Ministerie van Justitie en Veiligheid

“Gevangen in procedures”

Een schematische weergave van problemen en oorzaken bij onnodige procedures tussen burger en overheid en het procedeergedrag van de overheid

Inhoudsopgave

Wat is de aard van deze rapportage? 3

Problemen en oorzaken bij (onnodige) procedures tussen burger en overheid in het bestuursrecht 6

Actie-reactiepatronen tussen burgers en overheid 11

De Awb sluit onvoldoende aan op de huidige praktijk 22

De wet- en regelgeving zelf draagt bij aan conflicten tussen burger en overheid en werkt procederen in de hand 29

De juridische focus van de overheid staat laagdrempelige en tijdige probleemoplossing in de weg 39

De communicatie door de overheid naar de burger is niet gericht op wederzijds begrip 48

De machtsongelijkheid tussen overheid en burger in het bestuursrecht kan onnodig disproportioneel uitpakken 53

De mogelijkheid voor uitvoerend ambtenaren om conflicten te voorkomen en het probleem van de burger op te lossen wordt belemmerd 60

De overheid sluit onvoldoende aan 80

bij het doenvermogen en de zelfredzaamheid van de burger 80

Probleemversterkers 85

Wat is de aard van deze rapportage?

Voor u ligt een probleem- en oorzakenanalyse over het ontstaan van onnodige procedures tussen burger en overheid in het bestuursrecht en over het procedeergedrag van de overheid.

We zijn gestart vanuit de hypothese dat bestuursorganen zoals gemeenten en uitvoerings-organisaties er nog onvoldoende in slagen om geschillen en escalatie van geschillen met burgers te voorkomen en daarmee om onnodige procedures binnen het bestuursrecht te vermijden. En dat zij, daar waar een procedure onvermijdbaar is, in hun rollen als beslisser, verweerder en eiser niet altijd burgergericht en de-escalerend handelen. Dat is belastend voor de burger, de professional en het rechtssysteem. Bovendien tast het het vertrouwen van de burger in de overheid aan, wat op zijn beurt de democratische rechtsstaat kan ondermijnen. [1]

Onnodige procedures binnen het bestuursrecht zijn procedures die door een andere manier van handelen door de overheid voorkomen hadden kunnen worden. Dit kan zien op de manier waarop een burger benaderd wordt door de overheid en op procedurele rechtvaardigheid, maar ook op het onvoldoende onderkennen van het daadwerkelijke probleem waarmee een burger bij de overheid komt of de impact van een besluit op iemands persoonlijke situatie. Ook kan er sprake zijn van wetgeving die geschillen in de hand werkt.

De probleem- en oorzakenanalyse geeft inzicht in het oorzakelijk complex van factoren die bijdragen aan het ontstaan van dergelijke onnodige procedures. Het is een volgende stap in het project Procedeergedrag overheid van het deelprogramma Burgergerichte overheid, waarvan de bloemlezing 'Een beschikkingenfabriek' de eerste opbrengst was.

De probleem- en oorzalenanalyse is gebaseerd op zowel de citaten over problemen en oorzaken uit de bloemlezing, als de inbreng die we van stakeholders hebben gekregen bij het reflecteren hierop.

Net als de bloemlezing staat ook dit document niet op zichzelf, maar vormt het, samen met het nog te verschijnen feitenrelaas, waarin relevante feiten en cijfers zijn opgenomen, de basis voor de volgende stap: het opstellen van een visiedocument en een doelenboom. Meer informatie over de methodiek van opgavegericht werken en de stappen in de aanpak kunt u lezen in de bloemlezing.

1. Focus op problemen en oorzaken, niet op wat al goed gaat

Binnen de methodiek van opgavegericht werken wordt allereerst een goed beeld gecreëerd van de problematiek en achterliggende oorzaken, om zo een stevige analytische basis te hebben voor het bepalen van interventies. In de consultatiegesprekken die we hiertoe hebben gevoerd, zijn de stakeholders dan ook bevraagd over problemen ten aanzien van procedures tussen burger en overheid in het bestuursrecht en het procedeer-gedrag van de overheid, én de oorzaken die volgens hen hieraan ten grondslag liggen. Dit document is een vertaling hiervan in probleem- en oorzakenschema's.

Door deze focus op problemen en oorzaken zou het beeld kunnen ontstaan dat er niets goed gaat. Natuurlijk is dit niet het geval. Veel gaat al goed. Er worden al vele procedures vermeden of informeel en vroegtijdig beslecht door andere werkwijzen, informeel contact en een meer burgergerichte werkhouding of ruimte voor maatwerk in (de toepassing van) wet- en regelgeving. Dit document gaat hier echter niet over. Om de problematiek zoals verwoord door de geconsulteerden zo zuiver mogelijk weer te geven, is ervoor gekozen om de bewoordingen van de geconsulteerden niet te wijzigen of te nuanceren.

De ervaring leert dat in een kwalitatief goede analyse van het probleem zeker 80% van de oplossing besloten zit. Het is dus de moeite waard om voor nu te focussen op daar waar het niet goed gaat, zodat we daaruit af kunnen leiden waar verbeteringen nodig en mogelijk zijn. Meer over de functie van probleem- en oorzakenschema's leest u in het volgende hoofdstuk.

2. Focus op gehele bestuursrechtketen

Voor de probleem- en oorzakenanalyse hebben we ons 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 bestuurs-orgaan. Daarmee is er sprake van een (potentieel) geschil. Door veel stakeholders is echter uitgebreid ingegaan op het belang van de kwaliteit van het primaire proces voor het voorkomen van onnodige procedures. Daarmee beslaat de scope van de probleem-verdieping de gehele keten van het bestuursrecht, dus vanaf de eerste aanvraag of primaire beschikking tot en met de uitspraak op een eventueel hoger beroep.

1 In het feiten- en cijferrelaas volgt een nadere onderbouwing voor deze hypothese.

Wat is een probleem- en oorzakenschema en welke staan in deze rapportage?

Een probleem- en oorzakenschema is een schematische weergave van een oorzakelijk complex achter een probleem. In dit geval hebben we te maken met de problematiek rond het procedeergedrag van de overheid in het bestuursrecht en de relatie met onnodige procedures. Problemen zijn er niet zomaar, daar liggen oorzaken onder. De schema's in dit boekje vormen met elkaar een weergave van het complex van problemen en oorzaken.

Waartoe dient het?

Een probleem- en oorzakenschema is als het ware een röntgenfoto van de problematiek. Die röntgenfoto stelt bestuurders in staat af te wegen op welk niveau in het schema interventies nuttig en noodzakelijk zijn en geeft onderbouwing aan de te maken keuzes. Een probleem- en oorzakenschema is dus (a) een schema dat in alle duidelijkheid aangeeft dat er inderdaad iets loos is, en dat daarmee voorkomt dat wij als overheid de kop in het zand kan steken, en (b) een bestuurlijk instrument om te bepalen en aan te geven op welk gebied er ingegrepen zal worden.

Waar komt de tekst in de schema's vandaan?

Zowel de schema's als de toelichtende teksten zijn een geabstraheerde weergave van alle citaten die zijn verkregen in de consultatieronde en de verbanden daartussen. Dat betekent dat de basis gelegen is in de opvattingen, kennis en ervaringen van de stakeholders die wij geconsulteerd hebben en die vanuit verschillende invalshoeken op het vraagstuk gereflecteerd hebben.

Het opstellen van een probleem- en oorzakenanalyse is een soort puzzel. Met alle citaten in de hand hebben we verbanden geïdentificeerd en verschillende mogelijkheden voor ordening uitgeprobeerd. Een eerste versie van het probleem- en oorzakenschema hebben we voor commentaar voorgelegd aan de stakeholders die deel hebben genomen aan de consultatie en overige betrokkenen. Dat heeft geleid tot enkele aanpassingen. Uiteindelijk zijn we gekomen tot de schema's zoals die in dit boekje terug te vinden zijn.

Wanneer men werkt met letterlijke input van geraadpleegde personen is het niet altijd even gemakkelijk om oorzaak-gevolgrelaties tussen de citaten helder te maken. De zinnen sluiten namelijk niet altijd even logisch op elkaar aan. Maar liever dicht bij de input van de sleutelfiguren blijven, dan zelfverzonnen oorzakenanalyses maken.

Dit laat altijd een bepaalde marge voor discussie. Sommige uitspraken zouden bijvoorbeeld op meerdere plekken kunnen staan. Desalniettemin leggen de schema's wel de kern van de problematiek bloot en geven ze inzicht in de verschillende terreinen waar aangrijpingspunten liggen voor verandering. En juist in dit overkoepelende beeld dat de veelomvattendheid van het probleem laat zien, ligt de meerwaarde van deze analyse.

Na elk schema volgen de achterliggende citaten uit de bloemlezing 'Een beschikkingenfabriek' die aan dat schema ten grondslag liggen.

Hoe leest u de schema's?

Een probleem- en oorzakenschema is in de meeste gevallen van onder naar boven opgebouwd van dieperliggende oorzaken naar uiteindelijke symptomen. Een probleem- en oorzakenschema leest u daarom in beginsel van onder naar boven, omdat de diepst liggende oorzaken onderaan staan. Soms is er niet sprake van een duidelijk oorzakelijk verband maar wel van een inhoudelijke samenhang. In dat geval is het schema niet van onder naar boven opgebouwd maar bevat het losse elementen die elkaar inhoudelijk raken.

Waar zitten welke aangrijpingspunten voor verbetering?

Zoals gezegd kunnen de schema's een functie vervullen bij het kiezen van aangrijpingspunten voor oplossingsrichtingen. Daarbij geldt dat maatregelen die oorzaken onderin de schema's elimineren, het meest effectief en duurzaam zullen zijn. Naarmate men lager in het schema intervenieert, komt men immers dichter bij de dieperliggende, fundamentele oorzaken. Acties gericht op problemen die ergens bovenin de schema's staan, hebben veel meer het karakter van symptoombestrijding.

Het is echter niet altijd haalbaar om diep in te grijpen in het oorzakelijk complex. Op de diepst liggende lagen is de kans groter dat men oorzaken aantreft die ofwel niet meer hersteld kunnen worden, ofwel zoveel kosten om aan te pakken dat de baten daar niet tegen

opwegen. Daar vindt (politieke) haalbaarheid haar ondergrens. In zulke gevallen is het soms onvermijdelijk om meer aan de kant van symptoombestrijding te gaan zitten. Het streven moet natuurlijk wel steeds zijn om zo diep als mogelijk in te grijpen, omdat daar het fundamentele en principiële werk ligt.

De schema's laten zien dat de sleutel tot verandering in handen van zeer veel verschillende actoren binnen en buiten de overheid ligt.

Welke schema's treft u aan in dit boekje?

Het eerste schema, *Onnodige procedures in het bestuursrecht*, is een overzichtsschema van de problematiek. Het toont de diverse probleemvelden die in de problematiek van het procedeergedrag een rol spelen.

Daarna volgt een aantal schema's die inzoomen op die diverse probleemvelden. Achtereenvolgens komen aan bod:
- drie belangrijke actie-reactiepatronen;
- bollen met probleemgebieden in de systeemwereld;
- bol met probleemgebied in de leefwereld;
- drie probleemversterkers.

In dit rapport staan de schema's steeds op de rechter bladzijde; de toelichtende tekst bevindt zich op de linker bladzijde. Na elk schema vindt u de citaten waarop de analyse is gebaseerd.

Problemen en oorzaken

bij (onnodige) procedures tussen burger en overheid in het bestuursrecht

Het eerste schema is een overzichtsplaat van de gehele problematiek rondom het procedeergedrag van de overheid in het bestuursrecht.

De kern van het probleem: wrijving tussen leefwereld en systeemwereld

De kern van het probleem ligt besloten in het midden van de plaat: er is sprake van wrijving tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van de overheid. De burger komt vanuit zijn leefwereld met een vraag of probleem bij de overheid, en de overheid reageert hierop volgens de regels van de systeemwereld waarnaar zij is ingericht. De systeemwereld is ingericht op beheersbaarheid en het volgen van regels en vaste procedures, en dat kan conflicteren met ervaren problemen in de leefwereld. Burgers voelen zich door de overheid niet altijd gehoord, gezien en begrepen. Deze wrijving is niet van de een op de andere dag ontstaan, maar kent een lange geschiedenis met vele oorzaken, waarvan een deel in deze probleem- en oorzakenanalyse aan de orde komt.

De leefwereld is steeds diverser geworden en de systeemwereld steeds complexer. Het lukt de overheid onvoldoende om aan te sluiten bij de behoeften en problemen in de leefwereld.

In die wrijving tussen leefwereld en systeemwereld zijn drie belangrijke actie-reactiepatronen ontstaan die een cumulatief negatief effect sorteren in de interactie tussen overheid en burgers: de spanning tussen het individueel belang en het algemeen belang, het toernooigedrag van de overheid dat uitlokt dat burgers de overheid gaan zien als tegenstander, en de disbalans tussen wantrouwen en vertrouwen in elkaar.

Waar schuurt het concreet?

In de overzichtsplaat staan bollen, zowel aan de kant van de leefwereld als aan de kant van de systeemwereld. De bollen zijn de probleemgebieden waar de leefwereld en systeemwereld concreet schuren in het bestuursrecht. In de leefwereld is dat de bol “De overheid sluit onvoldoende aan bij (beperkt) doenvermogen en zelfredzaamheid van de burger”. Aan de kant van de systeemwereld zijn dat achtereenvolgens:

- De Awb sluit onvoldoende aan op de huidige praktijk.
- De wet- en regelgeving zelf draagt bij aan conflicten tussen burger en overheid en werkt procederen in de hand.
- De juridische focus van de overheid staat laagdrempelige en tijdige probleemoplossing in de weg.
- De communicatie door de overheid naar de burger is niet gericht op wederzijds begrip.
- De machtsongelijkheid tussen overheid en burger in het bestuursrecht kan onnodig disproportioneel uitpakken.
- De mogelijkheid voor uitvoerend ambtenaren om conflicten te voorkomen en het probleem van de burger op te lossen wordt belemmerd.

In het vervolg van dit boekje wordt op elk van deze bollen nader ingezoomd en gekeken naar het achterliggende oorzakelijke complex.

Probleemversterkers, de paarse spotjes

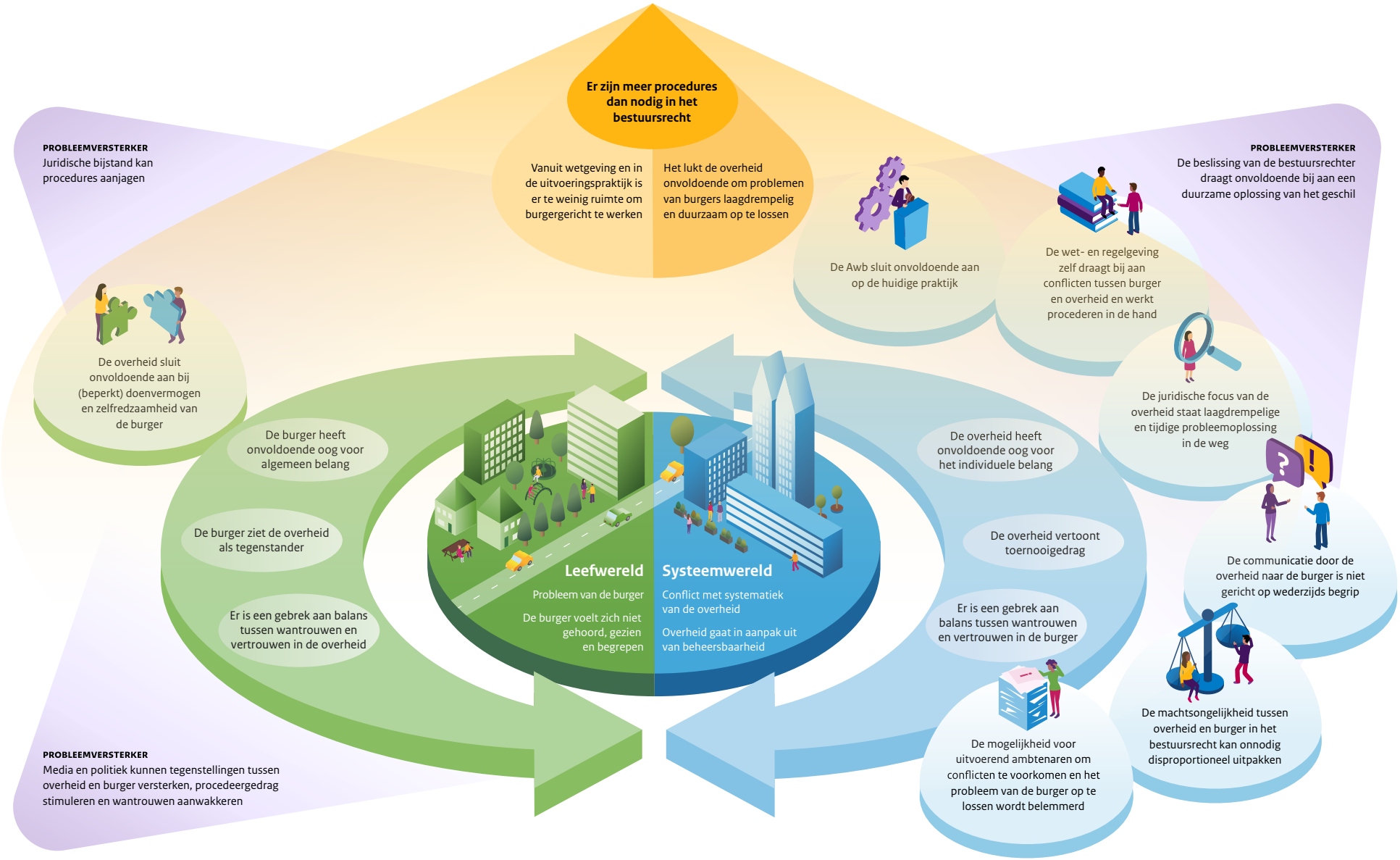
De problemen die in de bollen zijn aangegeven, kunnen nog eens versterkt worden door een drietal krachtvelden die elk op hun eigen wijze bijdragen aan de problematiek:

- Juridische bijstand kan procedures aanjagen.
- Media en politiek kunnen tegenstellingen tussen overheid en burgers versterken, procedeergedrag stimuleren en wantrouwen aanwakkeren.
- De beslissing van de bestuursrechter draagt onvoldoende bij aan een duurzame oplossing van het geschil.

Ook hierop wordt later in dit boekje meer uitgebreid ingegaan.

Het supersymptoom, in de gele spot bovenin

De wrijving tussen de leefwereld en systeemwereld, de actie-reactiepatronen tussen overheid en burgers, het schuren binnen de problematiek in de bollen en de probleemversterkers dragen er allemaal aan bij dat er te weinig ruimte is vanuit wetgeving en in de uitvoeringspraktijk om burgergericht te werken, waardoor het de overheid onvoldoende lukt om problemen van burgers laagdrempelig en duurzaam op te lossen. Dit alles tezamen leidt tot het ‘supersymptoom’ dat er in het bestuursrecht meer procedures zijn dan nodig.



GEVANGEN IN PROCEDURES – EEN SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN PROBLEMEN EN OORZAKEN BIJ ONNODIGE PROCEDURES TUSSEN BURGER EN OVERHEID EN HET PROCEDEERGEDRAG VAN DE OVERHEID

Citaten

Er is een kloof tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van de overheid

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 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.

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

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.

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

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

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.

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.”

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.

Mensen met een beperking moeten elke keer opnieuw een procedure starten voor (dezelfde) zorg en ook telkens weer aantonen dat de beperking blijvend is.

De burger voelt zich niet gehoord, gezien en begrepen

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

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.

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.

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.

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

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 socialesectorwoningen, 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.

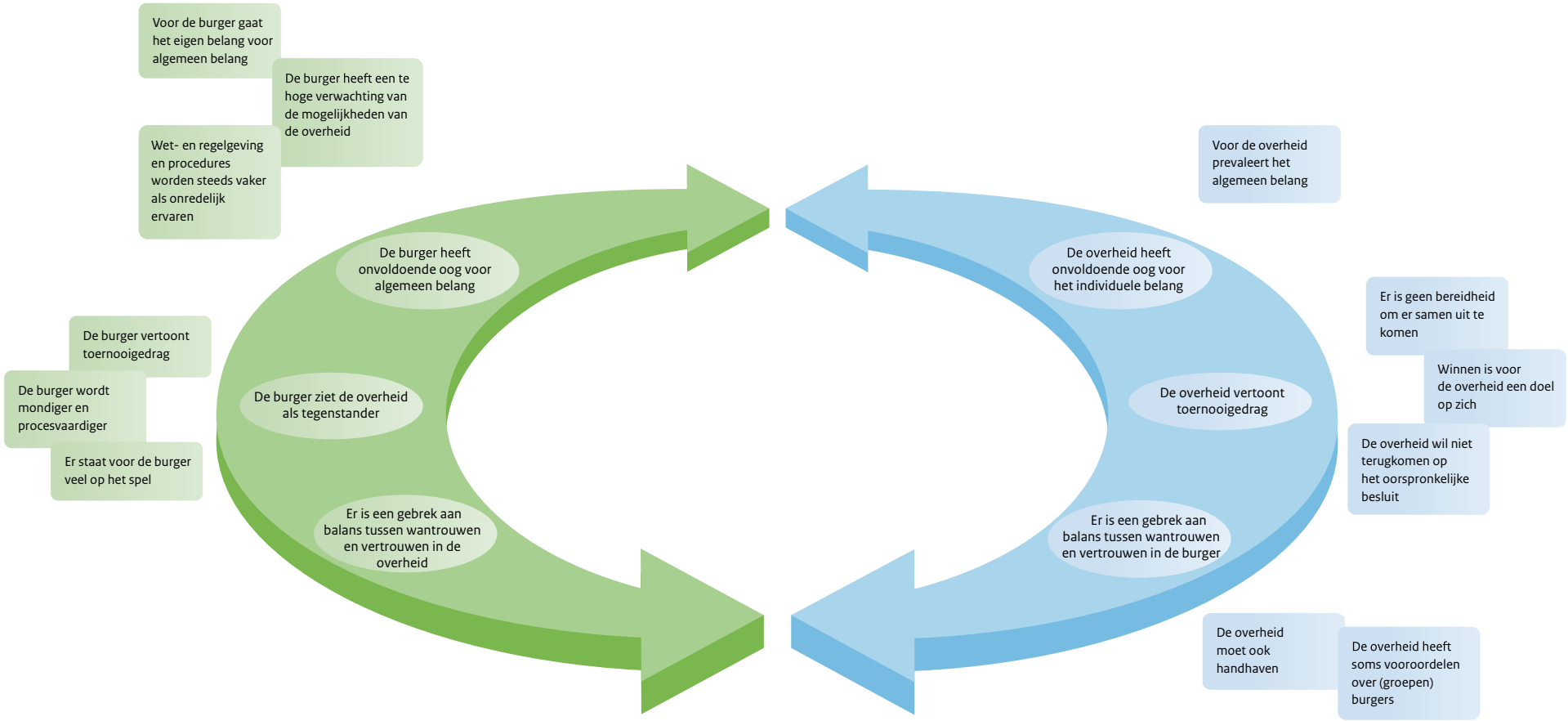
De mondigheid van burgers in combinatie met een verarmd contact is escalerend. Daarmee hangt samen dat in die verarming van het contact de burger zich ook in een aantal gevallen minder gezien en gehoord voelt. In een gesprek met een callcenter wordt gevraagd zo snel mogelijk ‘to the point’ te komen en 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.

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.”

Actie-reactiepatronen tussen burgers en overheid

Dit schema laat de wisselwerking zien tussen het gedrag van de overheid en van de burger, die een versterkend effect hebben op elkaar en de wrijving tussen leefwereld en systeemwereld versterken:

1. *De overheid heeft onvoldoende oog voor het individuele belang van de burger en de burger heeft onvoldoende oog voor het algemeen belang*.
   In de rolopvatting van de overheid prevaleert het algemeen belang. Voor de burger gaat het eigen belang vaak voor op het algemeen belang. Daarnaast worden wet- en regelgeving en procedures steeds vaker als onredelijk ervaren, maar ook heeft de burger een te hoge verwachting van de mogelijkheden van de overheid.
   Naarmate individuele belangen diverser zijn, zullen steeds minder mensen zich herkennen in wetgeving en beleid dat is geformuleerd vanuit het algemeen belang. Hierdoor lijken algemeen en individueel belang steeds meer uit elkaar te gaan lopen, en ontstaan situaties waarin (groepen) burgers onevenredig getroffen worden door wetgeving en beleid dat vanuit het oogpunt van het algemeen belang redelijk lijkt. Ook kan de overheid te maken krijgen met situaties waarin verschillende individuele belangen (en soms ook het algemeen belang) met elkaar botsen, zoals binnen het omgevingsrecht regelmatig gebeurt.
2. *De overheid vertoont toernooigedrag en de burger ziet de overheid als tegenstander*.
   Het winnen lijkt voor de overheid in bestuursrechtelijke procedures vaak een doel op zich. Daarmee verdwijnt de bereidheid om er samen uit te komen. Ook wil de overheid niet graag terugkomen op hetoorspronkelijke besluit. Ze gaat liever de strijd aan. De burger is de overheid mede daardoor als tegenstander gaan zien. Er staat immers veel op het spel voor de burger. Ook is (een deel van) de burger(s) mondiger en procesvaardiger geworden. Daarnaast kan de burger zelf ook toernooigedrag vertonen en uit wrok of frustratie blijven procederen.
3. *Er is een gebrek aan balans tussen wantrouwen en vertrouwen in de burger, maar ook een gebrek aan balans tussen wantrouwen en vertrouwen in de overheid*.
   De overheid heeft een handhavingstaak die met zich meebrengt dat niet elke situatie zonder meer vertrouwd kan worden, maar deze beoordeling moet niet plaatsvinden op basis van vooroordelen of doorgeschoten wantrouwen. Dit lijkt tegenwoordig soms wel het geval te zijn. Omgekeerd zijn ook burgers de overheid in toenemende mate gaan wantrouwen. Dit leidt soms tot procedures die uitsluitend zijn ingegeven door wantrouwen in het handelen van de overheid. Geconsulteerden spreken hun zorg over dit wederzijds wantrouwen uit, omdat het grote maatschappelijke consequenties kan hebben.


Voor de burger gaat het eigen belang voor algemeen belang
De burger heeft een te hoge verwachting van de mogelijkheden van de overheid
Wet- en regelgeving en procedures worden steeds vaker als onredelijk ervaren
De burger heeft onvoldoende oog voor algemeen belang
De burger vertoont toernooigedrag
De burger wordt mondiger en procesvaardiger
De burger ziet de overheid als tegenstander
Er staat voor de burger veel op het spel
Er is een gebrek aan balans tussen wantrouwen en vertrouwen in de overheid
Voor de overheid prevaleert het algemeen belang
De overheid heeft onvoldoende oog voor het individuele belang
Er is geen bereidheid om er samen uit te komen
Winnen is voor de overheid een doel op zich
De overheid vertoont toernooigedrag
De overheid wil niet terugkomen op het oorspronkelijke besluit
Er is een gebrek aan balans tussen wantrouwen en vertrouwen in de burger
De overheid moet ook handhaven
De overheid heeft soms vooroordelen over (groepen) burgers

Citaten

De overheid heeft onvoldoende oog voor het individuele belang

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.

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?

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.

Voor de overheid prevaleert het algemeen belang

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

Soms moet je als overheid wel degelijk een knoop doorhakken en een keuze maken in het algemeen belang.

Het uit de weg gaan van conflicten mag niet het algemeen belang tekort doen.

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.

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 burger heeft onvoldoende oog voor het algemeen belang

Voor de burger gaat het eigen belang voor algemeen 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.

In de praktijk zie ik vaak dat er wordt gedacht: ik snap de regel wel, goed dat ie er is, alleen niet voor mij.

De burger heeft een te hoge verwachting van de mogelijkheden van de overheid

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.

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

Wet- en regelgeving en procedures worden steeds vaker als onredelijk ervaren

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

Een heldere regel wordt niet meer geaccepteerd. Ook al heeft de hoogste rechter zich erover uitgelaten, dan wordt er toch nog doorgeprocedeerd. De acceptatie van de regels is minder geworden.

Het gezag van de wetgever is minder geworden.

De overheid vertoont toernooigedrag

Er is geen bereidheid om er samen uit te komen

De cultuur in het algemeen is mede oorzaak 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.

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.

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 ernaartoe 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.

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.

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.

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

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.

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.

Van procederen zijn er te veel 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.

Winnen is voor de overheid een doel op zich

De overheid schiet eerst en stelt daarna vragen.

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

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.

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.

De machtsongelijkheid tussen de overheid en de burger in combinatie met de ‘willen winnen’-mentaliteit 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.

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

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.

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.

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.

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

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 bureau gaan ze aanzienlijk strenger zijn op procedurele eisen en gaan ze hun gelijk halen in hoger beroep of zelfs bij de Hoge Raad.

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.

In een tijd waarin de overheid zich niet van haar 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.

De overheid wil niet terugkomen op het oorspronkelijke besluit

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.

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

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

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."

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

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

De burger ziet de overheid als tegenstander

De burger vertoont toernooigedrag

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.

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

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

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 burgemeester, doet Wob-verzoeken en dient klachten in. Hoe kan je dan zo'n casus oplossen? De gemeente heeft er een heel team opgezet.

Notoire klagers blijven klagen en stel je niet tevreden. Ze blijven klagen en gaan niet in op mediationverzoeken. 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.

"Niet geschoten is altijd mis" leeft ook onder burgers. Men grijpt alles aan, ook als dit niet terecht is. Dit frustreert de ambtenaar.

De burger wordt mondiger en procesvaardiger

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.

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

Er staat voor de burger veel op het spel

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

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.

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.

Er is een gebrek aan balans tussen wantrouwen en vertrouwen in de burger

De laatste jaren is de basis voor beleid en wetgeving niet het vertrouwen van de overheid in de burger geweest.

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 de burger en de 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.

Soms heb je als burger het gevoel dat er iets meespeelt waar je niet zo goed de vinger achter kunt krijgen.

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.

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.

De overheid moet ook handhaven

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.

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.

De overheid heeft soms vooroordelen over (groepen) burgers

Er zijn vooroordelen in het handelen van gemeenten, bijvoorbeeld ten aanzien van allochtone mensen. “Ze zullen het wel niet willen.”

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 een gebrek aan balans tussen wantrouwen en vertrouwen in de overheid

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

Als iemand een toga draagt zijn mensen meer geneigd om mee te gaan in besluiten.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

We kunnen het als overheid eigenlijk niet snel goed doen. Wat deels ook wel terecht 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.

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.

De Awb sluit onvoldoende aan op de huidige praktijk

Dit schema is de nadere uitwerking van het oorzakelijk complex achter het deelprobleem: “De Awb sluit onvoldoende aan op de huidige praktijk”.

De samenleving en de relatie tussen burger en overheid zijn aan verandering onderhevig en zijn niet meer dezelfde als dertig jaar geleden toen de Awb in werking trad. De Awb is echter in al die jaren vrijwel niet aangepast.

Het bestuursprocesrecht is om te beginnen ingewikkeld voor burgers. Er zijn veel regels, bepalingen en termijnen waar je als burger aan moet voldoen om te kunnen procederen. Een burger is in het bestuursrecht echter niet verplicht om zich juridisch te laten bijstaan en kan zichzelf dus voor de rechter verdedigen in een zaak waar de overheid wederpartij is. Dit maakt het aan de ene kant laagdrempelig om tegen de overheid te procederen. Immers, kosten voor professionele juridische bijstand hoeven geen belemmering te vormen. Maar aan de andere kant wekt het niet verplichten van procesvertegenwoordiging ook de indruk dat procederen binnen het bestuursrecht eenvoudig is, en dat is voor lang niet iedereen of in elke situatie het geval; te meer wanneer de overheid er zwaar geschut tegenover zet in de vorm van bijvoorbeeld de landsadvocaat.

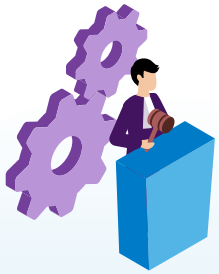
Daarnaast verplicht de Awb alle stappen in een procedure te doorlopen. Procedures kunnen lang voortslepen. Ook kunnen procedures om andere redenen lang duren, bijvoorbeeld door achterstanden bij zowel bestuursorganen als rechtbanken.

Burgers hebben verder nog weleens een te hoge verwachting bij procederen. Zij denken of hopen dat een procedure ertoe leidt dat hun probleem opgelost wordt. Wordt iemand door de rechter in het gelijk gesteld, is het echter nog altijd aan het bestuursorgaan om een nieuw besluit te nemen. Dit kan dus ook een, weliswaar beter gemotiveerd, besluit met dezelfde strekking zijn, waarna het proces weer opnieuw begint.

Dit alles draagt eraan bij dat het bestuursprocesrecht onvoldoende aansluit bij de leefwereld van de burger die een oplossing zoekt voor zijn probleem en niet per se zit te wachten op een formele procedure die veelal uitpakt in het voordeel van de overheid.

Een ander aspect dat eraan bijdraagt dat de Awb onvoldoende aansluit bij de huidige praktijk is dat de Awb, zoals al in de naam besloten ligt, algemeen is: een generieke wet voor alle bestuursrechtelijke aangelegenheden. Vanuit de situatie die leidde tot het opstellen van de Awb – een versnipperd en daarmee soms ook willekeurig bestuursrechtveld – kan dit een verbetering genoemd worden. Het is echter de vraag of de Awb niet is doorgeschoten in uniformering en daardoor onvoldoende rekening houdt met het feit dat een tweepartijengeschil (overheid en burger) een andere dynamiek kent dan een meerpartijengeschil, waar meerdere, soms tegengestelde, belangen spelen (overheid, burger(s), bedrijven). Ook geeft de Awb geen ruimte om onderscheid te maken naar verschillende rechtsgebieden (bijvoorbeeld fiscaal recht, omgevingsrecht en sociaal zekerheidsrecht), daar waar dit vanuit het perspectief van zowel de burger als de overheid wel wenselijk zou zijn.

Dit alles tezamen leidt tot de conclusie dat de Awb op dit moment onvoldoende aansluit op de huidige praktijk.



De Awb sluit onvoldoende aan op de huidige praktijk

Het huidige bestuurs-procesrecht is in het voordeel van de overheid

De Awb maakt geen onderscheid tussen twee- en meerpartijengeschillen en tussen rechtsgebieden binnen het bestuursrecht

Het bestuursprocesrecht sluit onvoldoende aan bij leefwereld burger

Het bestuurs-procesrecht is ingewikkeld

De Awb verplicht om alle stappen in procedure te doorlopen

De procedures duren lang

De burger heeft te hoge verwachtingen van procederen

Citaten

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 lamleggen. Dat wil je ook niet.

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.

De normen in het bestuursprocesrecht bieden, zoals ze nu opgeschreven zijn, te weinig ruimte voor een andere toepassing.

Er is een discrepantie tussen de bedoeling van de Awb en hoe die nu ervaren wordt.

De Awb zou idiot proof moeten zijn.

Het probleem is de uitwerking van de Awb. Zoals de Awb nu gehanteerd, uitgelegd en toegepast wordt, is de Awb niet bedoeld.

Het huidige bestuursprocesrecht is in het voordeel van de overheid

Er is geen verplichte procesvertegenwoordiging (voor de burger) en wel een bodemloze portemonnee (bij de overheid). Equality of arms is ver te zoeken. Geen verplichte procesvertegenwoordiging is een bepalend element voor het bestuursrecht.

Het bestuursprocesrecht sluit onvoldoende aan bij leefwereld burger

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.

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.

Het bestuursprocesrecht 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.

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.

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.

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 een financiële noodsituatie.

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.

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.

Het bestuursprocesrecht is veel te ingewikkeld gemaakt.

De Awb verplicht om alle stappen in procedure te doorlopen

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.

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

De 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 heel 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.

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.

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.

De burger heeft te hoge verwachtingen van procederen

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.

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.

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

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. Daar worden ze te weinig in begeleid door de 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.

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.

Rechtsmiddelenclausule schept de verwachting dat het bestuursrecht het wel zal oplossen. Te hoge verwachtingen.

De Awb maakt geen onderscheid tussen twee- en meerpartijengeschillen en tussen rechtsgebieden binnen het bestuursrecht

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 niet geschreven voor meerpartijengeschillen. De rol van de vergunninghouder wordt niet in de bezwaarprocedure in de Awb beschreven. Sommige commissies doen er daarom niets mee. Het verhardt daardoor al doordat niet alle partijen een even volwaardige plek krijgen in de bezwaarprocedure.

De wet- en regelgeving

zelf draagt bij aan conflicten tussen burger en overheid en werkt procederen in de hand

Dit schema is de nadere uitwerking van het oorzakelijk complex achter het deelprobleem: “De wet- en regelgeving zelf draagt bij aan conflicten tussen burger en overheid en werkt procederen in de hand”.

Wetten en regels kunnen, vanuit hun inhoud, bijdragen aan het ontstaan van geschillen tussen burger en overheid en daarmee aan het ontstaan van (vermijdbare) procedures. Dit schema laat zien dat dit via diverse lijnen plaatsvindt.

Europese wet- en regelgeving werkt door in nationale wetten en regels. Ook drukken politieke keuzes hun stempel op wet- en regelgeving. Zo kan bijvoorbeeld de keuze om geen afwijkingsmogelijkheden in een wet op te nemen, politiek ingegeven zijn. Ook kunnen amendementen zorgen voor het complexer worden van een wet. Voor juristen kan het moeilijk zijn tegengas te geven tegen politieke en bestuurlijke keuzes, en daar waar zij dat wel doen, wordt het advies niet altijd overgenomen omdat andere afwegingen politiek en bestuurlijk zwaarder kunnen wegen.

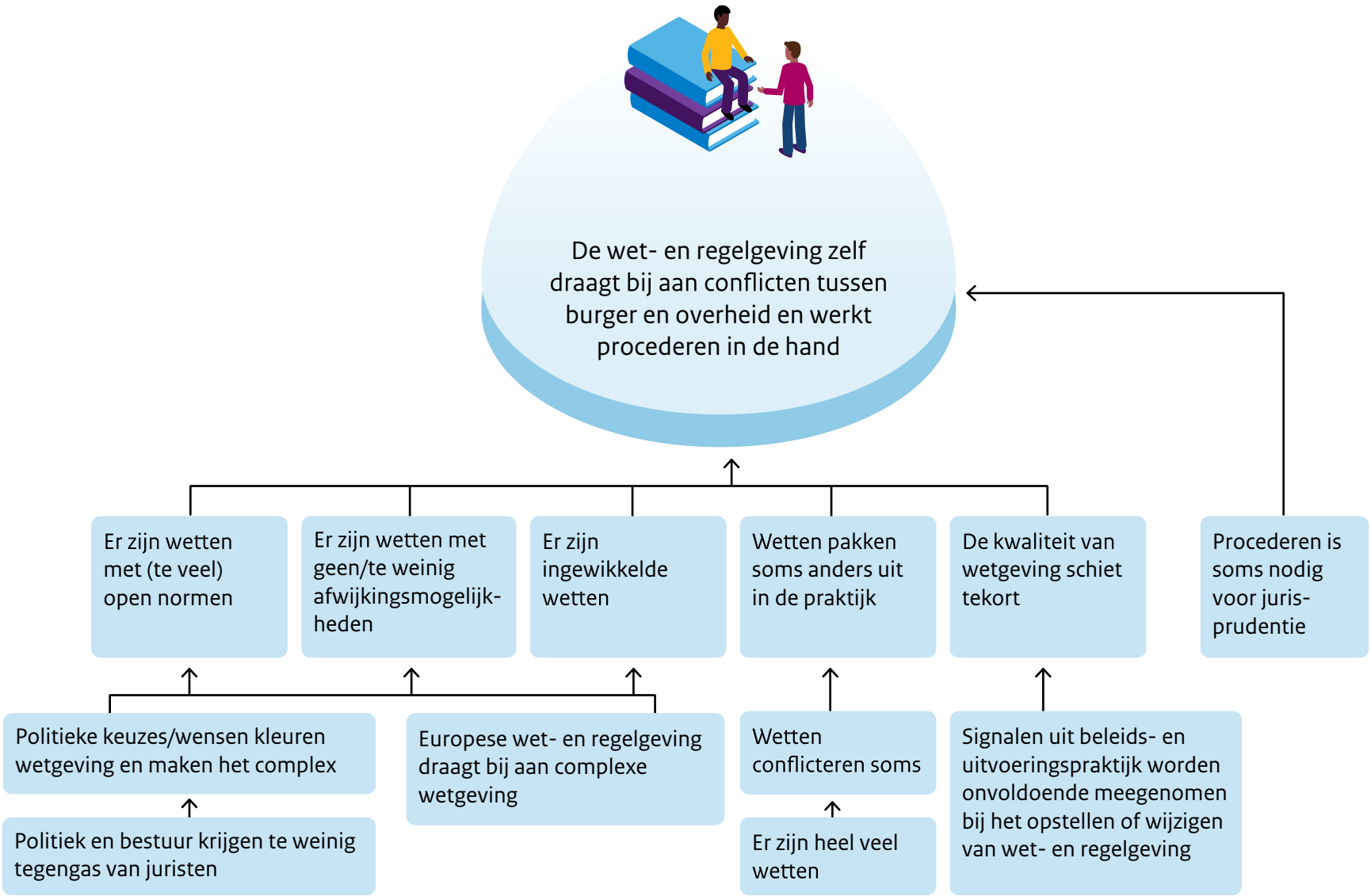
Deze factoren dragen eraan bij dat er wetten zijn met te veel open normen of juist te weinig afwijkingsmogelijkheden, of wetten die te ingewikkeld zijn.

Wetten met te veel open normen (de Wet maatschappelijke ondersteuning, Wmo, is in dit kader veelvuldig genoemd) kunnen procedures uitlokken, omdat de burger het gevoel kan hebben dat er altijd ‘meer in zit’ dan hij heeft gekregen. Daarentegen kunnen wetten met te weinig afwijkingsmogelijkheden en strikte voorschriften (zoals de Participatiewet) ook leiden tot geschillen, omdat ze niet of onvoldoende mogelijkheid geven om in te spelen op specifieke gevallen. Daardoor kan wel naar de letter van de wet worden gehandeld, maar niet altijd naar de bedoeling van de wet. Ook zijn er ingewikkelde wetten die in de uitvoeringspraktijk leiden tot onduidelijkheid voor zowel burgers als uitvoerend ambtenaren.

Wat ook bijdraagt aan het ontstaan van conflicten door wet- en regelgeving, is dat er in Nederland heel veel wetten zijn en dat er daardoor soms sprake is van een (onbedoelde of niet onderkende) wisselwerking met andere wetgeving, waardoor ze anders uitpakken in de praktijk dan beoogd. Ook andere redenen zijn genoemd waardoor wetten anders kunnen uitpakken in de praktijk. Soms wordt er bijvoorbeeld te weinig rekening gehouden met de uitvoerbaarheid.

Tot slot kan ook gebrekkige kwaliteit van wetten bijdragen aan het ontstaan van procedures, daar waar er bijvoorbeeld onvoldoende is geïnvesteerd in wetgevingskwaliteit en afstemming met aanpalende beleidsterreinen, of wanneer een wet niet tijdig aan veranderende omstandigheden wordt aangepast. Gebrekkige kwaliteit komt ook voort uit het feit dat signalen vanuit de uitvoeringspraktijk en beleidspraktijk onvoldoende terecht komen bij degenen die wetten maken of herzien, of hier besluiten over nemen. Er is dan met andere woorden geen ‘leerlus’.

Niet iedere procedure die te maken heeft met de interpretatie van wetgeving is als ‘onnodig’ te bestempelen. Soms is een procedure bij de bestuursrechter gewenst vanuit het oogpunt van rechtsvorming, om jurisprudentie te creëren. Het is dan wel de vraag of er niet andere mogelijkheden zouden moeten zijn om dit te realiseren die minder belastend zijn voor de individuele burger die deze procedure moet doorlopen.


De wet- en regelgeving zelf draagt bij aan conflicten tussen burger en overheid en werkt procederen in de hand
Er zijn wetten met (te veel) open normen
Er zijn wetten met geen/te weinig afwijkingsmogelijk-heden
Er zijn ingewikkelde wetten
Wetten pakken soms anders uit in de praktijk
De kwaliteit van wetgeving schiet tekort
Procederen is soms nodig voor juris-prudentie
Politieke keuzes/wensen kleuren wetgeving en maken het complex
Europese wet- en regelgeving draagt bij aan complexe wetgeving
Wetten conflicteren soms
Signalen uit beleids- en uitvoeringspraktijk worden onvoldoende meegenomen bij het opstellen of wijzigen van wet- en regelgeving
Politiek en bestuur krijgen te weinig tegengas van juristen
Er zijn heel veel wetten

Citaten

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.

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

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.

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.

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.

Er zijn uitvoeringswetten waar de link met de Awb (in het bijzonder de a.b.b.b.) onvoldoende zijn aangegeven of uitgewerkt.

Er zijn wetten met te veel open normen

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.

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, 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 januari 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.

Er zijn wetten met geen/te weinig afwijkingsmogelijkheden

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

Te veel 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.

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

Bij de terugvorderingen van PGB's door het CAK speelt een vergelijkbaar iets [als bij de kinderopvangtoeslagenaffaire]. 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.

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.

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

Rechtspraak kan soms ook niet anders beslissen/meer rekening houden met burgers, omdat wetgeving daar geen ruimte voor biedt.

Er zijn ingewikkelde wetten

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.

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

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

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.

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.

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

Ik zie eenvoudig uitvoerbare wet- en regelgeving voor me. Zoals met de energietoeslag. Mensen kregen een vast bedrag aan 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.

Politieke keuzes/wensen kleuren wetgeving en maken het complex

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

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.

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.

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.

We maken het stelsel heel complex, ook voor uitvoerders. Dit gebeurt omdat het niet vanuit 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.

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.

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.

Politiek en bestuur krijgen te weinig tegengas van juristen

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 te 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 heel 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.

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.

Juristen kunnen vaak onvoldoende tegengas geven. Dat zit ‘m in het systeem. Juristen worden pas aan het eind betrokken. Te veel aan de achterkant en te weinig aan de voorkant om conflicten te voorkomen.

Europese wet- en regelgeving draagt bij aan complexe wetgeving

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.

Wetten pakken soms anders uit in de praktijk

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.

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.

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

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.

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.

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.

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

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.

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

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.

Bij het maken van wet- en regelgeving wordt niet altijd voldoende rekening gehouden met de uitvoerbaarheid.

Wetten conflicteren soms

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.

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 de 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.

De overheid is hofleverancier nummer één wat betreft schulden.

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

Er zijn heel veel wetten

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?

Er zijn ingewikkelde wetten, maar er zijn ook heel veel wetten. Elke uitzondering leidt tot een nieuwe regel. Dat is dubbelop.

De kwaliteit van wetgeving schiet 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.

De rechtspraak kan verouderde wetgeving niet zomaar terzijde schuiven.

Achterstallig onderhoud wordt onvoldoende gepleegd.

De huidige ICT kan belemmerend werken voor nieuwe wet- en regelgeving.

Er is onvoldoende samenwerking en afstemming tussen departementen.

Soms ontbreken actuele wetenschappelijke inzichten die helpen bij het oplossen van een conflict; die helpen om onderbouwing te geven aan de invulling van de wetgeving.

Signalen worden onvoldoende meegenomen in het opstellen of wijzigen van wet- en regelgeving

Signalen vanuit de praktijk worden onvoldoende meegenomen in het opstellen of wijzigen van wet- en regelgeving.

De feedbackloop functioneert onvoldoende.

De kloof tussen beleid en regelgeving en de uitvoering heeft een groot effect op in hoeverre je kan inspelen op signalen.

Het wetgevingsproces en het beleidsproces zijn niet wendbaar genoeg om goed in te spelen op ontwikkelingen (signaalmanagement).

Procederen is soms nodig voor jurisprudentie

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.

Bij schikken is er geen jurisprudentie en dat is een belangrijke bron voor toekomstig beleid en toekomstige besluiten.

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.

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.

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.

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.

De juridische focus van de overheid

staat laagdrempelige en tijdige probleemoplossing in de weg

Dit schema is de nadere uitwerking van het oorzakelijk complex achter het deelprobleem: “De juridische focus van de overheid staat laagdrempelige en tijdige probleemoplossing’ in de weg”.

Een door de geconsulteerde stakeholders veel genoemde oorzaak voor het ontstaan van (onnodige) juridische procedures, is dat de overheid geneigd is in haar relatie met burgers een juridische focus te hanteren. Als de burger met een vraag of probleem bij de overheid aanklopt, kijkt deze eerst binnen welk juridisch kader het past. Ook verschillen van mening worden als vanzelfsprekend naar een juridische afhandeling geleid (“Bent u het niet eens met dit besluit, dan kunt u in bezwaar gaan.”). Een dergelijke juridische focus draagt eraan bij dat informele mogelijkheden om een probleem laagdrempelig en tijdig op te lossen niet in beeld komen of uit het oog worden verloren, en er automatisch gekozen wordt voor een formele procedure waarin de stappen van het bestuursprocesrecht worden afgelopen.

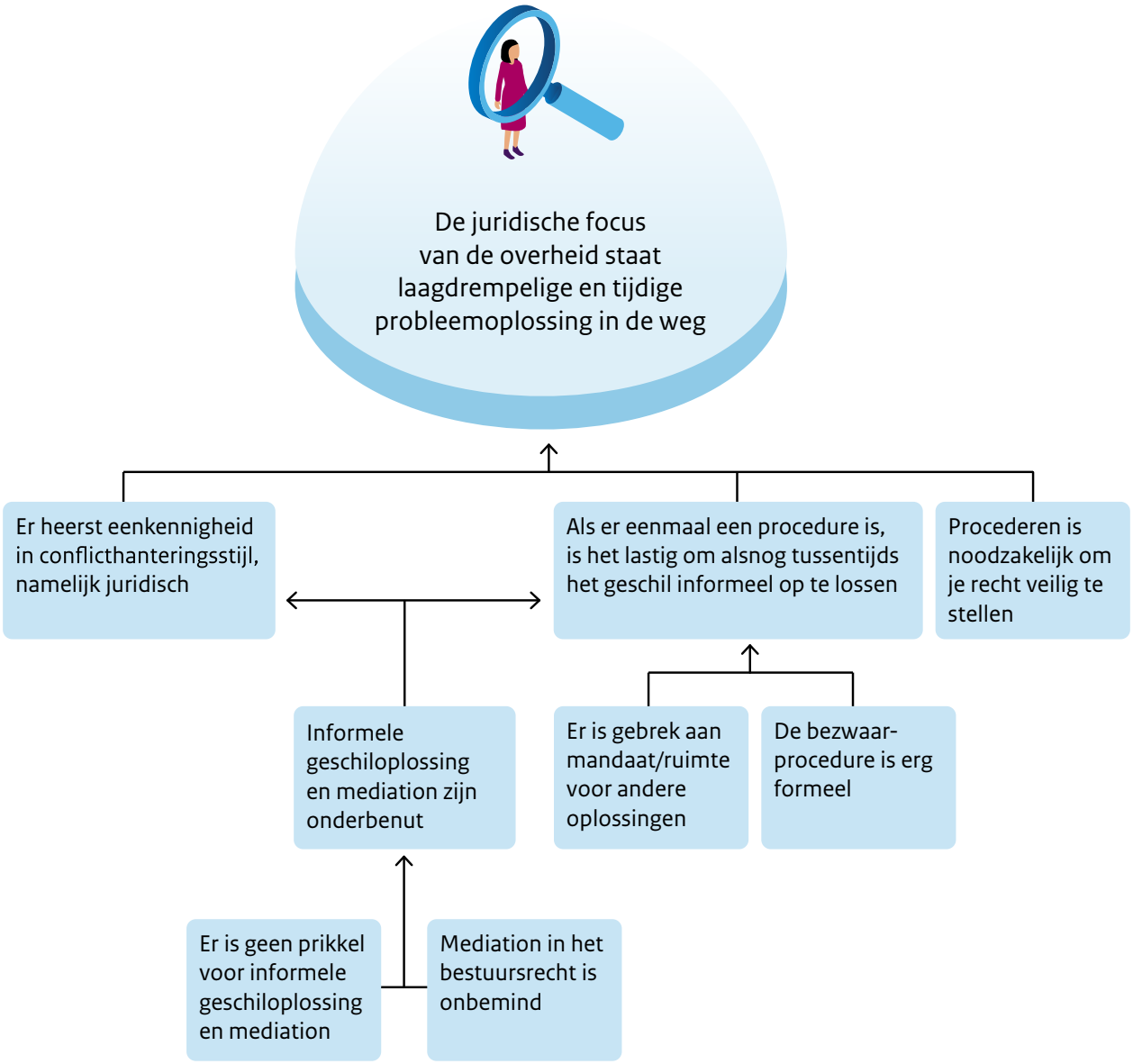
Verschillende aspecten dragen bij aan deze – vanuit de bestuursrechtelijke verhouding tussen burger en overheid al ‘van nature’ aanwezige – juridische focus.

Er is geen sterke prikkel (bijvoorbeeld een wettelijke verplichting) om informele geschiloplossing of mediation te overwegen, en mediation binnen het bestuursrecht is onbemind: vaak geeft een bestuursorgaan de voorkeur aan een juridische procedure boven mediation, bijvoorbeeld omdat men geen onderhandelingsruimte ervaart of niet twijfelt aan de juistheid van het genomen besluit. Hierdoor worden informele vormen van geschiloplossing en mediation vaak niet overwogen en zijn zij onderbenut.

Mede daardoor zien we, op het moment dat er een verschil van standpunt is tussen overheid en burger, bij de overheid veelal eenkennigheid in conflicthanteringsstijl: er is een geschil, dus dit gaan we juridisch oplossen volgens de spelregels van het bestuursprocesrecht.

Doordat informele vormen van geschiloplossing onderbenut zijn zien we bovendien dat, wanneer er eenmaal een procedure is, het lastig is om het geschil alsnog tussentijds informeel op te lossen. Wat hier eveneens aan bijdraagt is dat de procesvertegenwoordiger van het bestuursorgaan lang niet altijd het mandaat of de ruimte heeft om tot een schikking of een andere oplossing te komen. Bovendien zijn bezwaarprocedures in toenemende mate geformaliseerd. Daar waar ze oorspronkelijk waren bedoeld als mogelijkheid voor laagdrempelige heroverweging van een besluit, is in de consultatie vaak opgemerkt dat ze nu het karakter van een ‘mini-rechtbank’ hebben waar vooral wordt voorgesorteerd op de stap naar de rechter.

Voor de burger is het lastiger dan voor een bestuursorgaan om als eerste een informele weg in te slaan wanneer een geschil ontstaat. Hij heeft zich immers te houden aan strikte bezwaartermijnen en zou zichzelf in de vingers snijden door eerst het initiatief te nemen voor het zoeken van een informele oplossing alvorens bezwaar in te dienen. De bal voor het initiëren van informele geschiloplossing ligt dan ook in beginsel bij de overheid.


De juridische focus van de overheid staat laagdrempelige en tijdige probleemoplossing in de weg
Er heerst eenkennigheid in conflicthanteringsstijl, namelijk juridisch
Als er eenmaal een procedure is, is het lastig om alsnog tussentijds het geschil informeel op te lossen
Procederen is noodzakelijk om je recht veilig te stellen
Informele geschiloplossing en mediation zijn onderbenut
Er is gebrek aan mandaat/ruimte voor andere oplossingen
De bezwaar-procedure is erg formeel
Er is geen prikkel voor informele geschiloplossing en mediation
Mediation in het bestuursrecht is onbemind

Citaten

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.

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.

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?

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.

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.

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.

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

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.

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.

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’.

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.

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.

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

De neiging bestaat om bij jurisprudentie weer nieuwe regels te bedenken. Dat is een vreemde reflex. Waarom moet alles meteen in regels vastgelegd worden?

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

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.

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.

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.

Bestuursorganen hebben de keuze om te kiezen voor een voornemende procedure of een reguliere procedure. Het bestuursorgaan kiest vaker voor een reguliere procedure. Dan volgt gelijk een besluit en daarna de beroepsfase. Als de overheid vaker zou kiezen voor een voornemende procedure dan zou er eerder de-escalatie plaatsvinden.

De overheid ziet een verschil van mening vaak te juridisch. De overheid zoekt vaak een juridische weg om een conflict op te lossen wat vaak niet begonnen is als een juridisch conflict.

Er heerst eenkennigheid in conflicthanteringsstijl, namelijk juridisch

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.

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.

Als er eenmaal een procedure is, is het lastig om alsnog tussentijds het geschil informeel op te lossen

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.

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.

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

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.

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

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.

De Awb geeft onvoldoende prikkels om communicatie in stand te houden als probleem eenmaal bij de rechter ligt.

Op dit moment is er onvoldoende motivatie of prikkels om toch in gesprek te blijven. Is de juridische procedure eenmaal op de wagen dan lopen we het netjes af.

Informele geschiloplossing en mediation zijn onderbenut

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

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.

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.

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.

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.

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.

Alternatieve geschiloplossing kent nog te weinig verschillende mogelijkheden die echt een serieus alternatief zijn voor een juridische procedure.

Er is geen prikkel voor informele geschiloplossing en mediation

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

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.

Mediation in het bestuursrecht is onbemind

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.

Mediation in het bestuursrecht is onbekend bij burgers en overheden.

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

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 mediationzaken krijgt.

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.

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

Mediation in het bestuursrecht wijkt niet af van mediation elders.

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

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?

Mediation is vaak privaat georganiseerd en wordt weinig als publieke taak gezien.

Er is gebrek aan mandaat/ruimte voor andere oplossingen

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.

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.

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?”

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.

De bezwaarprocedure is erg formeel

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'.

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

Ook in de 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.

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.

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

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

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

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.

Procederen is noodzakelijk om je recht veilig te stellen

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.

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.

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.

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.

De korte termijnen voor bezwaar, maken ook dat je in bezwaar gaat. Andere oplossingen zijn lastig binnen die termijn.

De informele aanpak kan ervoor zorgen dat mensen met een beperking hun recht verspelen. De consequenties van de informele aanpak worden niet duidelijk gecommuniceerd.

De communicatie door de overheid naar de burger

is niet gericht op wederzijds begrip

Voor het probleemgebied “De communicatie door de overheid naar de burger is niet gericht op wederzijds begrip” is geen nadere uitsplitsing in onderliggende oorzaken. Er is veel over gezegd in de consultatie, maar alle opmerkingen raakten rechtstreeks aan dit probleem.

De overheid gebruikt in haar communicatie, en met name in schriftelijke communicatie, teksten die voor veel burgers niet goed te begrijpen zijn. Dit in zichzelf kan al conflict-opwekkend werken en leiden tot een bezwaarprocedure omdat voor iemand niet duidelijk is wat er in een besluit staat. Het lijkt erop dat de overheid het vooral belangrijk vindt dat de communicatie juridisch juist is en dat begrijpelijkheid daaraan ondergeschikt is, in plaats van te zoeken naar mogelijkheden om beide aspecten te verenigen en begrip te creëren voor het besluit door het helder uit te leggen. Ook de taal van de rechtspraak is voor veel burgers moeilijk te begrijpen.

De communicatie door de overheid naar de burger is niet gericht op wederzijds begrip

Citaten

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

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

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 van uit 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 een asymmetrie in de informatie waarover burger en overheid beschikken. De Wet open overheid schrijft voor dat je als overheid uit jezelf informatie moet verstrekken. Dat is mooi maar die informatie moet wel door de burger begrepen worden. De burger heeft ook informatie die de overheid nodig heeft in het primaire proces om tot een goede beslissing te komen.

De machtsongelijkheid tussen overheid en burger

in het bestuursrecht kan onnodig disproportioneel uitpakken

Dit schema is de nadere uitwerking van het oorzakelijk complex achter het deelprobleem: “De machtsongelijkheid tussen overheid en burger in het bestuursrecht kan onnodig disproportioneel uitpakken”.

De burger is voor verschillende diensten en voorzieningen afhankelijk van de overheid, zoals werkloosheidsuitkeringen, kinderopvangtoeslagen en diverse vergunningen. In deze afhankelijkheid zit een machtsongelijkheid. De overheid bepaalt de regels, heeft vaak meer expertise, geld en middelen dan de burger en wordt zelf niet direct geraakt door deze afhankelijkheid.

In de consultatie kwamen drie aspecten naar voren die eraan bijdragen dat de machtsongelijkheid disproportioneel kan uitpakken.

In de eerste plaats is meermaals door geconsulteerde stakeholders opgemerkt dat de Awb met name geschreven lijkt te zijn met de belangen van de overheid in het achterhoofd en minder met die van de burger. Bezwaartermijnen zijn bindend voor de burger, terwijl de overheid makkelijker wegkomt met termijnoverschrijdingen. Ook heeft de overheid meer herstelmogelijkheden en ligt de bewijslast om het ongelijk van de overheid aan te tonen bij de burger. Dit raakt ook aan aspecten die eerder benoemd zijn onder de bol “De Awb sluit onvoldoende aan op de huidige praktijk.” [2]

In de tweede plaats beschikt de overheid in bestuursrechtelijke procedures over het algemeen over meer kennis en middelen dan de burger. Voor de overheid is het doorlopen van een juridische procedure gesneden koek. Het behoort tot haar reguliere werkzaamheden. Voor burgers daarentegen is het procederen tegen de overheid veelal een eenmalige aangelegenheid, waardoor zij lang niet zoveel kennis hebben over, tijd voor en zo vaardig zijn met procederen als de overheid. De overheid heeft over het algemeen ook meer financiële middelen om juridische bijstand in te huren dan een burger. En omdat de burger binnen het bestuursrecht zichzelf mag vertegenwoordigen bij de rechter, kan het gebeuren dat een burger tegenover een procesvaardige advocaat komt te staan.
Verder beschikt de overheid vaak over meer volledige dossierkennis dan de burger. Dit verschil in kennis en middelen draagt eraan bij dat de overheid met minder belemmeringen en makkelijker kan procederen dan een burger, wat er weer toe kan leiden dat de machtsongelijkheid onnodig disproportioneel uitpakt.

Daar komt als derde aspect bij dat aan hetgeen de overheid inbrengt bij de bezwaarcommissie of de rechter, volgens geconsulteerden vaak meer gewicht wordt toegekend dan aan de inbreng van de burger. De rechter lijkt in die situaties eerder te geloven dat de overheid het bij het rechte eind heeft dan de burger. Ook dat draagt ertoe bij dat de machtsongelijkheid disproportioneel kan uitpakken.

2 Overigens worden enkele van deze punten geadresseerd bij de aanpassing van de Awb (Versterken waarborgfunctie Awb) die momenteel wordt voorbereid en erop gericht is de Awb meer burgergericht te maken.

De machtsongelijkheid tussen overheid en burger in het bestuursrecht kan onnodig disproportioneel uitpakken
De overheid kan makkelijker procederen
De Awb lijkt geschreven voor de overheid en tegen de burger
De overheid beschikt over meer kennis en middelen dan de burger
Aan (uitspraken van) de overheid wordt meer gewicht toegekend dan aan die van de burger

Citaten

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.

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

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

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.

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.

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.

Sociale advocatuur is niet voor iedereen toegankelijk omdat de Wrb strakke richtlijnen heeft voor wie voor een toevoeging in aanmerking komt.

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.

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.

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 Awb lijkt geschreven voor de overheid en tegen de burger

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

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.

Er ligt te veel bewijslast bij de burger in plaats van de overheidsorganisatie. 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.

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.

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 daarmee weg. De regels staan van tevoren gewoon vast en zijn helemaal duidelijk voor iedereen: het staat in de wet.

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.

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 organisationele 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.

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.

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 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.

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.

De overheid kan makkelijker procederen

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.

De overheid beschikt over meer kennis en middelen dan de burger

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.

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.

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

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?

De zakken van de overheid zijn oneindig diep.

Aan (uitspraken van) de overheid wordt meer gewicht toegekend dan aan die van de burger

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

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 ongelijkheidscompensatie 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.

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?"

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

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.

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.

Van de overheid mag je een bepaalde verantwoordelijkheid verwachten. Wat ik echt onbestaanbaar en opzienbarend vind in de reflectie van de rechtspraak omtrent de kinderopvangtoeslagaffaire, 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.

De mogelijkheid voor uitvoerend ambtenaren

om conflicten te voorkomen en het probleem van de burger op te lossen wordt belemmerd

Dit schema is de nadere uitwerking van het oorzakelijk complex achter het deelprobleem: “De mogelijkheid voor uitvoerend ambtenaren om conflicten te voorkomen en het probleem van de burger op te lossen wordt belemmerd”.

In het kader van ‘voorkomen is beter dan genezen’ is hier in de consultatie veel over gezegd. De basis voor veel geschillen tussen burger en overheid ligt in de primaire en de bezwaarfase. Wanneer een burger met een vraag of probleem bij de overheid komt, ontbreekt het de professionals in de uitvoeringspraktijk soms aan mogelijkheden om hier een goed antwoord op te geven; zeker in die situaties waarin het probleem van de burger complex is of maatwerk vraagt. Uiteraard zijn er situaties waarin het voor de overheid, ook na het afwegen van alle mogelijkheden, niet mogelijk is om tegemoet te komen aan de wens van de burger of om de burger verder te helpen. Er zijn echter ook veel situaties waarin dat wel zou kunnen, maar niet gebeurt, om uiteenlopende redenen die in dit schema geschetst worden.

De basis bestaat uit drie deelproblemen: de individuele situatie van de burger die uit het oog verloren is, de niet optimale vertegenwoordiging van burgers binnen uitvoerende organisaties, en de organisatie (en organisatiecultuur) van bestuursorganen die burgergericht werken in de weg staat. Deze drie deelproblemen hebben tot gevolg dat de mogelijkheden voor uitvoerend ambtenaren om conflicten te voorkomen en problemen van burgers duurzaam op te lossen worden belemmerd. Terwijl die mogelijkheden onmisbaar zijn om burgergericht te kunnen werken.

De individuele situatie van een burger is uit het oog verloren. Met name voor grote bestuursorganen met zeer veel ‘klanten’ is niet altijd de ruimte om erbij stil te staan dat achter elke aanvraag, achter elke beschikking en achter elk bezwaar een mens schuilgaat die zich in een specifieke situatie bevindt en een specifieke behoefte heeft. Er wordt ervaren dat er te weinig oog is voor het achterliggende probleem van burgers. Vaak is datgene wat een bestuursorgaan van iemand ziet maar een klein deel van het hele verhaal. Multiproblematiek kan zich bijvoorbeeld vertalen in uiteenlopende contacten met allerlei verschillende overheidsinstanties. Wanneer er geen oog is voor het achterliggende probleem, gaat een kans verloren om te komen tot een daadwerkelijke oplossing voor dat probleem. Waarmee overigens niet gezegd is dat de sleutel tot die oplossing altijd bij het betreffende bestuursorgaan ligt. Het vraagt ook om over de eigen organisatiegrenzen heen te kijken.

Wat verder meespeelt is dat bestuursorganen het lastig vinden in te spelen op specifieke situaties omdat ze de algemene beginselen van behoorlijk bestuur onvoldoende op het netvlies hebben, inzetten of beheersen, en omdat ze de rechtmatigheid van een besluit belangrijker vinden dan de hoe het uitwerkt in de praktijk. Ook vinden bestuursorganen het lastig om op individuele situaties in te spelen met maatwerk uit angst voor precedentwerking: als ik de ene dat geef, dan moet ik dat ook voor de ander doen. Maar sommige geconsulteerden halen daarbij aan dat het juist een probleem is wanneer de overheid in ongelijke gevallen, gelijk blijft handelen, en dat een beroep op precedentwerking een makkelijke manier is om niet verder te hoeven zoeken naar een passende oplossing.

Een ander deelprobleem dat is aangekaart in relatie tot het functioneren van de organisaties, is dat de stem van burgers binnen organisaties onvoldoende te horen is, omdat cliëntenraden vaak niet optimaal (kunnen) functioneren, bijvoorbeeld door de positionering in de organisatie.

Een derde samenstel van aspecten dat voor de uitvoerend ambtenaren de mogelijkheden belemmert om burgergericht te werken en problemen van burgers te helpen oplossen, ziet op de organisaties zelf: de organisatie kan burgergericht werken in de weg staan. En dan betreft het zowel de individuele medewerkers die de organisatie vormen, als de wijze waarop de organisatie is ingericht en wordt aangestuurd. Men zou kunnen zeggen dat het hier om de cultuur van de organisatie gaat. Aangezien ‘cultuur’ in zichzelf vrij ongrijpbaar en ‘hardnekkig’ is en daardoor een excuus kan zijn om geen concrete veranderingen door te voeren, is het zinvoller te kijken naar de individuele aspecten binnen een organisatie. Deze kunnen zich stuk voor stuk lenen voor verandering en daarmee elk bijdragen aan een organisatiecultuur waarin niet de procedure, maar het probleem van de burger centraal staat.

Het gaat dan om de volgende aspecten:

- De bejegenings- en conflicthanteringsstijl van ambtenaren is niet altijd burgergericht. Ook sluiten houding en gedrag soms niet aan bij de behoefte van de burger om gehoord en laagdrempelig geholpen te worden. En tot slot besteden juridische opleidingen onvoldoende aandacht aan aspecten die te maken hebben met burgergericht werken en het voorkomen van juridische procedures. Opleidingen gaan vaak onvoldoende in op mogelijkheden om te zoeken naar ruimte en informele oplossingen, maar focussen vooral op het streven naar juridisch gelijk. Door deze drie aspecten is niet iedere ambtenaar (al) even geschikt voor burgergericht werken of beschikt niet iedere ambtenaar over de vaardigheden die nodig zijn om naast de burger te gaan staan en hem zo goed mogelijk te proberen te helpen met zijn probleem. Het is vaak geen onwil, maar eerder handelingsverlegenheid die ambtenaren ervan weerhoudt meer burgergericht te gaan werken.
- Veel bestuursorganen, met name als deze met bulkprocessen te maken hebben, zijn ingericht op efficiëntie. Financiële middelen zijn immers beperkt, evenals de capaciteit. Er is een hoge werkdruk. Ook de ICT-systemen zijn ingericht op het op een gestandaardiseerde manier afhandelen van grote hoeveelheden besluiten en zijn rigide, waardoor er weinig

ruimte is voor afwijken van standaardsituaties of foutieve opgaven te herstellen. Dat organisaties inzetten op het efficiënt wegwerken van grote hoeveelheden werk, kan tot op zekere hoogte ook niet anders, omdat werkprocessen anders volledig vast zouden lopen of extreme kosten met zich mee zouden brengen. Hier is de burger ook niet bij gebaat.

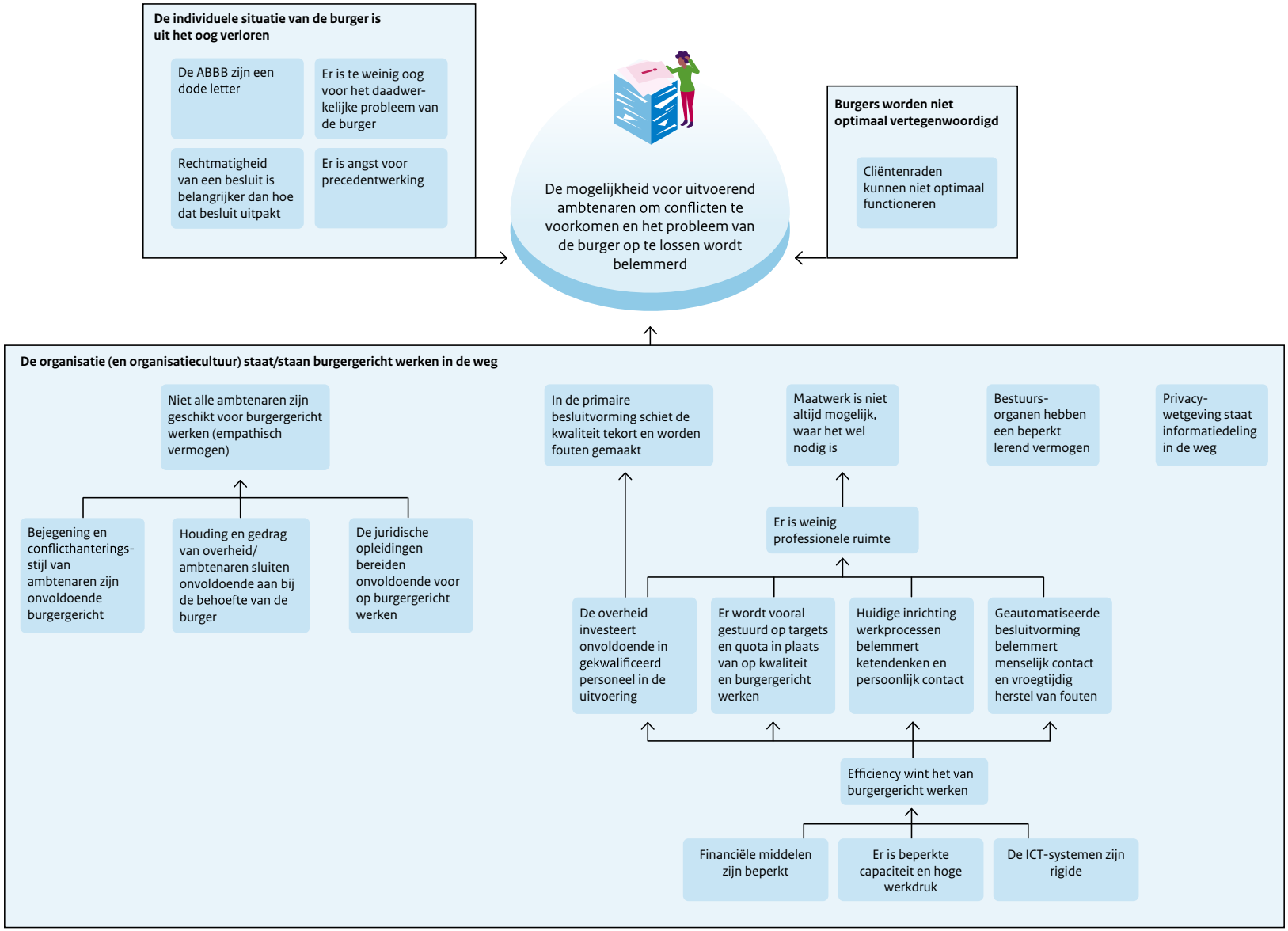
Doorgeslagen efficiency-denken kent echter keerzijdes die ervoor zorgen dat er, in die gevallen die afwijken van de standaard, geen mogelijkheid is om af te wijken en efficiency het wint van burgergericht werken:

4. Omdat er wordt gewerkt met standaardprocessen die veelal sterk geautomatiseerd zijn, is er weinig noodzaak om te investeren in gekwalificeerd personeel in de uitvoering. Dat kan er weer toe leiden dat de kwaliteit van de primaire besluitvorming tekortschiet en er fouten worden gemaakt. De burger moet vervolgens bezwaar maken om deze hersteld te krijgen.
5. Een te sterke gerichtheid op efficiency leidt er ook toe dat er vooral wordt gestuurd én afgerekend op kwantitatieve aspecten vastgelegd in targets en quota en veel minder op 'zachtere' aspecten, zoals inhoudelijke kwaliteit, probleemoplossend vermogen en burgergericht werken.
6. Ook kan een op efficiency gerichte inrichting van werkprocessen in de weg staan aan persoonlijk contact met burgers. Veel werkprocessen zijn zo ingericht dat er juist zo weinig mogelijk – bij voorkeur geen – persoonlijk contact hoeft te zijn met burgers. Ook het ketendenken wordt hierdoor belemmerd. Door geautomatiseerde besluitvorming en het gebrek aan persoonlijke contactmogelijkheden in het primaire proces, leidt een fout of een geschil per definitie tot een bezwaar en daarmee tot de start van een formele procedure, in plaats van tot een gesprek. Elke stap wordt als een op zichzelf staande handeling gezien, terwijl deze doorwerkt in volgende ketenstappen.
7. Binnen een op efficiency gerichte organisatie worden veel besluiten automatisch gegenereerd, waardoor er geen vroegtijdig herstel van fouten plaats kan vinden. Een fout komt dan pas aan het licht wanneer de beschikking op de deurmat valt, en betekent dat de burger een bezwaar moet indienen om het besluit herzien te krijgen.

Deze vier aspecten dragen samen eraan bij dat er voor uitvoerend ambtenaren weinig professionele ruimte of mandaat is om eigen afwegingen te maken (toegespitst op het probleem van de individuele burger). Dat leidt er weer toe dat er niet altijd maatwerk mogelijk is waar dat wel nodig is.

- Ook is opgemerkt dat bestuursorganen beperkt leren van hun fouten, doordat er weinig uitwisseling is tussen de verschillende stappen in de keten. Het primaire proces leert daarom te weinig van beslissingen op bezwaar en uitspraken in beroep en hoger beroep.
- Tot slot kan privacywetgeving in de weg staan aan informatiedeling die burgergericht werken bevordert. Er kan bijvoorbeeld niet zonder meer informatie opgevraagd worden bij andere bestuursorganen, die wel van invloed kan zijn op het te nemen besluit.

Dit alles draagt eraan bij dat de mogelijkheid voor uitvoerend ambtenaren om conflicten te voorkomen en het probleem van de burger op te lossen, wordt belemmerd.


De individuele situatie van de burger is uit het oog verloren
De ABBB zijn een dode letter
Er is te weinig oog voor het daadwerkelijke probleem van de burger
Rechtmatigheid van een besluit is belangrijker dan hoe dat besluit uitpakt
Er is angst voor precedentwerking
De mogelijkheid voor uitvoerend ambtenaren om conflicten te voorkomen en het probleem van de burger op te lossen wordt belemmerd
Burgers worden niet optimaal vertegenwoordigd
Cliëntenraden kunnen niet optimaal functioneren
De organisatie (en organisatiecultuur) staat/staan burgergericht werken in de weg
Niet alle ambtenaren zijn geschikt voor burgergericht werken (empathisch vermogen)
Bejegening en conflicthanterings-stijl van ambtenaren zijn onvoldoende burgergericht
Houding en gedrag van overheid/ambtenaren sluiten onvoldoende aan bij de behoefte van de burger
De juridische opleidingen bereiden onvoldoende voor op burgergericht werken
In de primaire besluitvorming schiet de kwaliteit tekort en worden fouten gemaakt
Maatwerk is niet altijd mogelijk, waar het wel nodig is
Bestuurs-organen hebben een beperkt lerend vermogen
Privacy-wetgeving staat informatiedeling in de weg
Er is weinig professionele ruimte
De overheid investeert onvoldoende in gekwalificeerd personeel in de uitvoering
Er wordt vooral gestuurd op targets en quota in plaats van op kwaliteit en burgergericht werken
Huidige inrichting werkprocessen belemmert ketendenken en persoonlijk contact
Geautomatiseerde besluitvorming belemmert menselijk contact en vroegtijdig herstel van fouten
Efficiency wint het van burgergericht werken
Financiële middelen zijn beperkt
Er is beperkte capaciteit en hoge werkdruk
De ICT-systemen zijn rigide

Citaten

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.

Beleid en uitvoering liggen ver uit elkaar.

Ik ken de overheid als een overheid die in een risicoregelreflex 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.

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, moet je binnen de lijn een vangnet-afdeling oprichten.

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.

De ABBB zijn een dode letter

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.

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 is te weinig oog voor het daadwerkelijke probleem van de burger

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

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.

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.

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.

Rechtmatigheid van een besluit is belangrijker dan hoe dat besluit uitpakt

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

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

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.

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.

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 is angst voor precedentwerking

Een individuele zaak blijft moeilijk individueel.

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.

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

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

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.

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 zich tot elkaar verhouden. Er zijn kaders nodig bij autonomie.

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

Cliëntenraden kunnen niet optimaal functioneren

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.

Cliëntenraden worden te weinig serieus genomen, te weinig ondersteund.

Niet alle ambtenaren zijn geschikt voor burgergericht werken

Als je kijkt naar een bestuurskundig model, het kwadrantenmodel, dan zie je dat wij als overheid op de twee linkerkwadranten, presteren en rechtstatelijkheid, 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.

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.

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.

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 ‘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.

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 gemeentesecretaris en vervolgens op de ambtenaren. Daarom wordt men voorzichtiger.

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

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.

In gemeente X 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.

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

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.

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.

Bejegening en conflictstijl van ambtenaren zijn onvoldoende burgergericht

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.

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

Het luistervermogen is heel beperkt.

Problemen in de bejegening en gebrekkige communicatie leiden tot escalatie.

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.

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.

Houding en gedrag van overheid/ambtenaren sluiten onvoldoende aan bij de behoefte van de burger

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.

Ambtenaren ervaren de pijn van het procederen niet.

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

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

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.”

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 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?’.

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.

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 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.

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 juridische opleidingen bereiden onvoldoende voor op 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.

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

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

De opleiding van juristen bereidt onvoldoende voor op omgaan met mensen met een beperking. Dat vergt een andere aanpak.

In de primaire besluitvorming schiet de kwaliteit tekort en worden fouten gemaakt

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.

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.

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 bezwaarprocedure. 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.

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.

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.

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.

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.

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

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.

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?

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.

Maatwerk is niet altijd mogelijk, waar het wel nodig is

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

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.

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

Er is weinig professionele ruimte

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.

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.

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.

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.

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

Het bestuursorgaan heeft meer ruimte dan een beroepsjurist voelt.

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.

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 is een te nauwe opvatting van wet- en regelgeving.

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 overheid investeert onvoldoende in gekwalificeerd personeel in de uitvoering

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."

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

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

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.

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.

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.

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

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.

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.

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.

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.

Voorlichting vanuit callcenters is vaak gebrekkig, door te weinig kennis van zaken.

Er wordt vooral gestuurd op targets en quota in plaats van kwaliteit en burgergericht werken

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.

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.

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.

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.

Bij een gemeenschappelijke regeling wil de gemeenteraad heel veel invloed hebben op de sturing/geld/menskracht. Targets zijn daar dan een gevolg van en dat staat weer goede procedures in de weg.

Burgergericht werken heeft soms geen politieke prioriteit. Bij druk(te) wordt teruggegrepen naar de oude reflex van targets et cetera.

Gaat niet alleen om lagere ambtenaren maar ook om hogere abtenaren. Daar moet welwillendheid zijn om burgergericht te werken.

Huidige inrichting werkprocessen belemmert ketendenken en persoonlijk contact

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.

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?

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.

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.

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.

Grote organisaties hebben de neiging om intern gericht te raken.

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.

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.

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.

Er is gebrek aan echt contact, elkaar kennen.

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

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.

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.

Geautomatiseerde besluitvorming belemmert menselijk contact en vroegtijdig herstel van fouten

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 minuten 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?”

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.

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 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.

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.

Efficiency wint het van burgergericht werken

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.

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.

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

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 formatieberekening. 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.

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?"

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.

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

De politiek kiest er soms voor om op de bezwaarprocedure te bezuinigen.

Als er wel meer geld en tijd zou zijn, zou je meer tijd kunnen investeren om partijen nader bij elkaar te brengen bij meerpartijengeschillen. Efficiencydenken draagt er dus ook aan bij dat het beste proces niet gefaciliteerd wordt.

Financiële middelen zijn beperkt

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

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

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.

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.

Er zijn grote verschillen tussen grote en kleine bestuursorganen. Financiële middelen zijn belangrijk om een bepaalde kwaliteit te generen voor het ambtelijk apparaat.

Financiële middelen zijn vaak incidenteel en niet structureel en dan is een probleem van de burger niet structureel op te lossen.

Decentralisatie van bevoegdheden leidt tot hoge regeldruk en financiële druk bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties.

Er is beperkte capaciteit en hoge werkdruk

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.

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'.

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

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

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.

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.

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 ervanaf." Dus drukte en hokjesgeest zijn kernoorzaken.

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.'

De ICT-systemen zijn rigide

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.

Bestuursorganen hebben een beperkt lerend vermogen

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

Signalen worden onvoldoende opgepakt of wel opgepakt, maar er verandert niets.

Het lerend vermogen ontbreekt in de juridische kolom. Bijvoorbeeld bij de modelmatige toekenning van een WOZ-waarde. In bezwaar werd de WOZ-waarde van €500.000 vastgesteld op €350.000. Er werd niets verwerkt

over het beluit met betrekkin tot de €350.000 in plaats van €500.000. Het jaar erop werd de WOZ–waarde op €550.000 gezet en begon de procedure opnieuw. Dit ging 5 jaar door. Binnen het systeem wordt er niet gekeken wat er niet werkt en wat je daarvan kan leren.

Het is niet alleen het lerend vermogen, vaak ontbreekt de wil om te leren.

Privacywetgeving staat informatiedeling in de weg

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.

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.

Het is de angst van ambtenaren om in strijd te handelen met de wetgeving. Het gaat alleen om informatie waar persoonsgegevens bij betrokken zijn. Er is wel ruimte voor het delen van best practices et cetera.

De AVG dit, de AVG dat en dan doen we het maar niet. Juristen zouden juist de ruimte moeten verkennen.

We willen graag laagdrempelig communiceren, maar daarin worden we gehinderd door de AVG, doordat we niet kunnen beschikken over telefoongegevens en emailadressen.

De overheid sluit onvoldoende aan

bij het doenvermogen en de zelfredzaamheid van de burger

Dit schema is de nadere uitwerking van factoren die samenhangen met het deelprobleem: “De overheid sluit onvoldoende aan bij het doenvermogen en de zelfredzaamheid van de burger”.

Doenvermogen en zelfredzaamheid verschillen per persoon, maar ook naar persoonlijke omstandigheden. De overheid houdt niet altijd voldoende rekening met de mate waarin burgers in staat zijn te voldoen aan de eisen die de overheid aan ze stelt binnen een bestuursrechtelijke verhouding.

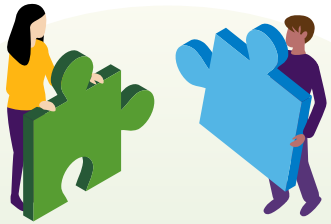
Regelmatig overschat de overheid het doenvermogen van burgers door bijvoorbeeld te verwachten dat een complexe aanvraagprocedure foutloos gedaan kan worden of dat alle regels waar men zich aan dient te houden, bijvoorbeeld in geval van een bijstandsuitkering, makkelijk op te volgen zijn. In de praktijk blijkt dit lang niet altijd het geval, wat conflicten en problemen in de hand werkt. Er zijn zelfs burgers die afzien van een beroep op de overheid, omdat zij niet weten hoe ze dit moeten doen of uit angst dat zij hiermee in de problemen komen.

De overheid is niet voor iedereen voldoende toegankelijk. Persoonlijk contact is niet altijd mogelijk en bestuursorganen hebben niet allemaal een fysiek (makkelijk bereikbaar) loket. Ook zijn veel regels complex en kan het taalgebruik van de overheid barrières opwerpen, zoals we zagen bij de bol over de communicatie door de overheid. Niet iedereen weet goed de weg te vinden naar en binnen de overheid en met name kwetsbare groepen, zoals mensen met een beperkt doenvermogen en mensen met een beperking, hebben daardoor onvoldoende toegang tot de overheid en tot haar procedures.

Daar komt bij dat veel processen en procedures bij de overheid tegenwoordig zijn ingericht op digitaal contact en digitale verwerking. In toenemende mate wordt de burger geacht digitaal met de overheid te kunnen communiceren en zaken te kunnen regelen. Niet iedereen is echter voldoende ‘digivaardig’ om dit te doen en het is de vraag of er voor deze groep voldoende alternatieven zijn?

Tot slot merken bestuursorganen op dat burgers ook niet altijd hun best wíllen (hoeven) doen om iets te begrijpen of communicatie van de overheid tot zich te nemen. Ze merken dat sommige burgers brieven niet lezen of zelfs niet open maken.

De overheid overschat het doenvermogen van burgers



Een deel van de burgers is onvoldoende (digi)vaardig

De overheid sluit onvoldoende aan bij (beperkt) doenvermogen en zelfredzaamheid van de burger

Kwetsbare groepen hebben onvoldoende toegang tot procedures

↑

De overheid is onvoldoende toegankelijk voor een deel van de burgers

De burger wil niet altijd z'n best (hoeven) doen om iets te begrijpen

Citaten

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.

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 etera zijn bijvoorbeeld veel hoger dan het fraudebedrag dat in de toeslagenaffaire teruggevorderd is.

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.

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.

Het inlevingsvermogen van de overheid schiet tekort.

De overheid onderschat het doenvermogen van burger.

Er is bij mensen met een beperking een angst om door het starten van een procedure (nu of in de toekomst) slechter af te zijn. Deze groep is een leven lang (financieel) afhankelijk van de overheid voor zorg en komt dus ook consequent in aanraking met de overheid. Ze voelen zich ontmoedigd om stappen te zetten. Ook het verbod op "reformatio in peius" is niet bekend. De communicatie over het verbod naar deze groep is onvoldoende.

De overheid overschat het doenvermogen van burgers

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.

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.

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.

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.

Kwetsbare groepen hebben onvoldoende toegang tot procedures

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.

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

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.

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

De overheid is onvoldoende toegankelijk voor een deel van de burgers

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.

We gaan erg uit van het niet kunnen van de burger. Ik mis de toegang tot de overheid in de vorm van een contactpersoon of een telefoon die wordt opgenomen.

Het gaat om toegang tot procedures, maar ook om als burger gewoon iemand te kunnen spreken. Burgers krijgen niet de persoon aan de telefoon die iets over het dossier kan zeggen en er een besluit over kan nemen. Het is ook verantwoordelijkheid en eigenaarschap.

Het gaat om effectieve toegang: niet van het kastje naar de muur gestuurd worden.

Onafhankelijke cliëntondersteuning [voorziening voor mensen met een beperking] is bij veel gemeenten niet of onvoldoende geregeld. Ook de hoorplicht is een knelpunt. De hoorzitting is onvoldoende toegankelijk en de ondersteuningsmogelijkheden zijn niet of niet voldoende bekend.

Een deel van de burgers is onvo`ldoende (digi) vaardig

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

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

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.

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

De burger wil niet altijd z’n best (hoeven) doen om iets te begrijpen

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.

Probleemversterkers

In de probleem- en oorzakenanalyse zijn drie probleemversterkers geïdentificeerd die weliswaar niet rechtstreeks de relatie tussen burger en overheid en mogelijke oorzaken voor procedures tussen beide partijen behelzen, maar die wel een aanjagend effect kunnen hebben op (het ontstaan van) deze procedures. De probleemversterkers zijn juridische bijstand, politiek en media, en de rechtspraak.

Juridische bijstand kan procedures aanjagen

Juridische bijstand kan een aanjagend effect hebben op het ontstaan en voortduren van juridische procedures. Sommige no cure no pay bureaus en adviesbureaus hebben baat bij formele juridische procedures in plaats van een informele oplossing. Voor no cure no pay bureaus kan een verdienmodel zitten in de proceskostenvergoeding die uitgekeerd wordt wanneer in beroep of hoger beroep een burger geheel of gedeeltelijk in het gelijk wordt gesteld. Deze bureaus werken veelal kosteloos voor de burger, waarbij de burger een machtiging tekent waarmee het no cure no pay bureau rechtstreeks de proceskostenvergoeding ontvangt. Ze opereren vooral op terreinen waarvan ze weten dat de kans groot is dat ze in bezwaar of bij de rechter, in ieder geval gedeeltelijk, in het gelijk worden gesteld, zoals bij de Wet waardering onroerende zaken (WOZ), de belasting van personenauto's en motorrijtuigen (Bpm) en bij Wet-Mulder-boetes.

Soms worden burgers ook aangespoord te procederen door bureaus die daar een eigen belang mee najagen.

Ook de advocatuur kan procedures aanjagen. Sommige advocaten stellen volgens geconsulteerden de eigen verdiensten boven het komen tot een vroegtijdige, informele oplossing en blijven om die reden doorprocederen.

Tot slot zit er in de Wet op de rechtsbijstand een perverse prikkel voor sociaal advocaten om door te procederen: zij krijgen meer betaald voor een afgeronde juridische procedure dan voor een informele afhandeling of schikking. Hoewel dit niet betekent dat sociaal advocaten zich hierdoor laten leiden, zit hierin in ieder geval géén prikkel om eerst te zoeken naar een informele en laagdrempelige oplossing.

Media en politiek kunnen tegenstellingen tussen overheid en burger versterken, procedeergedrag stimuleren en wantrouwen aanwakkeren

Bij de bol over wet- en regelgeving, zagen we al de effecten van de invloed van politiek op wetgeving. Echter, ook op casusniveau kunnen aandacht van politiek, maar ook van media, een escalerend effect hebben en het wantrouwen tussen overheid en burgers aanwakkeren. Daarmee is niet gezegd dat deze aandacht per definitie verkeerd is. De toeslagenaffaire zou zonder volhardende aandacht vanuit de Tweede Kamer waarschijnlijk niet in deze omvang aan het licht gekomen zijn. En media-aandacht kan soms helpen een geschil tussen burger en overheid op te lossen. Tegelijkertijd kan het wel effect hebben op het beeld dat burgers van de overheid hebben en kan het wantrouwen aanwakkeren. Goed nieuws is immers geen nieuws. Naarmate wantrouwen groeit, zullen burgers ook sneller beslissingen van de overheid in twijfel trekken. Ook kan media-aandacht politieke en bestuurlijke besluitvorming beïnvloeden. Het kan leiden tot indekgedrag bij bestuursorganen; iets waar de burger niet altijd het meest bij gebaat is.

De beslissing van de bestuursrechter draagt onvoldoende bij aan een duurzame oplossing van het geschil

De derde probleemversterker in procedures tussen de burger en de overheid in het bestuursrecht is de rechtspraak. Op het moment dat een bezwaar van een burger niet in de primaire en bezwaarfase is opgelost, kan de bestuursrechter niet altijd voldoende bijdragen aan een duurzame oplossing van het geschil. Het geschil is dan vaak al zo geëscaleerd, dat zowel de burger als de overheid denken in winnen en verliezen en elkaar als tegenstander zien, zoals dat ook in de actie-reactiepatronen naar voren komt. De hoop is dan gevestigd op de bestuursrechter.

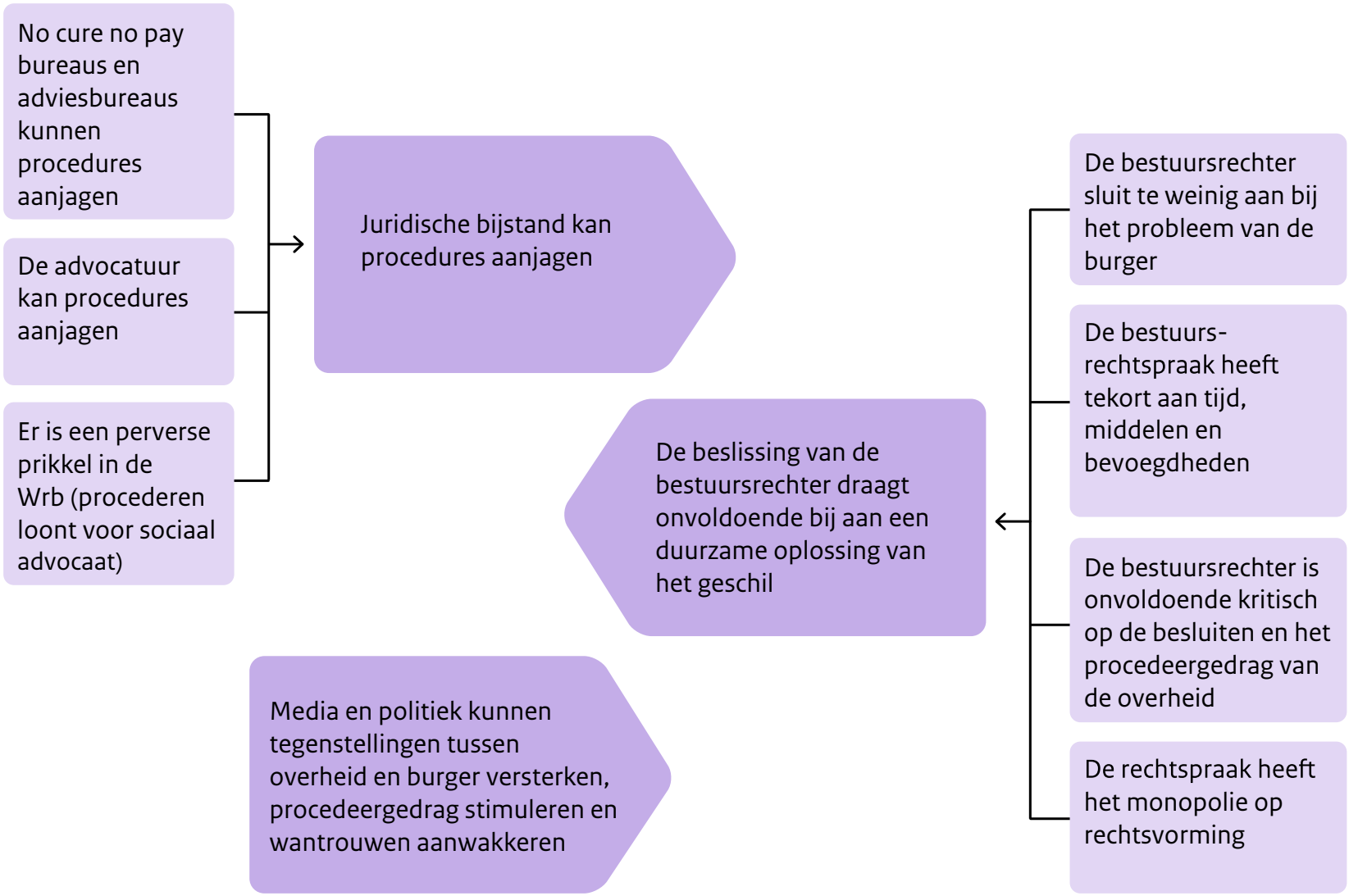
Alleen blijkt dat de bestuursrechters in de praktijk te weinig aan (kunnen) sluiten bij het probleem van de burger. Het begint met een burger voor wie het onduidelijk is wat hij met de gang naar de rechter kan bereiken. Als hij toch deze stap zet, wordt hij onvoldoende begeleid door de rechter. Sommige rechters hebben handelingsverlegenheid om te reageren op het probleem van de burger. Ze willen wel burgergericht reageren, maar weten niet precies hoe ze dat binnen hun rol kunnen invullen.

Daarnaast is het lastig om tot een duurzame oplossing van een geschil te komen als de rechtspraak een tekort heeft aan tijd, middelen en bevoegdheden. Denk hierbij aan de noodklok die de rechtspraak recent luidde en waarbij krapte aan geld en middelen in relatie tot de toegenomen werkdruk veelvuldig als probleem in de media verscheen.

In de consultatie zijn, naast geld en menskracht, ook de bevoegdheden van de bestuursrechter als probleem genoemd. De bestuursrechter toetst te veel op vorm en te weinig op inhoud. De cultuur is dat indringende toetsing door de bestuursrechter gemeden moet worden en de rechter niet op de stoel van het bestuur mag gaan zitten.

Ook is de bestuursrechter niet altijd en in voldoende mate kritisch op het procedeergedrag van de overheid. Daarbij wordt het onnodig doorprocederen door de overheid in de bestuursrechtspraak onvoldoende bestraft en gaat de bestuursrechter er soms onterecht van uit dat het overheidsbesluit wel zal kloppen. Bestuursorganen krijgen daarmee het voordeel van de twijfel. Zoals in de kinderopvangtoeslagenaffaire duidelijk naar voren kwam, kreeg de overheid (achteraf onterecht) gelijk, terwijl de rechter de laatste reddingsboei voor de gedupeerden was.

Tot slot komt duidelijk naar voren dat de rechtspraak het monopolie op rechtsvorming heeft. Op zich klinkt dit logisch en gewenst, maar het effect kan zijn dat de rechter een uitspraak doet en het bestuursorgaan denkt: “zo moet het” terwijl een rechter denkt “ik kan niet anders in dit geval”. Dan wordt één specifiek geval maatgevend voor het bestuursorgaan. Daarnaast hebben burgers en overheden geen mogelijkheid om een proefprocedure te voeren en een principe-uitspraak uit te lokken. De rechtspraak bepaalt zelf waarover en wanneer een principe-uitspraak nodig is.


No cure no pay bureaus en adviesbureaus kunnen procedures aanjagen
De advocatuur kan procedures aanjagen
Er is een perverse prikkel in de Wrb (procederen loont voor sociaal advocaat)
Juridische bijstand kan procedures aanjagen
De beslissing van de bestuursrechter draagt onvoldoende bij aan een duurzame oplossing van het geschil
Media en politiek kunnen tegenstellingen tussen overheid en burger versterken, procedeergedrag stimuleren en wantrouwen aanwakkeren
De bestuursrechter sluit te weinig aan bij het probleem van de burger
De bestuurs-rechtspraak heeft tekort aan tijd, middelen en bevoegdheden
De bestuursrechter is onvoldoende kritisch op de besluiten en het procedeergedrag van de overheid
De rechtspraak heeft het monopolie op rechtsvorming

Citaten

Juridische bijstand kan procedures aanjagen

No cure no pay-bureaus en adviesbureaus kunnen procedures aanjagen

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.

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 Telegraaf-achtige toon. Het wordt grimmiger, merken wij in elk geval.

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.

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.

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.

Adviesbureaus die worden ingehuurd door burgers kunnen ook een escalerend effect hebben, omdat ze handelen vanuit hun eigen agenda en belang en het vuurtje opstoken.

De advocatuur kan procedures aanjagen

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.

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.

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.

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.

Er is een perverse prikkel in de Wrb (procederen loont voor sociaal advocaat)

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.

Media en politiek kunnen tegenstellingen tussen overheid en burger versterken, procedeergedrag stimuleren en wantrouwen aanwakkeren

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

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.”

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.

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.

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.

De beslissing van de bestuursrechter draagt onvoldoende bij aan een duurzame oplossing van het geschil

De bestuursrechter sluit te weinig aan bij het probleem van de burger

De taal van de rechtspraak helpt niet. We gebruiken formele taal zoals 'vernietigen' en 'bestreden besluiten'. Uitspraken staan bol van oorlogstaal.

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.

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 gedrag van rechters in een procedure helpt ook niet. Ze begeleiden burgers onvoldoende.

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.

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.

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.

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.

De bestuursrechtspraak heeft tekort aan tijd, middelen en bevoegdheden

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.

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

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 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.

Rechters toetsen te veel op de vorm en te weinig op de inhoud.

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 is onvoldoende kritisch op de besluiten en het procedeergedrag van de overheid

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

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.

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.

Onnodig doorprocederen door de overheid wordt onvoldoende bestraft.

De rechtspraak heeft het monopolie op rechtsvorming

De Hoge Raad slaagt er niet goed in om richting aan de rechtsontwikkeling te geven.

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”.

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.

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.

Deze brochure is een uitgave van:
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Mei 2023