

Staatscommissie rechtsstaat
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
info@staatscommissierechtsstaat.nl

**Betreft: brief aan Staatscommissie rechtsstaat – ervaringen van burgers
brLCR23-021
Den Haag, 7 juni 2023**

Staatscommissie rechtsstaat

De Staatscommissie rechtsstaat heeft tot taak om de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht te adviseren over onderlinge samenhang. Daarnaast wordt er verwezen naar specifieke onderwerpen die op de agenda staan, waaronder jaarlijkse reviews. In uw verzoek vraagt u naar specifieke ervaringen van burgers met de Rechtsstaat. U geeft ons hierbij grote vrijheid om deze ervaringen verder toe te lichten. Wij zijn blij met uw verzoek en reflecteren graag met u over deze ervaringen.

Wie is aan zet?

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) ziet (1) een verminderde toegang voor burgers (in kwetsbare posities) tot het recht, (2) risico's op willekeur voor de burger en onduidelijkheid over de weging van de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Verder zien wij de meerwaarde van verschillende programma's die proberen bij te dragen aan een lerende overheid. Daarbij is het belangrijk om de 'geleerde lessen' te delen met burgers en hen de gevolgen te laten zien. Wij benadrukken dat het betrekken van burgers cruciaal is bij het verbeteren van beleid en wetgeving. Als LCR hebben wij zicht op het gehele stelsel van sociale zekerheid. Wij kunnen dus met de inbreng van burgers precies vertalen waar in het stelsel het probleem zit. Toegang tot de rechtsstaat is belangrijk op het moment dat burgers tegenover de overheid zijn komen te staan. Door burgers eerder te betrekken zorg je ervoor dat dit minder vaak nodig zal zijn. Hieronder lichten we onze conclusies toe.

Positie van de Landelijke Cliëntenraad (LCR)

De LCR is een wettelijk orgaan. Wij geven gevraagd en ongevraagd advies op alle terreinen die de bestaanszekerheid van burgers in Nederland aangaan. Wij doen dit - vooral de afgelopen twee jaar nadrukkelijker - op basis van de signalen van burgers en dialogen die wij voeren met allerlei organisaties. Vooral door het toenemend aantal signalen zien we dat de behoefte van mensen om gehoord te worden steeds verder groeit. Het gaat voor een belangrijk deel ook over burgers die met de overheid in gesprek gaan, een bezwaarprocedure starten, hun zaak voor de rechter brengen of tegen een eerdere beslissing in beroep gaan. Dit heeft de afgelopen twee jaar al geleid tot verschillende zaken die van belang zijn om te illustreren hoe de rechtstaat in de praktijk functioneert.

Dialogoog

Veel processen voltrekken zich buiten het zicht van officiële instellingen. Ambtenaren, politici en burgers vinden allerlei wegen om formeel en informeel met elkaar in gesprek te gaan. Dit is een groot goed binnen een democratie. De mogelijkheid om een dialoog te voeren, betekent niet dat burgers geen problemen ervaren met de wetgevende, uitvoerende en de rechtsprekende macht.

Door dubbelzinnige beleidsdoelen (bijvoorbeeld zeggen dat er een sociaal beleid wordt gevoerd, maar in de praktijk bezuinigen als doel nemen) van de overheid raken burgers meer en meer vertrouwen in de overheid kwijt. De wil om steeds scherper te sturen op middelen heeft tot gevolg dat een toenemend aantal burgers wordt uitgesloten van dienstverlening. Dit uit zich op verschillende manieren. Het niet-gebruik van voorzieningen ligt rond de 40 procent. Dat heeft deels te maken met regelgeving, maar ook een weinig proactieve dienstverlening die echt bedoeld is om burgers te ondersteunen. Toegang tot inkomensondersteuning is een grondrecht voor burgers die geen middelen van bestaan hebben. Het groeiend aantal dak- en thuislozen en het niet-gebruik van voorzieningen en toenemende armoede zijn daarom problemen die de rechtsstaat raken.

Wetgevende macht

Als hoogst besluitvormend orgaan heeft het parlement de bevoegdheid om goede, maar ook foute keuzes te maken

De problemen van mensen zonder inkomen en hun moeite om hun recht te 'halen' is onderdeel (geweest) van politieke besluitvorming. Sommigen wetten die in de praktijk vaak onuitvoerbaar zijn (zie rapport rekenkamer 2023 WIA) zijn 'gewoon' via het parlementaire besluitvormingsproces aangenomen en in de praktijk gebracht door uitvoeringsorganisaties van de overheid. Jaarlijks wordt de overheid geïnformeerd over de voortgang. Waar nodig vinden amendementen plaats, wordt periodiek beleid geëvalueerd en vinden inspecties plaats. Burgers die de gevolgen van dit beleid ervaren, ontmoeten onwil, hardheden in regelgeving, maar ook onwil van rechters om correcties aan te brengen. We verwijzen hierbij naar een uitspraak in de [casus Theunissen](#) in rondom de problematiek van de loonloze periode. Wat wij zien is dat veel beleidsregels vaak een meervoudig doel dienen. Enerzijds het voorzien in wetgeving om bijvoorbeeld om arbeidsongeschiktheid te verzekeren en anderzijds om te voorkomen dat er aanspraken op arbeidsongeschiktheidsverzekeringen ontstaan (Kabinet Lubbers die een miljoen arbeidsongeschikten onacceptabel vond, nam gerichte maatregelen om daarmee aanspraken te verminderen.) Deze conflicterende doelen leiden soms tot georganiseerd 'nee' verkopen.

In Nederland blijkt sociaal beleid in de afweging tegenover economische belangen geen hogere prioriteit te krijgen. Na de toeslagenaffaire is ook duidelijk geworden dat er weinig rem zit op het najagen van vermeende fraude en het bieden van tegenwicht tegen dit soort uitvoeringsmaatregelen en het respecteren van burgerrechten.

Dit is het dilemma van de democratie. Om dit op een democratische manier op te lossen is het nodig dat burgers (in de rol van afnemers van diensten), inspecties, rekenkamers, ombudsmannen een eigen informatiepositie krijgen om de effecten hiervan te beschrijven en het parlement besluiten te laten (her)overwegen.

Enkele observaties

Positie van belangengroepen en formele inspraakorganen versus wetgevende macht: 'mensbeelden'

- Belangengroepen en formele inspraakorganen (zoals de LCR) krijgen structureel beperkte middelen en worden verder op projectbasis gefinancierd.
- Belangenorganisaties kunnen een bijdrage leveren aan oplossingen van problemen, maar worden vaak als 'lastig' gezien: ze zouden met hun inbreng om complexere wetgeving 'vragen'.
- De overheid vindt dat veel belangengroepen zelf moeten voorzien in eigen middelen.
- De overheid meent dat belangengroepen geen werkelijke waarde voor de democratie hebben.

- Het marktdenken heeft hier zijn tol geëist: geen steun van de burger voor organisatie ('consument'), geen markt geen bestaansrecht.
- De zelfredzame mondige burgers vinden zelf de weg naar instituties en oplossingen. Kwetsbare burgers leunen eerder op een belangengroep (betalen hiervoor lidmaatschap).

Rol van burger (vanuit het perspectief van de overheid)

- Het vangnet in de sociale zekerheid is in beginsel tijdelijk
- Iedereen kan werken. Wie niet werkt heeft een moreel probleem en moet worden geprikkeld. Bij onvoldoende inspanningen of een slechte houding moet hij/zij worden 'bestraft'.
- Beleidsregels zijn een goede manier om de burger te disciplineren tot gewenst maatschappelijk handelen.
- Dienstverlening is voorwaardelijk: alleen wie aan de voorwaarden voldoet, krijgt ondersteuning. En alleen bij voldoen aan sollicitatieplicht, actieve inzet en houding naar werk, tijdig nemen van medicijnen, correcte kleding en haardracht wordt de uitkering verstrekt.
- Bij gedeeltelijke werkhervatting betaalt de uitkeringsgerechtigde mee aan zijn eigen sociale zekerheid (verrekening van inkomsten met de uitkering).

De positie van de burger is kwetsbaar: dat is de reden voor een commissie Sociaal Minimum. Vertegenwoordiging van kwetsbare groepen in de samenleving is zwak en wordt (financieel) verstrekt. De stem van personen in een kwetsbare positie in het sociale domein heeft lang geen steun gehad. Recentelijk worden reparaties uit gevoerd.

De toegevoegde waarde van de LCR

De LCR gebruikt zijn positie om via moderne methoden zoals sociale media de ervaringen van burgers op te halen. Het is een ambacht om juist die signalen te vertalen naar duidelijke adviezen. Wij praten niet voor burgers, maar stellen hen in staat om zélf hun verhaal te doen. Wij nemen zo deel aan hoorzittingen in het parlement, hebben zitting in de commissie Sociaal Minimum, hebben met deze persoonlijke verhalen inbreng in de commissie OCTAS, en ook IBO die recentelijk heeft gerapporteerd over vereenvoudiging regelgeving. Wij organiseren dialogen met burgers voor de parlementaire enquête commissie.

Het belang van het horen van burgers in het parlement en maken hierbij een match met de ervaringen van burgers en politici (en ambtenaren) die zich willen informeren. Zo kunnen bewindslieden en ambtenaren de LCR (en dus burgers die ervaring hebben op specifieke onderdelen van beleid) raadplegen in de beleidsvoorbereiding, monitoring en evaluatie. De LCR regelt dat bewindslieden, ambtenaren en burgers in dialoog kunnen gaan, eventueel via Pakhuis de Zwijger, in eigen of sociale media.

Tenslotte voeren wij burgerreizen en burgertoetsen uit over wetsvoorstellen en wetswijzigingen vanuit het perspectief van burgers. We leveren bijdragen aan voorbereiding van kamer debatten. Op die manier weet de wetgever wat de LCR en de lidorganisaties waarnemen als mogelijke effecten op het leven van burgers.

Rechtsprekende macht

Burgers die het niet eens zijn met beslissingen van de overheid tekenen bezwaar aan en gaan bij de rechter in beroep. Burgers ervaren hoge drempels bij het aanvechten van beslissingen van de overheid. Dat heeft te maken met de relatief hoge kosten voor mensen met een gering inkomen. Daarnaast komen steeds meer sociaal advocaten niet uit met de budgetten die zij per zaak krijgen toegewezen. Reden waarom sociaal advocaten steeds minder voor een carrière in de sociaal advocatuur kiezen. Ook geven advocaten aan dat zaken steeds gecompliceerder worden.

Een goed voorbeeld is de strijd in de toeslagenaffaire. Het aantonen van wat er mis is gegaan in de toeslagenaffaire heeft jaren geduurd en de strijd was zeer ongelijk. Alleen dankzij vasthoudendheid van pers, Tweede Kamerleden en sociaal advocaten is uiteindelijk de zaak aan het licht gekomen. Dit is een zeer ongelijke strijd geweest van ouders tegenover de staat.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

In de geschillen die ons onder ogen komen zien wij vaak een verschillende weging van de Algemene Beginselen van behoorlijk bestuur. Op hoofdlijnen zien wij twee interpretaties.

1. Het betreft een gedragsregel. Wordt een burger in het gelijk gesteld omdat de overheid niet conform de beginselen handelt, dan treft de rechter een voorziening. Goed voorbeeld betreft [een vonnis van de rechter in Arnhem](#), waarbij de uitkering voor jongeren onder de 21 als willekeurig is beoordeeld. Immers jongeren hebben een lager wettelijk minimumloon. Omdat de uitkering 70% van het WML is, werd de uitkering lager vastgesteld waardoor deze persoon onder het sociaal minimum uitkwam. De gemeente kreeg van de rechter de opdracht het inkomen aan te vullen tot het sociaal minimum.

2. Het betreft een wetmatigheid. Dit hebben we gezien in de [casus Theunissen](#) inzake een betwiste vaststelling van de WIA-uitkering. Hier oordeelde de rechter dat de wet geen ruimte bood om af te wijken van de beslissing die de uitvoeringsorganisatie had genomen, hoewel hij wel de onredelijkheid ervan inzag.

In de reactie van het kabinet op de toeslagaffaire noemde het kabinet 'de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de grondwet voor overheidsambtenaren'. De vraag is hoe de ambtenaar nu precies de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet toepassen?

Immers, als de beginselen van behoorlijk bestuur alleen moet passen bij rechtsregels dan moet in ieder artikel precies worden geformuleerd wat de ruimte is. Bij de interpretatie volgens de gedragsregel kan een rechter in beginsel het effect van toepassing van de wet beoordelen op de beginselen van behoorlijk bestuur.

Deze tweede heeft volgens de Landelijke Cliëntenraad de voorkeur, anders moet in ieder wetsvoorstel deze ruimte keer op keer benoemd worden. Dat levert veel herhaling op in wetgeving als dat in ieder wetsartikel opnieuw benoemd moet worden. Wij willen dit graag aan uw commissie voorleggen.

Burgers hebben het gevoel dat bij bezwaarschriften niet objectief naar het bezwaar wordt gekeken

Bij bezwaar zien wij vaak dat burgers niet altijd het gevoel hebben dat er objectief naar hun zaak wordt gekeken. Beroepscommissies worden vaak samengesteld uit de eigen gelederen. De burger heeft dan het idee dat de slager zijn eigen vlees keurt.

Verbeteringen Algemene Wet Bestuursrecht

De aanpassingen in de Algemene Wet Bestuursrecht die aan ons zijn voorgelegd in een burgertoets zien wij als een belangrijke verbetering. De burger krijgt bij kennelijke onredelijkheid de mogelijkheid tot herstel, naast andere verbeteringen.

Wij zien in de praktijk schrijnende gevallen van burgers niet altijd de termijnen kunnen halen om bezwaar of beroep aan te tekenen b.v. door huisuitzettingen. Dat bezwaren dan niet in behandeling worden genomen is in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in onze visie.

Uitvoerende macht

In de afgelopen jaren is er veel werk verzet om de dialoog tussen burger en uitvoeringsorganisatie, uitvoeringsorganisatie en wetgevende macht op gang te brengen. In het verleden werd deze relatie gekenmerkt door strikte scheidingen (zie ook: 'Oekaze Kok', waarin dialoog tussen ambtenaren en politiek aangevraagd moet worden bij de minister). Een nieuwe ontwikkeling is dat de uitvoeringsorganisaties in het SUWI-domein de Nacht van de Publieke Dienstverlening organiseren, waarbij jaarlijks de 'knelpuntenbrieven' worden overhandigd aan de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in bijzijn van de leden van de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het betreft de knelpuntenbrieven van UWV, SVB en Landelijke Cliëntenraad. Doel is om rechtstreeks aan de politiek te communiceren wat de belangrijkste obstakels zijn die in de ogen van de uitvoeringsorganisaties opgelost zouden moeten worden. Uitvoeringsorganisaties en de Landelijke Cliëntenraad stellen een knelpuntenbrief op en gaan daarna in overleg over prioritering. De ervaring is dat het noemen van knelpunten sneller gaat dan het oplossen ervan. De dialoog tussen burgers, uitvoeringsorganisaties en parlement is een nieuwe manier van werken die hoort te leiden tot reflectie. Daarnaast zien we overheidsbreed dat de 'Dag van de Publieke Dienstverlening' ook leidt tot verbinding tussen uitvoeringsorganisaties.

Cultuurverandering

In de uitvoeringsorganisaties is een beweging in gang gezet om de burger weer centraal te stellen. Met het programma 'Werk aan Uitvoering' van het ministerie van Binnenlandse Zaken worden onderzoeks- en veranderprogramma's ingezet. In de analyse wordt complexiteit als een van de belangrijke problemen beschreven.

Vanuit het perspectief van de burgers en belangengroepen kunnen veel zaken eenvoudiger worden geregeld. We zien dat de vervlechting van de uitvoering een van de oorzaken is van de complexiteit. De Belastingdienst als instrument om sociaal beleid te voeren is zo'n voorbeeld. Wij zien deze complexiteit in de uitvoering als een groot probleem.

De toeslagen zijn al vaak genoemd als probleem. Het kabinet is van plan de toeslagen voor kinderopvang af te schaffen. In de praktijk blijkt dit niet zo eenvoudig. Omdat wijzigingen in verschillend tempo plaatsvinden, worden alvast wel delen van de regelgeving veranderd.

Dit leidt in de praktijk weer tot onbedoelde slachtoffers. Immers dit vereist soms wetgeving die een veel langere besluitvormingsduur heeft. Zeker bij ingrijpende wetgeving betekent dat wetgeving op verschillende terreinen moet worden aangepast.

Wij pleiten voor meer eenduidige sturing en verantwoording op verschillende beleidsterreinen. Een voorbeeld? Er bestaat een korting op de sociale lasten voor werkgevers als zij iemand met een doelgroepverklaring in dienst nemen. Deze regeling verloopt via de loonaangifte van de werkgever. UWV geeft de doelgroepverklaring af. Deze gedeelde verantwoordelijkheid in de uitvoering leidt tot complexiteit. Bij een verandering als gevolg van een fusie of overname verandert de code van de werkgever bij de Belastingdienst. Hierdoor zijn de beschikkingen van UWV niet langer geldig met alle gevolgen van dien.

Afhankelijkheden van gegevens tussen uitvoeringsorganisaties is noodzakelijk, maar levert ook grote risico's op onbedoelde fouten. De Ombudsman heeft dit ook meermaals gedocumenteerd. Wij pleiten voor een cultuurverandering, waarin deze afhankelijkheden zoveel mogelijk worden teruggebracht.

Wij menen ook dat als er sprake is van kennelijke onredelijkheid in de toepassing van regels, dat uitvoeringsorganisaties meer ruimte moeten krijgen om zaken op te lossen in afwachting van wetgeving. Gelukkig zien we meer zelfvertrouwen bij uitvoeringsorganisaties om die ruimte te nemen.

Een goed voorbeeld is de ruimte die UWV heeft genomen om de voorschottenproblematiek van de WIA op te lossen voor burgers die door het tekort aan verzekeringsartsen geen tijdige beoordeling konden krijgen. De Algemene Rekenkamer oordeelde in haar jaarrapportage dat dit onwetmatig was.

De Landelijke Cliëntenraad heeft dit bevestigd, maar ook aangegeven dat dit geoorloofd is. Immers toepassing van regels leidt in dit geval tot grote terugvorderingen bij mensen in een kwetsbare positie. Dat UWV die ruimte neemt vinden wij een voorbeeld van een belangrijke cultuurverandering. In het verleden werd zonder pardon de vordering doorgezet.

Decentraal en maatwerk

Wij zien twee belangrijke trends die kunnen leiden tot willekeur in de rechtspositie van burgers: overhevelen van taken aan decentrale overheidsorganen en de versterkte roep om maatwerk.

Overheidstaken worden steeds vaker overgedragen aan uitvoeringsorganen op een lager niveau, denk aan de Participatiewet of de vernieuwde Wet inburgering. De gedachte hierachter is dat lokale overheden dicht bij burgers staan en zo hun burgers beter kunnen bedienen. Hoewel hier wat voor te zeggen is, zien wij ook dat de verschillen in dienstverlening tussen lokale overheden (meestal gemeenten) toenemen. De ene burger is hierdoor misschien beter af, maar de andere burger gaat erop achteruit. De verschillen zijn steeds lastiger uit te leggen aan burgers. Het is niet aan ons om te pleiten voor terugkeer van deze taken naar de landelijke overheid maar wel te pleiten voor gelijke behandeling van burgers. Immers, deze burgers hadden dezelfde rechten en plichten voordat de taken werden gedecentraliseerd. Er moeten duidelijke kaders komen die niet leiden tot onuitlegbare verschillen op lokaal niveau.

De LCR maakt zich zorgen om het begrip 'maatwerk' in de uitvoering. Net als de Ombudsman zijn wij groot voorstander van goede regelgeving. Als regels niet passen, dan moeten regels aangepast worden om willekeur van uitvoeringsorganisaties te voorkomen. Dat betekent dat uitkomsten van maatwerkplaatsen (bij UWV en SVB) in beginsel moeten leiden tot een betere uitleg van regelgeving óf het aanpassen van regels. Immers regels geven houvast voor ambtenaren in de uitvoering, en burgers en bedrijven die er een beroep op doen. Er is in de uitvoering behoefte aan een kortere leercyclus. Nu duurt het lang om duidelijke fouten in de uitvoering op te lossen.

Met vriendelijke groet,



Fatma Koşer Kaya
Voorzitter