25 JAAR AWB & *IN EENHEID VERSCHEIDENHEID*

Verslag van het Rondetafelgesprek 25 jaar Algemene wet bestuursrecht gehouden op woensdag 30 augustus 2017

Voorzitter: Willemien den Ouden

Deelnemers: Machteld Claessens, Leo Damen, Michiel Scheltema, Addie Stehouwer, Barbera Veltkamp en André Verburg

Voorts aanwezig als redacteuren: Tom Barkhuysen, Hans Peters en Raymond Schlössels

Tevens aanwezig: Peter van der Jagt (Wolters Kluwer) en Michiel Knapen (journalist 'Mr.')

Woordelijk-geredigeerd verslag: Winfried Temme

VOORZITTER: Hartelijk welkom! (14.00 uur) Het organiserend comité is heel blij dat de gespreksdeelnemers zo enthousiast hebben gereageerd en op zo korte termijn bijeen konden komen om over het belangrijke onderwerp van vandaag te spreken. Het comité bestaat uit Tom Barkhuysen, Raymond Schlössels, Hans Peters, Bert Marseille en ondergetekende; Bert kan helaas niet aanwezig zijn, maar is wel uitgebreid bij het project betrokken, zowel in de voorbereiding als hierna. Vanuit Kluwer is Peter van der Jagt bij het project betrokken, zodat we ook hem een beetje als lid van het organiserend comité kunnen beschouwen.

Veel belangrijker dan dit alles is de vraag: wat wil het organiserend comité graag van de gespreksdeelnemers? Bij de voorbereiding van het project hebben we gezamenlijk drie belangrijke hoofdpunten vastgesteld:

1. De Awb is een belangrijke systeemwet die op veel punten grote invloed heeft gehad: voor verschillende rechtsgebieden, voor verschillende professionals en voor burgers. Als we daarop willen terugkijken en als we willen evalueren, vooruit kijken en vieren, moeten we een brede benadering kiezen. In concreto betekent dat: een groot congres, een mooie bundel en veel mensen die aan de activiteiten meewerken.
2. Er moet een rode lijn in die activiteiten aanwezig zijn.
3. De geestelijke vader van de Awb, Michiel Scheltema, krijgt heel uitdrukkelijk een rol in het geheel.

Die drie uitgangspunten hebben gezamenlijk geleid tot dit rondetafelgesprek tussen Michiel Scheltema en vijf vakgenoten met heel verschillende achtergronden, werkterreinen en leeftijden. Qua diversiteit zit het, hopen wij, wel goed! Vóór deze bijeenkomst hebben de deelnemers elkaar al een beetje gesproken, maar ik kan me voorstellen dat zij toch niet in alle details van elkaars c.v. ingevoerd zijn. Ik las daarom voor hen een kort voorstelrondje in.

De gespreksdeelnemers presenteren zich

STEHOUWER: Vijfentwintig jaar geleden was ik als jonge bestuursrechter aanwezig bij de Bel Air-conferentie, voorafgaand aan de invoering van de Awb. The making of… Vervolgens ben ik lang werkzaam geweest als bestuursrechter, maar ik heb dat negen jaar onderbroken door substituut-ombudsman in de zin van de WNo te zijn.

DAMEN: Ik ben emeritus hoogleraar bestuursrecht van de Rijksuniversiteit Groningen. Sinds 1974, toen ik afstudeerde, heb ik twintig jaar tót de Awb meegemaakt, en nu 23 jaar ná de Awb. Desondanks zal ik straks zeggen dat ik de vraag of we nu beter af zijn dan voor de totstandkoming van de Awb, methodologisch niet verantwoord kan beantwoorden, al was het alleen maar omdat mijn herinnering aan de periode 1974-1994 al behoorlijk is weggezakt! We zullen proberen er iets van te maken.

VERBURG: Ik werk gedurende een ongeveer 25 jaar in de bestuursrechtspraak, eerst als jurist bij de Afdeling bestuursrechtspraak, zelfs nog een heel korte tijd bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur, sinds 2000 als rechter in de rechtbank ’s-Gravenhage, die toen ineens rechtbank Den Haag werd, en sinds 2008 als rechter in de rechtbank Utrecht, die toen ineens rechtbank Midden-Nederland is geworden. Op het ogenblik ben ik daar seniorrechter inhoudelijk adviseur, met taken op zaaksvlak en overstijgend vlak, en daarnaast ben ik voor een dag per week verbonden aan de Universiteit Utrecht.

VELTKAMP: Als wetgevingsjurist bij het ministerie van Binnenlandse Zaken houd ik mij bij de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving bezig met het maken en coördineren van wetgeving op het gebied van de digitale overheid; ik ben bijvoorbeeld betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe Afdeling 2.3 Awb. Ik heb onder andere een achtergrond als jurist bij de Raad van State, maar ook als wethouder. In het openbaar bestuur ben ik een vrij lange periode werkzaam geweest. Evenals vermoedelijk andere aanwezigen hier heb ik ervaring als voorzitter van bezwaarcommissies.

CLAESSENS: De vraag ‘zijn we met de Awb beter af?’ kan ik niet beantwoorden, want ik ben in 1985 geboren. De laatste zes à zeven jaar van deze wet heb ik meegemaakt als advocaat. Ik werk bij Stibbe in de bestuursrechtsectie, in het team van Tom Barkhuysen. Onze praktijk is heel breed. Als ik één voorkeursonderwerp zou moeten aanwijzen, zou ik zeggen dat mijn interesse het meest uitgaat naar de onderwijssector, enerzijds juridisch, maar ook omdat die sector mij erg aanspreekt.

Daarnaast ben ik met veel plezier lid van het bestuur van het Proefprocessenfonds Clara Wichman, dat zich inzet voor de rechten van vrouwen in Nederland. Bij het doornemen van de stellingen maakte ik af en toe een vergelijking met die tak van mijn activiteiten. De materie is daarbij niet eens per se bestuursrechtelijk, maar kan in veel bredere zin de vrouwenrechten betreffen.

SCHELTEMA: Ik ben lang hoogleraar bestuursrecht in Groningen geweest en ik ben nu ook lang regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht. Verder ben ik betrokken bij HiiL (The Hague Institute for Innovation of Law) dat is opgezet om vanuit Den Haag wat vernieuwingen en internationalisering te organiseren. In dat verband doe ik nog een aantal werkzaamheden die misschien nader aan de orde zullen komen.

<u>Gedachtewisseling over thematische (vraag)stellingen</u>[1]

Eerste middagdeel, in hoofdzaak gewijd aan:

Thema 1: *Ambities en doelstellingen van de Awb*
Thema 2: *Grondslagen en basiskeuzen in de Awb*

VOORZITTER: Met dit heel diverse gezelschap gaan we van gedachten wisselen over de Awb. Van het gesprek wordt een verslag gemaakt en de gedachte is dat we de vele auteurs van de bundel het verslag zullen toesturen, zodat zij het kunnen gebruiken als inspiratiebron. Op die manier kunnen we min of meer een rode draad in de bundel brengen. Ook zal een artikel over dit gebeuren in het blad *Mr.* verschijnen; met het oog daarop worden foto's genomen.

Zonder dat ik de druk al te ver wil opvoeren, hoop ik op een mooi, veelzijdig en inspirerend gesprek over de Awb in verleden, heden en toekomst. Het weer is vandaag niet heel zomers, maar onze gedachten gaan toch in de richting van het *NRC*-zomeravondgesprek. Uit de weergave daarvan in de krant is mij gebleken dat de gasten vaak precies doen waar ze zelf zin in hebben! Wij hebben het gesprek uitgebreid voorbereid en hopen met onze in vier uur te bespreken zes thema's een goede voorzet te hebben gegeven. Voel je overigens vrij om eventuele andere interessante thema's aan te snijden, maar het zou fijn zijn als we alle zes de thema's op zijn minst even kunnen aanstippen, opdat ze beter ten dienste kunnen staan van de auteurs die straks daarover gaan schrijven. Tegen deze achtergrond zal ik de tijd en de thema's enigszins bewaken; voor het overige geldt dat wij van het organiserend team van plan zijn vooral goed te gaan luisteren en dat de gespreksdeelnemers zelf de gedachtewisseling in handen gaan nemen.

Er wordt aanvullend terecht op gewezen dat een gedeelte van het gesprek in de bundel terecht zal komen. Misschien ter geruststelling: het conceptverslag sturen we rond, en als er iets in staat waarvan iemand zeker weet dat hij of zij dat (zo) niet gezegd heeft, kan dat alsnog worden gecorrigeerd.

We beginnen nu met het eerste thema. Ik wilde bij ieder themablokje Michiel de aftrap laten nemen, waarna het gesprek zich naar ik aanneem spontaan verder zal ontwikkelen.

<u>[Doelstelling Awb]</u>

SCHELTEMA: De vraag is dan of de doelstellingen van de Awb bereikt zijn. Hier is een eminent gezelschap bijeen om over deze wet te praten. Als ik vijfentwintig jaar geleden zou hebben geweten dat het zo zou gaan, zou ik buitengewoon tevreden zijn geweest! Kennelijk gaat het om een onderwerp dat serieuze belangstelling behoeft en waarmee veel mensen zich bezighouden. Dat brengt op zichzelf al een beetje de eenheid in het bestuursrecht. Deze constatering staat nogal los van de op zich belangrijke vraag of de ene bepaling beter is dan de andere en welke bepalingen meer de eenheid bevorderen dan andere. Het allerbelangrijkste is in mijn ogen dat we vinden dat de eenheid er ís en dat zij moet worden bewaakt. Dat inzicht ligt aan de Awb ten grondslag. Het is de VAR geweest die al sedert 1939 op meer eenheid in het bestuursrecht heeft aangedrongen. De wetgever kan die eenheid niet brengen als in het veld niet het besef bestaat dat zij er moet zijn. Alleen als de noodzaak van eenheid in de bestuursrechtelijke wereld wordt gevoeld, kan die eenheid bestaan en blijven bestaan. In samenspraak tussen de wet, de jurisprudentie, die de wet interpreteert, en de wetenschap wordt de eenheid georganiseerd, en ik heb het idee dat dat tamelijk goed gaat.

Toch moet er nog van alles gebeuren. Hoewel ik graag wil uitleggen dat de doelstellingen van

[1] Zie bijlage.

de Awb allemaal heel goed bereikt zijn, heb ik mij af en toe afgevraagd of we ze niet te kleintjes of te bescheiden hebben geformuleerd. De formulering wekt de indruk dat het om juridisch-technische doelstellingen gaat. Het is prettig voor juristen dat er eenheid in het recht is, maar je kunt je soms afvragen of dat voor de burgers zo veel belang heeft. We hebben te maken met doelstellingen die in het rechtsgebied worden georganiseerd. Misschien is het wel goed dat indertijd beperkingen in acht zijn genomen. Ondanks de grondwetsbepaling die er lag was het ambitieniveau bij de wetgever buitengewoon laag. Kort tevoren hadden de mensen die zich met het procesrecht hadden beziggehouden, zich afgevraagd of er niet iets meer eenheid in de vijf bestaande vormen van procesrecht kon worden gebracht. Welnu, in de voorstellen die op tafel kwamen werd wel iets meer eenheid bereikt, maar de termijnen konden absoluut niet uniform worden, want dat werd als een veel te vergaande stap ervaren. Ik herinner me dat ik bij de hoofden van wetgevingsafdelingen van departementen ben gekomen om als regeringscommissaris kennis te maken. Men vond het heel leuk dat ik dat deed en dat er, conform de Grondwet, een Algemene wet bestuursrecht zou komen, maar men achtte het eigen terrein zó bijzonder, dat een algemene regeling eigenlijk niet mogelijk was. De ambitie was, niet bij de wetenschap, maar bij de mensen uit de praktijk, die toch een heel belangrijke rol spelen, heel beperkt. Als gevolg daarvan hebben we het opzettelijk een beetje *low-key* gespeeld. De Awb zou zich, zo zeiden we, beperken tot harmoniseren, iets waar men toch niet tegen kon zijn. Als de ene termijn één maand was en de andere twee maanden, wilden wij er zes weken van maken, wat dan trouwens soms óók al niet kon.

Nu ik op dat lage ambitieniveau terugkijk, zie ik een verband tussen de Awb en de essentie van de verhouding tussen overheid en burger; misschien kunnen we daarop later in dit gesprek nog terugkomen. De Awb geeft het rechtsstatelijk kader voor die verhouding , en we moeten dat uitdragen. Als ik departementen die weer eens willen afwijken op strijd met de rechtseenheid wijs, vraagt men zich af of dat van belang is, maar het argument van de rechtsstaat krijgt wél gewicht en wordt reëler gevonden. We streven immers eenheid en toegankelijkheid na om het recht toegankelijker te maken en de gelijkheid te bevorderen, waarmee rechtsstatelijke waarden in beeld komen. Ik vind het heel belangrijk in het vervolg te laten zien dat het de rechtsstaat is die hier centraal staat: het is het rechtsstatelijk kader waarvoor de Awb de essentiële grondslag biedt. We proberen dat ook al uit te dragen.

STEHOUWER: Mag ik het een beetje kantelen? Bij de Belair-bijeenkomst waaraan ik zojuist refereerde, heb ik tot mijn vreugde ervaren dat de wet zó handzaam was, dat mensen die er in de praktijk mee zouden moeten werken vóór zich zagen hoe de bepalingen zouden gaan werken. Op dat moment was het ambitieniveau misschien niet zo hoog en op de achtergrond hadden we te maken met een politieke realiteit, maar het effect voor het draagvlak van de wet was volgens mij goed. Er stonden praktische dingen in. Nu er dan voor iedereen een bezwaarschriftenprocedure kwam, werd die ook in een aantal stappen vastgelegd. De aarzeling van Michiel heeft ermee te maken dat die procedure vervolgens als een wet van Meden en Perzen werd gebruikt, maar de aanpak had het voordeel dat je er op een goede manier mee aan de slag kon.

Ook ik denk vijfentwintig jaar later dat we misschien wel in de benadering van het procesrecht een ander soort stap zouden kunnen zetten, tegen de achtergrond van de verhouding tussen overheid en burger en het rechtsstatelijk kader.

[De waarde van de Awb voor bestuursorganen]

VELTKAMP: Hierbij wil ik graag vanuit een heel andere invalshoek aansluiten. De meerwaarde van de Awb voor het openbaar bestuur is heel simpel, logisch en praktisch: de wet heeft bij het bestuur het besef teweeg gebracht dat het zorgvuldig moet handelen, transparant moet zijn en dingen netjes

moet regelen en doen. Dit klinkt als een 'open deur', maar het is dat natuurlijk niet. De gemiddelde bestuurder realiseert zich helemaal niet dat er een juridisch kader onder ligt. Bestuurders zijn in juristerij helemaal niet geïnteresseerd, want in de bestuurspraktijk gaat het over beleid en over uitvoering. Zorgvuldig handelen, belangen afwegen, laten zien wat je overwegingen waren, daarover netjes communiceren in de richting van de burger: volgens mijn bescheiden ervaring zitten daar in bestuurlijk Nederland eigen belangen achter. Je wilt dat je een verhaal voor de gemeenteraad hebt, je wilt geen ruzie met je inwoners, je hebt een dienstverleningsconcept: voor gemeenten en waterschappen is een burger geen justitiabele maar een *klant* die tevreden moet worden gesteld. Vanuit die optiek moeten we het functioneren van de Awb bekijken. Collegeleden realiseren zich helemaal niet dat wat zij doen zich binnen een juridisch kader afspeelt. Zij hebben heel andere beweegredenen om zorgvuldig te handelen en om de beginselen die aan de Awb ten grondslag liggen toe te passen.

SCHELTEMA: Ja, gewild of ongewild moeten ze dat doen, en dat krijgt het apparaat voorgeschoteld.

VELTKAMP: De organisatie moet erop ingericht zijn, de gemeentesecretaris en de juridische afdelingen moeten de bestuurders in stelling brengen. In ieder geval is dat een soort vanzelfsprekendheid die er bij gemeenten, zoals Amsterdam, naar mijn ervaring ook echt is.

SCHELTEMA: Het is heel aangenaam, dit te horen.

VERBURG: Op dit vlak heeft zich een heel markante ontwikkeling voorgedaan. Bij de invoering van de Awb waren de voorbereidingsprocedures van de Afdelingen 3.4 en 3.5 nog een groot punt. In de milieuhoek had men net de Wet milieubeheer af en wilde men de daarin opgenomen prachtige voorbereidingsprocedure niet laten verdunnen tot dat armoeiige Afdelinkje 3.4, zodat er apart een simpel-openbare en een uitgebreid-openbare voorbereidingsprocedure in de wet moesten komen. Een paar jaar later heeft men dit fluitend kunnen vervangen door de uniforme voorbereidingsprocedure, omdat iedereen een bepaalde werkwijze gewend was. Ik vind dit één van de mooiste illustraties.

[Eenduidige begrippen?]

DAMEN: De eerste vraagstelling in het ons aangeboden stuk is erop gericht te weten te komen wat er van de doelstellingen terecht is gekomen. De Awb is geëvalueerd in 1996, 2001 en 2006, waarbij opvallenderwijs eigenlijk nauwelijks aan de doelstellingen is getoetst. Die evaluaties zijn uitgevoerd om te kijken hoe het ging, terwijl ik altijd dacht dat we ook zouden moeten nagaan hoe het met de doelstellingen was gegaan. Tegen de achtergrond van harmonisatie en helderheid van centrale begrippen schrik ik er nog steeds van dat er zo veel jurisprudentie over het besluitbegrip en het belanghebbendebegrip is. Je zou denken dat er op een gegeven ogenblik helderheid zou moeten zijn. Verleden week deed de Afdeling bestuursrechtspraak een nieuwe uitspraak over het criterium voor de belanghebbendheid, namelijk 'gevolgen van enige betekenis' in het omgevingsrecht. Het betreft hier een correctie op eerdere jurisprudentie: men zit zichzelf nog steeds 'voor te denken' en komt telkens weer met nieuwe varianten, ook wel door de impulsen van nieuwe fenomenen op het gebied van derden-belanghebbenden – ik noem de concurrent – en het relativiteitsvereiste. Bij het besluitbegrip is de situatie minder problematisch, maar dat duikt toch ook nog heel vaak op, zij het vooral doordat leken procederen, iets wat ze niet moeten doen; we zullen daarover straks nog wel nader spreken. De ontwikkelde leek, waaraan bij de ontwerpen van de Awb is gedacht, kunnen we rustig vergeten, want het bestuursrecht is daarvoor veel te ingewikkeld. Je ziet af en toe dat mensen gaan procederen over dingen die duidelijk of hoogstwaarschijnlijk geen besluit zijn. Weinig

continuïteit is er in ieder geval geweest in de belanghebbendejurisprudentie, gezien ook het grote 'om' gaan van 1 oktober 2008 (Openbare Ruimte). Dat laat onverlet dat er een prachtige sprong voorwaarts is geweest, maar op het punt van continuïteit en begripsvorming is er nogal wat mis gegaan. Enerzijds was er een nuttige rechtsontwikkeling, aan de andere kant waren de begrippen niet helder genoeg om tot meer stabiliteit te komen.

CLAESSENS: Het verbaast mij dat onze cliënten, burger of onderneming, maar niet ingevoerd in het bestuursrecht, eigenlijk best een goed begrip van het procesrecht hebben. De cliënt heeft een idee van het besluit, van de belanghebbende en van de gang van zaken bij bezwaar en beroep. Geregeld krijg je een e-mail met een tekst uit de Awb en met de vraag of het aangehaalde artikel, bijvoorbeeld betreffende het inschakelen van een deskundige door de rechter, niet van toepassing is. De Awb staat uiteindelijk ten dienste van het materiële bestuursrecht. Bij de toepassing in de jurisprudentie wordt het voor de cliënt ingewikkeld. Het is de vraag of de problemen telkens aan de kant van de Awb moeten worden opgelost, of dat ook aan de andere kant moet worden gezocht, aan de materiële kant en aan de kant van de rechtspraak. Voor cliënten wordt het in ieder geval lastig zodra we aan tafel met jurisprudentie gaan schermen. Als we tot uitleggen komen, raken ze het spoor bijster en is voor het procederen een advocaat nodig, maar de tekst van de Awb zelf is op hoofdlijnen voor cliënten redelijk goed te volgen. Op het punt van rechtseenheid en vereenvoudiging is volgens mij met de Awb een grote stap gezet.

In de aangereikte stellingen gaat het onder meer om de vraag of er met de Awb winst is geboekt. Ik zou zeggen dat je dat aan de hand van de vier doelstellingen niet over vijfentwintig jaar kunt meten. Op een bepaald moment is een grote sprong voorwaarts gemaakt en op een ander moment zijn er weer andere vraagstukken, waarop je de doelstellingen opnieuw kunt toepassen, met de vraag wat er is bereikt. Voordat we dit gesprek in gingen, had ik mij dit nog niet zo zeer gerealiseerd.

VERBURG: Welk gedeelte van het thema is eigenlijk nu aan de orde?

VOORZITTER: We spreken nu over thema 1 als geheel.

VERBURG: De opmerkingen waren tot nu toe puur op de eerste vraagstelling gericht.

Ik vraag aandacht voor de vraagstelling onder 1.3[2]. De 'wederkerige rechtsbetrekking' is natuurlijk één van de minst gelukkige…

SCHELTEMA: Meest gelukkige?

[Wederkerige rechtsbetrekking]

VERBURG: *Minst* gelukkige! Ik gun het je van harte, en ik beloof je hier en nu dat ik een keer in een speech zal verwerken dat de wederkerige rechtsbetrekking de mooiste uitkomst van de Awb is, maar nu nog even niet!

Zoals gezegd: de wederkerige rechtsbetrekking is één van de minst gelukkige elementen van beschouwingen over de Awb, vooral met het oog op de vraag wat dan de plichten van de burger zijn. Over de plichten van de overheid waren we het allemaal wel eens. Door de jaren heen is dit onderwerp het mooist opgepakt in het boek van Kars de Graaf en Jurgen de Poorter*, Doel en functie van de bestuursrechtspraak*. Zij vragen zich op een heel elegante manier af of we het wederkerige nu wel zo nodig hebben: hebben we een andere Awb als we het niet gaan hebben over de *wederkerige*

[2] Zie bijlage.

rechtsbetrekking maar meer over de *rechtsbetrekking*? Op die manier onderzoeken ze of je bij wijze van spreken met minder besluitbegrip en met meer rechtsbetrekking toe kunt zonder dat je per se op de wederkerigheid gaat letten. Ik vind dat wel een spannende exercitie. Zonder dat ik nu meteen wil gaan uittekenen hoe het zou moeten, lijkt dit me een interessante benadering. We moeten sowieso nagaan of we met minder besluit toe kunnen. Het besluit als heilige ticket staat al jarenlang onder kritiek, onder meer van Michiel. Ik kan me voorstellen dat je de rechtsbetrekking kunt uitdenken zonder dat je de hindernis hebt van dat wederkerige.

SCHELTEMA: Ik vind de wederkerigheid toch wel erg belangrijk Wat het besluitbegrip betreft: ik zie de Awb als iets wat in beweging is. Het is niet een wet die op dezelfde manier eindeloos zou moeten blijven voortbestaan. Ik had op Justitie een gesprek over de vraag of er nog ambtenaren zouden zijn die aan de Awb aandacht zouden besteden. Het hoofd van de afdeling zei: met het BW hebben we honderdvijftig jaar gedaan, de Awb hebben we nu ook gemaakt, en daar hebben we honderdvijftig jaar geen omkijken naar. Dat kán gewoon helemaal niet! Het is toch echt duidelijk dat het bestuursrecht verandert; er worden hier ook allerlei redenen aangedragen waarom dat moet. We kunnen niet denken dat de Awb zoals we die in het begin hebben gemaakt op dezelfde wijze moet blijven bestaan.

Het soort bestuursrecht dat we in de Awb hebben vastgelegd, is het bestuursrecht van de tweede helft van de vorige eeuw. Toen ging het nog heel erg over het besluit en was het Arob-denken dominant. De VAR heeft, onder meer met de formulering van algemene bepalingen en met het geschrift van Van Maarseveen, het besluitbegrip heel centraal gesteld. Als je in die situatie gaat harmoniseren, baseer je je op het bestuursrecht dat er op dat moment is. Er was geen andere optie. In de huidige situatie ben ook ik van mening dat we er ten zeerste over moeten nadenken of het besluit dezelfde rol moet hebben als vroeger het geval was.

Daarnaast denk ik in mijn eigenwijsheid of vasthoudendheid dat het idee van de wederkerige rechtsbetrekking wel degelijk buitengewoon belangrijk is. Je ziet steeds meer dat maatwerk wordt geleverd en dat, bijvoorbeeld in het sociale domein, met afspraken wordt gewerkt, die we dan overeenkomsten noemen. Het gaat daar om wederkerigheid. Je kunt bijvoorbeeld bij de huishoudelijke hulp afspraken maken, inhoudende dat de één het ene en de ander het andere zal doen. Als de één zich dan niet aan de afspraken houdt, heeft de ander ook iets. Er is sprake van een zekere wederkerigheid. Ik heb het niet over gelijkheid, de partijen zijn niet gelijk, maar dat de overheid als het ware kan reageren op de manier waarop de ander handelt, vind ik steeds belangrijker worden. Bij maatwerk gaat het om afspraken en afspraken hebben altijd iets van wederkerigheid.

De Raad van State heeft nog niet zo lang geleden een advies uitgebracht over bestuurlijke verhoudingen waarin wordt gepleit voor het opnieuw doordenken van het gelijkheidsbeginsel. Juist als je de situatie van de burger betrekt bij de vraag wat hij moet krijgen, behandel je de burger niet *gelijk* op dezelfde manier als vroeger, waarbij iedereen precies hetzelfde kreeg. Deze benadering veronderstelt een zekere wederkerigheid. Ik denk dat het steeds belangrijker wordt de wederkerigheid erin te brengen.

[Staat de Awb voldoende in de aandacht?]

VELTKAMP: Aansluitend bij deze tijd en bij wat ik zojuist zei: het denken vanuit het concept overheidsdienstverlening, waarbij de overheid in bepaalde processen verwikkeld is met burgers en bedrijven, stelt andere eisen. Het vorige regeerakkoord zei dat er recht moet zijn op digitaal zaken doen met de overheid. Een en ander impliceert dat je moet nadenken over een ander aanknopingspunt dan louter het besluitbegrip. In het verlengde van een hartenkreet die we zojuist

hebben gehoord: ik denk dat het heel goed zou zijn bij Veiligheid en Justitie en bij Binnenlandse Zaken weer een echte Awb-agenda te hebben. Bij ons ministerie hebben veel mensen behoefte aan een regeringscommissaris en een commissie die met een zekere afstand onderwerpen agenderen en kijken waar behoefte aan bestaat. Aan de hand van een groslijst kan dan politiek draagvlak worden gecreëerd. Iets dergelijks heb ik ontzettend gemist; dat gemis gaat mij en méér mensen zeer aan het hart. Ik hoop echt dat er met een nieuwe minister en ook een nieuwe secretaris-generaal verandering komt, juist omdat de ontwikkelingen erop gericht zijn dat de overheid anders gaat werken. Daar hoort een doorontwikkelde Awb bij. Deze wet moet veel meer in positie worden gebracht en veel centraler staan. Er moet veel meer visie op de Awb zijn, met een goede agenda. De Awb moet speerpunt zijn bij de ministeries van V&J en van Binnenlandse Zaken. Daar zijn wij van! Als wij bij Binnenlandse Zaken érgens van zijn, is het dáárvan.

[Burgerbeelden]

DAMEN: Als we nu toch speerpunten gaan formuleren, dan weet ik er nog wel één, namelijk het burgerbeeld waarvan wetgever, rechtspraak en bestuur uitgaan. Michiel zegt: als je afspraken maakt, kun je de wederpartij daaraan houden. Dat doet mij denken aan de afspraak die ouders wel eens met hun kinderen over het eten van spinazie maken: wij hebben toch afgesproken dat je voortaan spinazie zou eten! Voor de burger is er vaak niet aan te ontkomen dat er spinazie op het menu staat, en niet iets anders.

Ik neem het voorbeeld van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), op basis waarvan we zogenaamd horizontaal met elkaar omgaan. Die wet is natuurlijk heel verticaal uitgevoerd en kent betrekkelijk weinig wederkerigheid omdat er tegelijkertijd een rampzalige bezuinigingsdoelstelling doorheen is gefietst, met als gevolg een redelijk grote juridische chaos. De rechtspraak is door de Wmo onnodig belast met rotzooi; met jurisprudentie worden nu reparaties uitgevoerd. Het gaat steeds om dat burgerbeeld. Er wordt steeds ten onrechte van uitgegaan dat burgers goed voor zichzelf kunnen opkomen. Bij de paspoorten gaat het nog wel goed. De uitgifte is gedeeltelijk gedigitaliseerd, ook al moet je dan nog wel zelf komen en de afhaaldienst activeren. Zodra je echter een omgevingsvergunning of een Wmo-voorziening nodig hebt, kom je in aanraking met kwalitatief niet altijd even hoogwaardige overheidsdiensten. Ik zie voortdurend schrikbarende voorbeelden van de juridische kwaliteit van het openbaar bestuur en de uitvoerende sector, waar de wetgever weinig aan kan doen. Dat vind ik één van de centrale problemen. Als in de oplossing daarvan niet méér wordt geïnvesteerd, kan men niet blijven zeggen dat de burger maar goed voor zichzelf moet opkomen, want dat lukt gewoon heel vaak niet. Slaagt de overheid er niet in om niet alleen bij de paspoorten maar ook bij de vergunningen en de voorzieningen dienstverlenend te zijn, dan lukt het die burgers niet om hun autonomie reëel te beleven. Je ziet voortdurend jurisprudentie waarvan je denkt: hoe is het mogelijk dat daar überhaupt over geprocedeerd wordt, dat had toch al lang binnen de overheid opgelost moeten zijn!

STEHOUWER: Je zet het paspoort tegenover de overheidsdiensten die meer met de taak van de overheid te maken hebben om de samenleving op regel te houden. Nu heb ik heel veel in de sociale zekerheid gedaan, en ik wil er nog een ander aspect uit lichten, namelijk dat in die sfeer misschien wel sprake is van een wederkerige rechtsbetrekking, maar vooral ook van een *duurrelatie*. Een mens zit vele jaren in een uitkering of heeft vele jaren met de Wmo te maken. Is de rechtspositie van de burger in zo'n situatie nu verbeterd? Ik zeg ja, maar het is een kwestie van communicerende vaten geworden. In die duurrelatie kan de burger op gezette tijden – en trouwens ook op ontijdige tijden – het bestuur in het bestuursprocesrecht trekken. Burgers zijn aan de overheid overgeleverd, maar de overheid is dat ook wel eens aan burgers. In de duurrelatie zijn er allerlei momenten – ik denk aan

het doen van een aanvraag en aan het procederen – waarop je aan de keerzijde van het procesrecht terecht komt, waar men elkaar procedureel gaat bezighouden. Die momenten zijn in de loop der jaren alleen maar toegenomen.

DAMEN: Maar soms moet je actie ondernemen.

STEHOUWER: Om aan je recht te komen?

DAMEN: Als je in de ketens van besluitvorming één besluit laat lopen: jammer, formele rechtskracht!

STEHOUWER: Voor mij zijn de kwesties over het besluitbegrip minder belangrijk dan het feit dat er over zoveel dingen besluiten worden genomen waar je op tijd iets tegen moet doen.

DAMEN: Dan kun je ook niet zeggen: jammer, ik heb er eentje gemist, neem dat nu gewoon mee!

SCHELTEMA: Zeker bij financiële besluiten vind ik dat een buitengewoon groot probleem.

DAMEN: We moeten af van al dat gezeur over faxen of e-mails die niet zijn aangekomen. Alles is geformaliseerd en bestuursorganen worden door de rechter gedwongen om met het mes op tafel te procederen, want als ze dat niet doen krijgen ze te horen dat ze niet-ontvankelijk hadden moeten verklaren of dat er geen gronden zijn aangevoerd. Je kunt die formalisering er in de bezwaarfase proberen uit te halen, maar in de rechtspraak gaat zij onverminderd voort. Dat is volgens mij nu één van de grote problemen.

[Gebruikersperspectief]

SCHELTEMA: Dat is inderdaad een belangrijk punt, maar het is nog weer iets anders dan de wederkerige rechtsbetrekking. Leo vergeleek de burger met het spinazie-etende kind. Soms heb ik het idee dat het best pedagogisch gewenst is afspraken met je kinderen te maken, ook al zijn de verhoudingen dan niet helemaal gelijk.

Ik vraag aandacht voor de uniforme fundering op het gelijkheidsbeginsel: iedere burger moet op gelijke wijze worden behandeld en we kunnen dan geen rekening houden met de soort dingen die hij doet. Ik vind van mijn kant dat in de wederkerigheid nu juist ook tot uitdrukking komt wat de burger ten opzichte van de overheid doet. Als ik daar goed over nadenk, vind ik dat je op die manier in sommige gevallen beter aansluit op de gelijkheidsbeleving van de burgers.

Op het ogenblik zijn we bezig met de schulden, een belangrijk thema, waaraan ook de Awb iets moet doen. Ik heb daar bepaalde ideeën over. Besluiten over boetes, wanbetaling, verhogingen of dwangmaatregelen worden allemaal voor iedere burger op dezelfde manier genomen: iedereen wordt gelijk behandeld. Laten we ons eens verplaatsen in een burger die denkt: ik heb altijd mijn schulden aan de overheid goed betaald, maar nu ben ik net in een echtscheidingsprocedure verwikkeld en heb ik iets even niet gezien, met als gevolg dat ik net zo kwalijk wordt behandeld als degene die iedere keer de overheid aan het oplichten is. In mijn ogen heeft zo'n burger wel gelijk. Je moet er toch wel een beetje rekening mee houden dat een andere behandeling in de lijn ligt als er één keer – zeker als daar ook nog argumenten voor zijn – iets niet goed gaat. Zo iemand moet niet op dezelfde wijze worden behandeld als een fraudeur. Dat verschil moet je, vind ik, wel degelijk maken, en in dat verband hecht ik waarde aan de wederkerigheid. Ik geef graag toe dat de burger ten opzichte van de overheid vaak in een moeilijke situatie zit, maar de één gedraagt zich in dat verband toch wel heel anders dan de ander.

DAMEN: Digitaliseren en individualiseren lijkt me dan nog wel een probleem.

CLAESSENS: Volgens mij is het niet de Awb die in de weg staat, maar het materiële kader. Als je beleid formuleert dat inhoudt dat je met de situatie van mensen rekening moet houden, dan…

SCHELTEMA: Ik ben het ermee eens dat het in belangrijke mate aan de manier van uitvoeren ligt. We moeten dit niet helemaal naar de Awb schuiven. Aan de andere kant: bij geldschulden zou men als iemand niet betaalt een beetje naar omstandigheden moeten kunnen handelen. In de Awb is geen algemene regeling opgenomen die de bevoegdheid tot kwijtschelding geeft. Over de wenselijkheid van zo'n regeling is nu een discussie aan de gang. Ik vind dat een ambtenaar die op een enigszins professionele manier naar schulden kijkt dat instrument moet hebben.

CLAESSENS: Dus de Awb kan een oplossing bieden.

SCHELTEMA: Ja, die kan dat instrument geven.

Er is nu veel gedoe over het feit dat de overheid zo maar dwangbevelen aan mensen oplegt en tot executie overgaat terwijl vaak de resultaten daarvan veel ernstiger zijn dan wanneer men even had gekeken hoe de situatie was en bijvoorbeeld een betalingsregeling had getroffen. Ik zou denken dat de Awb een bepaling zou kunnen bevatten waarin staat dat de overheid als zij een schuld gaat incasseren moet nagaan of de nadelen daarvan niet zwaarder moeten wegen dan het doel dat zij met die incassering wil bereiken. Misschien is een dergelijke bepaling trouwens al in de evenredigheidsregel van artikel 3:4 te vinden. Een bepaling als door mij bepleit zou in ieder geval de bestuursorganen verplichten te informeren hoe de situatie is voordat ze allerlei dwangmaatregelen gaan nemen.

STEHOUWER: Maar hoe verhoudt dat zich tot het besluitbegrip? Heel veel van de dingen die jij beschrijft spelen zich af buiten het besluit.

SCHELTEMA: De kwijtschelding kan worden neergelegd in een besluit.

STEHOUWER: Zou je daar een nieuw besluit van moeten maken?

SCHELTEMA: Hetzelfde speelt bijvoorbeeld bij een dwangbevel. Hoewel dat eigenlijk een besluit is, komt het niet bij de bestuursrechter terecht. Daardoor maakt de toetsing aan artikel 3:4 als men in verzet komt in ieder geval geen schijn van kans. Als de bestuursrechter bevoegd zou zijn, zou men zich eerder realiseren dat artikel 3:4 van toepassing is.

[Schulden en gijzelingen]

STEHOUWER: Ik heb zoals je weet onderzoek gedaan naar de complexiteit van schulden. Veel schulden worden ingevorderd zonder een *safeguard* van besluitvorming. De molens gaan malen zodra andere besluiten zijn genomen. Dat heeft naast een slechte ook een heel goede kant. Men moet soms beslissingen nemen over de consequenties van besluiten die erop neerkomen dat veel geld moet worden terugbetaald, maar ik weet gelukkig dat het invorderen soms wordt afgezwakt, of dat er feitelijk sprake is van de kale kip waarvan niet kan worden geplukt.

DAMEN: Soms kan het tot gijzeling komen. Daar is een ombudsmanrapport over verschenen.

STEHOUWER: Precies, maar heel veel vindt ook automatisch plaats. Beslagleggingen op uitkeringen komen tot stand voordat…

SCHELTEMA: Het is heel slecht dat dat automatisch plaatsvindt. Als je dáártoe overgaat, zou je volgens mij…

STEHOUWER: …eerst een besluit moeten nemen?

SCHELTEMA: Het is niet zo belangrijk of er sprake is van een besluit. Volgens artikel 3:1, tweede lid, is ook artikel 3:4 in beginsel van toepassing op alles wat de overheid doet en wat niet als besluit kan gelden. Het leggen van loonbeslag is een zó ingrijpende bezigheid, dat je je er eerst van op de hoogte moet hebben gesteld dat het niet meer nadelen heeft dan voordelen. In de praktijk worden alleen al doordat bij loonbeslag ook de werkgever ineens weet dat er problemen zijn, heel veel mensen ontslagen.

STEHOUWER: Het wordt je opgedrongen. Je kunt geen kant uit.

SCHELTEMA: Voordat de overheid zoiets gaat doen, moet zij zich ervan overtuigen dat de nadelen in verhouding tot de voordelen niet zó groot zijn dat van beslag moet worden afgezien.

STEHOUWER: Maar het maken van regels hiervoor heeft ook een keerzijde. Het kan nu zijn dat een praktijk die soepel loopt zich aan de bestuursrechter onttrekt. Ik kan me voorstellen dat men gaat zeggen: er zijn nu regels!

SCHELTEMA: Het hoeven niet speciale regels te zijn, maar heel vaak blijken mensen in de problemen te komen juist door de manier waarop de overheid executeert. Als je een kader voor de burger organiseert, kan je toch niet laten passeren dat men zoiets doet zonder dat…

STEHOUWER: Ik kan je tegemoet komen. Om Alex te citeren: de overheid is een veelkoppig monster. Elke instantie an sich doet het dan wel goed, maar hoe krijg je er nu greep op het feit dat de overheid telkens in een andere gedaante allerlei ingrepen doet?

DAMEN: De Nationale ombudsman heeft twee rapporten uitgebracht. Het eerste rapport heb ik geannoteerd, in het tweede wordt gesignaleerd dat de kantonrechters er geen zin meer in hadden al die gijzelingen op te leggen; daar werd de zorgvuldigheidsnorm gehanteerd. “Jij, officier, staat hier en je hebt geen idee wat er in het dossier staat.” Daar kwam het eigenlijk op neer. De ombudsman is tegenwoordig een opvoeder in plaats van een corrector, dus die gaat dan met al die grote boetefabrieken meedenken. Na anderhalf jaar wordt geconstateerd dat er wel voortuitgang is geboekt, maar dat de ondernemingsraad van het UWV nog moet worden geconsulteerd over de vraag of het allemaal wel ánders kan. Dat is toch gewoon niet te geloven! Ik heb geschreven dat de heren ernaar keken en een plas deden. Deze gang van zaken is onvoorstelbaar.

Nu is dit niet de schuld van de Awb. Die kan er niets aan veranderen. Het gaat om een bestuurscultuur waarin men denkt dat men gewoon duizenden burgers financieel over de kling kan jagen zonder dat het enig perspectief biedt.

SCHELTEMA: De bestuurscultuur is zeker buitengewoon belangrijk, misschien belangrijker dan wij ons realiseren. Desalniettemin: als zo’n algemene bepaling in de Awb staat, heeft de rechter daaraan enig houvast.

VELTKAMP: Zo’n organisatie is een outputgerichte club. Die organisaties hebben de opdracht wetgeving uit te voeren, het zijn beschikkingenfabrieken. De mensen die daar werken hebben helemaal geen zin in maatwerk. Ze zijn daarvoor niet ingehuurd en het is ook vooral helemaal niet de bedoeling dat ze maatwerk leveren. De IND, het UWV….

VERBURG: De Belastingdienst/Toeslagen.

VELTKAMP: …en de belastingdienst worden naar hun aard helemaal niet gedreven door het belang van…

VERBURG: Dat is zeker zo, maar in de vijfentwintig jaar waarover we het nu hebben is het mensbeeld van de uitvoerende ambtenaar, van de schrijver van de wet en van de rechter ernstig verarmoeid.

VELTKAMP: In wat voor opzichten?

VERBURG: Nou, dat de burger wordt bekeken als een potentiële fraudeur, een potentiële leugenaar, een potentiële oplichter. Dat is bijna een leidend beeld. Omdat wetgeving over boetes en fraude wordt geschreven vanuit de fraudeur, hebben we uiteindelijk een uitvoeringsorganisatie die erop gericht is fraude vast te stellen. Dan zie ik frauderapporten waarbij een controleur door een huis is gelopen en eigenlijk niets heeft opgeschreven dat ten gunste van de betrokkene kan dienen. Men noemt bijvoorbeeld in de studentenwoning van een twintigjarige jongen alleen maar de roze balletjurk die in de kast hangt (wat ik trouwens ook verdacht vind) en niet de studentenjasjes en -brogues die er ook aanwezig zijn. Wat ik bedoel is dat de wet wordt geschreven vanuit een negatief mensbeeld. Fraude mag niet lonen. Alles wordt als fraude bestempeld, ook stupiditeit, onachtzaamheid en de verzuimen als men 'in scheiding ligt'. Wetgeving wordt geschreven vanuit de slechte mens, en ook bij de uitvoering wordt bij de slechte mens begonnen. Ook in de rechtspraak zit vaak het negatieve mensbeeld gebakken. In de jaren '70 hadden we het tegenovergestelde: bloemetjes, bijtjes en gòh, wat gezellig allemaal! Uitgaan van de wederkerige rechtsbetrekking kon prima in een tijd dat we over de mens nog behoorlijk optimistisch waren, maar we zijn negatiever over de mens gaan denken en de ambtenarij benadert de mens negatiever. Daar komt dan nog bij dat een soort *ISO-gecertificeerde* werkwijze wordt gevolgd. Als er naar maatwerk wordt gestreefd, ligt er binnen de kortste keren een vinkenlijstje dat de ambtenaar duidelijk moet maken wat hij onder wélke voorwaarden moet doen.

Dit is een verarmoeiing waaraan de Awb waarschijnlijk niets kan doen, maar tegen deze achtergrond vind ik het gevaarlijk de Awb vanuit een wederkerige rechtsbetrekking te doordenken.

CLAESSENS: Mij schiet een heel concreet voorbeeld te binnen, dat te maken heeft met het verschil tussen communicatie en wat vanuit de overheid juridisch wordt geformuleerd. De burger ziet volgens mij de wederkerigheid heel sterk in de communicatie die hij met 'de overheid' heeft, maar getoetst wordt de juridische formulering, en het één hoeft met het ander niet per se samen te lopen. Iemand legde mij eens het volgende voor. Een gemeente had een mooi buurtproject en ging met betrokkenen praten over de vraag hoe de weg veiliger zou kunnen worden. Er gold altijd een stopverbod: men mocht niet stoppen om even iets uit te laden voor de winkel, maar de winkeliers hadden daar wél behoefte aan, met als gevolg dat bij wijze van *pilot* in overleg met alle betrokkenen het stopverbod werd opgeheven. Uit een onderzoekje na een jaar bleek vervolgens dat de veiligheid van fietsers door het stopverbod in het geding was gekomen. Wat is er juridisch gedaan? Het stopverbod was niet tijdelijk opgeheven, het besluit hield namelijk niets anders in dan dat het stopverbod werd opgeheven, zonder beperking in de tijd. Vervolgens staat een burger die het belang van de fietsers vertegenwoordigt dan met lege handen, terwijl hij zo zijn best heeft gedaan om de wederkerigheid in praktijk te brengen. Hij kan niets anders doen dan verzoeken om intrekking en op hem rust dan de bewijslast dat een stopverbod wel nodig is.

Dit zit 'm niet in de Awb, het zit 'm in de cultuur en in het besluitbegrip als toegangspoort tot de bestuursrechter. Dit voorbeeld zou ik aan de hier gemaakte opmerkingen over de grote beschikkingenfabrieken willen toevoegen. Er wordt iets als truc ervaren.

VERBURG: Ik doel vooral op het volgende. Bismarck heeft geloof ik gezegd dat je met een slechte wet en goede ambtenaren nog wel wat kunt bereiken, maar dat het met een goede wet en slechte ambtenaren nooit wat wordt. Hij zei het vast anders en in het Hoogduits, maar daar kwam het op neer! Met een prachtige wet ben je er nog lang niet. Een voorbeeld is dat iemand in Ter Apel een aanvraag om een asielvergunning doet en daarna verdwijnt. Men wil hem graag een besluit bekend maken, maar kan dat de facto niet uitreiken, zodat men ervoor kiest het aan te plakken. In Ter Apel, helemaal tegen de Duitse grens aan, heeft hij zijn aanvraag gedaan en het aanplakken gebeurt uiteindelijk in de justitiële inrichting Schiphol. Dat was de bekendmaking van het besluit, echt waar! Vervolgens probeert men bij de rechter weg te komen door te zeggen dat men echt zijn best heeft gedaan om volgens de Awb dit besluit bekend te maken.

CLAESSENS: Bij mijn voorbereiding heb ik opgeschreven: de Awb is inzet van strategie, je kunt de wet zo toepassen als het je zint.

VERBURG: Exact!

VELTKAMP: Maar daar is de Awb geen uitzondering in.

VERBURG: Bij wetgeving moet je altijd zoeken naar de balans tussen rechtsbescherming en instrumentaliteit. In de geboortetijd van de Awb is op dat punt een keuze gedaan, maar ik vraag me af of die gedane keuze nog wel bestand is tegen de heel instrumentele tendens in de overheidscultuur. Is de toenmalige balans tussen rechtsbescherming en instrumentaliteit, uitgaande van hoe de sfeer toen was, nog voldoende waarborg?

SCHELTEMA: De wet was toen misschien goed – dat hopen we -, maar daarmee is niet gezegd dat zij nóg goed is.

Het mensbeeld vind ik een heel belangrijk punt. Er is gezegd dat we steeds meer van een negatief mensbeeld uitgaan, en daar is tegenover gesteld dat we bij de toeslagen misschien juist weer een veel te positief mensbeeld hebben georganiseerd.

VERBURG: Ik denk dat er in beide gevallen, bij de vrijgevige verlening aan het begin én de strenge vaststelling achteraf, wordt uitgegaan van hetzelfde mensbeeld: we verzorgen je nergens en je bent voor alles verantwoordelijk, maar we grijpen achteraf hard in! Uiteindelijk gaat het ook bij de toeslagen om een negatief mensbeeld. Als mensen niet keurig netjes binnen de lijntjes kleuren zonder dat ze daarbij worden geholpen, worden ze daarna afgestrafd.

STEHOUWER: Er is iets anders gebeurd. Volgens de Awb is duidelijk dat je bij het indienen van een aanvraag bepaalde gegevens moet aanleveren. Dat is op zich geen verkeerd concept, maar de vraag is wanneer het bestuur voor afhandeling via de aanvraag kiest, waarbij het de burger in de rol zet dat hij alles moet aanleveren. Nu precies bij de toeslagen is het daar wat mij betreft mis gegaan. Ik denk aan de zorgtoeslag. Gemeenten zorgen ervoor dat mensen zoals we vroeger het ziekenfonds hadden nu direct van hun uitkering de premie betalen. Daar is het volgens mij mis gegaan. Er wordt politiek besloten dat burgers zelf mogen kiezen. Er is iets waarop ze allemaal recht hebben, maar ze moeten er een aanvraag voor indienen. Dát is volgens mij het grote probleem met toeslagen.

DAMEN: Ik heb een vraag voor Michiel.

SCHELTEMA: Het mensbeeld.

[Doenvermogen]

DAMEN: Ja, jouw *homo iuridicus*, waarover je laatst hebt geschreven: hoe plaats je die in dit debat?

SCHELTEMA: Daar wilde ik juist over beginnen. De tendentie van het verhaal was: wij maken wetten met de gedachte dat de mens een altijd rationeel reagerende figuur is die ook de relevante regels kent en op die basis beslissingen neemt. In mijn stuk heb ik dat, aan de hand van een aantal voorbeelden, in twijfel getrokken. Heel interessant vind ik in dit verband dat kort geleden het WRR-rapport *Weten is nog geen doen* is verschenen, met een veel betere onderbouwing dan ik had gegeven. Het rapport laat op basis van allerlei psychologische theorieën zien dat mensen vaak niet in staat zijn rationele beslissingen te nemen en dat de situatie waarin mensen zich bevinden het nemen van een rationele beslissing heel vaak bemoeilijkt. Mensen ervaren stress, ze hebben verschillende opleidingsniveaus, sommigen reageren directer dan anderen en sommigen hebben een ander zelfbeeld en kunnen daardoor dingen minder goed doen. De conclusie is dat mensen lang niet altijd zo rationeel en goed kunnen reageren als de wetgever of de overheid in het algemeen veronderstelt. In de economische theorie staat de *homo economicus* minder centraal, en iets vergelijkbaars is er met juridische regelgeving aan de hand. Als je aan de hand van dit uitgangspunt naar de regelgeving gaat kijken, kom je tot heel andere bevindingen. De WRR heeft in dit opzicht de schuldenproblematiek onder de loep genomen: mensen die in een echtscheidingssituatie zitten of net uit het ziekenhuis zijn gekomen, gaan niet op ieder moment hun enveloppen openen en voor een goede reactie zorgen, want ze zijn met andere dingen bezig. De overheid moet daarmee rekening houden. De WRR heeft eraan toegevoegd dat voldoende opleiding alleen niet genoeg is: mensen in stresssituaties kunnen altijd slecht reageren. Automatische verhogingen waarmee het CJIB werkt en andere overheidswerkwijzen bij het innen van schulden sluiten gewoon niet aan op de werkelijkheid waarin mensen zich bevinden.

Dit brengt mij weer bij wat ik over schulden heb gezegd. De overheid moet voordat ze dwangmaatregelen gaat nemen kijken hoe de situatie is. Dat is veel beter, en als je nog even doorredeneert zie je dat het ook voor de overheid veel beter is. Er zijn overheidsinstanties die als iemand niet betaalt niet een dwangbevel uitsturen maar even opbellen. Bij het programma *Prettig Contact met de Overheid* is hiervoor een handleiding geschreven. Als even wordt opgebeld, hebben de mensen het idee dat ze hun verhaal kwijt kunnen. Soms zitten ze in de stress en weten ze niet precies wat ze moeten doen, terwijl ze het ene gat met het andere vullen, maar als je alles op een rijtje zet, blijken ze soms heel goed te kunnen betalen.

VELTKAMP: De taak die de overheid dan heeft is de burgers duidelijk te maken wat er van ze verwacht wordt. Van belang is inderdaad ook een luisterend oor en erkenning van de situatie.

STEHOUWER: Het is ook een vorm van feiten verzamelen. In zo'n gesprek kom je erachter dat jij als overheidsinstantie niet de enige bent die geld wil hebben.

[*Doenvermogen en de Awb*]

DAMEN: Ik probeer nog even de vertaalslag naar de Awb te maken. Als je ziek bent, ben je volgens de WRR gedisculpeerd omdat je bepaalde dingen niet kunt doen, maar wanneer de bezwaartermijn is verlopen, krijg je bij de rechter te horen dat je een dag te laat bent en dat er geen pardon is. Voor veel van zulke situaties geldt dat de Awb niet differentieert. Ik pleit al heel lang voor een Awb van méér gestrengheden. In allerlei één-op-één-verhoudingen wordt voortdurend gezegd dat men te laat is of dat men geen bezwaargrond had. Ook daarover wordt nog voortdurend geprocedeerd, en het blijkt dan vaak door het bestuursorgaan verkeerd gezien te zijn! Je ziet steeds terug wat 'Straatsburg'

excessief formalisme noemt. Er zijn heel veel mensen die ook buiten stress grote moeite met procedures hebben. Al komt men een dag of een maand te laat, zo lang de overheidsbureaucratie het nog kan verwerken, kan er best een uitkering worden berekend. Een uitkering van vijf jaar geleden kun je misschien niet meer uitrekenen, maar van een half jaar geleden kan natuurlijk altijd wél. Het grote aantal processen op dit punt heeft een pathologische werking op het bestuursrecht. Ik krijg heel vaak te horen: is dát nu bestuursrecht, Leo?!

CLAESSENS: Ik ben het er helemaal mee eens, maar je moet een bepaald uitgangspunt nemen, en dan is het het duidelijkst, de rationale mens als zodanig te hanteren. Als je dat uitgangspunt loslaat, kom je in een soort glijdende schaal.

DAMEN: In artikel 6:12 staat het criterium *niet onredelijk laat*. Als je daarvan zou uitgaan, krijg je jurisprudentievorming, maar op een gegeven ogenblik is er dan niet zo'n probleem meer. Er wordt betoogd dat differentiatie niet mogelijk is omdat we niet weten wanneer er derden-belanghebbenden bij een zaak betrokken zijn. Dat lijkt mij een kwestie van afgrenzing. Je ziet nu dat het bestuursrecht heel vaak excessief formalistisch wordt toegepast, in ieder geval in de perceptie van de burgers.

CLAESSENS: Bij de termijn zou, in de lijn van *Prettig Contact met de Overheid*, de zorgvuldigheid een rol kunnen spelen. Ik denk aan letterlijk contact tussen overheid en burger, doordat men bijvoorbeeld aan de kant van de overheid de telefoon pakt.

STEHOUWER: Het leuke is dat het contact voor ons als rechter gewoon wel eens ter plekke tot stand komt. Op het moment dat burger en overheid elkaar bij jou ontmoeten en je een beetje een beeld kunt schetsen van de *duurrelatie* waarover ik het eerder had, komt er meer perspectief. Er is bijvoorbeeld iets mis gegaan met de bijstandsuitkering en daarover kan vanwege niet-ontvankelijkverklaring niet meer worden geprocedeerd, maar uiteraard staat de burger binnen twee maanden weer bij de gemeente op de stoep om een bijstandsuitkering. Als die dan wordt toegekend, moeten er onder meer oude schulden worden afgelost. Op het moment dat partijen voor je staan, is de empathie van de ambtenaar weer helemaal op orde en in balans. De benadering is dan: dit is een burger van onze gemeente en hoe gaan we hier nu mee verder? Op die manier is er gelukkig veel mogelijk. Ik heb in zo'n geval grote behoefte om te schikken.

DAMEN: Met andere woorden: procedeer altijd door! Dat is de andere kant.

CLAESSENS: Ik heb meegemaakt dat de rechter zei: ik ben gisteren op cursus geweest en jullie gaan niet meer tegenover elkaar zitten, we zitten nu in een rondje. Toen kwamen we eruit. In zo'n rechtszaal gebeurt best wel iets.

VERBURG: Ja! Als ik een bak vol geld krijg, is het eerste doel waaraan ik dat besteed de herinrichting van alle zittingszalen.

[Opnieuw: schulden]

SCHELTEMA: Het lijkt mij goed de gedachtewisseling over de *schulden* toe te spitsen. Dit is een specifiek onderwerp dat veel in discussie is; in het Haagse zijn we over een aanpak aan het nadenken. Wat zou je nu vanuit het Awb-perspectief moeten doen? Het aanknopingspunt in de Awb is Titel 4.4 'Bestuursrechtelijke geldschulden'. Ik leg drie mogelijke ingrepen aan jullie voor, met de vraag hoe jullie daar tegenaan kijken.

1. Introductie van kwijtschelding als algemene mogelijkheid. Ik denk aan ambtenaren die in een

situatie komen waarin ze zien dat het verkeerd werkt als alle schulden geheel worden geïnd. Mensen gaan naar de schuldhulpverlening en dan is de overheid nóg verder van huis.

2. De nadelen van het invorderen mogen niet onevenredig groot zijn in verhouding tot de voordelen. De algemene regel van artikel 3:4 zou van toepassing moeten zijn. De overheid moet op z'n minst even contact opnemen voordat ze tot dwanginvordering komt.

3. In de richting van opmerkingen van Leo: bij geldschulden vind ik het betrekkelijk onverteerbaar dat de overheid die fouten maakt, na zes weken gedekt is voor al die fouten, terwijl alle schuldeisers in het privaatrecht veel minder goed worden behandeld en veel minder worden beschermd. Nergens anders geldt een verjaringstermijn van zes weken voor geldschulden, maar voor de overheid hebben we die in feite georganiseerd. Vóór de Wet Arob had je dat soort dingen helemaal niet. Tegen de achtergrond van het WRR-rapport vind ik het nu haast niet meer te verteren dat iemand die de zeswekentermijn heeft laten verlopen doordat hij net bezig was uit het ziekenhuis te komen, te horen krijgt dat daar niets meer aan te doen is. Buiten driepartijenverhoudingen is daarvoor geen enkel goed argument aan te voeren.

Uit het WRR-rapport valt een ander soort mensbeeld te destilleren. Dat moet in mijn ogen dit soort consequenties hebben.

VELTKAMP: Ik vind dit een onderwerp waarover een politieke discussie moet worden gevoerd.

SCHELTEMA: Over alle punten, of alleen over het laatste?

STEHOUWER: Ook bij kwijtschelding moet een politieke keuze worden gedaan. Ik ben er geregeld moreel verontwaardigd over dat een schuld zo hoog is opgelopen. Dat zit ook aan de preventiekant, gezien uitkeringen die ten onrechte zijn verstrekt. Als het in bijstandsland om een ton gaat, is er dus al járen een probleem. Als men dan toch de bepalingen over bestuurlijke geldschulden wil uitbreiden, zou men zich ook moeten afvragen of eerder in de Awb iets in de sfeer van de controle/preventiekant kan worden gecodificeerd wat neerkomt op verlies van recht.

VOORZITTER: We zijn min of meer aan het eind van dit blokje gekomen. Ik heb het gesprek gevolgd en geprobeerd aan te kruisen welke thema's we hebben behandeld. Er is veel aan de orde geweest wat prachtig bij de opzet past: de relatie tussen bestuur en overheid, het mensbeeld, de rechtspositie van de burger. Ook de gebruikersperspectieven van thema 3[3] zijn al min of meer ter sprake gekomen.

Zojuist kwam de vraag aan de orde wat er nu nog concreet aan de Awb zou kunnen worden veranderd. Wat zou de agenda moeten zijn, wat zou prioriteit moeten hebben? Ik hoor heel fundamentele opmerkingen, in de zin van het opnieuw uitdenken van het geheel, om het beter te laten aansluiten bij moderne manieren van besturen, maar daarnaast wordt ook voor heel concrete veranderingen gepleit, op het gebied van geldschulden en het sociaal domein. Ongetwijfeld zal ook in de bundel worden ingegaan op de vraag of de Awb af is en op de - minder retorisch geformuleerde - vraag wat met prioriteit, op korte termijn zou moeten aangebouwd. Moet er nog meer aandacht zijn voor procesrecht, of moeten we meer de materiële kant zoeken? Ik proef hier veel aandacht voor materiële onderwerpen. Misschien kunnen we dat onderwerp nu nog wat verder verkennen; jullie zitten er helemaal in. Vervolgens zullen we even pauzeren.

[3] Zie bijlage.

[Kwaliteit van de uitvoering]

DAMEN: Een groot probleem is volgens mij de kwaliteit van de uitvoering. Je kunt wel zeggen dat er moet kunnen worden kwijtgescholden, maar omdat men de ambtenaren niet helemaal vertrouwt, worden er dan waarschijnlijk weer beleidsregels geformuleerd. Als het met de kwijtschelding net zo gaat als met de modale hardheidsclausule, heb je er als burger niets aan.

Daarnaast: meer contact tussen uitvoerend ambtenaar en burger is natuurlijk prachtig, maar we hebben geen idee wat er in die telefoongesprekken precies gebeurt. Dat geldt ook voor prettig contact in bezwaar. Vindt er werkelijk een open gesprek plaats, of wordt een afhoudende houding aangenomen? Hier komt Gouda altijd weer als voorbeeld naar voren, want daar zit de gouden ambtenaar die het allemaal fantastisch doet, maar ik kan niet aannemen dat zo'n ambtenaar in alle gemeenten voorkomt. Aandachtspunt moet vooral de bestuurscultuur zijn.

Er wordt voor gepleit meer naar de mens te kijken, maar de ontwikkelingen gaan, ook door de digitalisering, juist de andere kant uit. De toeslagenfabriek kan alleen maar draaien dankzij de laatste ICT-programma's van de belastingdienst die het wél doen: die kunnen al die terugvorderingen uitspuwen. Maatwerk kost altijd meteen belastinggeld, want er moet kwaliteit op worden ingezet. De overheidsbemoeienis blijft steeds toenemen. Er zijn steeds meer dingen die je niet mag waaraan ingewikkelde juridische problemen te pas komen. Het bestuursrecht is de laatste vijfentwintig jaar naar mijn indruk veel gecompliceerder geworden, en dat ligt niet aan de Awb, maar onder meer aan de europeanisering, die later vanmiddag nog aan de orde zal komen. Het is onvoorstelbaar hoeveel jurisprudentie alleen de Dienstenrichtlijn al genereert.

Je hebt gewoon meer kwaliteit en meer geld nodig. Een goede wet helpt niet als je, ook door gebrek aan geld, geen goede uitvoeringspraktijk kunt organiseren. Men komt tot automatisering omdat men het allemaal te duur vindt.

SCHELTEMA: Ik ben het helemaal met je eens, maar wat betekent het? Maar niets aan de Awb doen?

DAMEN: Nee, enerzijds investeren in de overheid en aan de andere kant…

STEHOUWER: Je kunt in het veranderen van de bestuurscultuur een *carrot* en een *stick* proberen te vinden. In de Awb zou kunnen worden aangegeven dat beter organiseren dingen makkelijker maakt. Ik zie zoals gezegd terugvorderingen van een ton in de bijstandssfeer. Er moeten contacten zijn en er moet controle plaatsvinden. Heel veel bijstandsuitkeringen zijn echt over al die jaren ten onrechte verstrekt. Mijn gedachten gaan uit naar het codificeren van een stimulans, waarbij men op regelmatige basis contact met de burger heeft en heel eenvoudige dingen doet zoals het opvragen van bankafschriften, die de bureaucratie best aan kan. De *stick* is dan dat een overheid die dat een jaar niet heeft gedaan het terugvorderingsrecht geheel of gedeeltelijk verliest.

DAMEN: Dat staat haaks op de gedoogjurisprudentie. Al heb je twintig jaar gedoogd en niet gecontroleerd, toch heeft de burger geen gerechtvaardigd vertrouwen. Daar zitten allemaal spanningen in. Je zegt dat men de controle best aan kan, maar elke handeling is er weer één, zeker als het niet geautomatiseerd gebeurt.

STEHOUWER: Ik noem niet zonder reden de bankafschriften.

DAMEN: Als de burger die digitaal kan indienen en je hebt een programmaatje dat de controle kan uitvoeren, ben je snel klaar, maar als er een ambtenaar moet gaan kijken…

STEHOUWER: Het kan differentiëren.

SCHELTEMA: Wat mij heel erg aan het hart gaat, is dat het maken van regels zonder dat de cultuur en de uitvoering daarmee in overeenstemming zijn grote problemen oplevert. De bezwaarschriftprocedure , die betrekkelijk informeel bedoeld is, bleek bij de evaluatie in heel veel gevallen sterk te zijn gejuridificeerd. Als je probeert dat te veranderen, moet je geen regels aan de Awb toevoegen, maar moet je op de een of andere manier de bestuurscultuur en de training van ambtenaren op meer informaliteit richten. Met *Prettig Contact met de Overheid* bij Binnenlandse Zaken zijn eerste stappen gezet. In die richting moeten we volgens mij verder werken. Ik zie het als een taak van Binnenlandse Zaken professionele standaarden voor de uitvoering te helpen ontwikkelen. Het programma PCMO doet het nu enigszins voor de bezwaarschriftprocedure. Je stuit dan natuurlijk op het probleem dat niet iedere gemeente de gouden ambtenaar heeft, maar systematisch aandacht aan de opleiding besteden zal zeker helpen. Inmiddels is bij Binnenlandse Zaken de Regieraad responsieve overheid opgezet waarin hoofden van uitvoeringsorganisaties, wetgevingsmensen en mensen van de Raad van State bij elkaar zijn gebracht. Ik noem in dit verband ook Mark Bovens, die het rapport van de WRR heeft gemaakt. Men is aan het kijken hoe op dit punt vorderingen kunnen worden gemaakt.

VELTKAMP: Mijn ervaring in de gemeentepraktijk is dat heel veel ambtenaren, ook al zijn ze misschien niet zo hoog opgeleid als wij, echt wel de intentie hebben om het gewoon goed te doen voor hun inwoners. Sterker nog, ik kwam van Justitie, een zeer juridische omgeving met enorme hokjesvorming, veel getouwtrek en machtsstrijd, echt een macho-organisatie en ik ging bij een kleine gemeente in de Randstad werken, en ik vond het daar een verademing. Mensen wilden gewoon iets voor je doen! Ze zeiden niet 'ik ga er niet over', 'ik heb zwangerschapsverlof', 'ik heb nét m'n dossiers aan iemand anders overgedaan', 'geen tijd', 'nee, sorry, dat mag ik niet doen'. Bij die gemeente waren ze gewend responsief te handelen, bekeken ze dossiers vanuit een breed gezichtspunt, kenden ze iedereen ten gemeentehuize en haalden ze elkaar er zo nodig bij. Misschien doen ze het niet altijd even goed, even handig en volgens de regeltjes, maar ze hebben wel degelijk de intentie om het voor de eigen inwoners, om wie het gaat, goed te doen, ook als accountmanager van een groot aantal poppetjes in de uitkering of contactpersoon aan het omgevingsloket.

Ik heb wat moeite met de notie: de bestuurscultuur moet veranderen en alle ambtenaren zijn sukkels. Mijn ervaring is dat men contact heeft, mensen meeneemt en vroegtijdig uitlegt wat er van mensen wordt verwacht. *Prettig Contact met de Overheid* sluit daarbij aan.

SCHELTEMA: Ik vind het heel fijn dat je dat zegt, want ik heb het idee dat we echt in die richting moeten gaan. Ik denk ook dat veel ambtenaren dat inderdaad graag willen. In Amsterdam heb ik met alle juristen een bijeenkomst gehad waarbij de burgemeester uitlegde dat ze dingen echt op een *Prettig Contact*-manier gingen doen. Veel ambtenaren zeiden: dat vinden we reuzeleuk, maar het vervelende is dat we nog volgens het oude systeem worden beoordeeld. Er zijn ook ambtenaren die zeggen: opbellen als er een bewaarschrift is binnengekomen staat niet in de Awb, dus dat mag ik niet doen. Ik word dan van stal gehaald om te vertellen dat het niet erg is.

Dit brengt mij op een andere vraag: hoe leiden we de jurist op?

VOORZITTER: Daarover gaan we het in het volgende blokje hebben.

CLAESSENS: Ik wil graag nog aandacht vragen voor het *en masse* starten van een procedure. Het gaat dan niet om één individu dat tegen één beschikking opkomt. Wat doe je met al die massabeschikkingen die over één en hetzelfde onderwerp gaan? Een nieuwe algemene regel belast het apparaat enorm als je al die mensen apart laat procederen. Toch is dat wat er nu gebeurt omdat een belangenorganisatie bij de civiele rechter buiten boord wordt gehouden, met als argument dat al

die studenten of al die vreemdelingen zelf wel tegen hun eigen beschikking kunnen opkomen. In het fiscaal recht bestaat een regeling, maar voordat men daarvan gebruik wil maken, moet blijken dat er duizenden bezwaarschriften zijn ingediend. Men komt dan tot de ontdekking dat het toch wel handig is van deze optie gebruik te maken. Hoe moet je bij heel grote hoeveelheden beschikkingen ten opzichte van een nieuwe regel de rechtspraak vorm geven zonder een te grote belasting te doen ontstaan?

VERBURG: De fiscale regeling is geloof ik pas een stuk of vier keer gebruikt sinds zij bestaat.

CLAESSENS: In de praktijk proberen we met het bestuursorgaan af te spreken dat we vijf of tien gevallen selecteren en daarmee een proefprocedure voeren. Daar gaat vrij veel tijd in zitten, wat overigens niet erg is. Soms lukt het dit voor elkaar te krijgen en dan is het contact met de bestuurders ook erg goed, maar ze willen er niet zo snel aan.

VOORZITTER: Dit zullen we straks nog verder bespreken. Zijn er nog meer onderwerpen die bij de omschrijving van prioriteiten ontbreken?

VERBURG: Er zijn genoeg onderwerpen. Ik denk aan onteigening, aanbesteding en de WOB. Het is mij bijvoorbeeld niet duidelijk waarom de aanbesteding in Nederland niet bestuursrechtelijk is.

In het verlengde van wat we net hebben besproken: ik zie een wet met vooral mogelijke instrumenten en een wet met verplichte procedurevoorschriften. Als we in het licht van de discussie van zojuist daarvoor kiezen, is de Awb *defenceless* tegen instrumentele ambtenaren dan wel instrumentele politiek. Mijn doordenking is: hebben we genoeg als we opschrijven dat er mag worden kwijtgescholden en dat je alvorens daarover te beslissen eerst even moet bellen? Er is dan een instrument dat een mogelijkheid biedt. Leo zegt dat dit zal worden dichtgeregeld met beleid, en ik denk dat hij daarin gelijk heeft. Moeten we ook het ideaal en de norm erbij zetten?

SCHELTEMA: Artikel 3:4!

VERBURG: Waarom kunnen we in artikel 8:41a bepalen dat de bestuursrechter zo veel mogelijk naar finale geschilbeslechting moet streven en kunnen we niet in de schuldentitel bepalen dat het bestuursorgaan beslist over kwijtschelding en dat een overheid vanzelfsprekend niet streeft naar het uitknijpen van haar burgers als een citroen? Dit zou de norm moeten zijn, die dan, positiever, netjes in wetgevingstaal moet worden neergelegd. Van zo'n norm hoop je dan dat het een inspiratiebron voor een ambtenaar zal zijn en anders in ieder geval een aanknopingspunt voor een rechter om vast te stellen of de belangen écht zijn afgewogen.

DAMEN: Daar gaat dan een marginale toetsing overheen en…

VERBURG: …dan komt het toch wel weer goed! Ik bedoel dat artikel 3:4 zó algemeen is, dat het gevaar bestaat dat men volstaat met de constatering dat men de belanghebbende heeft gesproken, maar dat alles afwegende… enzovoort.

SCHELTEMA: Maar in artikel 3:4 heb je toch als rechter een aanknopingspunt.

VERBURG: Een specifiekere norm biedt, denk ik, voor een rechter eerder een aanknopingspunt om een ambtenaar die niet goed zijn best heeft gedaan zijn werk te laten overdoen.

STEHOUWER: Het lijkt mij goed het eens over die normontwikkeling te hebben. Ik zou ervoor willen pleiten de behoorlijkheidsnorm in hoofdstuk 9 ongewijzigd te laten. Wat men onder *behoorlijk* verstaat heeft echt wel een ontwikkeling doorgemaakt.

VOORZITTER: Komen wij langs deze weg niet terug bij het pleidooi van Michiel om de staatsrechtelijke achtergrond van de Awb duidelijker naar voren te laten komen en eigenlijk in alles te laten doorklinken? Dat idee hoor ik steeds terugkomen.

SCHELTEMA: Daar ben ik een groot voorstander van. De staatsrechtelijke achtergrond zou veel meer op de voorgrond moeten komen en daarbij moet veel meer vanuit de burger worden geredeneerd. Je moet niet een rechtsstaat hebben waarin regels bureaucratisch goed in elkaar zitten, maar een rechtsstaat waarin de burger ook echt merkt dat hij in een rechtsstaat leeft. Het WRR-rapport is in dat verband een belangrijk instrument. Als de burger niet ziet dat hij in een rechtsstaat leeft, waar doe je het dan voor!

VOORZITTER: Dit is een prachtige zin ter afsluiting van dit blokje! Na de pauze beginnen we met het onderwerp 'de massale procedures'.

Eerste pauze

Tweede middagdeel, in hoofdzaak gewijd aan:

Thema 3: ***Gebruikersperspectieven op de Awb***
Thema 4: ***Invloed van innovatie/digitalisering op de Awb***

VOORZITTER: Naar mijn smaak hebben we vóór de pauze een heel inspirerende en veelzijdige aftrap gehad, waarin al veel onderwerpen aan bod zijn gekomen. Eigenlijk zijn we mooi door de vraagpunten van de eerste twee thema's heen gegaan en voor een deel zijn we ook al uitgekomen bij thema 3. Hoe zit het eigenlijk met die verschillende gebruikers, met name ook als dat niet-overheden betreft? Er is al heel wat gezegd over de burger die de weg niet weet in het recht en die de dupe is geworden van schulden en niet al te welwillend overheidsoptreden in reactie daarop. Behalve over die 'zielige burger' zouden we het ook kunnen hebben over de zeer slimme burger, de misbruikende burger en misschien ook de zakelijke burger, waarmee ik thema's aanstip die óns in ieder geval bij de voorbereiding hebben geïnteresseerd. Ik geef opnieuw het woord aan Michiel voor de aftrap.

[Hoe gaan bestuursorganen en burgers met elkaar om?]

SCHELTEMA: Het idee van de responsieve rechtsstaat, tegen de achtergrond van het WRR-rapport, is naar mijn mening bepalend voor de algemene doordenking van de manier waarop we regels maken. Aan dat idee hecht ik groot belang. Het zou ook wel kunnen zijn dat je verschil moet maken tussen natuurlijke personen en grote bedrijven. Dat stuit nu af op het gelijkheidsbeginsel: we behandelen iedereen op dezelfde manier, maar je kunt je afvragen of dat nu wel zo handig is. Het WRR-rapport is niet geschreven voor de rechtspersoon Unilever, dus die hoeven we niet te behandelen op de manier waarop we het individu moeten behandelen. Ik realiseer me dat dit iets is waarmee je in de praktijk lastig uitkomt, doordat de grenzen zo glijdend zijn. Misschien moeten we toch een beetje aan de wederkerigheid!

STEHOUWER: Bij ondernemingen, ook in verantwoordelijke posities, werken mensen, die onder een bepaalde druk kunnen staan. Je komt niet tot een waterscheiding tussen individuen en bedrijven. Aan de kant van de bedrijven spelen grote belangen: je wilt verder met je bedrijf en je stuit op een overheid die je geen vergunning voor een bedrijfsuitbreiding wil geven, terwijl degene die jou wil

gaan overnemen in je nek hijgt. Vlak niet uit dat er bij bedrijven emotionele noties in de belangen zitten. Je kunt de mensen van de bedrijven misschien eerder tot zakelijk contact laten komen.

CLAESSENS: En instanties in de publieke sector zoals woningbouwcorporaties hebben een grote afhankelijkheid van de overheid. Zij kunnen misschien wel heel makkelijk in de voorfase de telefoon vinden en de persoon met wie ze in contact willen treden, maar zodra er een besluit ligt en de vraag rijst of daartegen moet worden geprocedeerd, zal men eerder naar nee dan naar ja neigen, omdat men in aanmerking neemt dat men van diezelfde overheid bekostiging ontvangt of toestemming nodig heeft om bepaalde werkzaamheden te kunnen uitvoeren. Men weet niet wat het effect van een eventuele procedure zal zijn op de bredere relatie die men met de overheid heeft. Dit is iets wat wij vaak horen. Er is in dit soort gevallen een totaal andere relatie dan die tussen de overheid en natuurlijke personen, maar er is evengoed een zekere mate van ongelijkheid als in het geval van individuen, zij het op een heel andere manier.

DAMEN: De jurisprudentie, in het bijzonder die van het CBB, hanteert het criterium van professionaliteit. Aan een professional die voor iets ingewikkelds een aanvraag indient, worden hogere eisen gesteld dan aan een niet-professional. De vraag is dan waarín men professional is. Ben je ontwerper van windmolens, dan weet je veel van windmolens, maar niets van aanvraagformulieren voor windmolensubsidie en zonder die formulieren gaat het niet omdat ook de concurrent die subsidie krijgt. Dan loopt zo'n procedure stuk doordat er één formuliertje niet is ingevuld. Volgens mij kan men als het om grote projecten gaat - maar misschien ook wel bij de kleinere – beter niet zonder juridische bijstand met de overheid verkeren. Er gaat heel vaak iets mis. De ombudsman heeft geoordeeld dat er actief adequate informatie moet worden verstrekt, maar de rechter heeft uitgemaakt dat dit eigenlijk toch niet hoeft omdat hiermee een te hoge eis aan het uitvoerend apparaat wordt gesteld. Als men werkelijk aan de kant van de overheid zou *responderen* met de mededeling dat een formulier incompleet is en wat er precies moet worden aangevuld, is er een veel kleiner probleem dan als de dingen maar wat heen en weer kabbelen. Op een gegeven ogenblik verstrijkt een termijn of komt de aanvraag van de concurrent hoger op de stapel te liggen. Men krijgt dan te horen: u bent een professional, u had er maar eerder bovenop moeten zitten. Dit gaat in veel gevallen niet goed zonder juridische bijstand. In die zin dwingt deze hele gang van zaken tot een steeds verder *lawyers' paradise*. Nodig is een andere perceptie vanuit de overheid van de manier waarop zij met grote bedrijven moet omgaan.

Soms verlopen de contacten goed. Als er een Eemscentrale wordt gebouwd, zijn g.s. van Groningen en de bouwers vier handen op één buik. Er wordt samengewerkt en Greenpeace moet zich invechten. Bij andere dossiers zie je niet die helpende hand vanuit de overheid, ook aan mensen die wel op een bepaald terrein professional zijn, maar niet op het gebied van het aanvragen van subsidies. Zij moeten naar een subsidieadviesbureau , en dat vraagt 20% van de subsidie. Is dat nu een handige manier om hiermee als overheid om te gaan? Je kunt ook zeggen: wij weten wat de criteria zijn en wij helpen u om zo goed mogelijk aan de criteria te voldoen. Dat is beter dan op de eigen verantwoordelijkheid wijzen. Het probleem schuilt opnieuw in het burgerbeeld.

CLAESSENS: Ik denk dat er heel veel smaken zijn. Veel hangt af van het type overheid en van de betrokken ambtenaar, van het type natuurlijke persoon of rechtspersoon. Er zijn gradaties en er zijn allerlei vormen van informele en formele aanpak. Zo heeft het Proefprocessenfonds Clara Wichman een nieuwe subsidie gekregen, waarbij het voorafgaande contact uitermate goed was. Er is in hoge mate meegedacht over de beste vorm voor het systeem. Anderzijds volstaat men soms met de mededeling dat een formulier met duizend vragen moet worden ingevuld, met als gevolg dat het mis gaat. Veel hangt af van de invulling in het systeem van een bepaalde subsidieregeling.

DAMEN: Je hebt dan te maken met een subsidieconfectieatelier, niet met een subsidiefabriek. Jullie subsidie wordt maar aan één club in Nederland gegeven.

CLAESSENS: Het is een subsidie voor emancipatie en deze groep is wel op dat terrein actief. In ieder geval zijn er zó veel smaken, dat het probleem volgens mij meer aan de cultuurkant dan aan de Awb-kant ligt.

VOORZITTER: Ik wil jullie een overkoepelende vraag stellen. In het eerste deel van het gesprek heb ik vaak gehoord dat met de Awb in de hand heel veel doelstellingen kunnen worden gerealiseerd en dat problemen juist vaak voortkomen uit de organisatie, de opstelling van de ambtenaren, de budgetten of de criteria waarop een instelling wordt afgerekend. Van belang is misschien ook wel hoe streng een bestuursrechter het bestuur controleert, maar in theorie, zo hoor ik jullie zeggen, kan er met de Awb heel veel en ligt daar niet het grootste probleem. Doet het er dan niet meer toe wat daar in staat, zijn er geen Awb-prioriteiten, moeten we die prioriteiten in het bestuur zoeken?

[De Awb als positief instrument of als sta-in-de-weg]

DAMEN: Er zijn heel negatieve ontwikkelingen op het gebied van de Awb geweest. Met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht zijn we naar mijn idee precies de verkeerde kant uit gegaan: formalisering in plaats van deformalisering. Iedere week zie ik nog weer nieuwe jurisprudentie over het relativiteitsvereiste. Het gaat dan om uitspraken die vooral over het relativiteitsvereiste gaan en niet over de vraag of er materieel al dan niet rechtmatig is besloten. Dat soort formaliseringsbepalingen zouden we nu juist *niet* in de Awb moeten zetten. Indertijd is uit onderzoek gebleken dat het probleem van derden-belanghebbenden die voor de verkeerde dingen opkomen niet zo groot was, maar toch wordt die wals eroverheen gelegd, en nu zitten we al vier jaar te procederen over artikel 8:69a. Op grote schaal is daarnaast de bestuurlijke lus ingevoerd, waarover in de literatuur wordt gepiept dat er dan toch eigenlijk ook een 'burgerlus' tegenover zou moeten staan. André past die natuurlijk elke week toe, maar heel veel rechters doen dat niet; ik zie er althans niets van terug. Op de zitting worden mensen vaak overvallen door een nieuw stuk van b. en w. voor de bestudering waarvan ze een kwartier krijgen. De leek kan zoiets niet overzien. Er is een bepaalde toepassingspraktijk, natuurlijk niet van de hier aanwezige rechters, maar van al die andere…

VERBURG: Voordat de bestuurlijke lus in de wet kwam, zei ik altijd: wat een onzin, we kunnen zo'n lus ook toepassen als dat niet in de wet staat, maar omdat het nu in de wet staat zijn heel veel collega's die eerst huiverig waren het toch gaan doen. Alleen al daarom moet die burgerlijke lus inderdaad in de wet komen. Dan zien mijn collega's ook dat het kán.

STEHOUWER: Het bezwaar van de formalisering – er is iets gezegd over de bezwaarprocedure – moet echt onder ogen worden gezien. Ik kan me een project voorstellen waarbij we een aantal onderwerpen uit de Awb slopen en kijken of we op een andere manier een goed resultaat kunnen bereiken, meer op het basisniveau, misschien op een hoger, rechtsstatelijk niveau. Laat ik het zo zeggen: vijfentwintig jaar geleden hadden we heel veel aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals we die aan het ontwikkelen waren. Ik had ook het gevoel dat ik daarmee elke dag bezig was. Tegenwoordig is alles procedureel vastgelegd en heb je een ander soort discussie. Ik heb in dit gesprek al eerder gezegd dat in hoofdstuk 9 wat mij betreft nooit iets aan de norm *behoorlijkheid* moet worden toegevoegd. Kortom, ik begin een beetje te denken: wat kunnen we uit de Awb slopen?

[Minder regelen in de Awb?]

VOORZITTER: En wat staat er in dat geval op jullie lijstje?

DAMEN: Artikel 8:69a!

STEHOUWER: Misschien kom je uiteindelijk ook bij het besluitbegrip uit.

DAMEN: En de hele rechtsmachtverdeling komt ook nog aan de orde. Je schrikt als je ziet hoeveel er wordt geprocedeerd over de vraag bij welke rechter je moet procederen, voortdurend tot in hoogste instantie, tot de Afdeling, tot de Hoge Raad enzovoort. Maatschappelijk is dit volkomen onacceptabel. De preadviezen voor de VAR over het besluitbegrip dateren alweer van 2013. VWS is met allerlei vage constructies gaan knoeien in de Wmo. Zo kan ik nog wel doorgaan, terwijl dit allemaal dingen zijn waarmee de burger niets te maken heeft. Hij heeft ruzie met de overheid en hij moet naar één loket kunnen, wat mij betreft de rechtbank, waaraan hij zijn ruzie voorlegt. Bij de rechtbank moet men dan zeggen dat er eerst contact in bezwaar zou moeten zijn, of dat de zaak direct in behandeling wordt genomen. Of er nu een civiele rechter of een bestuursrechter aan het woord moet komen, is niet interessant. Men moet gewoon kunnen zeggen: dit is mijn klacht en behandel die alstublieft. Binnen de rechtbank maken ze dan maar uit wie de behandeling gaat doen.

STEHOUWER: Die gedachte leeft natuurlijk wel. Triage en regie zijn inzetbare instrumenten.

DAMEN: *Triage* klinkt wel heel medisch!

STEHOUWER: Nou ja, soms doen anderen het zo gek nog niet.

Nu we het toch over het medische hebben: je kunt heel veel van die wet met die rare afkorting zeggen, de Wkkgz[4], maar heel interessant is daarvan in ieder geval dat er vooral een *rol* in wordt gepositioneerd. In die wet is een klachtenfunctionaris neergezet. Ik maak in een nevenfunctie de eerste ontwikkelingen op dat punt mee en ik zie dat daar de mooie dingen gebeuren. Een *mens* in de Awb zou misschien nog wel een goede vervanging zijn van een paar formaliteiten!

[Slim gebruik van digitalisering?]

VERBURG: Ik zou dit willen koppelen aan een ander thema, de digitalisering.[5] Als ik mijn nieuwe ideale procedure zou mogen inrichten, zou iedereen via een digitaal loket een procedure bij een rechter mogen beginnen, waarbij nog helemaal niet zo veel hoeft te worden opgeschreven. Je moet bijvoorbeeld vermelden tegen welk besluit je je richt, maar je hoeft je niet in beroepsgronden uit te drukken. In het bestuursrecht is het in ieder geval makkelijk dat je niet afhankelijk bent van een verweerder die zich stelt. Er is automatisch een verweerder, en zo zijn er in ieder geval twee partijen, mogelijk nog een derde. In mijn ideale beeld zou het dan mogelijk worden dat je helemaal niet een rechter te zien krijgt, maar dat je aan een *facetimemeeting* met een mediator mag meedoen. Er komt in mijn visie in ieder geval een functionaris aan te pas die het conflict helemaal op een andere manier gaat benaderen dan door een juridische puzzel op te lossen. Er vindt een soort voorgesprek plaats en als duidelijk wordt dat dit niet tot iets anders dan een juridisch conflict kan leiden, gaat men door naar de collega die rechter is.

[4] Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg.
[5] Thema 4 in de bijlage.

VELTKAMP: Wat voegt dit toe in vergelijking met de bezwaarprocedure? Wat maakt het anders, afgezien van het feit dat het digitaal gaat?

VERBURG: Hoe bedoel je?

VELTKAMP: Je kunt het ook zo zien dat er op deze manier weer een laag tussen wordt gezet. Moeten we dat nu met ons allen willen?

VERBURG: Ik zou nog veel liever op het bezwaar inzetten, maar met 2,6 miljoen bezwaarschriften en zo'n 100.000 beroepszaken in Nederland, wil ik me toch maar eerst op de laatste richten. We kunnen ons een zo intensieve werkwijze bij 2,6 miljoen zaken niet veroorloven.

Dit brengt mij op iets wat ook weer met het mensbeeld te maken heeft, en wel met een andere kant daarvan. De Awb is nog steeds behoorlijk uitgedacht vanuit de *one-shotter* die eens in zijn leven om zijn uitkerinkje met de pet in de hand bij de rechter komt: er is niet helemaal rekening gehouden met de mondige en participerende burger. Ik denk dan aan de mens die aandacht van het bestuur wil krijgen en die dan bijna automatisch in een bezwaar- of beroepsprocedure komt. Alle pijlen zijn in dit verband gericht op escalatie. Terecht staat er onder een besluit dat men bezwaar kan maken, maar dit is wél een vorm van escalatie. Hetzelfde geldt voor wat er onder de uitspraak in beroep staat. Alle pijlen zijn gericht op…

CLAESSENS: Tegenstelling.

VERBURG: Tegenstelling, het toernooimodel, om in termen van het HiiL[6] te spreken.

VELTKAMP: Je kunt er ook onder zetten: heeft u vragen, neem contact met ons op.

VERBURG: Exact! Ik denk aan de manier waarop bijvoorbeeld in Denemarken de civiele rechter al tweehonderd jaar werkt. Je komt eerst bij een rechter die gaat *mediaten* en pas als dat niets oplevert kom je bij een collega-rechter die gaat rechtspreken. Zo zou ik – het hoeft niet per se op rechtersniveau – een tussenstation willen inbouwen waarbij wordt geprobeerd al die pijlen die in de richting van escalatie staan te doorbreken door met begrip voor de nare situatie te onderzoeken hoe men in deze fase terecht is gekomen en waar nu de echte pijn zit.

Via een digitale procedure kan dit allemaal soepel verlopen. Ik zou niet willen dat mensen uit alle uithoeken van het arrondissement naar een zitting zouden moeten komen. Binnen de digitale omgeving waarin we procederen kan worden *gefacetimed* met partijen.

[Weg van het toernooi-model]

SCHELTEMA: Ik vind dit heel interessant en ik heb het idee dat het toernooimodel in onze juridische procedures überhaupt te veel ons denken beheerst. Je kunt soms heel goed mensen bij elkaar brengen door te proberen tussen hen in te zitten. De manier waarop *Prettig Contact met de Overheid* de bezwaarschriftprocedure heeft geframed is er nu juist op gericht dat contact wordt gelegd en niet direct in termen van tegenstellingen wordt gedacht. Ook toen we over de schuldenproblematiek spraken heb ik op de mogelijkheden gewezen die er in dit opzicht zijn.

In hoeverre je hieraan in de Awb veel kunt doen, weet ik niet precies. Ik heb gedacht dat het verstandig is een bepaling te maken zoals nu ook in het mediationontwerp van de vorige minister is opgenomen, namelijk: "Het bestuursorgaan zorgt voor een goede communicatie met degene die een bezwaarschrift heeft ingediend." Sommige juristen zeggen dat je een dergelijke bepaling niet in de

[6] The Hague Institute for Innovation of Law. Zie hierboven, Scheltema in voorstelrondje.

wet kunt zetten omdat zij te vaag is. Ik van mijn kant denk dat dit een bepaling is waaraan veel kan worden opgehangen, zodat het wel degelijk verstandig is haar op te nemen. Dergelijke bepalingen kun je in de Awb zetten, maar veel verder kom je niet.

Het HiiL-model gebruik ik nu in een ander verband voor de echtscheidingsprocedure waarin hetzelfde probleem speelt . Het laten samenwerken van partijen via het internet levert verbluffende resultaten op. Ik denk dat we in die richting moeten denken, waarmee we meteen op het terrein van de digitalisering zijn.

VERBURG: Dat is thema 4, ook onderdeel van het blok dat nu aan de orde is.

VOORZITTER: Ik wil graag nog een verband met het vorige blok leggen. Er wordt min of meer voor meer materiële normen gepleit. Zo is er gezegd dat het evenredigheidsbeginsel in veel gevallen een oplossing zou kunnen bieden, en de zojuist door Michiel genoemde bepaling ligt in dezelfde sfeer. Ik vraag mij af of de rechter daadwerkelijk iets met dergelijke bepalingen zal gaan doen. De evenredigheidsbepaling is zojuist te algemeen genoemd. Bieden dergelijke bepalingen een basis voor strenge eisen aan het bestuur?

VERBURG: Als je iets via de rechtsbescherming berecht moet hebben, heb je de slag al verloren. Een Van der Steurbepaling zoals “Het bestuursorgaan doet zijn best om goed te communiceren met de burger” kan ertoe leiden dat de rechter moet gaan handhaven. Zo kom je nergens.

[Is de overheid betrokken of opportunistisch?]

SCHELTEMA: Dat ben ik wel met je eens, maar zo’n bepaling kan als norm voor het bestuur dienen. Het bestuur kijkt naar zulke bepalingen, en die kunnen een uitwerking hebben.

CLAESSENS: Of bieden ze een excuus? Ik bedoel dat men het minimale gaat doen en méér niet nodig vindt.

VERBURG: Ja. Op die manier treedt de vergiftiging op die we hebben gezien bij de Wet voorzieningen gehandicapten [Wvg], de voorloper van de Wet maatschappelijke ondersteuning [Wmo]. Ik meen mij te herinneren dat in ieder geval het minimale adequate alternatief vereist was. Men kreeg een voorziening die in ieder geval minimaal voldeed. Toen de Wvg pas in werking was, waren gemeenten die wat meer hart voor de zaak hadden vrij ruimhartig, maar waren andere gemeente beknibbelig. Beknibbelige gemeenten kwamen bij de rechter goed weg, zodat bij de ruimhartige gemeenten bij de eerstvolgende bezuinigingsronde wordt gezegd: o, de rechter vindt een beetje minder ook goed.

VELTKAMP: Hier ben ik het helemaal niet mee eens. Dat is onzin! Dit zijn politieke keuzes. Een progressief college wil juist dat plusje erop zetten. Ik kan met de hand op mijn hart zeggen dat ik niet één gemeente heb gezien die bewust op het minimum ging zitten. Nee, men zag een uitdaging en men was er trots op dat men juist wat méér kon bieden. Ik ben er helemaal niet bang voor dat bepalingen als excuus voor het hanteren van een minimum worden gehanteerd. Juist als die ruimte er is, kan men er politiek voor kiezen geld vrij te maken voor de eigen inwoners.

VERBURG: Toegegeven: jij ziet een ander deel van de gemeenten dan ik. Als rechter zit je in de ziekenboeg. Jij ziet de gemeenten die doorgaan met de plus, en die zie ik nooit, want daar komen heel weinig beroepszaken over. Maar ik heb ook wel degelijk gezien dat onder de Wvg nadat eenmaal het putje was gevonden gemeenten snel naar dat putje gingen. Het aantal groeide toen wel degelijk.

STEHOUWER: Er zijn gemeenten die dit niet alleen op dit terrein maar ook op allerlei andere terreinen doen.

VELTKAMP: Maar dat zijn altijd politieke keuzen.

STEHOUWER: Nee, het is ook de Vierde Macht. Het ambtenarenapparaat heeft een bepaalde cultuur die daarin ook een rol kan spelen. Als zich een bepaald fenomeen in de bijstandsuitkering voordoet, kun je hetzelfde euvel ook vaak terugvinden in het omgevingsrecht of op andere terreinen.

CLAESSENS: Wat heb je dan als rechter voor instrument?

STEHOUWER: Je hebt geen instrument. Ik neem in dit soort zaken schulden altijd als meetpunt: ook voor mij een belangrijk onderwerp. Eigenlijk zou je ergens terecht moeten komen waar naar aanleiding van die ene schuld wordt gesproken over wat er aan de hand is. Ik heb een voorbeeld uit de praktijk. Het CJIB legt onder meer boetes op aan mensen die zwartrijden in het openbaar vervoer. Toen we bij de Ombudsman met een groot aantal van die boetes in een gezin werden geconfronteerd, gingen we eens na hoe de vork in de steel zat, waarbij we constateerden dat de boetes gerelateerd waren aan overtredingen van de kinderen van het betrokken gezin. In het gezin was multiproblematiek en de kinderen, die een pasje hadden gekregen met geld voor het openbaar vervoer, hadden een boerenslimheid ontwikkeld waarmee ze het geld eraf wisten te halen om laten we zeggen patat te kopen; ik bedoel eigenlijk iets anders! Toen we de diverse overheidsinstanties die erbij betrokken waren hadden verzameld, bleken de CJIB-boetes *minor detail* te zijn. Als je zo'n CJIB-zaak bij een rechter krijgt, wordt dan de juiste vraag gesteld? Uiteraard komt aan de orde of er kan worden betaald en of een betalingsregeling mogelijk is, terwijl ook aandacht wordt gevraagd voor de beslagvrije voet, maar de belangrijkste vraag 'wat is hier aan de hand?' komt misschien niet aan de orde.

De benadering die hier is voorgesteld lijkt me zinvol, maar ik zou die, om het even provocerend te zeggen, helemaal buiten het rechtssysteem willen plaatsen.

CLAESSENS: Ik vroeg me zojuist af of de norm waarover we spraken als een stimulans of als een excuus zou werken. Laten we aannemen dat het effect voor het bestuursorgaan één van de twee zal zijn. Heeft echter een rechter iets aan zo'n norm als die als excuus wordt gehanteerd? Met andere woorden: kan de rechter dat excuus corrigeren?

STEHOUWER: Ik wijs op de letterlijke tekst en op mijn voorbeeld van daarnet. Het bestuur heeft in het geheel een bepaalde rol en heeft , bijvoorbeeld in de jeugdzorg, veel dingen uitgefaseerd. Het is het bestuur dat voor een goed contact moet zorgen, maar daarbij zit je al in het frame van het bestuur. Ik vraag me af of het bestuur een vraag gaat stellen die buiten zijn taak ligt.

VOORZITTER: Maar hélpt het opnemen van een dergelijke bepaling in de Awb nu naar jouw idee?

STEHOUWER: Nee, het werkt beperkend.

VOORZITTER: Dat hoor ik ook André zeggen.

[Probleemoplossing bij de rechter]

VERBURG: Ja, je moet dat niet bij de rechter leggen. Wél kan het instrument dat ik net voorstelde nut hebben. Ik benader de problematiek van de andere kant. In de zaken die bij mij terecht komen heeft per definitie de bezwaarfase in ieder geval geen oplossing gebracht. In die zaken kan ik zelf, of nog beter, kan een mediërende collega van mij kijken of een oplossing mogelijk is. Vaak zijn de kaarten

inmiddels veranderd. Men kan bijvoorbeeld door de lange duur bereid zijn tot een schikking of men probeert te dejuridiseren. Zo zijn er allerlei omstandigheden die aan de ene of aan de andere kant bereidheid kunnen creëren om tot een oplossing te komen.

Ik zie ook het probleem dat Addie noemt, maar ik denk dat het toch mooi zou zijn als we in de 100.000 zaken die bij de rechter komen een op probleemoplossing gericht voorportaal zouden hebben. Daarbij denk ik vooral ook aan "de *knip*". De nieuwe zaaksbehandeling heeft als nadeel dat we alles proberen te combineren in één contactmoment. Als je alles wat rechtspraak betreft door een rechter laat doen, kun je je inderdaad niet permitteren twee zittingsmomenten met gescheiden agenda's te hebben, maar het is goed denkbaar dat je twee contactmomenten hebt waarvan de tweede bestemd is voor de juridische puzzel, met een echte rechter, en dat je om te bekijken of een rechter überhaupt nog nodig is eerst in een voorportaal een mediator laat optreden, liefst zelfs zonder juridische achtergrond.

VELTKAMP: Zou je dan gewoon de bezwaarprocedure moeten overslaan? Wat is daarvan dan nog de meerwaarde?

VERBURG: De meerwaarde is gelegen in dossiervorming: feitenverzameling en signalering van extra stukken. Het effect ligt niet zo zeer in probleemoplossing. Maar we moeten de getallen in het oog houden. Als het zo is dat in 2,6 miljoen gevallen bezwaar wordt gemaakt en dat er 100.000 zaken bij de rechter komen, zitten er bij de 2,5 miljoen zaken die niet bij de rechter komen, naast gevallen van mensen die gefrustreerd zijn en gevallen van mensen die het griffierecht niet kunnen betalen, ook gevallen waarin een fantastische oplossing is bereikt. Dat zou ik zeker niet willen missen.

SCHELTEMA: En dat moet je stimuleren. Een bepaling in de Awb kan naar mijn idee best ook een stimulans zijn.

VERBURG: Dat denk ik ook.

SCHELTEMA: Dat effect wil ik toch wel graag inbouwen.

VERBURG: Ik zou een dergelijke bepaling graag zien in hoofdstuk 7 en in hoofdstuk 8.

VOORZITTER: Een procedurele bepaling?

VERBURG: Met een inhoudelijk streven. In hoofdstuk 8 heb je de bepaling ook procedureel nodig. Je moet ervoor zorgen dat je sobere processtukken hebt. Dat wil ik omdat ik niet nog eens de escalatie wil aanwakkeren. Vervolgens komt er een contact met de mediator en pas daarna formaliseren. Binnen de Awb heb je dan al wel veilig gesteld dat het beroep op tijd is ingesteld. Er loopt op zich een beroepsprocedure. Die heb je achter de hand, maar we gaan er eerst op een andere manier over praten. Dat moet je inrichten in hoofdstuk 8.

VOORZITTER: Jij zoekt het dus meer in procesrechtelijke mogelijkheden dan in materiële normen voor overheidshandelen in de Awb?

DAMEN: Nou ja, meer voor het geval dat het mis is gegaan! Ik heb altijd de indruk dat het procesrecht in alle discussies onevenredig veel aandacht krijgt. Over elke neuzelarij bij een of ander artikeltje gaat iedereen weer kakelen.

VERBURG: Jij zelf incluis!

DAMEN: Ik maak mij daar ongetwijfeld ook schuldig aan. In Groningen hebben we eens een bundel gemaakt onder het motto 'alles in één keer goed'. Bezwaar zou eigenlijk overbodig moeten zijn, want de kwaliteit van de primaire besluitvorming moet omhoog.

SCHELTEMA: Maar dan is ook de rechtspraak overbodig!

DAMEN: Dat zou ik ook prachtig vinden. Als er geen geschil is, is dat alleen maar goed.

De bezwaarfase zou veel sterker een filterende werking moeten hebben, en dat kan alleen maar als de kwaliteit, ook van de inhoudelijke beslissing, omhoog gaat, via *Prettig Contact* en op allerlei andere manieren. Er mag geen zaak meer doorgaan die over flut gaat en waarbij een béétje bezwaarambtenaar had kunnen zien: dit gaat dus nergens over. Pas vervolgens heb je de rechter nodig. Zelf heb ik de discussie kennelijk op het verkeerde been gezet door voor één loket te pleiten. Ik vind het heel vervelend dat er telkens nog een geschil is over de vraag of men wel bij de goede rechter is.

CLAESSENS: Ja, dat is heel vervelend.

DAMEN: Er is net nog weer een uitspraak door de Afdeling gedaan over de vraag of je wel naar de bestuursrechter mag als je eigenlijk meer dan 25.000 euro schadevergoeding wil. Dat is toch te gek voor woorden! Er komt een persbericht en wat dies meer zij, maar het gaat helemaal nergens over. Alleen maar omdat de werkgroep voor de rechtsmachtverdeling tussen de Hoge Raad en de Afdeling totaal mislukt is, zitten we met dit soort onzin. Dat kan toch gewoon niet waar wezen!

STEHOUWER: Er is een troost. Er zijn veel beslissingen, misschien ook een aantal van déze, die maar één keer voorkomen en nooit meer hoeven terug te komen, omdat inmiddels iedereen in de partijdiscipline staat.

DAMEN: Ja, dit is nu voorlopig uitgemaakt. Je krijgt nu nog strategisch gedrag van mensen die het eerst bij de Afdeling gaan proberen en daarna nog bij de Hoge Raad. De betrokken partij heeft op het materiële punt ongelijk gekregen, dus die zal het bij de civiele rechter wel niet meer proberen, maar iemand die bij de bestuursrechter onder de 25.000 euro gelijk krijgt, gaat daarna vrolijk voor het meerdere door bij de civiele rechter!

SCHELTEMA: Ik vind het wel prettig om te reageren op de opmerking over de mislukte commissie.

DAMEN: Daar kon jij ook niks aan doen. De Hoge Raad en de Afdeling hebben elkaar toch in die commissie totaal gefrustreerd.

SCHELTEMA: Daarover kunnen we een aparte discussie hebben.

Er zijn twee dingen die ik wil zeggen. In de eerste plaats iets over het toernooimodel. De gedachte is dat soms een conflict kan worden opgelost als je niet te veel in het toernooimodel zit. Ik ben het daar heel erg mee eens, maar ik heb een opmerking als ik terugdenk aan wat ik de studenten over de Algemene wet bestuursrecht leerde toen die er al net was. Over de bezwaarschriftprocedure en wat dies meer zij leerde ik ze wat de termijnen waren en wanneer je wél of wanneer je niet te laat was. Ik leerde ze niet dat er andere manieren van oplossen waren dan via het toernooimodel. Inmiddels zijn door de WRR ideeën ontwikkeld en heeft gedachteontwikkeling op het punt van procedurele rechtvaardigheid plaatsgevonden. Zouden dat geen dingen zijn die ook voor studenten essentieel zijn en die men in de opleiding moet meenemen? Bepaalde inzichten ook bij het bestuur laten doordringen zal niet gaan als we dit soort elementen in de juridische opleiding geen plaats geven.

VELTKAMP: Ik weet niet of het nu nog bestaat, maar wij hadden in Groningen dertig jaar geleden rechtssociologie en rechtsantropologie van onder anderen de helaas verleden week overleden John Griffiths. Hij was bij uitstek degene die altijd hamerde op het belang van het oplossen van problemen – zoals hij dat altijd noemde - "in de schaduw van het recht". Ik vond dat zelf heel mooi. Hij haalde situaties aan die zich in de binnenlanden van het Amazonegebied afspelen, met medicijnmensen en dorpsoudsten die dingen oplossen, hij beschreef de gang van zaken in *kibboetsiem* in Israël, hij ging in op de Maya's. Er was toen in Groningen inderdaad aandacht voor andere modellen dan het toernooimodel, maar dat werd niet verbonden aan het bestuursrecht, of aan welk ander recht dan ook. Je werd geconfronteerd met aparte vakken die je vooral…

VERBURG: Exotisch!

VELTKAMP: Ja, exotisch. Je moest er gewoon een voldoende voor halen en dat was het dan. Deze benadering werd niet serieus genomen. Er werd geen verbinding met het recht, met geschilbeslechting en met communicatie gelegd, terwijl zo'n verbinding nu juist zo relevant is. Daar moet je het over hebben.

SCHELTEMA: Ook bij het bestuursrechtonderwijs zou in dat verband toch iets meer…

VOORZITTER: Met het risico dat ik van afschuifgedrag wordt beticht – als het over onderwijs gaat, voel ik mij altijd erg betrokken - …

VERBURG: Leiden is één van de twee universiteiten die hier iets aan doet.

VOORZITTER: Absoluut. Ook voor bestuursrechtjuristen.

Wat ik wilde vragen: kan de Awb te veel denken in termen van het toernooimodel bestrijden? Dat is het punt waar we het nu over hebben.

STEHOUWER: Je zou kunnen proberen van procedurestappen naar normen te komen, waarin ook de ethiek van het bestuursrecht tot uiting komt. Eerder in dit gesprek heb ik aangegeven dat de *behoorlijkheid* van hoofdstuk 9 in mijn ogen een mooi concept oplevert. In de pauze hebben we even gesproken over professionele standaarden, die op vele gebieden aandacht vragen; ik wijs op de ambtenaren die zich in het kader van het begrip 'beroepseer' hebben verbonden. De intrinsieke motivatie om een professionele standaard te hebben zou in die richting moeten worden gezocht, wellicht 'in de schaduw van de Awb'. Je zou tot goede verwoording van normen kunnen komen, naast de rollen die we zojuist hebben besproken, en je zou die verwoording een plek in de Awb kunnen geven, zodat er sprake is van borging. Terecht vraagt Leo steeds aandacht voor methoden om de kwaliteit van het bestuur op te vijzelen.

[Adequate informatieverstrekking]

CLAESSENS: En hoe ga je om met mensen die niet zo digitaal vaardig zijn of die niet aan zo'n nieuw instrument willen meewerken? Het voorbereidende stuk heeft ook die vraag op de agenda gezet.

DAMEN: Denk aan de behoorlijkheidsnorm van de ombudsman: actieve en adequate informatieverstrekking. Mensen lezen de wet en de beleidsregels niet, zodat je moet zorgen dat hen de juiste informatie bereikt. Er is een boek *De brievenbus van mevrouw De Vries*, waarvan ik de lezing iedereen van harte kan aanraden. Een voormalig stadsdeelbestuurder in Amsterdam bood een oude buurvrouw die niet meer zo goed functioneerde, hulp bij de verwerking van de post. Hij heeft

bijgehouden hoeveel post zij in acht jaar tijd van de (semi-)overheid had ontvangen: 2.000 geschriften in acht jaar!

VELTKAMP: Wat was er dan met die mevrouw?

DAMEN: Niks. Naarmate je meer kwalen hebt krijg je meer brieven, maar je krijgt ook uitingen van luchtfietserij zoals 'wij gaan onze dienstverlening verbeteren'. Het gaat maar door, en – een mooi voorbeeld van de wederkerige rechtsbetrekking – die mevrouw moet het allemaal lezen, want soms wordt ze opgeroepen voor een keuring voor de uitkering. Ze kan niet alles van de overheid ongezien weggooien, dus ze las elke week met de buurman de post door. Een tijd lang had ze ook nog een maatschappelijk werkster die af en toe bij haar langs kwam, en die hielp dan om de post van haar collega-ambtenaren weg te gooien; het was grotendeels overbodige post.

Dit schetst precies dat nergens bij de overheid het besef bestaat dat je alleen uiterst noodzakelijke brieven moet schrijven, en dan ook nog brieven waarvan de boodschap duidelijk is. Je begint met aan te geven wat er besloten is en vervolgens geef je aan waarom dat voor de geadresseerde van belang is. Alex Brenninkmeijer heeft indertijd geprobeerd het CAK te leren brieven schrijven.

STEHOUWER: Dat stort inderdaad drie brieven per week over je uit!

DAMEN: Daarmee maak je het voor zo iemand onmogelijk uit de informatiestroom te pikken wat relevant is. Een verbetering is bijna niet te organiseren, want het waren twintig instanties die al die post verstuurden. Het leven van mensen wordt zo heel moeilijk. Als ze één keer niet op de keuring komen, of er is een wijzigingsbeschikking die ze niet hebben gezien, wordt dat voor hun rekening gebracht.

SCHELTEMA: Ik ben het hiermee eens, maar ik denk dat het niet gemakkelijk is een bepaling in de Awb op te nemen om een dergelijke gang van zaken tegen te gaan. Als we straks bij de digitalisering komen…

VOORZITTER: Nu bijvoorbeeld.

[Digitale informatievoorziening]

DAMEN: Bij digitalisering wordt het nog makkelijker!

SCHELTEMA: Ja, maar dan wordt het ook makkelijker om de informatie toe te spitsen op het probleem waarmee de burger op een gegeven ogenblik zit. In de Tweede Kamer heb ik het voorbeeld van het programma KEI[7] genoemd, waarbij veel meer elektronisch wordt geprocedeerd. Als de burger een beroepschrift moet gaan opstellen zou je hem langs elektronische weg hulp kunnen bieden. Je kunt hem diverse mogelijkheden laten zien. Als het erom gaat tegen een bepaald besluit op te komen, kan zo'n computersysteem aangeven wat de goede en wat de verkeerde argumenten zijn. Je kunt op deze manier veel hulp geven, juist op de plaats waar die hulp nodig is. Wanneer we verder in deze richting gaan denken, zijn er volgens mij heel veel mogelijkheden.

Op een vergelijkbare wijze werken we ook aan het onderwerp echtscheiding, waarmee ik me nu bezighoud. Als er bijvoorbeeld een convenant over de pensioenen moet worden gemaakt, wordt aangegeven welke mogelijkheden er bestaan: wat er gebeurt als je niets doet en wat de

[7] Kwaliteit en Innovatie rechtspraak.

consequenties van allerlei soorten afspraken zijn. Ook in het bestuursrecht zou je op deze manier een heel eind verder kunnen komen.

STEHOUWER: Ik denk aan de belastingaangifte met tevoorschijn komende uitklapschempjes.

SCHELTEMA: Inderdaad. Je kunt op een aantal punten veel service bieden. Dat is veel beter dan dat iemand tientallen brieven krijgt.

STEHOUWER: Als we over digitalisering gaan praten wil ik wél graag genoteerd hebben dat we *multichannel* moeten blijven. Ook moeten we niet speciale uitzonderingsgroepen creëren, waar je dan weer toe moet behoren. Digitalisering is een nieuwe werkwijze. In verband met KEI heb ik ook al eens gezegd: mooi dat die mogelijkheid er komt, maar ga alsjeblieft niet in de wet zetten dat er geen andere mogelijkheid is!

SCHELTEMA: Dat is nu juist wat er in de Awb staat.

[Digitaal communiceren als mogelijkheid of verplichting]

VELTKAMP: Maar er staat ook in de Awb dat men ervan mag afwijken. Dat zie je ook steeds vaker gebeuren, en ik ben ervan overtuigd dat we het alleen nog maar méér zullen zien. Het meest prangende voorbeeld is de verplichte digitale weg bij de belastingen. Ik probeer het een beetje bij te houden. In heel veel domeinwetgeving wordt de digitale weg al in afwijking van de Awb verplicht opgelegd. Deze toename is mede een gevolg van Europese ontwikkelingen, waarover we later vanmiddag nog komen te spreken. De digitale overheid wordt als een soort van absoluut principe beschouwd, nog veel meer elders in Europa dan in Nederland. Het twee sporen in de lucht houden was nu juist niet wat bedoeld was. De gedachte was nu juist dat er efficiënter zou kunnen worden gewerkt, en niets is zo duur als de *multichannel*-benadering. Die is voor overheidsinstanties heel erg ingewikkeld. Ik signaleer een bijna enge ontwikkeling. De Awb stelt beide wegen open, maar je weet dat er steeds meer gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid een uitzondering te maken. Gelukkig is in de nieuwe Afdeling 2.3, naar aanleiding van de consultatie op het voorontwerp, opgenomen dat ondersteuning voor digibeten moet worden geboden. We moeten immers bedenken dat we door de papieren weg in stand te houden niet alle problemen oplossen. Voor mensen die geen regie over hun eigen leven hebben – ik herinner aan het voorbeeld dat Leo zojuist gaf – maakt het niet uit of er met papier of met digitale informatiedragers wordt gewerkt. Zulke mensen zijn alleen met ondersteuning geholpen. Ik vind het heel goed dat een dergelijke bepaling in de Awb lijkt te komen. We moeten nog afwachten wat de Raad van State en de Kamer ervan gaan zeggen, maar het is ontzettend belangrijk dat we die waarborg erin hebben gefietst.

VERBURG: Dat wij digitalisering zo eng vinden, komt voor een groot deel omdat het nieuw is. Hoeveel procent van de Nederlandse bevolking is op dit moment analfabeet?

DAMEN: 1,5 miljoen mensen.

VERBURG: Dat is dus bijna 10%.

DAMEN: Laaggeletterd.

VERBURG: Zó laaggeletterd, dat ze eigenlijk geen correspondentie kunnen voeren.

STEHOUWER: Laaggeletterd is nog niet digibeet. Ik heb me laten uitleggen dat deze mensen via Sunweb echt wel de goedkoopste vakantie kunnen boeken. Het heeft ook met de presentatie…

VERBURG: Dat is niet wat ik bedoel. Wij zijn gewend aan schriftelijke procedures, dus wij schrikken er niet voor terug dat schriftelijk procederen de eis is. Als een analfabeet bij ons binnenkomt en tegen de receptiemedewerker zegt dat hij graag beroep wil instellen, wordt gereageerd met de opmerking dat dat schriftelijk moet. Dat vinden we normaal! Maar digitaal procederen is iets nieuws, waarbij we dan onmiddellijk gaan denken: o, maar wie kan dat nu eigenlijk niet? Dan zijn we ineens bezorgd om de digibeten, terwijl die problemen al jarenlang bestaan voor de 1,5 miljoen analfabeten. De weerstand komt eruit voort dat we met iets nieuws te maken hebben.

VELTKAMP: Daarom zeg ik dat een grote groep helemaal niet geholpen is met het in stand houden van de papieren weg. Men is geholpen met ondersteuning, en die wordt door de ontwerp-Afdeling 2.3 nu juist mogelijk gemaakt.

CLAESSENS: Misschien is er wel behoefte aan een artikel ter bevordering van de procedurele gelijkheid. Het komt erop neer dat naar de omstandigheden van de burger moet worden gekeken. Het maakt niet uit of je analfabeet of digibeet bent als je in multiproblematiek zit en een groot aantal mededelingen krijgt die je niet snapt.

VERBURG: Je kunt ook denken aan de rol die de *clerk* bij de Engelse *tribunals* heeft. Die heeft onder andere als taak om tegen iemand die met een probleem komt te zeggen: misschien moet je hier toch even wat meer werk van maken. In Engeland is de procedure voor de rest onbetaalbaar duur, maar bij de tribunals heeft de clerk een belangrijke rol, waarin de bijstand aan de burger is geïnstitutionaliseerd.

DAMEN: Ongelijkheidscompensatie.

VERBURG: Precies!

DAMEN: Hulp voor leken.

[Uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter]

SCHELTEMA: Ik zou graag iets over de toegang tot de procedure zeggen. Leo heeft een paar keer opgemerkt dat het zo moeilijk is te onderscheiden bij welke rechter je moet zijn. Daarbij speelt het besluitbegrip een heel belangrijke rol. Ik heb de indruk dat als je bij de burgerlijke rechter terecht komt de algemene beginselen van behoorlijk bestuur heel veel minder uit de verf komen dan zou moeten. Daar zijn voorbeelden van. Ik zou het dan ook heel logisch vinden dat we het besluitbegrip als toegang tot de rechter los zouden laten en eenvoudig zouden bepalen: als er een publiekrechtelijke aanspraak jegens de overheid is, als er een publiekrechtelijk geschil is, kun je bij de bestuursrechter terecht. Ik vind het interessant om te kijken hoe we daarmee verder moeten. Op het terrein van de decentralisatie van het sociaal domein wordt al een tijdje over mogelijke oplossingen gepraat. Bij het departement hebben we het idee geformuleerd dat iemand die denkt aanspraak te maken op een of andere voorziening op basis van de Wmo, de Participatiewet of de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, naar de bestuursrechter kan, ongeacht of hij tegen een besluit in de zin van de Awb opkomt. Er gebeurt namelijk zeer veel in verband met de besluiten dat óók beoordeling verdient. Een besluit bestrijkt maar heel weinig, en soms wordt er helemáál geen besluit georganiseerd. Bovendien is de uitvoering buitengewoon relevant. Soms bepaalt de gemeente dat iemand recht heeft op een schoon huis, wat iedereen natuurlijk mooi vindt, maar als de uitvoerende instelling gaat vertellen wat een schoon huis is, ontstaan de problemen. Dat hele geschil moet als één geheel bij de rechter komen, en de rechter moet dan zowel de gemeente als de uitvoerende instelling een opdracht kunnen geven.

Naar mijn idee is het zeker hier buitengewoon belangrijk een dergelijke aanpak te hanteren, gezien ook de bestaande gekke onduidelijkheden. De ene gemeente doet meer zelf dan de andere, met als gevolg dat de rechtsbescherming bij de ene gemeente verder gaat dan bij de andere: naarmate er méér naar de uitvoering is gebracht, heeft men minder rechtsbescherming bij de bestuursrechter. Je moet het complex als geheel bij de rechter kunnen brengen, zodat die alle aspecten kan beoordelen. Er zijn trouwens ook andere terreinen te noemen waarop deze aanpak aanbeveling zou verdienen, maar de grootste urgentie zie ik op dit moment bij de decentralisatie van het sociaal domein. Ik heb overigens gemerkt dat het iets voor elkaar krijgen op dit punt niet vanzelf gaat.

VERBURG: Dat had je van tevoren ook helemáál niet gedacht!

SCHELTEMA: Er is nu aan de hand van een stukje van mij een consultatie begonnen. Wat vinden jullie ervan? Het lijkt mij voor de ontwikkeling van de Awb van groot belang dat de normering door de bestuursrechter op het gehele terrein van de decentralisatie van het sociaal domein toepassing kan vinden. Anders missen we een heel belangrijk stuk rechtsbescherming. Het loslaten van het besluitbegrip zal ons ook af helpen van heel veel van dat formele gedoe waar Leo zo'n hekel aan heeft. Vinden jullie dat ik hiermee op de goede weg ben, of niet? In die richting zou ik heel graag met de Awb verder gaan.

VERBURG: Ik vind dit sowieso fascinerend. Het zal goed zijn dit op het nog redelijk overzichtelijke terrein van de Wmo in te voeren om ervaring op te doen.

VOORZITTER: Als experiment?

VERBURG: Ja. Ik vermoed dat er op een andere manier dan toch weer formaliseringen gaan plaatsvinden en dat dit ook wel nodig zal blijken te zijn. Ook ik denk dat deze aanpak tevens op andere terreinen zou kunnen worden toegepast, bijvoorbeeld op het favoriete terrein van Willemien, subsidies. Je zou kunnen werken met een uitbreiding tot wat tussen overheid en subsidieontvanger in een overeenkomst wordt vastgelegd. Waarom zou je dat niet bij de gewone bestuursrechtelijke toets kunnen trekken? Hetzelfde geldt voor allerlei verplichtingen waaraan vervolgens door de subsidieontvanger moet worden voldaan om verantwoording over de besteding van het ontvangen geld af te leggen. Ook daarover kunnen conflicten rijzen. Waarom zou je niet proberen dit alles te verzamelen, als het niet al te gek in de tijd uiteenloopt?

VOORZITTER: Vooral als de ontvanger ook nog weer allerlei relaties met derden aanlegt, wat steeds meer gebeurt. Daarbij spelen zich precies dezelfde problemen af.

VERBURG: Ik noem bewust dit voorbeeld. Er doen zich soortgelijke problemen voor, maar er zit iets belangrijks vóór: vaak moet met een *beauty contest* worden bepaald wie van de 700 aanvragers één van de schaarse subsidies krijgt. In die fase wordt het misschien lastig om helemaal besluitloos te gaan denken. Je gaat waarschijnlijk toch naar iets zoeken, dat je dan wel 'beslissing' kunt noemen, maar dat het karakter van een besluit krijgt. Bij uitbreiding van de hier besproken aanpak zal behoefte aan houvast blijken te bestaan.

STEHOUWER: Deze bijeenkomst wordt gehouden onder het motto 'In eenheid & verscheidenheid'. Eerder hebben we gesproken over mensen in allerlei situaties waarin ze een verschillende positie innemen. Het is denkbaar, ook naar aanleiding van wat hier is gezegd over de Wmo, dat je tenminste het besluit opschuift naar het moment waarop je weet hoe het allemaal in elkaar zit. Evengoed kun je daartegenover te maken hebben met situaties waarin je juist helemaal aan het begin duidelijkheid

wilt hebben voordat er onomkeerbare dingen zijn gebeurd. Ik denk in dit verband bijvoorbeeld aan de gezamenlijke huishouding. Er kunnen zich in een besluitvormingsproces allerlei elementen voordoen die van zó groot belang zijn, dat je daarover eerst uitgeprocedeerd moet zijn. Kortom, het kan aan de voor- en aan de achterkant. De term 'besluit' kan blijven bestaan, maar krijgt waarschijnlijk verscheidene verschijningsvormen.

VOORZITTER: Volgens mij wil Leo hierover iets zeggen en ik ben benieuwd of hiermee aan zijn bezwaren tegemoet wordt gekomen.

DAMEN: Uyliaans: twee dingen. Wat het laatste punt betreft: een uitbreiding van de Awb zou kunnen inhouden dat er veel vaker de mogelijkheid van een bestuurlijk rechtsoordeel is. In een onzekere rechtspositie kan behoefte aan een meer bindende uitspraak van het bestuursorgaan bestaan. Het lukt haast niet tot zo'n resultaat te komen, en het bestuurlijk rechtsoordeel wordt door de Afdeling buiten de deur van de rechtsbescherming gehouden.

Wat het model zelf betreft: we spreken dan over het vervagen van de grenzen bij alles wat min of meer aan een besluit gerelateerd is, en we hebben in díe zin te maken met een tweesnijdend zwaard, dat op deze manier het gehele proces onder de geformaliseerde procesgang van de Awb komt te vallen. Met een overeenkomst over de subsidieuitvoering kun je nu nog gezellig naar de burgerlijke rechter, ook na zes weken, maar zodra zoiets onder de Awb valt, zitten we weer vast aan die zes weken en aan allerlei formaliteiten die daarmee samenhangen.

SCHELTEMA: Hier is de termijn voor bezwaar op zes maanden gesteld.

DAMEN: Ik ben helemaal enthousiast. Dat zou natuurlijk veel vaker kunnen. In die zin is dit een fantastische *pilot*, die hopelijk gaat slagen. Bij welslagen is er natuurlijk geen enkele reden waarom mensen een bijstandsuitkering ook per se binnen zes weken moeten aanvechten, enzovoort.

VELTKAMP: Qua wetgeving hebben wij natuurlijk al een klein voorzetje voor een ruimer besluitbegrip gedaan. In het nieuwe artikel 2:15 dat eraan komt hanteren we als kapstok de term *officiële berichten*. Dat definiëren we dan als berichten die deel uitmaken van de procedure over een besluit. Nu staat deze nieuwe bepaling in de sleutel van digitalisering, maar in ieder geval is met het wettelijk oprekken van het besluitbegrip een begin gemaakt. Het is afwachten hoe dat houdt, maar de gedachte is zeker dat de wetgever hiervoor open moet staan.

VOORZITTER: Ik proef hier enthousiasme! Er kan, zo hoor ik jullie onder meer zeggen, meer handelen onder de rechtsmacht van de bestuursrechter worden gebracht, maar er moet wel worden gewaakt voor de 'val' van allerlei termijnen. Ook is gewezen op allerlei andere partijen die bij de uitvoering van de publieke taak betrokken kunnen zijn. Als we nu terugkeren naar de normen waarover we het eerder hebben gehad: welke normen gelden er dan straks?

[Besluitvorming door de overheid in samenwerking met private partijen]

CLAESSENS: Wat je eigenlijk wilt, is dat een kwestie waarvoor de overheid verantwoordelijk is, of ze het nu uitbesteedt of niet, door de burger zo simpel mogelijk aan de rechter kan worden voorgelegd, en als één geheel, want anders doemt die *knip* op. Het is de overheid, in de gedaante van diverse gemeenten, die er blijkbaar soms wél en soms niet voor kiest naar een private instelling te gaan. Ik vraag me af of ik het nu wel zo goed vind dat de weg naar een private instelling open staat. Als het inschakelen van een private instelling dan kennelijk nu is toegestaan, is een bundeling een goede oplossing en gegeven het kader dat we hebben is voorleggen aan de bestuursrechter het

gemakkelijkst. Het liefst zou ik zien dat er één rechter is die op de achtergrond de bestuurs- of de burgerlijke pet op zet.

Ik vind het interessant de vraag te stellen waarom überhaupt de beslissing over het aantal uren huishoudelijke hulp en wat dies meer zij bij een private instelling moet worden gelegd.

VOORZITTER: En hoe die beslissing wordt genormeerd.

CLAESSENS: Ik zie een analogie met subsidies. Soms hangen er onder een hoofdsubsidieontvanger enige instellingen waarover het geld wordt verdeeld: de hoofdsubsidieontvanger is dan verantwoordelijk. In het verband van de huishoudelijke hulp zou de gemeente verantwoordelijk moeten zijn voor het handelen van de private instellingen.

STEHOUWER: Stel je voor dat je als rechter een heel bataljon mensen hebt zitten die allemaal iets met de zaak te maken hebben. Het werkt alarmerend als je dan de gemeente in de leidende rol zet, door te zeggen: ik ga met u daarover in gesprek, u spreek ik aan.

VELTKAMP: Volkomen terecht!

STEHOUWER: Je hoeft dan veel dingen in de onderlinge verhoudingen niet te regelen. Met klachtrecht als voorbeeld: in de overeenkomst zou kunnen worden geregeld dat de klachtprocedure conform hoofdstuk 9 verloopt. Het werkt normerend als de gemeente tegenover de rechter de eindverantwoordelijke is, zowel juridisch als 'huishoudelijk'. De rechter zegt: ik heb één aanspreekpunt nodig, en dat bent u!

VOORZITTER: Ook als de wetgever het anders heeft bepaald?

STEHOUWER: In die interactie…

VELTKAMP: Maar de wetgever hééft het toch niet anders bepaald.

STEHOUWER: Nou ja, als je met die anderen in het private contractenrecht zit, dan…

VELTKAMP: Dat laat toch onverlet dat de gemeente de wet uitvoert?

STEHOUWER: Daar spreek je ze op aan, ja.

SCHELTEMA: De verantwoordelijkheid voor het verschaffen van een bepaalde voorziening ligt bij de gemeente. Veel taken worden door gemeenten uitbesteed aan private instellingen, met als gevolg dat zij de normering in belangrijke mate overnemen. Voor huishoudelijke hulp is relevant hoe hoog het huis is, hoeveel richels er zijn en wat meneer of mevrouw nog wél zelf kan doen. Bovendien kan het bij verergering van een ziekte nodig zijn tot een bijstelling te komen. Dat kan niet allemaal door de gemeente worden gedaan; de professionele uitvoerder komt daar in beeld, en dat lijkt eigenlijk ook heel aardig. Gegeven deze taakverdeling moet de procedure in ieder geval tegen de gemeente worden gevoerd, maar om het complex eenvoudig op te lossen is het handig dat ook die instelling aan tafel zit. Als dan de conclusie is dat er meer huishoudelijke hulp moet komen, moet de private instelling de opdracht krijgen die te geven, in plaats van dat de gemeente de opdracht krijgt voor die huishoudelijke hulp te zorgen.

STEHOUWER: Het kan een slag juridischer worden. Als de reparatie van een scootmobiel lang duurt, hebben we niet met bestuursrecht te maken, maar je kunt wél die verantwoordelijkheid hanteren.

VOORZITTER: Ik wil even terug naar de vraag die Machteld heeft gesteld. We zien dat het bestuur allerlei taken uitbesteedt aan private partijen, die meer expertise hebben of die beter maatwerk kunnen leveren. In het experiment dat we nu bespreken wordt de rechtsmacht van de bestuursrechter tot die private partijen uitgebreid. Gezegd is ook dat de beslissingen van die partijen onder de normering vallen die voor de overheid geldt. Zou de Awb-wetgever hiermee structureler iets moeten doen?

CLAESSENS: Ik heb eerst nog een vraag aan Michiel. Geldt de termijn van zes maanden vanaf het moment dat het besluit van de overheid is gekomen?

SCHELTEMA: Ja.

CLAESSENS: Hieraan wil ik een vervolgvraag verbinden. Stel, er komt een besluit 'u heeft recht op een schoon huis'. In de termijn van zes maanden komt dan een briefje van een private instelling 'u krijgt twee uur per week hulp'. Er is altijd een risico dat de zesmaandentermijn wordt overschreden, waardoor vervolgens de burger tegen problemen aan loopt. Hij komt dan toch weer in het formalisme van de Awb terecht. Ik kan mij voorstellen dat de beslissing van de private instelling wordt meegedeeld in een briefje van de overheid, desnoods met een bijlage van de private instelling, waarin bijvoorbeeld staat dat twee uur per week is toegekend. Dat briefje zorgt ervoor dat de huishoudelijke hulp wel of niet komt. Het recht op een schoon huis geeft nog geen concreetheid.

SCHELTEMA: De gedachte is dat een dergelijke gang van zaken weer tot zo veel juridificatie leidt. De gemeente moet opnieuw een besluit nemen nadat de instelling iets heeft gedaan. Als de betrokkene zieker wordt, moet er weer via de gemeente een maatregel worden genomen. De gedachte is: ga dat nu niet allemaal formaliseren in juridische besluiten, maar regel gewoon dat men kan opkomen wanneer iets ergens niet goed gaat. Je hoeft niet tegen een besluit van de gemeente op te komen, je kunt ook een beslissing van een uitvoerende instelling aanvechten.

[Besluitvorming, geautomatiseerde systemen, algoritmes]

BARKHUYSEN: Ik wil nog graag aandacht vragen voor de vraagstelling onder 4.3.[8] Welke bijdrage kan de Awb leveren nu de besluitvorming steeds meer via algoritmes gaat?

Besluiten die op papier staan kunnen met alle afwegingen erbij worden getoetst. Als de besluitvorming in een 'black box' tot stand komt, hoe waarborg je dan dat de burger nog enige (rechts-)bescherming heeft?

DAMEN: Kun je een voorbeeld geven?

VELTKAMP: De PAS-zaak[9] natuurlijk.

VERBURG: Er is een computermodel ontwikkeld om uit te rekenen hoeveel men van bepaalde beesten en gewassen mag hebben om binnen de normen voor stikstofemissie te blijven. De algoritmes zijn zó complex, dat je als het ware wel onder de motorkap kunt kijken maar dan toch niet begrijpt wat er gebeurt. We weten dat er bij een bepaalde input een bepaalde output is, maar de berekening is uiterst complex. Er is bijvoorbeeld niet gekozen voor de berekening 'gedeeld door 27 keer 3 en daarvan het kwadraat' maar voor een zeer complexe berekening, waarbij je niet meer kunt nagaan waar de afslagen worden genomen. Je weet niet hoe die afslagen zijn geprogrammeerd in

[8] Zie bijlage.
[9] Programma Aanpak Stikstof.

verhouding tot de wettelijke voorschriften. Als rechter kun je eigenlijk alleen toetsen door net zo lang uitleg te krijgen totdat je snapt hoe de gegevens door de molen gaan en het geheel vervolgens tegen de wet aan te houden. Lukt het op die manier niet, dan kun je nog om 10, 30 of 70 heel verschillende samenstellingen van beesten en gewassen vragen en die door de machinerie laten trekken, waarna je op conventionele wijze nagaat hoe een en ander zich tot de wettelijke eisen verhoudt. Rechters hebben te kampen met een tekort aan kennis om tot toetsing aan de wet te kunnen komen.

DAMEN: Dat zijn dan toch in feite heel ingewikkelde beleidsregels?

VERBURG: Die we misschien vroeger ook nooit begrepen!

STEHOUWER: We begrijpen gelukkig wel méér niet!

CLAESSENS: Je kunt een ingewikkelde beleidsregel hebben, maar die bestaat dan altijd nog uit woorden. In het geval van het PAS hebben we – ik weet niet hoe het werkt – te maken met iets als cijfertjes en Excel. Mijn ervaring is dat dan sneller kan worden gezegd: het is het systeem!

STEHOUWER: Maar het moet toch evenredig zijn.

CLAESSENS: Uitgemaakt is inmiddels dat ook dit soort systemen begrijpelijk moeten zijn; zie de PAS-uitspraak. Nu dient de burger die in een procedure tegen de overheid stelt dat een besluit fout is genomen daarvoor bewijs te leveren. Stel nu dat de burger inderdaad het systeem kan begrijpen, hoe is het dan mogelijk tegenbewijs te leveren?

VERBURG: Niet!

CLAESSENS: Je hebt als burger een absoluut gebrek aan vaardigheden. Ik begrijp dit soort systemen ook zelf niet helemaal.

SCHELTEMA: Dit is één van de problemen waar je als rechter voor komt te staan. In de Awb hebben we op het ogenblik niets anders dan het motiveringsbeginsel.

STEHOUWER: En daar kom je volgens mij een heel eind mee.

VERBURG: Jullie ervaring met het CBBS.

STEHOUWER: Bijvoorbeeld. Als je naar het simpele onderwerp arbeidsongeschiktheid en medische duiding daarvan kijkt, blijkt de rechter niet met lege handen te staan. Ik kan geen wetenschappelijke onderbouwing geven, maar ik heb echt wel rapporten van artsen gelezen waarbij ik dacht: dit kan niet kloppen! Uiteindelijk hebben we het woord *consistent* gebruikt. Natuurlijk zijn er ook ingewikkelder processen. Met het PAS heb ik geen ervaring, maar ik heb wél ervaring met de WOZ[10]. Dat is er ook zo één! Waarom is mijn huis op dit bedrag gezet en het huis van de buren op een ander bedrag? Er zit ook een onbegrijpelijke wereld achter, maar de controlevraag is: kan de betrokken ambtenaar in normalemensentaal uitleggen hoe het werkt? Ik weet niet of dat bij de stikstof ook zou kunnen…

BARKHUYSEN: Bij de Afdeling lukte het in ieder geval niet!

[10] Wet waardering onroerende zaken.

STEHOUWER: Nee, maar ergens moet je wel naar een normaal argumentatiekader kunnen terugkeren.

CLAESSENS: Als we met een softwarepakket te maken hebben is er geen algemene regel. Hier doemt de exceptieve toetsing op. Ik weet dat die bij het volgende onderwerp aan de orde komt, maar het gaat mij om de combinatie. Het pakket ligt niet in het besluit zelf.

VERBURG: Ah, zo bedoel je. Het systeem wordt exceptief getoetst.

CLAESSENS: Het gaat om de combinatie. Er liggen cijfertjes waarvan niemand iets begrijpt en de omvang van het systeem is dusdanig, dat er niet tijdens de zitting of in een aantal A4-tjes uitleg kan worden gegeven. Daarbij komt dan de mate van indringendheid van de beoordeling. Ik ben blij met de PAS-uitspraak die begrijpelijkheid als eis stelt, maar ik vraag me af of de indiener van een beroepschrift er met begrijpelijkheid wel ís.

VERBURG: Addie heeft er wél gelijk in dat je met het motiveringsbeginsel een heel eind komt. Ik verwijs naar de aanpak van de Centrale Raad van Beroep van naar schatting vijftien jaar geleden. Het ging toen om het CBBS, het toentertijd nieuwe claimbeoordelings- en borgingssysteem voor arbeidsongeschiktheidszaken. De Centrale Raad heeft dat uitvoerig tegen het licht gehouden. Waar vroeger zogenoemde sterretjes stonden, met name bij psychische beperkingen, bleek niets meer op te lichten in de stukken papier die het systeem uitdraaide. De Raad constateerde dat hij niet meer kon signaleren of de arts had gezien dat er problemen op het psychische vlak waren. 'Sorry, UWV, ' was de uitspraak, 'maar je gaat nu herprogrammeren, totdat uit het CBBS weer kenbaar naar voren komt wat de arts op dat punt als problematisch heeft ingevoerd voordat het computersysteem aan het werk ging.' Het gaat uiteindelijk om de kenbaarheid, en dus de motivering.

Wat is hier nu het punt? Hoewel we kennelijk in de beginjaren van dit soort ontwikkelingen geneigd zijn te accepteren dat er een systeem van algoritmes is dat op een gegeven moment iets uitpoept waarvan we dan zeggen dat het een besluit is, kan er technisch heel goed voor worden gezorgd dat het computerprogramma ook vertelt hoe het tot het besluit is gekomen. Je moet dan de wet als het ware meeprogrammeren en het systeem laten vertellen waarom het bepaalde afslagen heeft genomen. Dat is duurder omdat het moeilijker programmeerwerk vergt, maar het is wel degelijk mogelijk. Ik beperk me nu even optimistisch tot programmeurs, met voorbijgaan aan de op komst zijnde zelflerende AI-systemen. Programmeurs maken afslagen waarbij ze afhankelijk van de omstandigheden voor een bepaalde afslag kiezen. Ze kunnen meeprogrammeren dat de computer vertelt bij welke afslag welke keuze is gemaakt.

VOORZITTER: Zou de Awb dat soort dingen moeten expliciteren? Is er überhaupt een rol in Awb-verband?

VERBURG: Ik denk dat de technologische ontwikkelingen die op ons af komen zeer snel zullen gaan en ook al zeer snel aan het gaan zijn. Bij eBay neemt men op het ogenblik 60 miljoen beslissingen per jaar over conflicten bij aankopen, waarvan ongeveer 90% via een computer zonder dat er een mens aan te pas komt. Als we iets opschrijven in de Awb, zal dit door de snelle ontwikkelingen alweer verouderd zijn als het van kracht wordt. We zullen, net als bij KEI is gedaan, moeten proberen dingen technisch neutraal in de wet op te nemen, met eventuele technische detaillering in een AMvB. Op het ogenblik hebben we te maken met algoritmes die in beginsel nog door mensen te beïnvloeden zijn, maar binnen de kortste keren zullen er algoritmes van zelflerende machines zijn: er zal gewoon rechtspraak in worden gegooid en de machines zullen dan zelf hun nieuwe algoritmes ontwikkelen.

Ook zullen we snel te maken hebben met een rechter die *computer aided decisionmaking technology* gebruikt om tot zijn beslissing te komen.

VELTKAMP: Ik zie nog niet helemaal voor me hoe je op dit punt tot wet- of regelgeving kunt komen. Ik ben bang dat we het voorshands moeten doen met kapstokjes als kenbaarheid, begrijpelijkheid en zorgvuldigheid.

SCHELTEMA: Dat zijn inderdaad de kapstokken die we kunnen gebruiken.

STEHOUWER: En die echt niet zonder betekenis zijn!

VOORZITTER: Dat blijkt uit het verleden?

STEHOUWER: Het verleden laat wel mogelijkheden zien, maar hoe je het gevoel dat daarbij moet ontstaan kunt verwoorden, weet ik niet altijd precies aan te geven. Over de stikstof kan ik geen zinnige dingen zeggen. Iets kan op een gegeven ogenblik te technisch worden, maar uiteindelijk moet ook uit rechtsstatelijk oogpunt de overheid zich in begrijpelijke taal kunnen verantwoorden. Eén onderdeel daarvan is: dit rolt uit het systeem, hoe kijk ik er nu nog eens naar voordat het ook mijn beslissing is?

VOORZITTER: En dat kun je prima…

STEHOUWER: Precies! Op die manier kun je tot een normaal argumentatiekader komen.

VOORZITTER: Voorlopig zijn we, denk ik, gerustgesteld, hoewel we er nog even over kunnen doorpraten bij de koffie.

Tweede pauze

Derde middagdeel, in hoofdzaak gewijd aan:
Thema 5: *Coherentie met andere rechtsgebieden en concurrentie in wetgeving*
Thema 6: *Internationale invloed op de rol van de Awb*

VOORZITTER: Met een blik op de klok constateer ik dat we toe zijn aan het laatste blokje, waarbij we nog twee thema's ter bespreking op tafel hebben.

Toch wil ik eerst even terug naar thema 4, en wat daarover staat in de voorbereidende notitie over het gevaar dat de overheid achter een digitale façade verdwijnt[11]: het gevaar dat de overheid straks nergens meer te vinden is behalve in de computer, dat alle besluiten terecht zijn gekomen in ingewikkelde programma's en dat de uitkomsten daarvan heel moeilijk zijn te begrijpen, laat staan te controleren. Is hier toch niet een rol weggelegd voor de Awb-wetgever? Ik leg hier een verband met Unierechtelijke invloeden. In de pauze had ik het er met Raymond over dat de burger in het Unierecht zeer centraal wordt geplaatst: hij heeft recht op een benaderbare overheid en op behoorlijk bestuur. Grote woorden en omvangrijke normen vormen bij dit onderwerp het

[11] Punt 4.2.

uitgangspunt voor de Uniewetgever. Zou de Awb-wetgever op dit punt niet meer ambities moeten hebben?

SCHELTEMA: Dat denk ik wel. In hoofdstuk 2 staat iets over het digitale verkeer tussen bestuur en burger, ook al heeft dat dan niet helemaal betrekking op het punt dat je nu aan de orde stelt. Bij het opzetten van al die digitale systemen blijft de overheidcentrische benadering heel belangrijk, en daar moet vanuit het algemene perspectief een zeker tegenwicht tegen worden geboden. Het blijft moeilijk om dan afwijkingen te voorkomen – men kan nu eenmaal van de Awb afwijken -, maar het heeft een groot voordeel als wordt geprobeerd ook op dit punt aan centrale normstelling te doen. Ik heb me er laatst aan geërgerd dat er voorstellen komen die, door sterk te redeneren vanuit de vraag hoe de overheid de dingen het efficiëntst kan organiseren, uiteindelijk het risico voor een foute gang van zaken bij de burger leggen. Het is heel moeilijk daar tegenwicht tegen te bieden, maar als je niet zo'n positie hebt als de departementen die de Awb-wetgeving organiseren zich eigen maken, is het nog veel moeilijker tot tegenwicht te komen. Ik denk dat er bepaald een rol voor de Awb is, zij het dat we niet verder kunnen komen dan algemene beginselen, die techniekonafhankelijk moeten zijn.

Bij het programma KEI was de situatie dat er bepalingen in de Awb stonden en dat elektronisch procederen in beginsel mogelijk was. Dat heeft geholpen de regels voldoende burgervriendelijk te doen zijn.

VOORZITTER: Dat is misschien een mooi bruggetje naar de coherentie. Al een aantal keren is gezegd dat je afwijken van de Awb door de bijzondere wetgever niet kunt tegenhouden. De vakdepartementen lijken vaker dan voorheen actief naar mogelijkheden te zoeken om beslissingen en handelingen niet onder de reikwijde van Awb-wetgeving te laten vallen. Hoe beoordelen jullie de bindende, uniformerende kracht van de Awb?[12]

CLAESSENS: Als men bij wijze van tegenhanger van risico's van digitalisering een bepaald gewicht in de Awb wil leggen, kan men beter met een beginsel/principe werken dan met een norm, omdat van een beginsel/principe minder gemakkelijk valt af te wijken. Ik zou zeggen: laten we iets toevoegen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bijvoorbeeld een toegankelijkheidsbeginsel.

BARKHUYSEN: Je hebt recht om een mens te ontmoeten!

CLAESSENS: Het lijkt mij in ieder geval nuttig het in de vorm van een beginsel te formuleren.

[Wordt de digitale weg er door Brussel doorgedrukt?]

VELTKAMP: Ik denk dat dit een heel onderschat onderwerp is, met name als het gaat om de kaders van de Europese Unie. Er komen uit Brussel allerlei voorstellen op mijn bureau af die verband houden met de gevoelde noodzaak van het inrichten van een digitale overheid. De digitaal werkende overheid wordt als een absoluut principe gehanteerd, waarbij vergunningsprocessen, het procesrecht en de bestuurlijk-juridische structuur totaal worden omgegooid. Ik zou bijna zeggen dat het Huis van Thorbecke er op z'n grondvesten van staat te trillen! Er liggen vergaande voorstellen over *e-cards* en de *single digital gateway* die door de Esten, extreme voorstanders van digitalisering, enorm worden bepleit: het is natuurlijk makkelijk *from scratch* te beginnen als je een land zonder democratische traditie en zonder wetboektraditie bent. Wij zijn van oudsher gewend zorgvuldig te moeten besturen, maar Estland, een land dat die traditie niet kent, wil nu onder het mom van de realisering van de interne markt, waarbij alles onder economisch perspectief wordt bekeken,

[12] Zie thema 5 in de bijlage.

veranderingen doorvoeren die ons stelsel van bestuurs(proces)recht, onze inrichting van het openbaar bestuur en onze inrichting van werkprocessen bij de overheid ingrijpend dreigen te gaan beïnvloeden. Ik vind dit heel verontrustend, en ik zie dat er in Den Haag onvoldoende aandacht voor is. Het begint een béétje te komen, maar ik sta hier vanuit BZK met een paar andere poppetjes nog wel alleen in, al moet ik zeggen dat Justitie erg helpt. Brussel is bezig de bakens te verzetten, en dat noopt tot een stevige inzet en een krachtig weerwoord. Het besef hiervan is nog onvoldoende doorgedrongen.

Een heel belangrijk thema voor de komende tijd is dus: hoe kunnen we die voorstellen minder vergaand krijgen en hoe kunnen we ons bestuursrecht zó inrichten, dat we de wenselijkheid van digitaal handelen en digitale overheidsdienstverlening gestalte geven zonder onze principes teniet te doen en met behoud van de noodzakelijke belangenafweging. We moeten er heel erg voor oppassen dat alles ondergeschikt wordt gemaakt aan digitalisering, openheid en openbaarheid. Daar kun je toch immers bijna niet tegen zijn? Nou, daar kun je wel degelijk tegen zijn! Er is ook nog zoiets als privacybescherming, veiligheid en verplichte belangenafweging. Een digitaal werkende overheid is niet alleen zaligmakend, maar dat is nu wel de tendens in Brussel: als we niet uitkijken gaat dat heel grote gevolgen hebben. In dit gezelschap pleit ik er maar eens voor dit in aanmerking te nemen als men nadenkt over het schrijven van leuke stukjes.

DAMEN: Die bundel van 2019 komt al te laat!

VELTKAMP: De bundel van 2019 zal inderdaad te laat komen. Er zijn allerlei voorstellen die nú afzwakking behoeven; we doen daar ons best voor. De Esten gaan, ook in de ogen van andere lid-staten, nu wel heel erg hard. Al die digitaliseringsvoorstellen grijpen in op de manier waarop wij met onze wetboeken en met onze algemene principes van bestuurlijk-juridische infrastructuur omgaan.

CLAESSEN: Hoe verhoudt dit zich dan tot de procedurele autonomie van de lid-staten?

VELTKAMP: Niet! Dat is te zeggen: het past daar helemaal niet bij, maar wie daarop wijst richt zich tot dovemansoren. Alles in Brussel draait om de interne markt. Wij hebben voortdurend discussies met de Commissie over bevoegdheid en subsidiariteit, maar dat vinden ze helemaal niet relevant, onder het mom van de stelling dat je digitalisering en digitale processen bij de overheid nodig hebt om de interne markt goed te laten functioneren. Waarom, zo vraag je dan, staat er in een voorstel dat ik een paspoort digitaal moet kunnen aanvragen, wat heeft dat met de interne markt te maken? Daarover weten ze altijd wel een redenering op te hangen. Het is echt op dit moment een enorm gevecht!

STEHOUWER: Ik zoek naar tegenhangers en ik vraag mij af wat de balans in onze structuur is. Mijn opmerkingen eerder in deze bijeenkomst over *multichannel* maakte ik vanuit het besef dat de overheid haar klanten niet kan kiezen. Iedereen is klant van de overheid. Dus over marktdenken gesproken: er moet een rechtsstatelijk aspect aanwezig zijn. De overheid is er voor iedereen, ook voor degene die geen postcode heeft. De tegenkracht kan liggen in het argument dat je er ook voor die mensen moet zijn.

Ik ben niet vies van het digitale [tilt haar tablet op]. Bij onderzoek van de Nationale ombudsman is ons bijvoorbeeld gebleken dat het feit dat mensen ook ’s nachts om twaalf uur zaken met de overheid kunnen doen een groot goed is.

VELTKAMP: Een klein voorbeeldje van mijn kant. In één van de richtlijnen die nu voorliggen staat de verplichting voor overheidsinstanties om hun producten meertalig aan te bieden. Er staat niet dat dat in het Nederlands en in het Engels moet, nee, er staat ‘in tenminste twee talen’. Alleen dat al! De

gemeente Tietjerksteradeel mag dus kiezen of ze Fins, Hongaars, Spaans of eventueel Nederlands wil gebruiken.

DAMEN: Nee, Fries!

VELTKAMP: Ik denk dan: jongens, toe nou toch! De Dienstenrichtlijn was erg, maar dit gaat echt nog véél verder.

STEHOUWER: Maar aan de andere kant levert juist het digitale je mogelijkheden op om heel makkelijk te werken. Mijn dochter communiceert met haar patiënten soms via Google Translate.

CLAESSENS: Digitalisering kan twee kanten hebben.

STEHOUWER: Dat klopt. Het biedt je ook meer mogelijkheden.

VELTKAMP: Dat is ook zo.

VOORZITTER: Is er genoeg aandacht voor dat gegeven?

CLAESSENS: Als ik het zo hoor moeten we misschien wel hogerop dan de Awb. Ik zou bijna denken aan de Grondwet en in ieder geval aan een Nederlands afweersysteem tegen de ongunstige invloed. Een afweersysteem kan in Europees verband maar ook in Nederland tot stand komen.

VELTKAMP: Natuurlijk moet je je op het Europees verband richten.

STEHOUWER: Geen afweersysteem! Ik denk aan een balans. Ik zit naar een ander *frame* te zoeken, want anders gaan ook wij het toernooiveld op. Het is zaak de sterke kanten van digitaliseren te combineren met zo'n balans.

VELTKAMP: Dan kom je op meer ruimte bieden. Ónze inspanningen zijn erop gericht van al die verplichtingen af te komen.

[Kan de digitale overheid nog worden ontlopen door wie daar geen trek in heeft?]

SCHELTEMA: Ik heb het idee dat soms de eendimensionale rationaliteit van de interne markt alles overrulet. Dat moeten we niet hebben. Dan is belangrijk dat we de Awb niet alleen zien als iets dat rechtseenheid en codificatie levert, maar ook als iets rechtsstatelijks. We moeten als het ware voor onszelf het idee hebben dat de Awb een onderdeel van de rechtsstaat is. Op die manier kunnen we de discussie beter voeren.

VELTKAMP: Zeker!

VOORZITTER: En ook misschien coherenter, vanuit dat eerste beeld. Minder geredeneerd vanuit het materiële veld waarin je toevallig bezig bent.

VERBURG: We moeten wél kijken naar de manier waarop je zo'n waarborg in de Awb zou willen bieden. Tom noemde zojuist het recht om een mens te ontmoeten.

BARKHUYSEN: *Persoonlijk* contact.

VERBURG: Dat lijkt mij eigenlijk irreëel. In heel veel gevallen worden beslissingen alleen maar achter een digitale muur genomen, waarvan 99% succesvol gaat. Het lijkt me irreëel , te verwachten dat je in 100% van de gevallen…

BARKHUYSEN: Mijn punt is: als je het *wilt.*

CLAESSENS: Je kunt de telefoon pakken en de belastingdienst bellen.

VERBURG: …Dit lijkt me geen bestuurlijk systeem dat gaat werken.

STEHOUWER: Tom bedoelt het als een ventiel.

VOORZITTER: Een algemene norm.

VERBURG: Ik denk aan een A-team. Er zijn al bestuursorganen die een clubje hebben dat kan constateren dat er iets misloopt in de digitale systemen en dat er een menselijke beslissing moet worden genomen. Het kan ook gebeuren dat er iemand aan de bel trekt en dat vervolgens het A-team wordt ingeschakeld. Er zal een ventiel met twee richtingen moeten zijn. Iedereen zijn zin geven die zijn vinger opsteekt en zegt dat hij nu een mens wil zien, lijkt me niet haalbaar. Je moet hebben dat enerzijds mensen hun vinger kunnen opsteken en dat anderzijds het bestuursorgaan er nog enige grip op heeft of het een goed plan is dat een mens ernaar gaat kijken.

STEHOUWER: Het uit het digitale proces halen van iemand kan ook van tijdelijke aard zijn. Je kunt er de bedoeling bij hebben hem ook weer *in* dat proces te krijgen.

VOORZITTER: En hoe moeten we dat dan regelen?

STEHOUWER: Ik ben het heel erg met André eens dat de soort wetgevingstechniek die we hebben ertoe leidt dat we iets óf voor iedereen óf voor niemand doen. Die techniek lijkt wel digitaal! Ik weet niet wat de nieuwste inzichten zijn over hoe je wetgeving moet maken.

CLAESSENS: Ik denk nog steeds aan het introduceren van een beginsel met het oog op digitalisering. Wat ik daar goed aan vind, is het volgende. Je kunt heel veel onder zorgvuldigheid en dergelijke beginselen brengen, maar het zal goed zijn het bewustzijn te creëren dat men zich op een bepaalde manier heeft op te stellen. Jij signaleerde eerder in deze bijeenkomst iets dergelijks bij de bestuurlijke lus. Die kon eerst ook al worden gevolgd, maar pas toen hij in de wet kwam,…

STEHOUWER: Maar dan moet worden gekozen voor iets heel algemeens. Er zitten risico's van een te grote beperking in.

SCHELTEMA: Als je argumentatie in Brussel wilt gebruiken zou het handig zijn te kiezen voor een formulering in termen van Europese beginselen. Europa voert het beginsel van transparantie hoog in het vaandel: dat beginsel zou je in het veld kunnen brengen tegen te vergaande voorstellen.

STEHOUWER: Misschien een soort zorgbeginsel. Als alles digitaal gebeurt, moet de overheid ervoor zorgen dat degenen die in dat systeem vastlopen op weg worden geholpen.

VERBURG: Je zou kunnen zeggen dat Nederland het recht op behoorlijk bestuur in ieder geval vertaalt als: ieder bestuursorgaan dat een digitaal loket heeft, heeft daarnaast een reddingsteam dat menselijk contact mogelijk maakt. Daarnaast moet dan als *escape* de voorwaarde gelden dat het bestuursorgaan zélf een geval als complex kwalificeert.

Als je dit op deze manier aan het begrip behoorlijk bestuur koppelt, kan geen bestuursorgaan zich erop beroepen dat het mag afwijken van de Awb.

CLAESSENS: Behoorlijk bestuur kan er ook uit bestaan dat via de digitale weg ondersteuning wordt geboden. Als een aanvraag digitaal moet worden ingediend, moet het scherm waarnaar je kijkt zó begrijpelijk zijn, dat je het kunt invullen. Dat is volgens mij óók een behoorlijkheidsnorm.

VELTKAMP: Dat is helaas niet zo'n goed voorbeeld: de toegankelijkheid van overheidswebsites is tot drie cijfers achter de komma gestandaardiseerd. Precies is vastgelegd welke plaatjes en functies moeten worden gebruikt. Er is een waslijst van standaarden. Verschrikkelijk!

STEHOUWER: In de rechtspraak hebben wij een systeem voor het geval dat je er niet uit komt. Ik heb een appje op mijn scherm staan dat ervoor kan zorgen dat iemand met mij mee kan kijken. Iemand anders gaat dan met jouw cursor over het scherm. Ik kan me voorstellen dat een dergelijke ondersteuning wordt geboden.

[Aansluiting algemeen bestuursrecht-Unierechtelijke ontwikkelingen]

VOORZITTER: Terug naar het centrale onderwerp. Is er in de discussie over het algemeen bestuursrecht voldoende aansluiting op de zojuist geschetste Unierechtelijke ontwikkelingen?

VELTKAMP: In onvoldoende mate. Dat is trouwens begrijpelijk, want het gaat om ontwikkelingen die zich buiten de bewustzijnssfeer van de deelnemers aan de discussie afspelen. De ontwikkelingen doen zich voor in de voorkooktrajecten van Brussel, en de gemiddelde advocaat, wetenschapper of rechter ziet ze niet.

SCHELTEMA: Het is eigenlijk net als op het nationale niveau. Je hebt ontwikkelingen die het algemeen bestuursrecht betreffen en je hebt ontwikkelingen die de bijzondere delen betreffen. Wat je nu ziet, is dat men in Brussel op allerlei bijzondere terreinen zaken uitdenkt en dat de overkoepelende blik ontbreekt. Bij de poging om dan toch iets algemeens te doen kun je twee vragen stellen. In de eerste plaats: is het niet buitengewoon verstandig dat dit wordt gestimuleerd op Unieniveau? Voorkomen moet worden dat de directoraten-generaal langs elkaar heen werken. In de tweede plaats: zou het streven naar algemeenheid ook prescriptief moeten zijn op nationaal niveau? Ik denk van niet, ik zou daar buitengewoon huiverig voor zijn. Als men tot voorschriften komt die op nationaal niveau werken probeert men te veel te uniformeren, terwijl de bestuurs- en rechtscultuur in de verschillende landen zó zeer uiteenloopt, dat het niet handig is aan Europeesrechtelijke normen gebonden te zijn. Het is wél handig ons er een beetje op te oriënteren. Delen van ReNEUAL[13] verdienen volgens mij meer aandacht. Ik denk dan aan een aantal regels voor algemeen verbindende voorschriften en voor overeenkomsten. We zouden ons echter moet verzetten tegen iets wat ook ten opzichte van het nationale niveau bindend is. Ik heb het idee dat dat verzet er ook wel is.

VELTKAMP: Waarbij we moeten beseffen dat het zo kan zijn dat we in de toekomst de Awb wel móéten aanpassen omdat de gevolgen van de Europese voorstellen heel algemeen zijn. Dat doorkruist dan onze eigen systematiek en onze eigen agenda.

SCHELTEMA: Op een aantal punten is dat ook gebeurd.

VELTKAMP: Ja zeker.

[13] Research Network on EU Administrative Law; bedoeld zijn specifiek de Model Rules on EU Administrative Procedure.

SCHELTEMA: En soms is dat niet zo erg, maar ik ben het ermee eens dat het buitengewoon ongelukkig kan zijn.

SCHLÖSSELS: Ik neem aan dat men bij druk vanuit Brussel op een gegeven ogenblik problemen krijgt met het Handvest. Je kunt je afvragen hoe 'Luxemburg', ook in relatie tot EVRM-rechtspraak, daarmee zal omgaan. Die constitutionele dimensie zal op Europees niveau tot uitdrukking moeten komen en daar zal ook tegengas moeten worden gegeven. Met het recht op behoorlijk bestuur en alles wat daaraan ten grondslag ligt heb je genoeg in handen.

VELTKAMP: Dat zou je zeggen, hè? Ik ben het ermee eens, maar ik zie het nog niet gebeuren. Het is de taak van Binnenlandse Zaken en Justitie dat tegenwicht te organiseren en ervoor te zorgen dat degenen die invloed kunnen hebben die invloed ook aanwenden. Dat is nog wel even een akkefietje!

SCHELTEMA: Is het in deze bestuursrechtskring nog nuttig te discussiëren over de mate van bindendheid van het Europese recht? In Duitsland is een discussie aan de gang die mede is gestimuleerd door een vriend van mij, Dieter Grimm, die in het Bundesverfassungsgericht heeft gezeten en die binnenkort naar Nederland komt. Hij betoogt dat we een sterk Europa moeten hebben, maar dat het eigenlijk een vergissing is al het Europese recht een status boven het nationale recht te geven. Je kunt heel goed een systeem hebben waarbij er meer interactie is zonder dat alles wat in Brussel wordt verzonnen direct ook op nationaal niveau bindend is. Sinds de Van Gend & Loos-rechtspraak hebben we de bindendheid als een soort axioma aangenomen, maar je zou je ook een ander systeem kunnen voorstellen. In Amerika is dit heel anders georganiseerd, terwijl dat nu juist één land is. Grimm betoogt dat je als je met Europa doorgaat niet zo sterk moet willen uniformeren. Begin volgend jaar komt hij in Nederland spreken.

Ik weet niet of wij daarbij willen aansluiten?

VOORZITTER: Ik vind dit heel interessant, maar ik wil in ieder geval nog één punt bespreken dat van belang is in verband met de bundel die zal worden geschreven. Ik doel op de bindende kracht van de Awb ten opzichte van de bijzondere rechtsterreinen.[14] Op sommige punten menen we in bijzondere wetgeving ontwijkingsgedrag te bespeuren. Hoe beoordelen jullie op dit moment de bindende kracht van de Awb?

STEHOUWER: Ook ik maak mij op dat punt zorgen. Je ziet inderdaad allerlei uitwijkgedrag. Optimistisch als ik ben zie ik dat in de discussies vanuit andere terreinen aansluiting wordt gezocht bij het bestuursrecht in noties als afhankelijkheid, bureaucratie en mensenrechten. Een dergelijke ontwikkeling zien we in de gezondheidszorg met het klachtrecht. Op dat terrein hebben we veel dingen uitgefaseerd, maar er valt een positieve ontwikkeling te bespeuren.

VOORZITTER: Dus uiteindelijk heeft het algemene bestuursrecht van nature wel een bindende kracht?

STEHOUWER: Als je de wereld in bestuursrechtelijk verband groter ziet dan het begrip bestuursorgaan is, zie je dat bepaalde concepten inderdaad terugkeren. Anderen willen graag meedoen, maar willen ook iets bijzonders hebben. Toch zie je dat aansluiting bij het algemeen bestuursrecht wordt gezocht.

[14] (Vraag)stelling 5.2 in de bijlage.

[Verhouding Awb-sectorwetgeving]

VELTKAMP: Ik vertaal de vraag meteen in departementale verhoudingen. De mate waarin een sectorwet aansluit bij dan wel afwijkt van de Awb – en de mate waarin dat goed wordt gevonden – is in de eerste plaats een kwestie van hoe stevig een vakminister er in zit. Zijn de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie bereid hier in de Ministerraad een punt van te maken? Er is een vakje op het Ministerraad-formulier waarin een v-tje kan worden gezet, zodat er sprake is van een hamerstuk. Als je een minister hebt die hier de boer voor op gaat, kun je veel bereiken. De ene minister is hier gevoeliger voor dan de andere. De vraag is: hoeveel waarde hecht een minister aan zijn wetboek en waartoe vindt hij dat hij op aarde is? Natuurlijk hebben we ook de Raad van State nog, maar in eerste instantie is de vraag hoe sterk men zich voor de Awb wil maken en in hoeverre men de wetten van collega-ministers wil tegenhouden, afzwakken of anders wil laten formuleren.

De VOORZITTER: En is dat de afgelopen jaren veranderd?

VELTKAMP: Ja, dat is wel veranderd, en het hangt ook heel erg af van de politiek. Het kan in een nieuwe politieke constellatie zo maar weer anders worden.

VERBURG: Het hangt voor zover ik het kan zien af van de persoon en niet zo zeer van de politieke signatuur.

VELTKAMP: Allebei! Het hangt ook van personen af, maar bepaalde politieke partijen hechten meer waarde aan de rechtsstaat en aan democratische legitimatie.

SCHELTEMA: Ik onderschrijf dit in hoge mate. Donner en zeker Hirsch Ballin zijn in de Ministerraad sterke figuren geweest, naar wie meer werd geluisterd. Als er iets met de Awb aan de hand was, maakte de minister zich er sterk voor. Het hangt sterk van de positie van de minister af.

Toch zijn er ook structurele factoren. Ik denk dan aan de ontwikkelingen in het sociaal domein en op het punt van de Omgevingswet. In het sociaal domein heeft zich in mijn ogen een slechte ontwikkeling voorgedaan. Aan de andere kant moet je vaststellen dat er onder hoge politieke druk allerlei dingen moesten gebeuren. Je kunt er dan enig begrip voor hebben dat men snel heeft gehandeld, maar in de Ministerraad is er helemaal geen aandacht aan de Awb-aspecten besteed. Bij de Omgevingswet gaat het verhoudingsgewijs beter: er wordt meer overlegd met de departementen van BZK en Justitie, en er wordt nadrukkelijk naar aansluiting bij de Awb gestreefd. Ik weet niet of alles altijd in onze zin wordt gedaan, maar de intentie is beter.

Deze ontwikkelingen staan min of meer los van de wijze waarop de ministers reageren. Het hangt ook af van de relaties met de verschillende departementen en van de opstelling van de afdeling Algemeen wetgevingsbeleid van Justitie. Ook de Raad van State kan een hulp zijn.

DAMEN: Eén van de grote problemen van het bestuursrecht is dat het heel ingewikkeld is geworden. De Omgevingswet zal in ieder geval op een heel groot gebied meer structuur tot stand brengen, iets wat de Wabo al eerder heeft gedaan. Ik zou denken: eventueel maar een onsje minder Awb als dat de toegankelijkheid voor de gebruikers van het omgevingsrecht vergroot. Natuurlijk ga je artikel 3:2 niet nog eens in de Omgevingswet zetten, maar ik kan me voorstellen dat je hier en daar afwijkt als dat de toepasbaarheid van zo'n nieuw systeem vergroot.

SCHELTEMA: Dat denk ik ook. Je moet niet aan de eenheid van het systeem vasthouden als dat voor de praktijk niet gunstig is. De vraag is natuurlijk wél hoe je optimale aansluiting kunt organiseren.

DAMEN: Je houdt altijd het gegeven dat je én de Awb én de bijzondere wet moet toepassen.

SCHELTEMA: Op het punt van de nadeelcompensatie en de coördinatieregeling vinden tot op zekere hoogte aanpassingen in de Awb plaats, omdat die daarmee beter in het systeem van de Omgevingswet past. Nadeelcompensatie is een ingewikkeld onderwerp.

DAMEN: Dat is wel gebleken, ja!

VERBURG: Doen we niet te veel iets waar we heel goed in zijn, namelijk met de rode pen zoeken waar het mis gaat? Als ik de vijfentwintig jaar van de Awb overzie, zeg ik – met Addie – dat er toch eigenlijk heel veel dingen zijn waarvan we nu zeggen: zo doen we dat in het bestuursrecht. Een ministerie dat nu een wet met een bezwaartermijn gaat maken, zal niet aan een kortere termijn dan zes weken denken, tenzij er, zoals in de Kieswet, een heel goede reden is. In het algemeen weet iedereen dat een bezwaartermijn zes weken moet duren. Bovendien is de Awb een heel succesvol exportproduct geweest: ik noem de Wet Mulder in de strafrechtelijke sfeer en de tijdelijke uithuisplaatsingen in de familierechtelijke sfeer.

CLAESSENS: Ik denk ook aan digitaal procederen. De civiele procedure gaat veel meer op de bestuursrechtelijke procedure lijken.

VOORZITTER: Dit lijkt mij een uitstekende afronding van de gedachtewisseling. Ik zie iedereen instemmend knikken bij de opmerkingen dat het nu ook weer niet érg slecht is gegaan.

Belangrijke doelstellingen

VOORZITTER: Om tot concretisering te komen leg ik tot slot aan iedereen de vraag voor één punt te noemen waarop verbetering nodig is en dat in het Awb-proces prioriteit verdient.

STEHOUWER: Ik heb een heel verlanglijstje gemaakt, maar ik moet één punt kiezen. We hebben het over rechtsstatelijkheid gehad, maar ik kijk nu in de richting van vertrouwen. Er is in ons land een groot vertrouwen in bestuur en rechtspraak, maar ik zou wensen dat de Awb een bijdrage blijft leveren aan het actief verwerven van vertrouwen in de overheid. Eerder vanmiddag heb ik iets over behoorlijkheid gezegd. Ik breng nu een term in waarvan ik hoop dat hij nog eens in de Awb te voorschijn komt.

DAMEN: Ik heb pas een stukje gepubliceerd waarin ik een vergelijking heb gemaakt tussen het consumentenrecht en het bestuursrecht. Mij viel in het consumentenrecht op dat je ontzettend onnozel kunt zijn voordat je op je winstverdriedubbelaar en wat dies meer zij wordt afgerekend. Het consumentenrecht is sterk beschermend, terwijl je in het bestuursrecht veel sneller met je eigen fouten wordt geconfronteerd. Het lijkt mij goed dat we in het bestuursrecht het beeld van wat Michiel de *homo iuridicus* heeft genoemd verlaten en heel de mens van vlees en bloed centraal stellen. De Awb kan daaraan misschien niet zo veel bijdragen, maar als onderliggend idee lijkt me dit aan te bevelen.

VERBURG: In de Awb zou iets in de geest van de Amerikaanse Plain Language Act moeten worden opgenomen. Deze wet verplicht bestuursorganen al hun communicatie in begrijpelijke taal te voeren. Inmiddels had Obama in het Congres niets meer te vertellen, dus voor de rechtspraak heeft hij zich tot *presidential orders* moeten beperken: er was geen wet meer van te maken. Wat mij betreft

kunnen we iets in de artikelen 3:46/3:47, 7:12 en 8:66/8:67 opnemen. Een besluit, een beslissing op bezwaar en een rechterlijke uitspraak moeten in begrijpelijke taal zijn geformuleerd.

DAMEN: Men zou een panel van laaggeletterde burger teksten kunnen laten lezen.

VERBURG: Er is een markt rond begrijpelijkheid ontstaan, met een C1/C2-indeling die nooit bedoeld is voor de beoordeling van teksten. Als je je op dat gebied waagt, kom je in een wespennest terecht. Misschien is het nog wel het beste een norm in de Awb op te nemen.

SCHELTEMA: Zou die burger van Leo het ook niet heel prettig vinden als de rechter zo veel mogelijk mondeling uitspraak doet? Dat sluit, denk ik, veel meer aan bij zijn beleving dan een schriftelijk stuk dat hij na een tijd ontvangt.

STEHOUWER: In ieder geval zou dat in zijn bijzijn als optie aan de orde moeten komen.

VERBURG: Als een rechter goed mondeling uitspraak kan doen, is de burger daarmee goed geholpen. Als hij dat niet kan, dan krijgen we ongeveer te maken met de manier waarop de vorige Koningin de Troonrede voorlas; prima voor de Troonrede, maar ongeschikt voor een uitspraak van de rechter: dat schept alleen nog maar meer afstand. Dit is ook weer heel afhankelijk van persoonlijke vaardigheden. Ik voeg hieraan toe dat ik echt een monarchieaanhanger ben!

VOORZITTER: Dat komt in het verslag!

VELTKAMP: Ik zou wat meer evenwicht in de Awb willen zien. Men zou vanuit een visie gestructureerd volgens een plan aan een doorontwikkeld systeem moeten werken. Ik snap wel hoe het historisch is gegaan, maar de Awb is me nu nog te veel een allegaartje, waardoor een zekere onevenwichtigheid is ontstaan. Ik hoop erg op een betere Awb-agenda en een betere positionering.

CLAESSENS: Van mijn kant niet zo zeer een concreet idee voor wijziging of aanpassing van de Awb. Ik zou het mooi vinden als ik na een cliëntbespreking zou kunnen concluderen dat ik meer tijd heb besteed aan het bezwaar waar het over gaat dan aan de vraag welke rechter moet worden benaderd en waartegen nu precies moet worden opgekomen. De uitleg van de procedurele kant van de zaak zou minder tijd moeten kosten.

SCHELTEMA: Al deze suggesties spreken zeer aan. Als reactie op veel van de hier gesignaleerde problemen kan volgens mij dienen dat we ons meer moeten realiseren wat voor iemand de burger is en wat hij wél en niet kan. Bij het formuleren van de wet en van het beleid kan daarmee meer rekening worden gehouden. Hoe kun je er, bijvoorbeeld in de motivering, voor zorgen dat het niet alleen om formalistische problemen gaat in de zin van ‘waar moet ik zijn?’? Ik heb in het verband van de schulden wat voorbeelden van een nuttige screening en toepassing van de Awb aangeduid. In het verband van de Regieraad responsieve overheid wil ik proberen voorstellen te doen waarin deze benadering tot uiting komt. Dit betekent overigens dat je niet alleen de wet, maar ook de uitvoeringspraktijk moet adresseren. De combinatie van het tegelijkertijd bezig zijn met de wetgeving en de uitvoeringspraktijk, in de lijn van *Prettig Contact met de Overheid*, lijkt mij essentieel. Overigens zal ik graag zien dat ook op de universiteiten in die richting wordt gedacht.

VOORZITTER: Wij voelen ons aangesproken!

Afsluiting

VOORZITTER: Ik vind dat we vanmiddag een heel inspirerend en boeiend gesprek hebben gevoerd. Aan de hand van de uitgesproken wensen meen ik te kunnen constateren dat thema 3, Gebruikersperspectieven, veel aan bod is geweest. Als ik het goed zie hebben vijf van de zes prioriteiten daarop betrekking. Misschien kunnen we daaruit iets leren.

Ik ga niet proberen nu al rode lijnen te trekken: die gaan het organiserend comité en de auteurs van de bundel later ontdekken en opschrijven. In dit stadium volsta ik met jullie heel hartelijk te danken voor jullie aanwezigheid, het tijd maken voor dit gesprek en het daarin delen van jullie ervaringen en inzichten. Ik weet zeker dat dit project niet half zo leuk van start was gegaan, als jullie niet hadden willen meewerken.

Er komt zoals eerder gezegd een verslag van deze bijeenkomst, opgesteld door de heer Temme. We zijn daar zeker wel een week of zes tot acht mee bezig, maar daarna komt het langs jullie. Dan kunnen jullie bezien of je zo wilt worden geciteerd. Ik heb ook al aangekondigd dat naar aanleiding van deze gedachtewisseling een artikel zal verschijnen in het blad Meester. Het boek waar we naartoe werken zal als het goed is van een inleiding worden voorzien door de voor de Awb verantwoordelijke ministers dan wel door één van de verantwoordelijke ministers.

VELTKAMP: Natuurlijk, dat moet!

VOORZITTER: We hebben op beide ministeries goede ingangen, dus we gaan ervan uit dat het helemaal goed komt.

Het geheel zal uitmonden in een groot congres. Er is een zaal in Den Haag gereserveerd waar 300 genodigden in plaats kunnen nemen. Voorlopig staat het congres geboekt op 8 februari 2019. Ik vraag jullie die datum alvast te reserveren. Wij hopen het gesprek over de Awb dan met jullie en anderen voort te kunnen zetten.

STEHOUWER: Wij voelden ons erg vereerd dat we voor dit gesprek zijn uitgenodigd, in aanwezigheid van Michiel. In jouw persoon, Willemien, wil ik het organiserend comité hartelijk danken voor de voorbereiding. De overige aanwezige leden van het comité dank ik ervoor dat ze wel degelijk hun mond hebben weten te houden. Wat lijkt me dat moeilijk! Jij, Willemien, heb je rol met verve vervuld, en ik denk dat wij allen aan het geheel een groot genoegen hebben beleefd.

Einde (18.18 uur)

Bijlage bij Verslag Rondetafelgesprek 25 jaar Awb

Thematische (vraag)stellingen

Thema 1 *Ambities en doelstellingen van de Awb*

1.1 Aan de Algemene wet bestuursrecht zijn indertijd een viertal doelstellingen ten grondslag gelegd:
- het bevorderen van de rechtseenheid (in het bestuursrecht)
- het systematiseren en waar mogelijk vereenvoudigen van bestuursrechtelijke wetgeving
- het codificeren van ongeschreven algemeen bestuursrecht (jurisprudentie)
- het treffen van algemene voorzieningen die zich naar hun aard niet lenen voor regeling in de bijzondere wet

Is de Awb er naar uw oordeel in geslaagd deze doelstellingen te realiseren, en zo ja in hoeverre? Kunt u – in het licht van deze doelstellingen – aangeven wat volgens u de grootste winst van de Awb is geweest voor het Nederlandse bestuursrecht?

1.2 De afgelopen jaren heeft vooral het thema rechtseenheid veel pennen in beweging gebracht. De discussie was en is zeer gevarieerd. Sommigen meenden dat er – afgezien van de bijzondere delen – sprake was van een gebrekkige rechtseenheid in het bestuursrecht, anderen zagen juist geen groot probleem en pleiten zelfs voor meer pluralisme. De Awb zou zelfs teveel een keurslijf zijn. Denk bijvoorbeeld aan de discussies over de verschillen tussen ordenend en financieel bestuursrecht. Hoe kijkt u in dit kader aan tegen de rechtseenheidsambitie van de Awb?

1.3 Een dragend idee van de Awb is dat burger en overheid in het kader van een rechtsbetrekking met elkaars belangen over en weer rekening moeten houden. Er is wel gesproken over een 'wederkerige rechtsbetrekking'. Welke invloed heeft de Awb naar uw oordeel in dit verband gehad op de relatie overheid-burger? Hoe waardeert u deze ontwikkeling(en)? Is de rechtspositie van de burger door de komst van de Awb in het bestuursrecht daadwerkelijk verbeterd? Hoe duidt u 'verbetering'?

1.4 De verhouding tussen overheid en burger wordt in de Awb geabstraheerd in een rechts-betrekking tussen een bestuursorgaan en een belanghebbende. Aan beide begrippen – en daarmee aan de rechtsbetrekking als zodanig – is op verschillende wijze een juridische uitwerking gegeven. Is die juridische uitwerking niet (te) ver van de maatschappelijke realiteit komen af te staan? Anders gezegd: heeft de Awb niet goedbedoeld geleid tot ongewenste of schadelijke juridisering? In het verlengde hiervan: past de Awb in aard en opzet nog wel bij moderne vormen van besturen, gericht op burgerparticipatie en PPS (publiek-private samenwerking; in brede zin, denk aan het sociaal domein)?

1.5 De Awb is indertijd gepresenteerd als een aanbouwwet met als – impliciete – ambitie uiteindelijk het gehele algemeen bestuursrecht te codificeren. Deze ambitie is niet gerealiseerd. Diverse onderwerpen zijn ongeregeld gebleven (bijv. overeenkomsten met het bestuur, plannen, intrekking van beschikkingen, diverse beginselen etc.). In hoeverre is de Awb naar uw oordeel 'af'? Welke grotere aanpassingen van de Awb zouden naar uw oordeel in de toekomst nog zinvol/waardevol zijn?

Thema 2 *Grondslagen en basiskeuzes in de Awb*

2.1 De Awb is opgebouwd rondom het begrip 'besluit'. Op deze keuze is in de loop der tijd steeds vaker en meer kritiek geuit. In belangrijke mate zag en ziet deze kritiek op het rechtsbeschermingsdeel van de wet en vooral op de bevoegdheid van de bestuursrechter. Maar ook wat betreft de normering van het bestuurshandelen staat het besluitbegrip centraal. Hoe kijkt u aan tegen dit thema? Besturen is immers meer dan 'besluiten'. Was een geheel andere – ruimere – opzet van de Awb een haalbare kaart geweest? Zou er door een andere opzet winst kunnen worden behaald voor het bestuursrecht?

2.2 De Awb kent een relatief complexe gelaagde structuur. Door de jaren heen is de wet verschillende keren ingrijpend gewijzigd en aangevuld. De toegankelijkheid van de Awb is hierdoor niet verbeterd (stelling). Vindt u de Awb een toegankelijke en toepasbare wet? Welke veranderingen/verbeteringen zijn denkbaar?

2.3 In vijfentwintig jaar zijn de basiskeuzen die aan de Awb ten grondslag liggen niet wezenlijk gewijzigd, maar er zijn wel bakens verplaatst. Te wijzen valt op het bekende thema 'Van toetsing naar geschilbeslechting' en op de invloed van de tijdigheids- en finaliteitsdiscussie. Hoe beoordeelt u deze ontwikkelingen met het oog op de coherentie van de Awb? (bijv. wel een relativiteitstoets bij de inhoudelijke beoordeling in rechte, maar niet in bezwaar en evenmin bij het belanghebbendebegrip)

2.4 De verdere ontwikkeling van de Awb lijkt zich toch vooral af te spelen in het formeel-rechtelijk deel van de wetgeving. Er is grote aandacht voor het procesrecht – waarbij een zeker utiliteitsdenken niet uitgesloten lijkt – maar na de eerste tranches van de Awb lijkt de ontwikkeling van de materiele kant van de Awb welhaast ten einde. Hoe duidt u deze koers?

2.5 Zijn – wat de Awb betreft – de waarborg- en de instrumentele functie van het bestuursrecht naar uw oordeel (nog) in balans?

Thema 3 *Gebruikersperspectieven op de Awb*

3.1 In welke opzichten zijn gebruikers van het bestuursrecht (dat wil zeggen: alle (rechts-) personen die iets van de overheid willen of waar de overheid iets van wil) in hun contact met de overheid of in procedures tegen de overheid nu beter af dan voor de totstandkoming van de Awb?

3.2 In welke opzichten zijn gebruikers van het bestuursrecht nu minder af dan voor de totstandkoming van de Awb?

3.3 Zijn er op dat punt verschillen tussen verschillende categorieën gebruikers? Zijn er categorieën gebruikers die meer van de Awb hebben geprofiteerd (of juist te lijden hebben gehad) dan andere?

3.4 In hoeverre zijn de zijn de verbeteringen/verslechteringen waar in de punten 3.1 en 3.2 op wordt gedoeld, toe te schijven aan de Awb? Of zijn ze vooral het gevolg van ontwikkelingen die zich los daarvan hebben voorgedaan?

3.5 Welke verbeteringen/wijzigingen/aanpassingen van de Awb zijn vanuit het perspectief van de gebruikers het meest urgent?

Thema 4 *Invloed van innovatie en digitalisering op de Awb*

4.1 Wat is naar uw mening de meest betekenisvolle invloed van digitalisering op het bestuursrecht? In hoeverre raakt die de Awb of noodzaakt tot wijziging daarvan?

4.2 Hoe zou de Awb kunnen bijdragen aan het voorkomen van het verdwijnen van de overheid en de rechter achter een digitale façade? Hoe verhoudt zich deze vraag tot (de verwachtingen ter zake van) het digitaal procederen?

4.3 Welke rol ziet u weggelegd voor de Awb-wetgever als het gaat om onderwerpen zoals toetsing en besluitvorming via algoritmes; digitale toezichtsmethoden; dataprotectie?

4.4 Raakt digitalisering/innovatie de kern van de Awb? Speelt het in uw ogen een rol bij event. loslaten van het besluitbegrip vorm te geven? Welke waarborg kan de Awb bieden voor digibeten of principiële weigeraars gebruik digitale middelen?

4.5 Moet de Awb volgend of sturend /initiërend zijn ten opzicht van nieuwe ontwikkelingen? Denk bijv. aan het verschijnsel dat diverse noviteiten eerst in bijzondere worden uitgeprobeerd (bijv. bestuurlijke lus).

Thema 5 *Coherentie met andere rechtsgebieden en concurrentie in wetgeving*

5.1 In hoeverre bevordert de Awb de rechtseenheid en samenhang tussen de hoofdgebieden van het recht (denk aan bestuursstrafrecht, overheidsprivaatrecht)?

5.2 Verschillende bijzondere delen van het bestuursrecht vertonen nog altijd (of opnieuw) veel ‘autonomie’ ten opzichte van de Awb (denk aan het fiscale recht en het omgevingsrecht). Rechtsculturen spelen hierbij een niet onbelangrijke rol. Hoe beoordeelt u de bindende kracht van de Awb in dit kader? Zijn er naar uw oordeel teveel afwijkingen van de Awb?

5.3 Het bestuursrecht zoals neergelegd in de Awb geldt als laagdrempelig en ongelijkheidscompenserend. De vraag is of dat nog altijd zo is en of het bestuursrecht – door ontwikkelingen in wetgeving en rechtspraak – die karakterisering niet is verloren aan het burgerlijk recht.

5.4 Er wordt veel nadruk gelegd op de waarde en het streven naar rechtseenheid. Soms eist dat zijn tol. Zo leidt de angst voor rechtseenheidsproblemen tussen burgerlijke rechter en bestuursrechter tot ongewenste ondermijning van de algemeenbelangactie in het civiele recht (Paspoortzaak) en daarmee inefficiency bij het beoordelen van de rechtmatigheid van avv’s. Zou concurrentie tussen civiele rechter en bestuursrechter niet juist goed zijn en de boel scherp houden? Concurrerende rechtsvorming is na te streven! Speelt de Awb hierin een rol?

5.5 De bijzondere delen van het bestuursrecht lijken zich te ‘reorganiseren’ na de komst van de Awb met de opzet van een ‘eigen algemeen deel’. Te wijzen valt op de Wabo en plannen van de Omgevingswet alsook de gedachten over een algemene onderwijswet. Moeten die ontwikkelingen als aanvullend worden beschouwd ten opzichte van de Awb of leiden die uiteindelijk tot afbrokkeling van het systeem?

Thema 6 *Internationale invloed op de rol van de Awb*

6.1 Terugblikkend: is er bij de totstandkoming van de Awb genoeg aandacht besteed aan de relatie met internationale rechtsstelsels?

6.2 De Awb-wetgever is soms onvoldoende ambitieus, zowel als het aankomt op Unierechtelijke onderwerpen (denk bijv. aan de Dienstenrichtlijn, het transparantiebeginsel en de hoorplicht), als op het gebied van het EVRM (denk bijv. aan tijdige rechtspraak en de inzet van deskundigen).

6.3 Is het bestuursrecht van de toekomst (al dan niet via het materiële bestuursrecht) in grote mate Europees bestuursrecht en wat betekent dat voor de Awb? Terugblikkend: is de Awb hierdoor behoorlijk Unierechtproof gebleken in de afgelopen 25 jaar?

6.4 Dezelfde vraag kan worden gesteld voor het EVRM: steeds meer wordt duidelijk dat het EVRM qua procesrecht en intensiteit van toetsing afhankelijk stelt van de belangen die aan de orde en dus maatwerk vraagt terwijl de Awb meestal uitgaat van een algemene regeling. Wat betekent dat voor de Awb?

6.5 Voor toekomstige Awb wetgeving is het verstandig waar relevant de ReNUAL Model Rules on EU Administrative Procedure als inspiratiebron te hanteren.