteerd met belastingen, maar ze hebben geen idee wat er met dit geld gebeurt. Overheden kunnen transparanter zijn hierover.

Het gebrek aan vertrouwen in de overheid komt voort uit gepercipieerde stroperigheid, traagheid en wanbestuur. Je ziet heel vaak traagheid in de besluitvorming, ook in de Tweede Kamer. Elke discussie in de samenleving verhardt op dit moment. Dat komt voort uit ontevredenheid. De toeslagaffaire helpt ook niet mee in het vertrouwen van de burger in de overheid.

Burgers wantrouwen de overheid. Dit heeft grote maatschappelijke consequenties en leidt er ook toe dat sommige mensen geen beroep meer willen of durven doen op de overheid. Er is onbekendheid en ontevredenheid met de wijze waarop de overheid functioneert.

Als iemand een toga draagt zijn mensen meer geneigd om mee te gaan in besluiten.

Er is veel desinformatie online beschikbaar over de overheid. Dat versterkt het wantrouwen in de overheid. Er wordt informatie gewoon geschapen, waarvan mensen overtuigd zijn dat het zo is en waar je als overheid, als je niet wilt procederen, niet doorheen komt.

De focus in de beeldvorming ligt nu te veel op “je wordt ten onrechte gepakt door de overheid”, maar aan de andere kant moet je overtreders wel pakken. Als iemand ziet dat zijn buurman ongestraft kan frauderen, is dat ook niet goed voor het vertrouwen in de overheid. Dat is ook het andere gezicht van de overheid: als je iets doet wat niet mag, word je gepakt. Dat is belangrijk voor het vertrouwen. De goedwillende burger verwacht ook dat de overheid iets doet aan de kwaadwillende burger.

Er is wederzijds wantrouwen. Mensen die tegen de overheid procederen zijn al een beetje boos. En bezwaarmedewerkers krijgen te horen dat ze het werk niet goed hebben gedaan. Je staat al tegenover elkaar.

Wat bij deze groep [licht verstandelijk beperkten] heel erg speelt is het wantrouwen. Als mensen twee keer de deksel op de neus hebben gekregen dan gaan ze iets niet een derde keer proberen. Zij vinden het ook heel moeilijk om te weten wie kan je vertrouwen en waar kan je terecht voor onafhankelijk advies. Wij denken natuurlijk heel vaak in één loket, maar voor deze mensen is de wereld ongelooflijk complex. Er circuleren van die platen waar mensen allemaal vragen en problemen en knelpunten over hebben. Hoe weet je dan waar je terecht komt en word je daar ook echt goed geholpen? En word je daar geholpen door iemand die dan ook weet hoe jij een beetje in elkaar zit, als iemand met een beperking en dat je dan op het juiste niveau wordt aangesproken?

3. Persoonlijk contact van mens tot mens ontbreekt vaak

Burgers hebben behoefte aan een luisterend oor en begrip. Maar de burger moet zelf ook contact opnemen. Het zal ook vanuit de burger moeten komen.

Mensen voelen zich heel vaak niet gehoord en begrepen.

Er is gebrek aan echt contact, elkaar kennen.

Wat ik zie vanuit alle onderzoeken van Mens Centraal, is dat mensen vooral behoefte hebben aan persoonlijk contact. Het gaat heel vaak over bejegening, dus hoe mensen benaderd worden. Dat kan best via e-mail, als je het maar menselijk maakt.

Er is slecht contact. Ik heb het gevoel dat veel mensen wel uit kunnen met een beslissing die hen niet bevalt, als ze maar snappen waarom. Het slechte contact zit ‘m in de bereikbaarheid, een slechte uitleg en ook in een basis van wantrouwen van burgers naar de overheid.

Het gaat om de bereikbaarheid. Als iemand een meningsverschil heeft met de overheid, dan moet je wel je zegje kunnen doen om eruit te komen. Dat gaat er wel vanuit dat je elkaar kunt bereiken. Sommige gemeenten hebben allerlei dingen ingezet: WhatsApp, loketten. Bij sommige besluiten staat niet duidelijk hoe je in bezwaar kunt gaan of staat er alleen een algemeen telefoonnummer. Soms is het met een telefoontje zo opgelost.

Er is over en weer gebrek aan menselijk contact tussen overheid en burger. Mensen voelen zich vaak onbegrepen en niet gehoord. Bij conflicten is de houding over en weer er niet op gericht om er samen uit te komen.

Mensen weten vaak niet bij wie ze moeten zijn. Ook snappen ze het verschil niet tussen klacht en bezwaar. Onafhankelijke cliëntondersteuning in het kader van de Wmo is bij velen onbekend. Mensen weten door de bomen het bos niet meer te vinden. En het zijn allemaal zulke hokjes. Oh dit is niet mijn hokje, u moet in dat andere hokje zijn.

Mensen weten niet waar ze terecht kunnen bij problemen, en de overheid geeft ook geen goede, duidelijke ingangen. Veel is geregeld in gemeenschappelijke regelingen en dat is voor de burger heel lastig. Die zou gewoon bij zijn eigen gemeente terecht moeten kunnen.

In mijn dagelijkse praktijk zie ik dat mensen enorm hun best doen, maar onvoldoende conflictvaardig zijn, zowel aan de zijde van de burger als bij het bestuursorgaan.

Van procederen zijn er teveel gedragsvoorbeelden van hoe het niet moet. Dat je tegen de burger procedeert dat moet kunnen, maar het gaat om de manier waarop je dat doet.

Het heeft te maken met de sociale intelligentie van de ambtenaren en de burger. Bij de overheid en de burger neemt dit af. Het bellen van een bezwaarmaker of contact opnemen met een burger zou standaard onderdeel uit moeten maken van de werkwijze. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan.
De burger bedreigt tegenwoordig de ambtenaar of bestuurder als hij zijn zin niet krijgt: er is weinig acceptatie. De burger heeft een probleem. De overheid, bestuursorganen hebben een procedure ter beschikking. Ga ik buiten de lijntjes kleuren of me aan de procedure houden? Dit is afhankelijk van sociale intelligentie, wil en vermogen aan de kant van het bestuur en van de wil en de flexibiliteit om bepaalde oplossingen of compromissen te accepteren bij de burger.

Het gaat om een koude versus een warme conflictstijl: de overheid die er met een koude conflictstijl inzit en niet kijkt naar wie de gesprekspartner is die zij voor zich heeft.
Veel overheidsdienaren zijn bang om authentiek te zijn en ruimte te maken voor de mens achter de professional. Van de burger mag emotie komen, van de kant van de overheid niet.

Het 'ik-gedrag' van burgers. Het scoringsgedrag van bestuurders. Het gebrek aan juristen door alle overheidslagen heen. Gebrek aan flexibiliteit en het vermogen om out of the box te denken. Dat zit 'm in de sociale intelligentie: het vermogen om iemand op te bellen en te luisteren. Het vermogen om te luisteren moet bij de overheid weer terugkomen.

L. Overheidscommunicatie schiet tekort

1. Burger en overheid spreken een andere taal

De talen van burger en overheid sluiten niet op elkaar aan. De ontvanger begrijpt een beschikking niet, reageert daarop, maar deze reactie wordt door de overheid vervolgens niet begrepen. Dit is niet afhankelijk van het opleidingsniveau.

Er wordt veel moeite gedaan om de besluiten goed uit te leggen, maar daardoor zijn de besluiten lang. Mijn indruk is dat er niet altijd bereidheid bij burgers is om het echt goed tot zich te nemen.

In besluiten met betrekking tot de leefomgeving geven we veel uitleg over het hoe, wat en waarom. Daar lijken burgers nauwelijks op te reageren. We vragen ons soms af of het überhaupt gelezen is.

Door het bestuursproces gaan mensen procederen: “Je hebt me niet meegenomen en het besluit gaat om mij.” De meeste zaken gaan daarover. Het vertrouwen wordt geschaad doordat men het idee heeft dat de overheid over hun rug beslissingen neemt. “Het is mijn huis en het treft mijn omgeving.”

De burger is niet talig, maar de overheid doet ook geen enkele poging de burger tegemoet te treden. Niet in brieven, niet bij het horen. Dat werkt conflictopwekkend.

De overheid denkt vaak duidelijk te communiceren naar burgers, maar checkt niet of de burger het begrepen heeft, bijvoorbeeld bij inkomenszaken. Dan blijken plichten niet duidelijk te zijn als een burger door stress bijvoorbeeld de link in de brief niet opgezocht heeft.

Overheid en burger gebruiken niet dezelfde taal. Ook lijkt het soms te ontbreken aan de behoefte om elkaar te willen begrijpen.

Er is vaak onbegrip bij de burger, er is vaak onwetendheid bij de burger, er is vaak ondeskundigheid bij de burger. En wij geven te weinig tekst en uitleg waarom we doen wat we doen. In moeilijke situaties moet je als medewerker de telefoon pakken en tekst en uitleg geven en niet alleen maar terugvallen op een standaardbrief.

Deze doelgroep [licht verstandelijk beperkten] is verbaal heel erg begaafd. Het verbale is gewoon iets wat ze kunnen, dus verbaal kunnen ze goed en stevig iets zeggen Als je dan bezig bent met iets waar je stress van hebt dan wil je dat natuurlijk ook kenbaar maken. Maar dan merkt de ander totaal niet dat er wat anders aan de hand is. Daardoor kan het soms wel wat bozer of misschien zelfs wel agressief overkomen.

2. Schriftelijke overheidscommunicatie is voor veel burgers niet goed te begrijpen

Ook hoogopgeleide mensen snappen beschikkingen van de overheid niet altijd.

De overheid werkt met formats en standaarden, waardoor voor veel burgers besluiten onbegrijpelijk zijn.

Brieven van de overheid zijn vaak te onbegrijpelijk voor burgers.

Schriftelijke communicatie van de overheid en in het bijzonder juridische teksten zijn voor veel burgers moeilijk te begrijpen.
Te veel simplificeren van teksten kan echter tot juridische onduidelijkheid leiden.

Negen van de tien keer wordt bezwaar gemaakt omdat juridische teksten niet worden begrepen. Zo denken sommige klanten dat een sanctie of een korting iets positiefs is.

Er wordt nog te veel van uitgegaan dat mensen alles wel begrijpen, terwijl heel veel mensen een brief van de overheid niet begrijpen. Dan is er stress al bij de eerste zin.

Rechtsbijstand binnen het bestuursrecht is mede nodig omdat burgers brieven van de overheid niet begrijpen.

Ingewikkelde taal en hele lange brieven zijn een probleem. Mensen voelen zich niet serieus genomen en begrepen. Dan krijg je ellende. Mensen leggen de post weg, dan volgt er een stapeling. Als je het helder uitlegt dat een regel rechtvaardig is, dan accepteren mensen het wel. Mensen willen zich graag serieus genomen en geaccepteerd voelen. Ga het gesprek aan. De overheid gedraagt zich niet als mens, maar als systeem. Juridische taal kan eenvoudiger, kijk naar de gebruiker centraal. Rijksoverheid.nl gaat op dit moment terug naar taalniveau A2. Het zijn niet alleen de laagopgeleiden of de mensen met stress. Ook de jeugd leest geen ingewikkelde lappen tekst, dus ook voor hen is het van belang helder, eenvoudig en to the point uit te leggen. Het is van belang dat de overheid naar mensen toegaat en problemen bespreekbaar maakt. Kinderen helpen ouders met taal, machtigingen zijn slecht geregeld, heel veel mensen geven DigiD af.

In algemene zin, en dat geldt voor bestuursorganen en de rechtspraak: we zijn heel woordelijk ingesteld. Alles moet zijn voorzien van een motivering, en die wordt weer in een eigen ambtelijke taal opgesteld. Je krijgt dan als burger een enorme lel tekst, met lastige taal.

De taal van de rechtspraak helpt niet. We gebruiken formele taal zoals ‘vernietigen’ en ‘bestreden besluiten’. Uitspraken staan bol van oorlogstaal.

Gemeente X heeft 65 juristen in dienst. Het is een invloedrijke beroepsgroep in positieve en negatieve zin. Een universitair jurist wordt opgeleid met moeilijke woorden en volzinnen.
Op HBO is het wel iets praktischer. Opleiding is een oorzaak, maar ook de context binnen de organisatie. Een moeilijk brief wordt als mooi gezien. Juristen werken met oogkleppen op. Je moet de mens achter de ambtenaar laten zien. Vooral emoties – bij burgers – vragen wat van juristen. Ze hebben soms bijna autistische trekjes. Het is een beroepsgroep die moet werken aan zijn antenne. Men houdt van uren arresten lezen en stukken schrijven.

Het taalniveau is vaak te ingewikkeld maar als je het te veel simplificeert is voor de burger evenmin duidelijk welke argumenten hij moet aandragen in bezwaar.

De wijze waarop brieven worden gesteld, wordt steeds vriendelijker. In toon en taal. Maar deze brieven bevatten minder informatie voor procederen. De grondslag voor het primaire besluit wordt niet genoemd. De burger moet dus veel uitzoeken om de grondslag van een besluit te vinden. Juridisch krijg je minder duidelijke brieven. Dit kan tot sneller procederen leiden.

3. De informatievoorziening en voorlichting vanuit de overheid is ontoereikend

De informatievoorziening door de overheid moet beter. De overheid moet op een begrijpelijke manier uitleggen hoe dingen in elkaar zitten. Voor de kinderopvangtoeslag is bijvoorbeeld nooit een informatiefolder geweest. Ik heb de memorie van toelichting van de wet Kinderopvang gelezen en de wetsgeschiedenis: er zouden loketten en folders komen zodat iedereen kan begrijpen hoe het in elkaar zit. Van dat alles is niets terecht gekomen.

Voorlichting vanuit callcenters is vaak gebrekkig, door te weinig kennis van zaken.

Begrijpelijke en correctie informatievoorziening van de overheid aan de burger is voor verbetering vatbaar.

M. Media en politiek hebben invloed op procedures

1. Aandacht vanuit politiek en media kan escalerend werken

Media en politiek doen zelf ook een duit in het zakje.

Politieke bemoeienis, Kamervragen en dergelijke, is vervelend voor iedereen en escaleert de ontevredenheid van de burger.

Media en politiek krijgen steeds vaker een rol in individuele casuïstiek. Media springen in op schrijnende zaken. Dan komt de politiek in beweging en moeten we waar we jaren linksom gingen opeens rechtsom.

Als een probleem op tv komt, dan denkt iedereen meteen: wat doet zo'n waterschap dat slecht. Soms lijkt het wel: hoe minder mensen weten van de overheid, hoe groter het vertrouwen. Decentrale overheden worden ook meegesleept door de ellende in Den Haag [negatieve beeldvorming straalt af].

Het positieve nieuws, daar zit de media niet op te wachten. Die willen een scoop van iets negatiefs. Daardoor lukt het niet de balans in berichtgeving wat meer terug te brengen.

Ombudspolitiek, volksvertegenwoordigers die ingaan op casuïstiek, neemt toe en dat vindt de gemeente op zich heel lastig. "Waar bemoeit dat raadslid zich mee?" Maar dat is een mooie ontwikkeling, en we moeten leren hiermee om te gaan.

Media en politiek kunnen, door aandacht voor individuele casuïstiek, een escalerende rol hebben, zowel in positieve als in negatieve zin. Negatieve berichtgeving draagt bij aan wantrouwen in de overheid.

Als iets in de lokale krant komt, bijvoorbeeld een verkeerd geplaatste flitspaal, merken we dat meteen. Dan krijgen we een zwik beroepen. Dat zijn incidentele dingen, maar die vragen veel capaciteit.

Het zit ook in de menselijke psyche: problemen van nu een stuk erger maken en vinden dat het vroeger zoveel beter was. Ik heb heel regelmatig lange procedures meegemaakt, maar of het nu echt erger wordt. Zeker in de media en door de toeslagenaffaire is er veel aandacht voor.

2. Bestuursorganen dekken zich in

Nu zijn bestuursorganen helemaal ingericht om zich te verdedigen [tegen aanvallen van media en politiek]. Ze zijn hierdoor niet in staat om een verbeterpunt te onderzoeken maar ze gaan als reactie op een punt van aandacht zoeken naar voorbeelden waarin alles wel goed is gegaan.

Dit zijn politiek-bestuurlijke en ook mediagevoelige organisaties. Dus als organisaties iets fout doen dan wordt de organisatie ook hard aangevallen. Op meta-niveau heb ik dus begrip voor die verdedigende houding.

Een van de oorzaken is dat we ons indekken. De bewindspersoon mag geen fouten maken. Er is angst dat de bewindspersoon ellende krijgt. We zijn voortdurend bezig met angst, controleren en indekken.

Bestuursorganen zijn geneigd zich in te dekken in plaats van fouten te zien als een kans voor verbetering.

N. Overige opmerkingen

Wat verstaan we onder burgergericht procederen? Dit moet duidelijk omschreven worden om ook tot een gedeeld beeld te komen. Het is nu nog een te abstracte term.

Ik heb moeite met de term burgervriendelijk. Wat is dat dan? Die term gebruikt de Raad van State ook. Ik vind dat geen juiste term als je een rechtsprekende instantie bent.

Probleem van nu vind ik vooral dat de huidige tijdgeest ervoor gezorgd heeft dat de menselijke maat, die zeer zeker van belang is, op allerlei verschillende manieren wordt ingevuld en toegepast. Er is daardoor een zeer onzekere situatie aan het ontstaan, zowel voor bestuursorganen als voor burgers. Definiëring moet en kan beter.

Ik vind het moeilijk om in te schatten of er daadwerkelijk onnodige procedures in het bestuursrecht zijn.

Overheden zijn soms grote eilanden die naar elkaar wijzen bij problemen. Voor burgers is het ondoorzichtig wie waar over gaat.

We zijn veel met theorie bezig, stukken produceren en definities aan het bedenken in een reflex om het van bovenaf te kunnen beheersen. Daarbij bespreken we vooral theorie in plaats van casuïstiek.

De overheid is onvoldoende gebruiksvriendelijk en sluit onvoldoende aan op de behoeften van gebruikers. We denken allemaal vanuit onszelf. We zouden de gebruiker overal bij moeten betrekken maar het is niet vanzelfsprekend om te ontwerpen, te toetsen, en te gebruiken. Die stappen worden vaak achterwege gelaten.

Cliëntenraden van gemeenten functioneren nog niet optimaal.

Cliëntenraden liggen aan banden of zijn verwaterd. Ze worden binnen gemeenten vaak samengevoegd, vanuit verschillende domeinen. Dat komt de kwaliteit meestal niet ten goede.

Sociale advocatuur is niet voor iedereen toegankelijk omdat de Wrb strakke richtlijnen heeft voor wie voor een toevoeging in aanmerking komt.

Ambitie en gewenste situatie

A. Het probleem aan de voorkant voorkomen of oplossen

1. Door anders, meer mensgericht, te gaan werken

Iedereen moet het besef hebben: dit moet anders. 'The moment is now.' Als we willen dat dit verandert, dan heeft iedereen hierin wat te doen.

Er is volgens mij meer op metaniveau behoefte aan een nieuw 'sociaal contract'. De verhouding burger-overheid is aan het verschuiven zonder dat we met elkaar duidelijke afspraken hebben over wat we over en weer mogen verwachten.

Ik wil naar humanisering van de publieke sector. Dus meer mensgericht. Niet werven op kennis van wet- en regelgeving, maar op kennis van mensen. En dat je aansluit op mensen die ook verschillend zijn. Dat je daar meer rekening mee houdt.

Ik denk dat mensen in de publieke sector stiekem snakken naar de terugroep van hun 'inner calling'. Ik wil het mensgericht, vanuit vertrouwen, professionele nabijheid. Het nieuwsgierige en nabije warme gesprek in plaats van het gesprek vanuit efficiency en distantie.

Iets minder krampachtigheid bij de overheid. Tevreden burgers en een tevreden overheid. De ideale situatie. Die ene glimlach die je voor elkaar krijgt, daar doe ik het voor.

Het is het hele systeem. Als je vertrouwen wilt hebben van burgers, dan moet je het samen met burgers doen. Alleen weet je de uitkomst dan niet, dus de politici kunnen daar niet op sturen. Het gaat om kunnen en durven loslaten. We moeten leren onzekerheid te omarmen.

De overheid zou dienend moeten zijn in plaats van dat ze de 'baas' gaan spelen. In het nieuwe paradigma is samenwerking cruciaal. Het moet vanuit het hart komen. Dat kan best revolutionair zijn.

Als overheid zijn we verantwoordelijk om de dingen goed te doen. We doen het niet voor onszelf. We zijn geen bedrijf dat winst voor zichzelf maakt. We zijn het aan de burger verplicht om het gewoon goed te doen. We moeten dit doen voor de maatschappij.

Er moet een goede rechtsbescherming zijn. Je moet van de overheid op aan kunnen. De overheid moet ook echt beschermer zijn. Vroeger werd je geholpen als je naar de overheid ging met je probleem. Nu moet je vechten om bescherming te krijgen, bijvoorbeeld inkomensbescherming. Zaken als maatwerk en 'any door goes' dragen bij aan goede bescherming.

Er is behoefte aan een fundamentele verandering in de relatie tussen overheid en burger: mensgericht in plaats van juridisch gericht, met de vraag van de burger als uitgangspunt, vertrouwwekkend en met een goede rechtsbescherming voor de burger. Niet de procedure maar de oplossing van problemen zou centraal moeten staan. De overheid zou naast het algemeen belang meer aandacht moeten hebben voor individuele situaties, en ernaar moeten streven het probleem zoveel mogelijk aan de voorkant op te lossen om zo conflicten en procedures te vermijden.

De primaire rechtsbescherming van de burger in plaats van rechtsbescherming van de overheid. Daar heb je als overheid maximaal in te investeren. Je moet investeren in een brede groep faciliterende mensen die daarmee om kunnen gaan. Onderwijsvernieuwing, PCMO, mediation, context van de organisatie, binnen welke waarden beweeg je je. Alles vanuit de inwoner, de mens centraal. Daar heb je een multidisciplinaire groep mensen voor nodig.

Burgergericht of klantgericht? De overheid heeft geen concurrentie. Als overheid moet je het dan juist beter doen. Nog meer burgergericht zou dan de overtreffende trap van klantgericht zijn.

We moeten er naartoe dat er meer werk gemaakt wordt van het centraal stellen van het probleem van de burger.

Stel de vraag van de inwoner centraal en kijk hoe je die kan oplossen. Laat wet- en regelgeving niet leidend zijn. Als het niet helemaal binnen de regels past, probeer er dan toch een oplossing voor te vinden. Angst voor precedentwerking moet gewoon weg. Vraag je gewoon af: hoe logisch is iemands vraag en hoe kun je daar een simpele oplossing voor bedenken.

Ik denk dat het procedeergedrag van de overheid anders zou moeten, zowel binnen als buiten rechte. Dat we als overheid een oplossing bieden voor het probleem van de burger. Soms kan je geen oplossing bieden en je mag er als overheid ook hard ingaan, maar wel op een nette manier, met inachtneming van de procedureregels. We zouden de vraag van de burger wat meer centraal moeten stellen. Kunnen we een oplossing bieden? Soms is dit juridisch niet mogelijk, maar er mag niet achteraf het gevoel beklijven dat je niet eerlijk bent behandeld. Als je meningen niet bij elkaar brengt, komt het er ook geen oplossing. Het beste is om dat aan de voorkant te proberen. De meningen komen natuurlijk uiteindelijk wel bij elkaar op de zitting.

Niet technocratisch of zuiver juridisch naar problemen van burgers bekijken.

Dus niet de wet als startpunt van denken, maar het probleem: mens-benaderd en niet juridisch-benaderd.

Van rechtszekerheid naar bestaanszekerheid. Rechtszekerheid is een behoefte van de overheid: alles goed volgens de regels doen. Een burger heeft in de eerste plaats behoefte aan bestaanszekerheid en die moet de overheid bewaken.

Vraag je eens af of je dit conflict daadwerkelijk oplost met procederen? Houd je oren en ogen open voor de signalen die insinueren dat je mogelijk iets heel anders moet doen dan procederen. Begin eens met nieuwsgierigheid. Ook als je in een soort standaardmodel zit; dat je toch oog hebt voor als iemand iets bijzonders aan de kaak stelt.

Er zou beleid op procedeergedrag van bestuursorganen moeten komen met als uitgangspunt: niet procederen tegen de burger die komt om bescherming. Ga een gesprek aan om tot een duurzame oplossing te komen. En vervolgens: alleen een procedure na een bestuursafweging waaruit blijkt dat het echt niet anders kan. Daarnaast een verantwoordingsplicht over gevoerde procedures, dus inclusief feedbackloop met de vraag of er duurzame oplossingen zijn bereikt.

We moeten van proceduregericht naar oplossingsgericht gaan met een borging van vakmanschap in de organisaties.

De overheid moet een gezicht hebben. Dat er een persoon is die je kan bereiken en dat niet alles op schrift moet. Zodat de belangen worden uitgewisseld en niet alleen de juridische standpunten. Dit vraagt een enorme cultuuromslag.

De overheid zou ook “alles voor een glimlach” als uitgangspunt moeten hebben.

De overheid zou er vóór de mensen moeten zijn. Er moet niet het gevoel ontstaan dat ze tegen de mensen is.

Als monopolist moeten we nog zorgvuldiger met de burger omgaan.

Wat helpt tegen het wantrouwen is vanuit de leefwereld van de burger te kijken: meer maatwerk en ambtenaren het vertrouwen geven dat ze mandaat hebben om af te wijken van de regels.

We moeten meer aandacht vragen voor het gevoel. Daar bedoel ik mee het informele traject. Bij bestuursorganen en bij het Rijk moet er meer aandacht voor de persoon komen. Je moet als burger en bedrijf het gevoel hebben dat er regelgeving en regels zijn in je eigen taal en dat de overheid er alles aan heeft gedaan. Dat zijn voorwaarden voor acceptatie van het besluit.

Een dialoog met de burger moet meer standaard worden. De burger moet zich gehoord voelen. Dat kost tijd en geld – persoonlijk contact gaat minder snel dan een standaardbrief – maar het versterkt wel het vertrouwen in de overheid. Hetzelfde geldt voor maatwerk en informatieverstrekking, transparantie. Daarom zouden uitvoeringsorganisaties ook daarop moeten mogen sturen van de politiek in plaats van enkel op tijdigheid en productie.

Er is een andere manier van kijken nodig en dat staat op gespannen voet met het bulkwerk op veel domeinen.

Als je echt in termen van doelmatigheid en efficiency wil denken op de lange termijn en abstracte effecten wil meten, dan moet je naar 'voorkomen is beter dan genezen'. In de zwaar geëscaleerde zaken zie je vaak dat als je vier of vijf stappen terugzet in de escalatie, dat als daar op een andere manier geacteerd was, dat het dan niet op deze manier was doorgeëscaleerd. Zo zie je een patroon van momenten waarvan je denkt: had daar nu wat meer aandacht besteed. Zo kom ik terug op de armoe van het contact. Volgens de media richness theory is het idee dat naarmate een situatie tussen een burger en overheid complexer is je een duurdere manier van communiceren moet willen inzetten.

Creëer een gelijk speelveld. Als er fatale termijnen voor de burger in de Awb staan, dan moeten er ook fatale termijnen voor bestuursorganen zijn.

Het huidige systeem is ingericht ten guste van de overheid. Het helemaal gelijktrekken gaat niet gebeuren. Voor de toekomst is het zaak een stapje dichter tot elkaar te komen. De burger het gevoel geven dat je iets kunt bereiken. Van het gevoel dat het toch niet helpt, wil je af.

Je moet over organisatiegrenzen heen kijken. Vaak komt een burger bij de gemeente, maar ligt zijn probleem ergens anders. Je moet het veel meer in een geheel gaan bekijken. Wet- en regelgeving grijpt ook in elkaar.

Het begint bij het aannamebeleid, ben jij bereid burgers te helpen? Daarnaast moet het systeem zelf goed zijn en de ruimte bieden.

De overheid moet een goede manier vinden om om te gaan met de onvrede van burgers.

Het zou interessant zijn om te onderzoeken of als de houding naar dwarsliggers wordt veranderd dit zou leiden tot ander procedeergedrag?

Voorbeeld

Gemeente X is nu bezig bij de afdeling maatschappelijke ontwikkeling, Wmo, om geen besluiten te verlenen. Alleen als iemand het er niet mee eens is, krijgt diegene een besluit zodat hij in bezwaar kan gaan. Dat is om te dejuridiseren. Een beschikking maakt het heel formeel. Mensen snappen de brief vaak ook niet.

We moeten de balans wat beter vinden in plaats van van het ene uiterste naar het andere uiterste te gaan.

Burgergericht werken formaliseren als onderdeel van de functie. Dan staat het in regels, in protocol. Dan gaan ambtenaren dit hanteren. Dat zegt nog niets over de uitkomst, maar dan zit het in de regels en werkwijze.

Er moet een informatieplicht voor de overheid komen om de burger te informeren wat hij/zij moet doen om gelijk te krijgen.

De gewenste situatie is een inzichtelijke belangenafweging tussen het algemeen belang en particulier belang. Dat is heel belangrijk in het omgevingsrecht. Je zou meer aandacht en uitleg moeten geven aan het algemeen belang en waarom dat ook voor de particulier belangrijk is. Dit zorgt voor draagvlak en zo maak je het particulier belang onderdeel van het algemeen belang en vice versa. Het belang van de burger is groter dan hij zelf beseft. Het gaat om begrip en acceptatie van het besluit gezamenlijk belang.

Er is meer aandacht nodig voor de burger voor wie het ingewikkeld is, hoe krijg je deze groep geëquipeerd? Dat zou wel moeten om het recht te kunnen halen. Een rechter zou daar ook tijd en middelen voor moeten hebben om de instrumenten in te zetten.

Weten is nog geen doen, er moet meer ruimte en aandacht voor het individuele geval zijn.

Voorbeeld

Wij zetten erg in op dialoog en dat werpt zijn vruchten af. Mensen voelen zich gehoord en gekend. In het sociaal domein wordt een derde van de bezwaren ingetrokken na dialoog. In het algemeen domein is dat ongeveer 50%. Het vergt wel iets aan de voorkant, maar het werpt zijn vruchten af. We spelen ongeveer quitte qua totale inspanning en we hebben meer tevreden burgers. In 80% van de gevallen is er contact met de bezwaarmaker.

2. Door het bestuursrecht aan te passen

Eigenlijk hebben we een soort algemene evenredigheidstoets nodig in het bestuursrecht. Het kan niet zo zijn dat een besluit onder aan de streep onevenredig is. Daartoe moet je de hele situatie met elkaar verkennen. Vergelijk het met de redelijkheid en billijkheid in het civielrecht.

De evenredigheidtoets moet niet zo zwart-wit zijn, maar meer een glijdende schaal.

Er zou vanuit de Awb een eerlijke balans gevonden moeten worden die de mogelijkheid geeft aan overheden om termijnoverschrijdingen met meer coulance tegemoet te treden.

Ontvankelijkheidsvereisten voor bezwaar uit de Awb slopen! Michiel Scheltema en anderen hebben geconstateerd dat de ontvankelijkheidsvereisten veel te strikt worden uitgelegd.

Een voorbeeld ter illustratie: er is geen machtiging afgegeven of geen handtekening gezet en het wordt niet-ontvankelijk verklaard. Je zou alsnog om ondertekening kunnen vragen. Een ontvangstbevestiging per post, aangetekend verstuurd, is ook niet meer van deze tijd. Zien we zo'n bezwaarschrift gaan we even bellen of mailen. Een burger heeft een probleem en dan ga je het gewoon niet-ontvankelijk verklaren. Neem contact op, hoor het aan, leg het even uit.

Een ander voorbeeld is de bestuurlijke lus. Dat passen we nu toe bij bestuursorganen, maar waarom zou je dat ook niet bij de burger kunnen doen?

De procedure zou misschien ook wat aangepast moeten worden. Meer herstelmogelijkheden voor de burger.

Het bestuursrecht zou onderscheid moeten maken naar tweepartijengeschillen en meerpartijengeschillen.

We hebben wetgeving nodig die afdwingt dat we een extra stapje zetten aan de voorkant. Dan hoeft de jurist zich geen zorgen te maken dat hij/zij een ander schaadt, bij meerpartijengeschillen. Bovendien: als het in de wet staat dan komt er wel geld en tijd voor.

Het bestuursrecht kan op verschillende punten aangepast worden ten gunste van de positie van de burger en met meer aandacht voor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De informele aanpak moet steviger verankerd worden in de Awb. Dat kan door het sturender vast te leggen en minder ruimte te laten voor interpretatie.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur ‘opwaarderen’.

Er zou een goede instrumentenkoffer onder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten komen.

Naast de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zou je ook het omgekeerde moeten maken: algemene beginselen van behoorlijk burgerschap; dat het kan gebeuren dat je een keer niet je zin krijgt.

3. Door andere, meer mensgerichte wetgeving en werken vanuit de bedoeling van de wet

Wetten en regels bieden ook rechtszekerheid voor de burger. Misschien moet je dezelfde dingen regelen, maar met minder woorden en minder complex.

Meer eenvoudige wet- en regelgeving. Maatwerk is geen oplossing voor slecht beleid. Maatwerk is achteraf corrigeren. Zorg liever aan de voorkant voor goede wetgeving. En zorg ervoor dat mensen die recht hebben op een voorziening die ook krijgen, proactief.

Betere regelgeving: duidelijkere en eenvoudigere regelgeving, niet méér regelgeving.

Voor het bereiken van een snelle, informele oplossing heb je twee partijen nodig. Ook de overheid. Maar daar heb je ook transparante wet- en regelgeving voor nodig. En voor dat laatste moet je ook de devil’s advocate uitnodigen.

De gewenste situatie is dat wetgever en bestuur niet steeds voor 'eenvoudig uitvoerbare wetten' kiezen. Dat kan niet en dus moet je keuzes maken.

Sommige problemen zijn door de wetgever veroorzaakt en moeten door de wetgever worden opgelost.

Meer reële wetgeving en meer reële uitvoering kan veel ellende voorkomen.

We moeten zoeken naar het pareto-efficiëntie punt. Dus maximale rechtvaardigheid en maximale uitvoerbaarheid. Daartussen zit het pareto-optimum.

Maatwerk waar het kan, maar zonder in te leveren op rechtseenheid en normstelling door de wetgever. Dat vraagt om kwalitatief goede en uitvoerbare wet- en regelgeving, met voldoende normstelling voor de uitvoering. Te veel open normen werkt 'dichttimmeren' door de uitvoering in de hand.

In een ideale situatie is procederen minder nodig. Dat begint met wetgeving, en de uitvoering daarvan, die aansluit bij wat burgers kunnen. Dat betekent minder complexiteit en meer aandacht voor de specifieke situatie van een burger.

Ideaal zou natuurlijk zijn dat niemand naar de rechter hoeft. Dan moet de wetgever heldere wetten maken en dan moet de uitvoeringsorganisatie die keurig uitvoeren.

We moeten burgers daadwerkelijk helpen met problemen vanuit de bedoeling van de regelgeving.

Regelgeving zoals die is bedacht en is bedoeld zou de manier moeten zijn waarop je met zaken omgaat.

Er is behoefte aan duidelijke en reële wetgeving die goed uitvoerbaar is.

De wet relativeren: de wet uitleggen tegen de achtergrond van de evenredigheid. Daar zijn meerdere toetsingsmethodieken voor. Een andere mogelijkheid is om te beproeven dat er los van de strikte toepassing van de wet ook een schikking kan worden bereikt, wetende dat beide partijen rechten en plichten hebben.

Moet je niet eigenlijk de politiek uit het proces van wetgeving halen? Zij handelen veel vanuit verkeerde aannames over burgers.

Voorbeeld

De voormalige Huursubsidiewet werd uitgevoerd door ambtenaren van VROM. Toen hadden we de Awb nog niet. Bij een hoorzitting bij VROM keken ze naar de bedoeling van de wetgever en maakten dan afwegingen op basis van de bedoeling van de wet. Niet alleen: is het formeel OK? Maar ook: voelt het ook OK? Waarom doe je iets op een bepaalde manier terwijl je het ook op een andere manier zou kunnen doen?

4. Door te investeren in het probleemoplossend vermogen van het primaire proces

Eigenlijk zou je willen voorkomen dat het voor de burger nodig is om in bezwaar of beroep te gaan. Dat het besluit zo transparant is dat het niet nodig is. En dat als het dan toch nodig is, het wordt gefaciliteerd. Dat het je zo makkelijk mogelijk wordt gemaakt in plaats van zo moeilijk mogelijk.

Er zou meer hulp moeten zijn voor burgers. De burger is een klant van de overheid, geen opponent. Er moet directer contact met de burger komen van meet af aan, dus al vanaf de aanvraag, en dat vraagt om met een menselijk gezicht naar de situatie te kijken in plaats van via schema's. Hiermee voorkom je dat de burger vermalen wordt in de bureaucratie.

Voorkom het geschil. Wellicht heb je juridisch gelijk, maar in de realiteit niet. Door de houding dat er nog een probleem is, werk je niet conflictmijdend. Je moet meer met het probleem doen dan wat juridisch van je gevraagd wordt.

Zet in op preventie aan de voorkant, dus kwaliteit in de uitvoering.

Zaken moeten in een zo vroeg mogelijk stadium professioneel worden aangepakt. Investeren dus in kwaliteit aan de voorkant. Want als het halfslachtig is, kan er aanleiding zijn om door te procederen.

Voorkom problemen. Denk na hoe dat klanten überhaupt 40.000 euro onterecht kunnen krijgen. Hoe komt het dat ze onterecht dingen aanvragen? Voorkomen is beter dan met bezwaren leren omgaan. Focus dus op juiste primaire beslissingen.

De kwaliteit van primaire en secundaire besluitvorming moet verder worden verbeterd. Met aandacht voor juridische kwaliteit. De gang naar de rechter moet echt een uitzondering zijn. Goede besluitvorming dient het vertrouwen in het bestuur. Overigens goede besluitvorming betekent niet dat de burger steeds gelijk heeft. Een begrijpelijke motivering van het waarom van een besluit is cruciaal.

Het motto van 'voorkomen is beter dan genezen', ook al is het een open deur van jewelste, daar kan het belang niet van worden overschat. Het cruciale punt is dat je als overheid, als geheel maar ook als losse instanties, wel op die manier moet willen investeren in de relatie.

Voorkomen dat conflicten ontstaan, zou het uitgangspunt moeten zijn. Dit vraagt om een investering aan de voorkant: uitgaan van de hulpvraag van de burger, goede primaire besluitvorming met mogelijkheden voor maatwerk, en het faciliteren van en ruimte geven aan professionals. Het uitgangspunt is dan dat je er samen uit probeert te komen.

Voorbeeld

Daar waar ruimte is, zoeken we naar maatwerkoplossingen. Is bijvoorbeeld onze informatievoorziening aan de burger wel voldoende geweest, hadden we zelf andere signalen op grond waarvan we aan de bel hadden moeten trekken, hebben we zelf informatie laten liggen? We zijn nu echt op zoek naar ruimte en we kijken of wij zelf verwijtbaar hebben gehandeld. Afhankelijk daarvan gaan we kijken of de maximale terugvorderingstermijn aanhouden wel redelijk is. Elke casus gaan we individueel beoordelen.

Het voor mij gewenste toekomstbeeld is dat alle juridische procedures die je hebt 'cleane' procedures zijn, waar de burger dus zonder al te veel emotie in kan opereren. Maar dat betekent wel dure communicatie. Daar zit de blokkade tussen het willen en het doen. Dit kost ook permanent extra capaciteit. Zo simpel is het, maar dit ligt natuurlijk niet makkelijk. Het zijn investeringen waarvan je het rendement moeilijk kan meten. Daar heeft het systeem moeite mee. Het systeem wil rendement zien. Dat is een drempel tussen het willen en het doen.

Er zijn veel gevallen waar de overheid ervoor kan kiezen om zich op de oplossing te richten en om niet regelgestuurd te handelen en zo conflicten te voorkomen.

Al van meet af aan zaken op de merites bekijken: welke omstandigheden spelen er en hoe weeg ik die mee als bestuursorgaan?

We moeten uitgaan van de hulpvraag van de burger; bewustwording dat achter elke klacht en elk bezwaar een hulpvraag schuilt.

Voorbeeld

Wij zijn gaan kijken waar de oorspronkelijke wetgeving wel ruimte biedt, maar deze door ons is dichtgetimmerd. In dat kader kijken we naar mogelijke aanpassingen van beleid.

Burger en overheid zouden naast elkaar moeten staan en gericht zijn op het probleem van de burger; dus niet altijd zelf willen winnen, maar samen het geschil tot een goed einde brengen. En natuurlijk, bij fraude moet je optreden.

Er is behoefte aan goede tools voor hulpverleners, en ook voor ook uitvoeringsorganisaties, waarmee ze samen met burgers de vraag van de burger kunnen uitpluizen.

Er zou altijd een dialoog moeten blijven tussen overheid en burger. De overheid moet het gesprek aangaan met de burger om de analyse van het probleem met elkaar te maken. Zonder dialoog ontstaan er aannames. Heb je het wel echt nagevraagd? Die vraag moet je jezelf altijd willen stellen als ambtenaar.

De overheid moet zich aanpassen aan de burger door maatwerk te leveren.

Voorbeeld

We hebben bij uitvoeringsorganisatie X de algemene beginselen van behoorlijke belangenafweging. Dat is een stappenplan om mensen te leren wanneer je wel en niet kunt afwijken van wet- en regelgeving.

Ruimte en rugdekking in het primaire proces om maatwerk te bieden als dat nodig is. Durven afwijken als het individuele geval daarom vraagt.

Legitimeer dat in het eerste contact meer tijd ingeruimd wordt om van de situatie kennis te nemen. Dit vereist ook deskundigheid op het gebied van gesprekstechniek en mediationvaardigheden.

Managers sturen aan op de output, maar zouden veel meer moeten sturen op de kwaliteit van het proces en de oordeelsvorming, het faciliteren van professionals.

Veelal betreft het 'gezond boerenverstand', maar de medewerkers moeten daar ruimte voor krijgen.

Durven authentiek te zijn en een stukje speelruimte creëren om de mens achter de professional te laten zien.

Denk bijvoorbeeld aan het aanleggen van een weg. Daar gaat nu soms 30 jaar overheen. Je zult nooit iedereen tevreden kunnen stellen. Als je het aan de voorkant goed kunt regelen ben je waarschijnlijk eerder klaar dan die 30 jaar. Van twee kanten: de overheid heeft een plan, de burger niet meteen met de hakken in het zand en dit blijven doen. Het vergt iets van inlevingsvermogen van en flexibiliteit bij het bestuur en de burger. Ook als bestuur de burger betrekken en een alternatief aanbieden. Volgens mij staat of valt het procedeergedrag met het, vanuit het bestuursorgaan, aanbieden van een alternatief aan de burger, meedenken met de burger.

Bied na de beslissing een laagdrempelige toegang voor burgers. Nu gaan mensen veel naar sociaal raadslieden, terwijl het eerste contact met het primaire proces zou moeten zijn.

Zet op elke beslissing een contactpersoon met een direct nummer. "U kunt in bezwaar, maar liever eerst bellen."

Als het enigszins kan, tenzij er echt goede redenen zijn, moeten er door de overheid openingen worden geboden om er samen uit te komen. Bij de overheid zie je soms nog dat er wordt vastgehouden aan beleid en dat er precedentwerking geroepen wordt, terwijl daar misschien geen sprake van is.

Voorbeeld

We hadden bij gemeente X twee teams sociale zaken. Het tweede team, Team Vangnet, had mandaat om te kijken hoe het probleem van de burger zo goed mogelijk opgelost kon worden, los van de regels. Dit team is uiteindelijk geïntegreerd in de reguliere afdeling, want het moet een 'way of working' zijn om klachten over sociale regelgeving op een menselijke manier op te lossen.

5. Door helder en persoonlijk te communiceren

Mijn grote strijd is begrijpelijke taal, dat is een onmisbare schakel om dingen te bereiken. Al onze besluiten en brieven in begrijpelijke taal.

Regelgeving moet eerst aangepast worden in begrijpelijke taal en er moet een goede informatievoorziening komen.

We moeten beleid of een regel in begrijpelijke taal schrijven, als we inclusief willen zijn en mensen willen betrekken bij het recht.

Meer vanuit de leefwereld van de burger communiceren en niet vanuit besluiten. Met goede communicatie kun je veel leed voorkomen.

Het begint met een goede communicatie en uitleg. Daarmee vang je mogelijk enkele procedures af.

We moeten de besluiten beter uitleggen.

Betere motivatie van overheidsbeschikkingen: begrijpelijke taal en duidelijke criteria.

Maak goede en duidelijke beslissingen. Niet alleen met vakjargon. Leg de beslissing beter uit aan de klant.

In de gewenste situatie worden besluiten goed uitgelegd, en worden mensen makkelijker even opgebeld. Persoonlijk contact levert meer op.

Zorg dat alle communicatie begrijpelijk is en dat besluiten goed uitgelegd worden. Het is een taak van de overheid om rekening te houden met het doenvermogen van de burger.

Voorbeeld

Mooi voorbeeld is de website van de gemeente X in het geval van verkeerd geparkeerde fietsen. Op deze website hebben ze vanuit het perspectief van de burger beschreven welke argumenten wel hout snijden als het gaat om het maken van bezwaar en welke argumenten niet ter zake doen. Hierdoor neemt het aantal ingediende bezwaren aanzienlijk af.

Je moet rekening houden met doenvermogen. Dat is een taak van de overheid.

Een beschikking zou niet als een verrassing moeten komen. Leg concreet de gevolgen uit. Dat kan bijna niet met alleen een tekst.

Vermeld bij een beslissing niet alleen: “U kunt in bezwaar gaan”, maar ook hoe mensen dat moeten doen en welke hulp ze daarbij zouden kunnen krijgen en van wie.

Je kan wel op een meer burgervriendelijke manier informatie geven. PCMO is hiermee op de goede weg. Er zijn twee dingen van belang: een goed toegankelijke overheid en op een digitale manier veel beter informatie verschaffen over het probleem van de burger. Door structureel betere informatievoorziening aan de burger kun je meer op maat gemaakte voorlichting geven over of procederen zinvol is. Algemene informatie blijkt, uit onderzoek, minder behulpzaam voor mensen die willen weten wat er in hun specifieke situatie geldt.

Hoe beter en ervarener de jurist, des te laagdrempeliger zijn taalgebruik. Goed personeel kost geld. Dus: meer salaris voor de uitvoerende ambtenaren.

Voorbeeld

We zijn nu bezig alle beleidsregels te herschrijven, vanuit het perspectief van de burger. Hierin nemen we mee dat er burgers zijn met een beperkt doenvermogen, bijvoorbeeld omdat ze laaggeletterd zijn, de taal niet spreken, et cetera.

6. Door passende geschiloplossing

Een proces zou een last resort moeten zijn in plaats van de enige optie die je hebt. Er moet een veel rijker palet aan mogelijkheden komen om een conflict te beslechten. Stel je voor dat je in een gewone relatie elke keer naar de rechter zou moeten stappen als je het niet met elkaar eens bent.

Wat ook helpt bij het tegengaan van wantrouwen, is het toepassen van meer maatwerk en op het moment dat er een conflict ontstaat, mediation gesprekken voeren en kijken of je eruit kan komen. Dat zou meer regel dan uitzondering moeten zijn. In de uitvoering met elkaar afpreken om ernaar te streven er met de burger als overheid en semi-overheden uit te komen: het vraagstuk vanuit de klant bekijken. Procederen moet het ultimum remedium zijn.

Voor iedere Nederlander bij gemeenten en andere overheden zouden er triagepunten moeten zijn om integraal naar de meest passende geschiloplossing te zoeken. Er zou dus veel werk gemaakt moeten worden van het centraliseren van loketten met passende geschiloplossing via triage door een team met mensen van verschillende pluimage inclusief psycholoog, jurist, mediator, et cetera. Het triagepunt wordt niet de eigenaar van het conflict, maar helpt om het een zetje te geven in de juiste richting en om te voorkomen dat het onnodig escaleert. Dit zou een mooi vervolg op PCMO zijn. Dan is er organisatorische inbedding van de resultaten van PCMO. PCMO is de bakermat van de gewenste houding en dan sijpelt het wel door. De nieuwe werkwijze via triagepunten helpt de overheid tijd en geld te besparen en werkt in het voordeel van het imago van de overheid. Het kan bijdragen aan het vertrouwen in de relatie tussen overheid en burger.

Er zou meer aandacht moeten zijn voor en geïnvesteerd moeten worden in informele, laagdrempelige en alternatieve vormen van geschiloplossing gericht op er samen uit komen en zo de gang naar de rechter te voorkomen.

Voorbeeld

Wij hebben het Project Toepassen mediationvaardigheden in de praktijk. Dat houdt in dat er bijvoorbeeld altijd contact is met een burger bij een negatief besluit, en dat alle ambtenaren getraind zijn in mediationvaardigheden.

Je moet veel meer proberen samen tot een oplossing te komen. Je moet eerst kijken of je er samen uit kunt komen.

Er is behoefte aan meer en vooral ook eerdere bereidheid bij de overheid om een beslissing te herzien en zo een rechtsgang te voorkomen. Procederen als 'communicatiemodel' is contraproductief en armoedig.

Meer mediation als er een conflict dreigt. Een onafhankelijk persoon als de burger het niet vertrouwt en maatwerk. Ik gun het onszelf dat de overheid er alles aan doet om een procedure te voorkomen.

Voorafgaand aan de gang naar de rechter moet je eerst kijken of er laagdrempeligere geschiloplossing mogelijk is. Mediation is er een van. Bestuursorganen moeten meer het gesprek aangaan, en er samen met de burger proberen uit te komen. In de escalatieladder van bezwaar en beroep moet mediation en ook laagdrempelige geschiloplossing terugkomen.

De overheid moet in persoonlijk contact investeren. De informele aanpak en mediation leveren samen meer op dan een juridische procedure. Die levert wel een uitspraak op, maar vaak geen tevreden burgers en wel hoge maatschappelijk kosten.

Voorbeeld

In gemeente X kost de informele aanpak 4 a 5% minder dan de reguliere aanpak via bezwaar. En dan is er ook nog minder druk op de rechtspraak. Maar het belangrijkste: burgers hebben er baat bij. Bekijk het niet alleen vanuit het geld. De primaire drijfveer was om de dialoog aan te gaan met de burger.

Er zijn andere instrumenten nodig, bijvoorbeeld mediation, om van de handelingsverlegenheid af te komen.

Mediation naast en met andere geschiloplossers. Bijvoorbeeld samen met de rechtspraak in een traject waarbij als het nodig is echte rechtspraak op onderdelen gevraagd kan worden via een uitspraak door de rechter.

Het is heel belangrijk om je financiering en je stelsel in te richten op informele vormen van geschiloplossing. Bekijk het daarbij vanuit de hele keten: meer oplossen aan de voorkant levert een besparing op verderop in de keten.

Van belang is dat die mensen rechtsbescherming krijgen die dat nodig hebben. Dat is van belang voor een goede balans binnen de trias politica en de kernwaarden van de rechtstaat.

Voorbeeld

In gemeente X is ooit een pilot mediation in de bestuursrechtspraak geweest. Daar kwamen soms wel dingen uit, maar men vond ook dat dat lastig was omdat men vastzat in bepaalde regels. Maar met name met maatregelen, waar wel beleidsruimte is, zou mediation een goede oplossing kunnen zijn. Het is toch niet erg om af en toe toe te geven dat je het ook anders kunt zien.

7. Door de bezwaarfase te benutten voor contact, uitleg en heroverweging

In een ideale situatie zouden problemen die in de primaire fase nog niet zijn opgelost in ieder geval in de bezwaarfase moeten worden opgelost. Bij bezwaar zou je dan gelijk de telefoon moeten pakken.

De bezwaarfase zou ruimte moeten bieden voor burgergerichte heroverweging: niet alleen kijken of het besluit juridisch juist is, maar of er misschien nog een beter besluit genomen kan worden dat iets meer recht doet aan de situatie van de burger, zonder daarbij het algemeen belang uit het oog te verliezen.

Je moet in de bezwaarprocedure maatwerk wegens bijzondere omstandigheden nadrukkelijk meenemen. Hoe kun je dit nu het beste opvangen? In een aantal gevallen is de bezwaarprocedure een wezenlijke plek om maatwerk mee te wegen. In het primaire proces is vaak geen plek voor maatwerk omdat mensen hier teveel voor moeten weten. Je moet erop gaan letten dat de dossiers ook in de bezwaarprocedures terechtkomen. Als je daar stappen in wil maken moet je dit in de bezwaarprocedure vormgeven. Het aantal is dan veel kleiner. Hierdoor kan er meer aandacht naar deze dossiers. Je moet daar ook zorgen dat maatwerk daadwerkelijk aan de orde kan komen.

Je moet in de bezwaarprocedure maatwerk wegens bijzondere omstandigheden nadrukkelijk meenemen. Hoe kun je dit nu het beste opvangen? In een aantal gevallen is de bezwaarprocedure een wezenlijke plek om maatwerk mee te wegen.

We moeten een goede voorziening bieden voor bezwaar. Dus op een andere manier met elkaar in gesprek gaan.

Er is behoefte aan meer kwaliteit en menselijke maat in de bezwaarfase. Hiermee worden onnodige beroepen voorkomen. De burger moet zich echt gehoord voelen en het gevoel hebben dat er goed naar de individuele casus is gekeken. Het gebruiken van standaard tekstblokken helpt hier niet aan mee.

Meer oplossingen aan de voorkant. Gebruik de bezwaarfase en voorkom gerechtelijke geschillen. Daar wordt eenieder beter van.

Het is van belang dat het besef er is dat zowel de overheid als de burger rechten, plichten en bewijslasten heeft. Het motiveren van besluiten is het innemen van standpunten over het recht en de feiten. De vraag daarbij is wie moet wat aannemelijk maken in het bestuursrecht. Dat zouden bestuursorganen veel meer als een leidraad moeten nemen. Al in de bezwaarfase. Dit is nog niet altijd erg goed ontwikkeld en dat is spijtig. Er moet nog heel veel gedaan worden om bestuursorganen te doordringen van het besef dat het hierom gaat bij geschilbeslechting: hoe kunnen we een aanvaardbaar resultaat behalen?

De gewenste situatie is dat de mogelijkheden uit de bezwaarprocedure meer benut worden, waardoor je meer probleemoplossend kunt werken.

De bezwaarprocedure in ere herstellen, zoals die ooit bedoeld was. Communiceer hoe die opgevat moet worden, te beginnen met een soepele omgang met termijnen. Ga lankmoediger met de uitgangspunten om. Maak nieuwe gedragsregels hiervoor. Een hobbel hierbij is wel wanneer er sprake is van derdenbelang. Daar zou dan weer anders mee omgegaan moeten worden.

Je zet snellere stappen als je zo snel mogelijk veranderingen probeert aan te brengen in de bezwaarprocedure. Dit kan bijvoorbeeld door het beter gebruiken van digitalisering.

Maak eenvoudig digitaal bezwaar maken en beslissen beschikbaar.

Zet in de commissie bezwaar ook iemand die niet juridisch geschoold is. Bijvoorbeeld bij een ondernemerskwestie iemand van de Kamer van Koophandel of de winkeliersvereniging.

De bezwaarfase zou, meer dan nu het geval is, benut moeten worden voor burgergerichte heroverweging van een probleem dat in de primaire fase niet is opgelost. Dat vraagt om menselijke maat, kwaliteit en mogelijkheden voor maatwerk. Zo kunnen gerechtelijke geschillen voorkomen worden.

Denk na over de verhouding tussen bezwaar, beroep en hoger beroep. Zodat er niet het idee is dat wanneer de ene fase niet slaagt, een andere fase het wel opvangt.

Voorbeeld

In geval van een dwangsom heeft een bezwaar geen schorsende werking op de begunstigingstermijn. Vaak vindt de zitting pas plaats nadat die termijn is verlopen. Dat betekent dat iemand naar de rechter moet voor een voorlopige voorziening. Schors dan gewoon zelf. Neem een verlengingsbesluit als het milieubesluit het toe staat. Dan hoeft iemand geen voorlopige voorziening aan te vragen.

8. Door te investeren in leren

Je moet meer investeren in competenties en gedrag. Hoe meer je op de korte termijn stuurt, hoe minder je op de lange termijn investeert.

We moeten leren van klachten en bezwaren.

Het management van een overheidsinstantie zou alle trends in uitingen van ongenoegen, alle klachten en alle bezwaren moeten bespreken en laten leiden tot een betere dienstverlening. Dat je van al die dingen kunt leren en dat klachten geen bestraffing zijn. Je kunt er lessen uit trekken. Ook als de klacht ongegrond is. Waarom is iemand daar dan zo boos over? Ik wil ambtenaren bewegen tot het gesprek: hoe komt het nu dat u zo boos bent?

Meer onderzoek naar situaties waarvan we weten dat het misgaat. Als er wel processen of procedures zijn, wat kunnen we daarvan leren en hoe kunnen we het omzetten in beleid? Vanuit de situatie van de burger workarounds bedenken. Als je bijvoorbeeld weet dat bepaalde enveloppen niet open worden gemaakt of brieven niet worden gelezen of niet begrepen, dan moet je bedenken dat er iets anders nodig is.

We moeten ook bereiken dat de informatievoorziening tussen wetgever, bestuur en rechter veel beter wordt, zodat terugkerende problemen beter en sneller worden opgepakt.

We kunnen leren van procedures bij de bestuursrechters. Er moet meer aandacht voor de leerlus tussen rechtspraak en uitvoering zijn.

We moeten ook contact hebben met rechtshulpverleners om te horen waar het beter kan. Maak de relatie open. Deel dingen met elkaar. Dat helpt in de praktijk, dit soort afstemmingsmomenten. Minder vanuit de eigen rollen en huisjes naar een vraagstuk kijken.

De leerloop zou ook naar de Tweede Kamer moeten. Bijvoorbeeld directeuren en Kamerleden meenemen naar de rechtbank, zodat de rechter kan uitleggen wat er mis is met een wet of in de uitvoering. Bij de evaluatie van wetten worden rechters en ombudsmannen te weinig betrokken.

Zet de uitvoering aan tafel bij een technische briefing in de Tweede Kamer. Laat ze het gesprek voeren met de politiek, zodat de politiek beter begrijpt hoe het in de praktijk werkt.

De overheid zou meer lessen moeten trekken uit klachten, bezwaar en beroep. Ook beleidsmakers, wetgevers en politiek moeten meer de mogelijkheid krijgen om te leren van ervaringen van rechters, rechtshulpverleners en professionals uit de uitvoering. Een andere manier van werken, vraagt om een andere opleiding en training van professionals en juristen in de uitvoering, bijvoorbeeld meer aandacht voor 'soft skills' en mediationvaardigheden.

Laat de mensen die bezig zijn met de inhoud vanuit de uitvoering en vanuit het ministerie wat vaker met elkaar schakelen. Laat ze hardvochtigheden identificeren en samen kijken wat daaraan gedaan kan worden.

Laat overheidsjuristen meelopen met medewerkers van het Juridisch Loket.

Geschiloplossing van problemen waarbij beide partijen over en weer bereid zouden moeten zijn om elkaar te vinden: dit zou als uitgangspunt van scholing van ambtenaren die gaan procederen, bestuursorganen, nieuwe wethouders, burgermeesters en besturen van zelfstandige bestuursorganen moeten worden genomen.

De conflictvaardigheid van de ambtenaar moet beter. Ook moet er beter conflictmanagement komen en duidelijke regels waarin dit is verankerd.

Zowel het curriculum op universiteiten aanpassen op informele aanpak voor nieuwe lichtingen, als bijscholing van de oude garde in het werk.

Ambtenaren trainen in oplossingsgericht denken en werken.

Een opleiding of cursus voor uitvoeringsorganisaties specifiek gericht op procederen, met oog voor de menselijke maat en maatwerk, zou nuttig zijn.

Het is goed voor ambtenaren als intervisie en een community of practice worden gestimuleerd. Mensen ontwikkelen zich in het werk door dingen te doen en niet enkel door theorie.

Je moet de mens achter de ambtenaar mogen laten zien. Soft skills meer centraal.

Er moet ruimte zijn voor de ontwikkeling van de eigen beroepsopvatting van de jurist, iemand die in samenwerking de publieke waarden in de praktijk brengt.

Iedere jurist zou mediationvaardigheden in handen moeten hebben.

Er is aandacht nodig voor de kwaliteit van de rechtenopleiding. Investeren in vaardigheden, een vak als ethiek. Daar lijkt nu helemaal geen aandacht voor. Als je slecht opgeleide mensen met een laag salaris binnenhaalt dan wordt het nooit wat.

Hoe kan het wel? Wijziging van de houding van de juristen. Dat kun je niet ineens veranderen. Er is wel sprake van een culturele verschuiving door het toeslagenschandaal. Er ontstaat in zekere zin een andere mindset. Bij de vorming en opleiding en training moet hier belangrijke aandacht aan besteed worden. Dit gaat veel tijd kosten. Gelukkig zie ik in de opleidingen wel meer aandacht voor deze materie ontstaan.

Het management moet kwaliteit en professionalisering borgen in organisaties.

Voorbeeld

Er is een theatervoorstelling over hoe mensen met een gemeentelijke uitkering de procedures ervaren. Laat deze voorstelling bijwonen door medewerkers en leidinggevenden van gemeenten en uitvoeringsorganisaties.

B. Alleen procederen als er sprake is van een daadwerkelijk juridisch geschil

In feite zou je moeten willen dat mensen niet eens wíllen procederen. Iedereen zou moeten krijgen waar hij recht op heeft. Goede rechtsbescherming. Daadwerkelijk luisteren naar mensen.

Iedere procedure die de overheid voert, hoort een reden te hebben. Niet procederen om het procederen. Niet procederen om je gelijk te halen, zeker niet door de overheid.

Procederen moet een uitzondering zijn, zowel vanuit de overheid als vanuit de advocatuur.

Procederen is een ultimum remedium. Ook bij irritante burgers die je toch nooit gaat overtuigen.

De gewenste situatie zou wat mij betreft moeten zijn dat de gang naar de rechter alleen wordt ingezet als het echt niet anders kan. Dus als alle andere middelen, zoals mediation of andere vormen van bemiddeling, niet werken.

Alleen procederen als het echt moet. Het utopische beeld. Dan heb je de hele keten nodig. Advocaten en gemachtigden ook. Een open houding van de overheid. We zijn een heel machtig orgaan met bijna onbeperkte middelen.

Je wilt in ieder geval niet hoeven zeggen: “Ga maar in beroep.” Dan moet je eerst alles eraan gedaan hebben om het meest rechtmatige besluit te hebben, en er echt niets meer aan kunnen doen.

Dat onnodig procederen zoveel mogelijk wordt voorkomen door in een vroeg stadium het gesprek aan te gaan en nadere uitleg te geven. Dit om onvrede bij zowel burger als overheid weg te nemen dan wel te voorkomen en de uitvoering van wet- en regelgeving zo min mogelijk te frustreren.

Procederen zou in principe het laatste remedium moeten zijn. De bezwaarfase zou eigenlijk minder gejuridiseerd moeten worden en verplicht naar PCMO ingericht. Dat betekent aandacht voor emotie en voor de gevolgen van besluitvorming, en met oog voor alternatieven. Op deze manier blijft wellicht alleen een echt juridisch geschil over bij de rechter.

Het is verspilling van overheidsgeld om deze procedures te doen. Dat geld zouden we beter aan iets anders kunnen besteden.

Vanuit het oogpunt van de fiscaliteit zou bezwaar en beroep zoveel mogelijk moeten worden voorkomen en dus dienen te worden beperkt tot een echt geschil.

Dat we uitsluitend nog bij de rechter aanlanden als we alleen nog het juridische geschil – een interpretatiekwestie van de wet – over hebben. Niet het conflict dat eronder zit. Dat moet al helemaal zijn afgepeld. Nu zie ik vaak nog hele andere dingen naar voren komen bij de zitting. De rechter moet rechtspreken. De rest hoort het bestuur op te lossen.

Het uitgangspunt zou moeten zijn dat er alleen geprocedeerd wordt bij de rechter wanneer er sprake is van een daadwerkelijk juridisch geschil (wetsinterpretatie) en wanneer alle mogelijkheden voor informele en alternatieve geschilbeslechting zijn uitgeput. En als een procedure onvermijdelijk is, zou deze laagdrempelig, begrijpelijk en zorgvuldig moeten zijn.

Het procederen wil ik niet wegzetten als onnodig, maar geprocedeerd moet er worden voor de dingen die er werkelijk toe doen. Wetsinterpretatie, de rechtsontwikkeling. Maar zelf had ik als rechter ook de ervaring dat het de mensen daar niet om gaat maar dat er problemen onder liggen die de aandacht vragen.

Onbegrip, onduidelijkheid, verdienmodellen zijn zaken die ons gestolen kunnen worden en dan blijft er meer tijd over voor zaken die echt nodig zijn.

Alleen procederen als er een echt juridisch geschil is. Dit betekent dat in het proces daarvoor al veel gedaan is om het geschil op een andere manier op te lossen op een manier die recht doet aan het gevoel van de burger en het geschil dat voorligt. Hierdoor bouw je aan vertrouwen.

De overheid moet alleen procederen wanneer het echt niet anders kan. Procederen kost de overheid en de burger veel tijd en energie. We moeten eerst proberen er met elkaar uit te komen. Maar het is goed dat de mogelijkheid er is, als je ergens niet uitkomt, dat iemand anders er nog eens goed naar kijkt. Dat hoort bij een rechtsstaat. Ideaal krijg je het niet.

Overheden hebben er soms behoefte aan dat er niet wordt geschikt, omdat het gaat om een principiële zaak. Wanneer het gaat om een nieuwe uitleg van de wet moeten we niet schikken maar zeggen: “We maken er een proefprocedure van,” en dat ook zo benoemen. De praktijk heeft er groot belang bij dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt. Je kunt helderheid bieden zonder de wet te veranderen, namelijk geef het voorrang en vraag om wetsuitleg.

Minder procedures bij de bestuursrechter. Als er dan toch geprocedeerd wordt: laagdrempeligheid, toegankelijkheid, begrijpelijkheid.

Zo min mogelijk hoger beroep. En als het toch tot een hoger beroep komt, dan professioneel en zorgvuldig.

En om überhaupt te voorkomen dat er geprocedeerd wordt, zou er veel meer inzicht moeten zijn in de oorzaken van procedures; dashboard van aantallen procedures, oorzaken daarvan, aantal hoger beroepen, doorlooptijd daarvan, et cetera. Dan kun je ook beter sturen op het voorkomen van gerechtelijke procedures.

Het kan nodig zijn om eerst weer te organiseren dat het een bewuste beslissing wordt om te starten of door te gaan met procederen.

Het zou mooi zijn als in de voorfase nog een filter wordt toegevoegd naar de rechtbank: ervaren ongemak zou niet een reden moeten zijn om naar de rechter te gaan. Dat ongemak komt dan voort omdat mensen de overheid niet vertrouwen, of omdat ze niemand te pakken krijgen.

Je moet een rechtszaak niet ingaan met het idee dat je moet winnen.

Het is van belang dat wij, als wij weten dat wij geen gelijk hebben, het beroep intrekken en niet de rechtspraak belasten.

Je kunt als ambtenaar of rechter ruimhartig zijn, als je maar grenzen stelt. Je moet niet alles wegpoetsen. Dat er een klein deel een formele procedure doorloopt, is ook heel goed.

Als er toch geprocedeerd wordt, dan zouden we beter moeten luisteren naar de burger en uitgaan van het goede: een foutje maakt nog geen fraudeur.

Geef de rechter wat meer ruimte om inhoudelijk te toetsen binnen het bestuursrecht. Anders krijg je hem weer terug en begint alles weer opnieuw.

De ideale situatie als het toch tot een procedure komt: een gelijkwaardige positie tussen burger en overheid, waarbij de rechter voldoende instrumenten, middelen en tijd heeft om eventuele ongelijkwaardigheid te compenseren. Meer gelijkwaardigheid tussen burger en overheid zodat de burger zich serieuzer genomen voelt en daarmee acceptatie van besluiten wordt vergroot.

Toegang tot het recht is een groot goed. Maar misschien moet je soms stappen over kunnen slaan. Of niet al te makkelijk weer opnieuw kunnen beginnen.

Er zou verplichte procesvertegenwoordiging moeten zijn bij de Hoge Raad. Zonder dat hebben burgers nauwelijks kans. De cassatiefase voor een burger zonder rechtsbijstand is een dooie mus.

De rechtspraak moet meer aan transparantie doen. We publiceren te weinig. Dat komt ook door een gebrek aan capaciteit. Het zou goed zijn als we alle uitspraken publiceren. Met een goede tool om daar informatie uit te halen en kansen in te schatten als je een zaak wil starten.

Misbruik van procesrecht zou een leerstuk moeten zijn dat ook weleens toegepast wordt op de overheid.

De komende jaren is personeelsschaarste absoluut en geldschaarste relatief. We kunnen het ons niet meer permitteren om zo door te gaan. We kunnen het ons maatschappelijk niet meer permitteren om zoveel schaarse capaciteit aan zoveel onzin te besteden. Het is pure decadentie. Er zijn zoveel andere echte problemen die tijd en aandacht vragen in plaats van onzinprocedures die uiteindelijk tot schikkingen leiden. Voor de belastingbetaler is het ook niet te verkopen dat je geld uitgeeft aan onzin. Voor de overheid is het ook niet goed om steeds in die vlek te blijven wrijven, en voor burgers biedt het geen oplossing en houdt het ze alleen maar vast in een conflictsituatie.

C. Zorgen voor (procedurele) rechtvaardigheid

Zorg voor procedurele rechtvaardigheid: de burger moet zich gehoord voelen.

Het gevoel van procedurele rechtvaardigheid is belangrijk. Ben ik genoeg gehoord? Anders blijf je de burger tegen een overheidsorganisatie.

Burgers zijn meer tevreden als je samen tot een oplossing komt, als de burger zich meer gehoord voelt. Dat draagt ook bij aan het rechtvaardigheidsgevoel.

De inwoner moet zich gehoord en serieus genomen voelen.

Neem burgers meer mee in de besluitvorming, zowel procedureel als inhoudelijk. Dan kan de burger het niet eens zijn met het besluit, maar is er in ieder geval duidelijkheid omtrent de afweging van belangen.

Burgers moeten procesrechtvaardigheid ervaren en het gevoel hebben dat er zorgvuldig naar hun probleem gekeken is.

Procedurele rechtvaardigheid is heel belangrijk. Zeker als een burger zijn zin niet krijgt.

De gewenste situatie is een waarbij de burger meer tevreden is over de procedure, en waarbij de doelen van het bestuursorgaan tegelijk niet uit het oog verloren worden. Het einddoel is een rechtvaardige samenleving.

Je zou moeten stimuleren dat burgers weer meer in de rechtszaal komen en niet de gemachtigden. Burgers kunnen hun situatie veel beter uitleggen en vertellen wat het probleem is en zien dan ook dat rechters, echte mensen, bezig zijn met hun probleem. Uiteindelijk is het belangrijk dat de burger de rechter ziet. Dat is goed voor het vertrouwen in de rechtspraak. Je moet het griffiegeld dan ook laag houden, al is het dat nu al voor burgers.

De belangrijkste drijfveer om verbeteringen te bewerkstelligen is het thema 'vertrouwen in de overheid'. Afbrokkelend vertrouwen heeft maatschappelijk een negatief effect. Daarom is de gewenste situatie een situatie waarbij de burger de overtuiging heeft dat de besluitvorming zowel inhoudelijk als procedureel rechtvaardig is verlopen. Daarmee wordt acceptatie op de beslissing bereikt, zonder de impuls om de kwestie voor de rechter uit te vechten.

Het is belangrijk dat de burger zich gehoord voelt en procedurele rechtvaardigheid ervaart.

D. Met wederzijds vertrouwen als uitgangspunt en doel

Dit zouden we allemaal moeten willen omdat de overheid daardoor effectiever, rechtvaardiger, beter en goedkoper kan werken en dat is weer nodig voor het vertrouwen van de burger in de overheid.

Er is iets fout gegaan. De burgers zouden vertrouwen moeten hebben in het bestuur.

Waarom moeten we het anders doen? Om het vertrouwen van burgers in de overheid.

We moeten het vertrouwen van de burger in de overheid herwinnen.

Het vertrouwen in de overheid moet echt omhoog, om antidemocratische tendensen tijdig een halt toe te kunnen roepen.

Dat het vertrouwen van twee kanten komt en dus hersteld wordt in alle overheidslagen, Rijk, provincies, gemeentelijk, waterschappen.

Werk aan het vertrouwen in de overheid: we zijn er voor u.

Meer als één overheid functioneren om vertrouwen te brengen in de overheid.

Een gewenste situatie is ook dat overheden meer armslag krijgen om zich in te zetten om het vertrouwen van de burger in de overheid te kunnen vergroten. Ik merk in mijn eigen organisatie dat die wens er wel is en dat hiervoor aandacht is, maar dat er te weinig capaciteit en middelen zijn om ons hier structureel mee bezig te houden. Te veel zijn we bezig met brandjes blussen en de 'rijdende trein' in beweging houden.

De black box moet weg. Zeker als de overheid algoritmes gaat gebruiken, dus echt een procedure waar geen mens aan te pas komt, dan is er meer transparantie nodig over de manier waarop het systeem z'n beslissing maakt.

Ga veel meer uit van vertrouwen in plaats van verantwoorden. Vertrouw ook de professionaliteit van de ambtenaar.

Nu lijkt het alsof de overheid uitgaat van 'fraude tenzij'. Ik pleit voor 'vertrouwen tenzij'. Natuurlijk is het wel van belang om je verstand te gebruiken en kritisch te blijven kijken.

De gewenste situatie is dat overheden uitgaan van vertrouwen. Een schrijnend voorbeeld: ouders met zwaar gehandicapte of chronisch zieke kinderen moeten dit elk jaar opnieuw bewijzen. Het kan allemaal veel simpeler.

Het vertrouwen van de burger in de overheid moet hersteld worden. De basis van de relatie tussen burger en overheid zou wederzijds vertrouwen moeten zijn.

Bijlage A. Overzicht van invalshoeken en organisaties van geconsulteerde stakeholders

Wij hebben voor deze bloemlezing gesproken met mensen die vanuit onderstaande perspectieven op het vraagstuk hebben gereageerd. Hun uitspraken zijn gedaan op persoonlijke titel, vanuit hun eigen ervaringen, kennis en visie en hoeven daarom niet overeen te komen met formele standpunten van de organisaties waar zij werkzaam zijn.

Burger/rechtzoekende

Cliëntenraden
Cliëntenraad gemeente Purmerend
Participatieraad gemeente Amsterdam
Landelijke Cliëntenraad
Cliëntenraad SVB

Bewindvoerders/curatoren/cliëntondersteuners
Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Bewindvoerders
Stichting MEE

Ombudsman/ombudswerk
Gemeentelijke ombudsman Den Haag
Ombudsman Metropool Amsterdam
Nationale ombudsman

Bestuursorganen

Uitvoeringsorganisaties Rijksoverheid
Belastingdienst
CAK
CBR
CJIB
CVOM
DUO
IND
SVB
UWV

Provincies
Zeeland

Waterschappen
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
Waterschap Noorderzijlvest
Waterschap Vallei en Veluwe
Unie van Waterschappen

Gemeenten
Gemeente Amsterdam
Gemeente Den Haag
Gemeente Rotterdam
Gemeente Tilburg
Gemeente Utrecht

Overige bestuursorganen
Omgevingsdienst
Raad voor Rechtsbijstand

Rechtspraak

Rechtbank Overijssel
Gerechtshof Amsterdam
Centrale Raad van Beroep
Hoge Raad
Raad van State

Juridische bijstand/procesvertegenwoordigers

Diverse advocaten en rechtsbijstandsverleners
het Juridisch Loket
NOvA
Pels Rijcken/Landsadvocaat
Sociaal Werk Nederland
Verbond van Verzekeraars
Twee no cure no pay-bureaus

Wetenschap

Hogeschool van Amsterdam
Universiteit Groningen
Universiteit Leiden
Universiteit Maastricht
Universiteit Tilburg
TNO
Radboud Universiteit
Zes onafhankelijke onderzoekers

Beleid en wetgeving

Ministerie van Binnenlandse Zaken, PCMO en CZW
Ministerie van EZK
Ministerie van Financiën, Belastingdienst
Ministerie van JenV, Directie Rechtsbestel en DWJZ
Ministerie van SZW
Ministerie van VWS

Alternatieve geschiloplossing/mediation

MfN, Mediatorsfederatie Nederland
NMv, Nederlandse Mediatorsvereniging
VMO, Vereniging Mediators Overheid

Netwerken en verenigingen

Divosa
Mens Centraal
Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
Programma Werk aan Uitvoering
Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vereniging van Gemeentesecretarissen

Politiek

Twee landelijke politici

Media

Drie vertegenwoordigers van de geschreven pers

Overige organisaties

Regeringscommissaris Informatiehuishouding van de Nederlandse overheid
College voor de Rechten van de Mens
Instituut voor Publieke Waarden

Bijlage B. Overzicht van gebruikte afkortingen

Abbb	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AOW	Algemene Ouderdomswet
Wet AROB	Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voorganger Awb)
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
CAK	Stichting Centraal Administratie Kantoor AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten)
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
College van B&W	College van burgemeester en wethouders
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CVOM	Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
FSV (Belastingdienst)	Fraude Signalering Voorziening
HBO	Hoger beroepsonderwijs
IND	Immigratie- en naturalisatiedienst
MBO'er(s)	Student(en) Middelbaar beroepsonderwijs
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
PCMO	Passend Contact met de Overheid
PGB	Persoonsgebonden budget
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RvS	Raad van State
SVB	Sociale Verzekeringsbank
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VOW-regeling	Vertrokken onbekend waarheen
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wajong-uitkering	Uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo(-aanvraag)	(Aanvraag op grond van de) Wet maatschappelijke ondersteuning
Wob-verzoeken	Verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur
WOZ-waarde	Waarde onroerende zaak op grond van de Wet waardering onroerende zaken
Wrb	Wet op de rechtsbijstand
Wro(-aanvraag)	(Aanvraag op grond van de) Wet ruimtelijke ordening.

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Justitie en Veiligheid

www.rijksoverheid.nl/ministeries/
ministerie-van-justitie-en-veiligheid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Oktober 2022