

## Brief aan de staatscommissie rechtstaat

De staatscommissie besteedt in haar analyse en voorstellen in het bijzonder aandacht aan de manier waarop met concrete maatregelen invulling kan worden gegeven aan de volgende punten:

- a. De rechtsstatelijke balans tussen professionele samenwerking van de staatsmachten en voldoende distantie ten opzichte van elkaar.
- b. De benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten.
- c. Een betere informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten, waardoor deze beter in staat zijn hun rol te vervullen. De betere rolvulling dient betrekking te hebben op elk van de staatsmachten afzonderlijk en op de onderlinge wisselwerking tussen de staatsmachten. Daarbij wordt in acht genomen dat de staatsmachten in hun rollen en verantwoordelijkheden enerzijds te maken hebben met de bescherming van collectieve belangen en anderzijds van individuele of groepsbelangen.
- d. Een verbetering van de toegang tot en de toegankelijkheid van de staatsmachten.
- e. Het mechanisme van een rechtsstaatagenda.

Mijn naam is Addie Stehouwer.

Ik was jarenlang bestuursrechter en raadsheer bij de CRvB. Verder was ik een termijn substituut Nationale ombudsman. En op dit moment ben ik ombudsman voor de gemeente Den Haag en Leidschendam-Voorburg en voorzitter afdeling klachtbehandeling van de CTIVD.

Perspectief ombudsman Den Haag

### Waarom ik bestuursrechter was en toch liever -weer- ombudsman werd.

Het bestuursrecht regelt wat burgers en overheden van elkaar te verwachten hebben. Daar ligt een mooie taak voor rechters als er problemen ontstaan. Als rechter zag ik dat de neiging om alle dienstverlening door de overheid in procedures onder te brengen ertoe leidde dat de rechter een oordeel gaf over een randverschijnsel in plaats van het probleem dat de dienstverlening van de overheid en de noden van de burger niet op elkaar aansloten. Voorbeelden zijn procedures over korting op of intrekken van uitkeringen waar de burger erkende dat hij/zij/hen zich niet aan een regel of voorwaarde had gehouden, maar niet gehoord werd over de reden daarvoor. Denk aan het hebben van schulden<sup>1</sup> en het ene gat met het andere dichten, zorgen om de kinderen of gebrek aan veiligheid in eigen huis. Recent zag ik een zaak waarin een bijstandsgerechtigde vele jaren bijstand moest terugbetalen omdat vast was komen te staan dat ze niet in haar woning verbleef, een standpunt dat gelet op de heersende jurisprudentie voldoende onderbouwd was. Door tussenkomst van de ombudsman werd de terugvordering omgezet in een zorgmelding, omdat er aanwijzingen waren dat betrokkene bij de woning te maken had met ernstige discriminatie, pesten en geweld.

### De bestuursrechter heeft geen oog voor wat er zich buiten de voorliggende procedure voordoet.

Burgers proberen hun vragen aan de overheid zo goed mogelijk te verwoorden binnen de bestaande regelingen en procedures. In plaats van 'bestaande regelingen' zou ik moeten schrijven: bij hen min

---

<sup>1</sup> Alle voorbeelden die ik opvoer in deze brief hebben zich in mijn ombudsmanpraktijk voorgedaan en soms ook in mijn werk als voorzitter klachtbehandeling bij de CTIVD.

of meer bekende regelingen. Ook binnen de overheden is in de contacten met burgers niet steeds zicht op welke regelingen er zijn, naast de eigen regelingen. En dat betekent in de eerste plaats dat de hulp die de ene overheid biedt bij het oplossen van een probleem, door de andere overheid weer te niet wordt gedaan. Dat gebeurt als de ophoging van de ene toeslag leidt tot een verlaging van de andere en onder de streep een negatief bedrag staat. Dat gebeurt als een vergunning voor het exploiteren van een horecagelegenheid illusoir wordt als er geen terrasvergunning wordt verleend. Dat gebeurt als een verzoek om handhaving leidt tot het alsnog vergunnen of gedogen van een eerder illegale situatie. En de bestuursrechter, die krijgt maar een deel van het probleem voorgeschoteld. De overige besluiten die in die keten zijn genomen of zullen worden genomen zijn niet voorgelegd aan de rechter of zijn nog niet onderdeel van de procedure.

Verder betekent die onbekendheid met wat nog meer of anders mogelijk is, dat de burger met lege handen staat als hij/zij/hen niet voor de betreffende regeling in aanmerking komt. Ook daarin kan de rechter geen rol vervullen omdat over mogelijke andere regelingen geen besluiten zijn genomen en de rechter ook niet "alwetend" is. Gevolg is onderuitputting van bestaande regelingen en geen doorverwijzen naar instanties die naast de overheid staan en wel hulp kunnen bieden. Voorbeeld zijn de grote bedragen die de Provincies beschikbaar hebben voor het subsidiëren van duurzaamheidsprojecten. Daar is voor zover mij bekend nauwelijks gebruik van gemaakt. Dat kwam onder meer omdat bij lagere overheden niet bekend was dat die regelingen bestonden en de provincie de regeling had gemaakt met een ander beeld van de noodzaak van dergelijke subsidies. De aanvraag zou namelijk minimaal om €10.000 moeten gaan (ook gezien de administratieve lasten) terwijl er behoefte bij vrijwilligers bleek te bestaan aan subsidies op kleine schaal in aanvulling op gemeentelijke duurzaamheidsprojecten. En naast de overheid zijn er ook vele fondsen waar inwoners van een gemeente voor financiële steun in aanmerking kunnen komen als ze niet aan de gemeentelijke voorwaarden voldoen. Die moeten nog in (de sociale) kaart gebracht worden.

De Algemene wet bestuursrecht regelt alles wat geregeld moet worden als het niet vanzelf gaat.

Er zouden meer wetten aan dit karakter moeten voldoen. De Awb is een procedurele wet, handig voor een aantal zaken zoals een standaardprocedure voor het beslissen op aanvragen en de gang van zaken rond een aantal vormen van overheidsoptreden. Verder regelt het een standaardprocedure voor bezwaar, beroep en klacht. Maar als het voor de juiste aanpak van een zaak beter is om het anders te doen dan standaard, bestaat daartoe alle ruimte. Zo zouden ook materiewetten beter ingericht kunnen worden. Juist ook om de hiervoor geschetste, vaak onbedoelde, neveneffecten van de met een goede bedoeling gemaakte regeling.

Samenwerken en informatie-uitwisseling tussen staatsmachten verdient een intermediaire voorziening.

Allereerst bestaat er zoiets als "luisteren naar elkaar". Dat kan door los van de politieke wensen als wetgever te luisteren naar de andere staatsmachten over de uitvoerbaarheid en effecten van de te maken wetgeving. Ook een evaluatie als onderdeel van een tijdelijke wet of regeling kan in dat kader nuttig zijn. Luisteren betekent dat de wetgever waarde hecht aan de ervaringen en inzichten van de andere staatsmachten én andersom dat die staatsmachten de wetgever mogelijk maken met de wetgeving de gewenste democratisch vastgestelde doelen te behalen. Te veel zie ik een debat waarbij de rechtspraak de wetgever verwijt iets verkeerd te doen, zonder aan te geven wat zij daar tegenover kunnen stellen om het gewenste doel wél te behalen. Het bestuur in brede zin, waaronder ik ook de medewerkers van overheden en de ambtenaren reken, leveren te weinig tegenspraak en achten het "een gegeven werkelijkheid" als er een nieuwe wet over hen heen komt. En wie laat de stem van de burger doorklinken in de bijdrage?

Bij intermediaire voorzieningen denk ik aan mogelijkheden om als staatsmacht inspraakdagen<sup>2</sup> te houden. De wetgever zou met belangengroepen en geselecteerde burgerberaden het gesprek aan kunnen gaan. Zo ook het bestuur met voor elk overheidsonderdeel de doelgroep en de vergeten doelgroep. De rechtspraak zou ook baat kunnen hebben bij een dergelijke inspraakdag.

Het is niet verkeerd als rechters nevenfuncties hebben die hen helpen zicht te houden op “hoe het werkelijk gaat”.

Nevenfuncties zijn in dit licht belangrijker dan nu geapprecieerd door de rechtspraak zelf. Maar het is zeker goed om niet alleen als belastingbetaler maar ook als voorzitter van een koor te ervaren hoe contacten over subsidies verlopen of als vrijwilliger bij een hulporganisatie mensen te ontmoeten die aan de rand van de samenleving verkeren.

Daarnaast is een professionele ontmoeting tussen met name rechtspraak en bestuur van belang om los van de individuele zaken regelmatig geïnformeerd te worden over de stand van de uitvoering na rechterlijke uitspraken en omgekeerd kennis te nemen van de stand van de uitvoering van de rechtspraak. Dat geldt ook in de andere combinaties van staatsmachten.

Toegang tot het recht is meer dan toegang tot de rechter

Zolang toegang tot het bestuursrecht afhankelijk is van besluiten dienen de overheden binnen een redelijke termijn besluiten te nemen, ook als ze zo zorgvuldig mogelijk willen zijn. Zowel wetten die voorzien in gesprekken na melding en pas een aanvraag als de melding tot een positieve reactie van het bestuur zou leiden (de WMO bijv), als een praktijk dat door nog meer informatie te verzamelen zouden nog eens tegen het licht moeten worden gehouden met het recht op een beslissing “in due time” voor ogen. Het tussentijds zorgvuldig informeren dat het nog langer gaat duren is nodig maar geen panacee voor toegang tot het recht.

En na het besluit moet een goede triage mogelijk zijn van de juiste route voor een mogelijke oplossing of eindoordeel: informele behandeling, bezwaar, beroep of uitspraak hoogste rechter.

Een to do lijstje is belangrijker dan een agenda.

Misschien is het een kwestie van taal. Een agenda oogt meer als een lange termijn project met flexibele einddatum. Een to do lijst, zo concreet mogelijk geeft burgers inzicht in wat er op stapel staat en biedt de juiste handvaten voor beïnvloeding.

---

<sup>2</sup> Zie het systeem van Rwanda. Daar is het de president (weliswaar anders dan in ons systeem, de enige echte staatsmacht, maar toch) die een jaarlijkse bijeenkomst organiseert waar burgers hun zegje kunnen doen.