

Staatscommissie Rechtsstaat
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Datum: 21 juli 2023

Betreft: Aanbevelingen ter bevordering van de rechtstatelijke cultuur en 'the rule of law'.

Geachte leden van de Staatscommissie rechtsstaat,

Prof. Dr. Marc Hertogh vroeg ons om uw staatscommissie een brief te sturen, over hoe de rechtstatelijke cultuur en de 'rule of law', verbeterd kan worden vanuit het perspectief van burgers. Als actieonderzoekers bij Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) geven wij hier graag gehoor aan.

Het IPW doet actieonderzoek naar het functioneren van de publieke zaak. Dat doen we enerzijds door burgers te helpen die vastgelopen zijn in bureaucratische systemen. Anderzijds doen we op basis van deze 'actie' onderzoek naar het functioneren van die systemen. De afgelopen tien jaar hielpen we 3000 mensen aan een zogenaamd doorbraakplan. Dat deden (en doen) we met de Doorbraakmethode (zie www.doorbraakmethode.nl). Deze methode is ontworpen om op een systematische manier mensen te helpen die vastlopen in bureaucratie en om analyses te maken (op basis van geanonimiseerde data) van problemen die burgers veel tegenkomen. Hieronder delen we een aantal van de belangrijkste patronen die we zien om vervolgens één patroon uit te lichten: systemische willekeur.

Patronen

Wij denken dat de volgende patronen relevant zijn voor uw commissie:

1. Vaak kampen burgers vooral met problemen op het gebied van bestaanszekerheid (inkomen, schulden, wonen). De voorzieningen die nodig zijn om die problemen op te lossen (een uitkering, schuldhulpverlening- of sanering, een betaalbare woning of woonplek) zijn in bureaucratische zin moeilijk toegankelijk (in termen van de voorwaarden waaraan men aan moet voldoen of in termen van wachtlijsten (voor een corporatiewoning bijvoorbeeld). Het gevolg daarvan is dat mensen allerlei vormen van zorg nodig hebben (daklozenopvang, Ggz-zorg (vanwege schuldenstress), jeugdzorg en hulp (vanwege opvoedingsproblematiek). Ergo: als bestaanszekerheid het probleem is, is zorg vaak symptoombestrijding. Maar omdat bestaanszekerheidsvoorzieningen schaars en dus moeilijk toegankelijk zijn, ontstaat er veel vraag naar zorgvoorzieningen.
2. Bureaucratische problemen ontstaan vooral als mensen verschillende problemen hebben op het gebied van inkomen, wonen, werk, scholing en zorg. Dat komt vooral omdat deze verschillende 'ketens' niet op elkaar afgestemd zijn.

3. Er zijn combinaties van problemen (volwassen Ggz, Jeugdzorg, schulden, bijvoorbeeld) waar 'het systeem' niet mee om kan gaan, en waar mensen zelf niet uitkomen. Er ontstaat dan een neerwaartse spiraal. Dat komt omdat verschillende (semi)publieke dienstverleners, met verschillende juridische kaders, verschillende wetten uitvoeren. Zo voeren zorgverzekeraars de zorgverzekeringswet uit en kopen zij zorgaanbieders in (volwassen Ggz, ziekenhuizen, huisartsen). Ook voeren zorgverzekeraars de Wlz uit via zorgkantoren. De gemeente voert de Wmo en de Jeugdwet uit en koopt daar zorgaanbieders voor in. De gemeente voert ook de Wgs (Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening) uit en koopt schuldhulp in. Alle wetten kennen weer andere vormen van financiering, andere manieren van verantwoording en andere vormen van toezicht toegang. Vrijwel niemand heeft daar overzicht over. Laat staat dat er eenduidig op gestuurd wordt, of de uitkomsten enigszins te voorspellen zouden zijn. Voor burgers heeft het proces dat leidt tot de uitkomst van de aanvraag van een voorziening dan eerder de karakteristiek van een gokkast, dan van een ordentelijk, rechtstatelijk en voorspelbaar proces.
4. Verschillende publieke instellingen (gemeenten, rijksuitvoeringsinstellingen, zorgaanbieders, woningbouwcorporaties, etc) delen nauwelijks informatie ten behoeve van het helpen van burgers. Daar zijn uiteraard goede redenen voor. Het gevolg is wel dat 'de hele mens' nergens meer wordt gezien. Mensen staan in verschillende databases (Wmo, Wlz, Zvw, Wgs, Passend Onderwijs, Participatiewet, Wia, Wajong, Toeslagen, Kindgebonden budget, etc) waardoor de 'menselijke maat', per definitie al onmogelijk wordt. De 'hele mens' komt nauwelijks in systemen voor. De Avg wordt vooral gebruikt om deze situatie te bestendigen, terwijl juist die wet heel veel mogelijkheden biedt om die situatie op te lossen, door bijvoorbeeld in voorkomende situaties wel informatie te delen.
5. Ook rechtbanken werken verkokerd. Mensen die in een wettelijk schuldhulpverleningstraject terechtkomen en bijvoorbeeld een kind onder toezicht van de jeugdbescherming hebben staan en in scheiding liggen, worden door verschillende afdelingen van rechtbanken gezien en gehoord. Dus ook als mensen hun recht willen halen, is het moeilijk om ze 'als mens' te zien.
6. Een stap naar de rechter is voor veel burgers een grote stap vanwege de kosten en de complexiteit die er mee gemoeid is. Dit geldt zeker voor mensen die kampen met bureaucratische problemen die van meerdere voorzieningen gebruiken maken of daar juist geen toegang toe krijgen. Dit betekent voor Rechtbanken en andere publieke organisaties dat veel problemen onzichtbaar blijven omdat veel mensen ze niet durven aan te kaarten of niet weten hoe ze dat moeten doen.

Wetten zitten niet in de weg

Waar we dit schrijven echter vooral voor willen gebruiken is om u te doordringen van het volgende feit. Vaak horen wij in onze praktijk dat 'regels in de weg zitten', 'wetten complex zijn', 'maatwerk niet mag', 'het delen van informatie niet mag'. In andere woorden: de 'regels' en 'wetten' (en verordeningen en werkinstructies) worden vaak gebruikt als excuus om niet te handelen. Wij gebruiken bewust het woord

'excuus', omdat we in onze 'doorbraakpraktijk' zelden zijn tegengekomen dat maatwerk, het doorbreken van een vastgelopen situatie juridisch onmogelijk is. Sterker nog in de afgelopen tien jaar hebben wij bij het doorbreken van vastgelopen situaties nooit een wet overtreden. Terwijl we van uit publieke organisaties hoorden dat 'de regels in de weg zaten' of dat een oplossingen dom weg 'niet mocht'.

Wij vinden dat een belangrijke conclusie, omdat het ons inziens in ieder geval onrechtmatig is voor overheden en andere publieke instellingen om te stellen dat zaken van de wet 'niet mogen', terwijl daar geen wettelijke grondslag voor is. Toch komen we dat vrijwel dagelijks tegen.

Wij noemen dat 'systemische willekeur'. In het kort: In Nederland hebben we rechten en plichten, die zijn vastgelegd in wetten en beleid. Dit vormt de basis waar uit de overheid handelt. In de praktijk zien we echter dat vragen van burgers beoordeeld worden binnen één wet, of afdeling. De afdeling Wmo beoordeelt je aanvraag voor een rolstoel. De afdeling Werk en Inkomen beoordeelt of je recht hebt op een Participatiewetuitkering. In de praktijk van de inwoners die we bij het IPW spreken, zien we dat er zelden iemand aandacht heeft voor het totaal van alle rechten en plichten bij elkaar. Voor hoe wetten (niet) samenvallen. Dit leidt voor inwoners tot wat we munten als systeemwillekeur. Als de bewoner krijgt te horen dat iets 'niet mag van de regels', dan bedoelen publieke dienaren vaak dat het niet binnen een specifieke wet past. Maar mensen hebben uiteraard niet alleen recht 'op één wet', maar op het totaalpakket aan wetten en rechten. Bij het IPW draaien we de vraag dan ook om. We vragen niet of een bepaalde hulpbehoefte in wet a, b of c past. We vragen ons af het verboden is om de gevraagde hulp te verstrekken. Dat is zelden of nooit het geval. Wel komt door die vraag het hele pakket aan wetten, regels en verordeningen als optie naar voren. En niet alleen een specifieke wet, waar een specifiek loket voor is ingericht waar iemand met specifieke werkinstructies een voorziening al dan niet als rechtmatig beoordeelt.

Kortom, als mensen horen dat iets niet 'mag', dan is dat vaak vanuit één specifieke wet geredeneerd of soms vanuit een verkeerde interpretatie daarvan. Dat komt onder meer omdat we de toegang tot voorzieningen per wet hebben ingericht. Dat er ook nog andere wetten, en dus voorzieningen en opties zijn, komt niet standaard aan de orde. Wel levert dat vanuit rechtstatelijk perspectief willekeur op: mensen horen dat iets niet mag, terwijl dat vanuit één specifieke wet wordt bekeken. En er in andere gevallen geen juridische grondslag voor die stelling is. We spreken over willekeur omdat vanuit de wetgever gezien, mensen niet zelden iets anders te horen krijgen dan de wetgever bedoelde. Bovendien is het geen 'bewuste' willekeur, maar in veel gevallen onbedoelde en onzichtbare willekeur die het gevolg is van hoe we het systeem als onbegrijpelijke functie van wetgeving, financieringsarrangementen, accountability systemen en veel verschillende organisatie hebben ingericht. Vandaar dat we van 'systemische willekeur' spreken.

Gelukkig ligt er een oplossing in het verschiet in de vorm van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. Wat ons echter al jaren verbaast is dat we dus feitelijk zien dat de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur niet alleen regelmatig worden genegeerd, maar ook regelmatig worden geschonden. Dat geldt in ieder geval voor het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het rechtzekerheidsbeginsel, het fair-play beginsel, het verbod op détournement de procédure, het specialiteitsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en met name het vertrouwensbeginsel.

Overheden geven vanuit verkokerde loketten verschillende tegenstrijdige signalen af en handelen weinig vertrouwenwekkend en doen uitspraken zonder dat daar een juridische grondslag voor is. Wij pleiten dan ook voor een stevige revitalisering van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. Niet alleen als rechtsfilosofisch project, maar vooral ook als een praktische vertaling van behoorlijk bestuur in de praktijk. Immers, juist deze beginselen hebben als doel om de relatie tussen overheid en burger behoorlijk vorm te geven. In onze praktijk lijken ze vrijwel non-existent te zijn. We horen dagelijks bestuurders, managers, kwaliteitsmedewerkers en raadsleden over 'wetten en regels'. We horen zelden iemand over de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur.

Daarmee raken we aan de kern van uw vraag naar het verbeteren van de 'rule of law' en de rechtstatelijke cultuur. De afgelopen jaren wordt er in het openbaar bestuur veel op 'cultuur' gestuurd. Werken volgens 'de bedoeling', professionals moeten meer 'ruimte pakken' en 'lef hebben'. Ministeries werken 'opgave gericht'. Het zijn cultuurinterventies om cultuur te verbeteren.

Wij denken dat een aantal structurele interventies nodig is om rechtstatelijke cultuur en de naleving van de 'rule of law', te bevorderen. Voor de tafels die u van plan bent om te organiseren, geven wij dan ook graag de volgende gedachten mee bij wijze van 'schot voor de boeg':

- Volgens de wet dienen burgers de wet te kennen. Ook bij veel burgers zijn 'de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur' onbekend. Een app waarmee mensen snel kunnen toetsen of die beginselen geschonden worden zou aan de bekendheid daarvan kunnen bijdragen.
- Voor veel professionals, beleidsmakers, kwaliteitsmedewerkers, juristen, controllers, bestuurders, raadsleden en politici geldt hetzelfde. Ook daar zou een app (of een andere manier om de ABBB toegankelijk en toepasbaar te maken kunnen helpen.
- Er zou meer toezicht gehouden kunnen worden op het toepassen van de ABBB. De Rekenkamer zou daar meer onderzoek naar kunnen doen. De Ombudsman verwijst er al regelmatig naar. Een jaarlijks onderzoek naar de staat van de ABBB zou kunnen helpen.
- In lokale verordeningen, wetten en uitvoeringsbeleid zou een verplichte passage opgenomen kunnen worden over de manier waarop recht gedaan wordt aan de ABBB.

- Gemeenten kunnen ABBB beleid maken waar haar eigen beleid en uitvoering aan getoetst kan worden (ombudsmannen kunnen dat als kader gebruiken).
- Artikel 4.84 van de Awb geeft hier overigens al voldoende aanleiding toe.
- In de eed die ambtenaren afleggen zou hier aandacht aan besteed kunnen worden (de abbb en artikel 4.84 Awb).

Deze gedachten zijn nog nauwelijks uitgewerkt en dienen ter stimulering van verdere gedachtenvorming.

Tot slot willen wij u bedanken voor de mogelijkheid om uw commissie van input te voorzien. Het moge duidelijk zijn. Wij denken dat de rechtstatelijke cultuur beter kan. Wij denken dat een belangrijk juridisch instrument daarvoor bestaat in de vorm van de ABBB. Wel denken we dat de ABBB tot leven gewekt kunnen worden in de uitvoeringspraktijk van alle dag. Op die manier kan 'the rule of law', bijdragen aan het herstel van rechtstatelijke cultuur en bureaucratische structuur.

Wij wensen u veel succes met uw belangrijke werk.

Hoogachtend,

Marit Lüschen

Sophie Albers

Albert Jan Kruijer

Actieonderzoekers Instituut voor Publieke Waarden.