

MASTER'S THESIS

De ontwikkeling van het burgerperspectief in het algemeen bestuursrecht. Een zoektocht tussen rechtseenheid en maatwerk.

The development of the citizen's perspective in general administrative law. A search between legal unity and customization.

Bergsma, N.

Award date:

2022

Awarding institution:

Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 09. Feb. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



De ontwikkeling van het burgerperspectief in het algemeen bestuursrecht. Een zoektocht tussen rechtseenheid en maatwerk.



Nynke Bergsma

Studentnummer: 852086460

Cursuscode: RM9906212233 - Scriptie

Begeleider: Rolf Ortlep

Examinator: Rens Koenraad

Datum: 29-09-2022

13.993 woorden

Inhoud

1. Inleiding en probleemstelling.....	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Probleemstelling en deelvragen	5
1.3 Definiëring	6
1.4 Afbakening.....	7
1.5 Methodologie	7
1.6 Opzet of leeswijzer	8
2. De opbouw van de Algemene wet bestuursrecht.....	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht.....	9
2.3 De burger en de Algemene wet bestuursrecht	10
2.4 Knelpunten door de opzet van de Awb	12
2.5 Tussenconclusie	14
3. Wat wordt er tegenwoordig van een dienende overheid verwacht.....	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Wat betekent en doet ‘de dienende overheid’	15
3.3 Waar moet de dienende overheid in de huidige tijdgeest aan voldoen	17
3.4 Tussenconclusie	20
4. Europa en het recht op een goed bestuur	22
4.1 Inleiding	22
4.2 <i>Good governance</i> , het grondrecht op behoorlijk bestuur	22
4.3 Waarom kiest Europa voor het burgerperspectief?	24
4.4 De beginselen uit de Ewb voorstellen	26
4.5 Aanbevelingen van de VAR.....	26
4.6 Tussenconclusie	27
5. Cultuurverandering door een niet juridisch bindend middel.....	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Onderzoek naar een niet juridisch bindend middel	29
5.3 Het belang van (het codificeren van) beginselen voor verandering.....	31
5.4 De VAR adviezen als middel voor cultuurverandering	32
5.5 Tussenconclusie	33
6. Conclusie en aanbevelingen.....	34
6.1 Conclusie.....	34
6.2 Aanbevelingen	35
Literatuurverwijzingen	36
Jurisprudentielijst.....	41

1. Inleiding en probleemstelling

1.1 Aanleiding

De democratische rechtsstaat is het normatief uitgangspunt voor het bestuursrecht en het toetsingskader voor bestuursrechtelijke wetgeving. De overheid is gebonden aan het recht en aan de wet en zij mag alleen handelen als daar een democratische legitimatie voor is. Zij moet daarbij vrijheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in acht nemen. Bij al haar handelingen moet de overheid zich afvragen hoe het geoptimaliseerd kan worden. In haar handelen moet de overheid sociale rechtvaardigheid verwezenlijken voor de burgers. De overheid is er niet voor zichzelf, maar zij moet de omstandigheden scheppen die het voor burgers daadwerkelijk mogelijk maken om aan hun leven gestalte te geven.¹ In Nederland kennen we een uitgebreid stelsel van uitkeringen, publieke gezondheidszorg, onderwijs en andere regelingen om sociale rechtvaardigheid te creëren. Het bestuur geeft uitvoering aan dit stelsel van regelgeving en moet besluiten nemen.² Die besluitvorming wordt onder meer genormeerd door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb is een systeemwet waarin de eenzijdige rechtshandeling centraal staat. De inrichting van de Awb is gezien vanuit het bestuurlijk perspectief, de nadruk ligt op legaliteit en rechtszekerheid.

Er moeten steeds meer besluiten door het bestuur worden genomen, omdat de afgelopen decennia de rol van de overheid is toegenomen. Oorzaak hiervan is dat de hulpstructuren van de verzuielde samenleving grotendeels zijn verdwenen en de verwachtingen van burgers wat betreft de overheid hoog zijn.³ Vanaf 2010 hebben enkele ontwikkelingen plaatsgevonden die beleid en uitvoering hebben beïnvloed. Bezuinigingen hebben tot forse ingrepen in de uitvoering geleid. Er is gesneden in de persoonlijke dienstverlening richting burgers, werkprocessen zijn gestandaardiseerd en geautomatiseerd en personeel is gereduceerd.⁴ Om er voor te kunnen zorgen dat toch al die besluiten genomen kunnen worden door de uitvoering moet er efficiënt en doeltreffend bestuurd worden. De inrichting van de Awb vanuit bestuurlijk perspectief lijkt daarvoor het meest logische perspectief.

Actuele ontwikkelingen, waarvan de kinderopvangtoeslagaffaire de bekendste is, hebben duidelijk gemaakt dat er meer oog moet zijn voor het burgerperspectief. Uit verschillende onderzoeksrapporten is gebleken dat er te veel nadruk wordt gelegd op een efficiënte uitvoering en op de wens om fraude te voorkomen. Er wordt te weinig rekening gehouden met de belangen van burgers en er wordt niet of nauwelijks naar de individuele situatie van een burger gekeken. Om te voorkomen dat burgers onrecht wordt aangedaan door de overheid, moet er meer worden ingespeeld op de sociale noden en individuele omstandigheden van burgers.⁵

De overheid is na deze vernietigende onderzoeken een nieuwe visie gaan ontwikkelen op overheidshandelen. Concrete handelingsperspectieven moeten zorgen voor verbetering van de

¹ R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017

² Y.E. Schuurmans e.a., *Bestuursrecht op Maat*, Leiden: Universiteit Leiden 2020

³ *Eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 29362, nr. 290

⁴ *Eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 29362, nr. 290

⁵ Dit blijkt uit diverse rapporten die verschenen zijn, waaronder het rapport 'Werk aan uitvoering', het eindverslag 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en het eindrapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 'Klem tussen balie en beleid'

dienstverlening, wendbaarheid en toekomstbestendigheid van de overheid.⁶ In deze toekomstvisie wordt de dienende functie van de overheid belicht en is er veel aandacht voor maatwerk voor de individuele burger.

De dienende overheid is niet nieuw. De dienende overheid wordt als fundamenteel voor de rechtsstaat gezien. De dienende overheid is er voor de burger en dient het algemeen belang.⁷ De dienende functie van de overheid komt alleen goed tot haar recht als zowel bestuur en rechter bereid zijn om blijvend rekening te houden met de positie van de burger.⁸ Ondanks dat de dienende functie van de overheid als fundamenteel voor de rechtsstaat wordt gezien, heeft zich de afgelopen jaren toch zoveel onrecht vanuit de overheid richting burgers voorgedaan dat er in opdracht van het vorige kabinet, Kabinet-Rutte III, een onderzoek naar de problemen in de dienstverlening van de overheid werd uitgevoerd. Dat gebeurde via de overheidsbrede beweging 'Werk aan Uitvoering'. (hierna WaU). Vanuit die beweging werd een onderzoek ingesteld, waarbij een uitgebreide analyse werd gemaakt van de problemen bij de dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven. Uit de onderzoeksrapporten komt naar voren dat er een nieuwe visie en nieuwe handelingsperspectieven voor de overheid nodig zijn om te voorkomen dat burgers opnieuw onrecht wordt aangedaan. Er moet meer naar de individuele situatie van de burger gekeken worden.

Aangezien de communicatie van burgers met de overheid verloopt door diegene die de regeling uitvoert, richten de rapporten zich voornamelijk op de uitvoeringsorganisaties. Zij zijn voor de burgers het gezicht van de overheid. Het werk van uitvoeringsorganisaties moet fundamenteel verbeterd en doorontwikkeld worden om burgers beter te bedienen. De overheid zou vanuit gedeelde principes moeten werken, die terugkomen in de dienstverlening en communicatie richting burgers. Uitvoeringsorganisaties moeten gaan werken vanuit de bedoeling van de wetgeving en burgers moeten centraal worden gesteld. Een dienende overheid zal zich grotendeels in de bestuurscultuur moeten manifesteren.⁹

Is enkel een visie voldoende om de bestuurscultuur te veranderen en doelen als de burger centraal stellen, meer maatwerk toepassen, werken vanuit de bedoeling van de wetgeving en het verbeteren van dienstverlening te bereiken, of moet de manier waarop het algemeen bestuursrecht in de Awb is geregeld wijzigen om het perspectief naar de burger te verleggen?

Op Europees niveau zijn er reeds twee initiatieven gepubliceerd die zijn gericht op een meer algemene harmonisatie van het bestuursrecht.¹⁰ Deze voorstellen (hierna: Ewb voorstellen) zijn geschreven vanuit het perspectief van de burger en hun wisselwerking met bestuurlijk-ambtelijke organisaties. De Ewb voorstellen richten zich onder andere op de codificatie van algemene beginselen, zoals een recht op een integer en transparant bestuur, een recht op een participatief en

⁶ Eindrapport *Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 290

⁷ M. Scheltema, *De rechtsstaat*, in: J.W.M. Engels e.a., *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle, 1989

⁸ R.J.N. Schlössels, 'Bestaat er nog een dienende overheid? Kritische opmerkingen vanuit het perspectief van de decentrale overheid', in: de Gemeentestem 2010, nr 102 en R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017

⁹ Eindrapport *Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr 290

¹⁰ S. Prechal & R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017

responsief bestuur, een recht op een dienstbaar bestuur en een recht op een begrijpelijk en benaderbaar bestuur. De Ewb voorstellen zijn nog geen geldend recht, maar deze Europese voorstellen lijken aan te sluiten bij de visie van de Nederlandse overheid. Wellicht kan er van codificatie van beginselen in de Awb, welke geïnspireerd zijn op de Ewb voorstellen, een normerende werking uitgaan waardoor de dienende functie van de overheid tot bloei komt.

1.2 Probleemstelling en deelvragen

In mijn onderzoek zet ik de volgende onderzoeksvraag centraal:

Moet de wijze waarop het algemeen bestuursrecht in de Algemene wet bestuursrecht geregeld is met behulp van de Ewb voorstellen gewijzigd worden om de dienende functie van de overheid tot bloei te laten komen, of zorgt de nieuwe overheidsvisie uit 'Werk aan Uitvoering' hier voldoende voor.

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zullen de volgende deelvragen worden beantwoord:

Waarom is de Awb opgezet vanuit het bestuurlijk perspectief?

Deze vraag zal in hoofdstuk 2 worden beantwoord. In dat hoofdstuk wordt door middel van het onderzoeken van kamerstukken en wetenschappelijke literatuur uiteengezet wat de achterliggende gedachte van de opzet van de Awb is. Er wordt vanuit het gezichtspunt van de burger bekeken wat voor hem de voordelen en knelpunten zijn van deze opzet van de Awb. Daarbij wordt ook ingegaan op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en met voorbeelden uit o.a. de jurisprudentie wordt aangegeven hoe deze beginselen ten opzichte van de burger tot zijn recht komen.

Wat zijn de kenmerken van de dienende functie van de overheid en kan door de wijze waarop het algemeen bestuursrecht is ingericht de dienende functie van de overheid tot zijn recht komen?

Deze vraag zal in hoofdstuk 3 worden beantwoord. In dat hoofdstuk zal 'de dienende functie van de overheid' worden gedefinieerd, er wordt stilgestaan bij de grondslag van dit begrip en de verschillende eisen die eruit voortvloeien voor het overheidsoptreden. Hierbij zal aandacht worden besteed aan welke complicaties met betrekking tot de dienende overheid zich hebben voorgedaan en welke oplossingen hiervoor geboden zijn. Daarnaast wordt ingegaan op welke kenmerken in de huidige tijdgeest zijn ontsproten aan het begrip 'dienende overheid'.

Hoe verhouden de Ewb voorstellen zich tot het Nederlands algemeen bestuursrecht?

Deze vraag zal in hoofdstuk 4 worden beantwoord. In dat hoofdstuk wordt ingegaan op wat de beweegredenen zijn geweest om op Europees niveau voorstellen te publiceren die zijn gericht op algemene harmonisatie van het bestuursrecht. Er wordt aangegeven waarom er gekozen is om de Ewb voorstellen te schrijven vanuit het burgerperspectief en hun wisselwerking met bestuurlijk-ambtelijke organisatie en er wordt omschreven in hoeverre het Nederlands bestuursrecht al beïnvloed wordt of zou moeten worden door het perspectief en de beginselen die in de Ewb voorstellen zijn omschreven.

Kan de dienende, responsieve overheid bereikt worden door voornamelijk gericht te zijn op de visie en handelingsperspectieven uit de WaU?

Deze vraag zal in hoofdstuk 5 worden beantwoord. In dat hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt tussen hoe reëel het is om te verwachten dat de dienende, responsieve overheid via een niet juridisch bindend middel (WaU) en via een wel juridisch middel (de Awb) tot bloei komt. Er wordt beschreven waarom beginselen zich lenen voor het tot stand komen van de dienende overheid en er wordt besproken in hoeverre de Ewb voorstellen er toe bij kunnen dragen dat het gewenste effect, de cultuurverandering die er voor moet zorgen dat de dienende functie van de overheid zich ontwikkelt en verbetert, bereikt wordt.

1.3 Definiëring

Bestuurlijk perspectief

In hoofdstuk 2 wordt uitgelegd wat bedoeld wordt met dat de Awb is opgebouwd vanuit het bestuurlijk perspectief. Door uit te leggen wat de ratio is achter de opzet van de Awb zal verklaard worden waarom de term bestuurlijk perspectief wordt gebruikt.

Beginselen

Hiermee worden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bedoeld die gebruikt worden in het bestuursrecht. In hoofdstuk 2 wordt belicht hoe die beginselen tot zijn recht komen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op welke beginselen in de Ewb voorstellen staan vermeld en in hoofdstuk 5 wordt hier verder op ingegaan.

Werk aan uitvoering (WaU)

Het voorgaand kabinet, kabinet-Rutte III, wilde voornamelijk na de kinderopvangtoeslagaffaire dat er een onderzoek naar de problemen in de dienstverlening van de overheid werd uitgevoerd. Dat gebeurde via de overheidsbrede beweging WaU. Vanuit die beweging werd een onderzoek ingesteld welke bestond uit twee fasen. In fase één werd een uitgebreide analyse gemaakt van de problemen bij de dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven. Die fase is in februari 2020 afgerond. In fase twee zijn de overheidsvoorstellen omschreven om de dienstverlening te verbeteren. Die fase werd in september 2020 afgerond met een onderzoeksrapport.

Overheidsvisie

Uit het onderzoeksrapport naar aanleiding van fase 2 van WaU, blijkt de nieuwe overheidsvisie. In hoofdstuk 3 zal hierop worden ingegaan.

Handelingsperspectieven

In het onderzoeksrapport naar aanleiding van fase 2 van WaU worden handelingsperspectieven voor de overheid benoemd. Wat deze handelingsperspectieven inhouden en voor wie deze handelingsperspectieven bedoeld zijn wordt omschreven in hoofdstuk 3.

Dienende overheid, responsieve rechtsstaat, cultuurverandering en maatwerk

Deze begrippen worden toegelicht in hoofdstuk 3.

Ewb voorstellen

Op Europees niveau zijn er twee initiatieven gepubliceerd die gericht zijn op algemene harmonisatie van het bestuursrecht. Dit zijn de *Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL)* en het voorstel voor een *Regulation on the Administrative Procedures of the European Union's institutions bodies, offices and agencies* van het Europees Parlement. In hoofdstuk 4 wordt op deze Ewb voorstellen ingegaan.

1.4 Afbakening

Uit diverse rapporten die verschenen zijn, waaronder het rapport 'Wau', het eindverslag 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en het eindrapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringorganisaties 'Klem tussen balie en beleid' blijkt dat de dienende functie van de overheid is verzwakt. De voorbeelden die in deze rapporten worden benoemd betreffen bijna altijd individuele gevallen waarin maatwerk voor de burger had moeten worden toegepast. Het is dus de bejegening van de overheid richting de individuele burger die verbetering nodig heeft. In mijn onderzoek ga ik mij daarom alleen richten op de dienende functie van de overheid ten opzichte van de individuele burger.

De Ewb voorstellen omvatten voorstellen voor een meer algemene harmonisatie van het bestuursrecht. Gezien de koers van mijn onderzoek richt ik mij alleen op de voorstellen die beogen het burgerperspectief te vergroten. In de WaU rapporten worden naast burgers ook ondernemers benoemd. Ook hier kies ik er vanwege de richting van mijn onderzoek voor om enkel de visie en handelingsperspectieven richting de individuele burger te onderzoeken. Ik kies voor het gebruik van de WaU rapporten, omdat deze vanuit de rijksoverheid geïnitieerd zijn en vanuit deze rapporten de nieuwe rijksbrede, actuele, overheidsvisie ontwikkeld is.

De individuele burger die zich in het bestuursrecht begeeft krijgt voornamelijk te maken met uitvoeringsorganisaties. De communicatie met de burger verloopt door diegene die de wet of regeling uitvoert. De burger heeft te maken met de uitvoeringsorganisatie en de ambtenaar die de zaak van de burger behandeld is voor de burger het gezicht van de overheid. Ik zal mijn onderzoek dan ook zo afbakenen dat ik ga toetsen of een ambtenaar door de visie uit de WaU zijn dienende functie richting de individuele burger verbetert, of dat hiervoor een wijziging, welke geïnspireerd is door de Ewb voorstellen, van de Awb nodig is.

1.5 Methodologie

De centrale onderzoeksvraag is als gezegd: *“Moet de wijze waarop het algemeen bestuursrecht in de Algemene wet bestuursrecht geregeld is met behulp van de Ewb voorstellen gewijzigd worden om de dienende functie van de overheid tot bloei te laten komen, of zorgt de nieuwe overheidsvisie uit ‘Werk aan Uitvoering’ hier voldoende voor.”* Dit is een vraag naar het beoogde effect van een verandering in het recht. Daarvoor zal ik de bestaande situatie omschrijven en evalueren en zal ik de geconstateerde problemen proberen te verklaren. Vervolgens onderzoek ik of de Ewb voorstellen een verbetering kunnen opleveren als deze geïntegreerd worden in het algemeen bestuursrecht.

Ter beantwoording van deze vraag zal ik literatuur, jurisprudentie en kamerstukken onderzoeken. Daarbij zal ik een zo compleet mogelijk beeld proberen te schetsen van de opvattingen in de

literatuur over het perspectief en de werking van het algemene bestuursrecht richting de individuele burger en de dienende functie van de overheid.

1.6 Opzet

Om te komen tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zal eerst een schets moeten worden gemaakt van de huidige situatie en welke voordelen en problemen de huidige situatie oplevert voor de burger. Daarom zal in hoofdstuk 2 eerst besproken worden hoe het algemeen bestuursrecht is ingericht en wordt uiteengezet waarom het algemeen bestuursrecht zo is ingericht. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 worden bekeken of door de wijze waarop het algemeen bestuursrecht is geregeld de dienende functie van de overheid tot zijn recht kan komen. Er wordt aan de hand van de geschetste voordelen en problemen voor de burger en aan de hand van de opvattingen uit de literatuur aangegeven in welke mate de dienende overheid tot zijn recht zou moeten komen en er wordt aangegeven welke actuele oplossingen voor het verbeteren van de dienende functie van de overheid er zijn. Daarna wordt in hoofdstuk 4 met behulp van de Ewb voorstellen het Europees perspectief onder de loep genomen. Hierbij wordt aangegeven in hoeverre het Nederlands bestuursrecht al beïnvloed wordt, of zou kunnen worden door het Europees perspectief en de beginselen die in de Ewb voorstellen zijn omschreven. In hoofdstuk 5 wordt beoordeeld hoe reëel het is dat ambtenaren uiting geven aan de dienende overheid door de nieuwe overheidsvisie uit de WaU. In de conclusie worden de bevindingen uit hoofdstuk 2, 3, 4 en 5 samengebracht waardoor aangegeven kan worden of de huidige oplossingen voldoende zijn om de dienende functie van de overheid tot bloei te laten komen, of dat hiervoor het algemeen bestuursrecht gewijzigd moet worden met de Ewb voorstellen als inspiratiebron.

2. De opbouw van de Algemene wet bestuursrecht

2.1 Inleiding

De geschetste problemen waardoor burgers door de overheid in de knel zijn gekomen en onrecht is aangedaan getuigen van weinig oog voor de burger in het bestuursrecht. In het bestuursrecht is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de wet die de algemene regels bevat voor de verhouding tussen de overheid en de burgers. De intentie bij de totstandkoming van de Awb is vast niet geweest om burgers dusdanig te benadelen dat geschetste problemen voor hen zouden ontstaan. Hoe kon dit dan toch gebeuren? Is het een momentopname geweest of bevat de Awb onvoldoende waarborgen voor de burger? Om hier zicht op te krijgen ga ik in paragraaf 2.2 eerst na wat de achterliggende gedachte achter het ontstaan van de Awb is geweest. In paragraaf 2.3 onderzoek ik hoe de verhouding tussen bestuur en burger vormgegeven is in het algemeen bestuursrecht en wat de ratio is achter de opzet van de Awb vanuit het bestuurlijk perspectief. Vervolgens zet ik in paragraaf 2.4 uiteen hoe het burgerperspectief via rechtspraak over beginselen vorm krijgt en geef ik aan wat de voordelen en knelpunten voor de burger zijn door de huidige opbouw van de Awb.

2.2 Totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht

Doelen van de Algemene wet bestuursrecht

De komst van de Awb is van grote betekenis geweest. Algemene leerstukken die voorheen waren geregeld in bijzondere bestuurswetten, of leerstukken die alleen steunden op rechtspraak werden samengebracht in één codificatie.¹¹ Bij de totstandkoming van de Awb zijn vier doelstellingen van de wet geformuleerd waarbij voor ogen is gehouden dat de Awb een wet is die zich zal blijven ontwikkelen: de Awb moet leiden tot meer rechtseenheid en systematisering in het bestuursrecht, de Awb moet resulteren in een vereenvoudiging van de bijzondere wetten, de Awb moet voorzieningen treffen die zich niet lenen voor een regeling buiten de algemene wet en de Awb moet rechtsregels codificeren welke tot het algemeen deel worden gerekend en reeds zijn uitgekristalliseerd in de rechtspraak.¹²

Codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Eén van de doelstelling van de Awb is, zoals hierboven aangegeven, dat rechtsregels die al in de rechtspraak uitgekristalliseerd zijn, gecodificeerd zouden moeten worden. De parlementaire geschiedenis van de eerste tranche van de Awb geeft ook de behoefte weer om tot codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur over te gaan. Er werd omschreven dat er, anders dan aan het begin van de 20^e eeuw, een grote betekenis aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur toekomt. In de rechtspraak speelden deze beginselen al een grote rol. Schendingen van de beginselen vormden voor de rechter veelvuldig de grondslag voor vernietiging van bestuursbesluiten. In het begin van de 20^e eeuw was het uitgangspunt dat het bestuur tot taak had de op democratische

¹¹ R.J.N. Schlössels, 'Elefantiasis en de Awb. Een alsmaar uitdijende wet en alom tegenwoordige beleidsrakers..', in: *De staat van wetgeving, opstellen aangeboden aan prof. Mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer: Kluwer 2009

¹² *Kamerstukken II 1988/89*, 21 221, nr. 3, p 2 tot en met 10 (MvT)

wijze tot stand gekomen wetten uit te voeren en daarvoor verantwoording af te leggen aan een vertegenwoordigend lichaam. De burger werd beschermd tegen onjuiste bestuurshandeling door de gebondenheid van het bestuur aan de wet en de burger kon soms zijn zaak in beroep aan een hoger bestuursorgaan voorleggen. De regels die ten tijde van de behandeling van de eerste tranche van de Awb in de ongeschreven beginselen tot uitdrukking waren gekomen weerspiegelden een andere benadering van de verhouding tussen bestuur en burger. Opvallend voor het bestuursrecht op dat moment was de grote betekenis die aan de beginselen toekwam. Ondanks dat werd ook vastgesteld dat het ongeschreven bestuursrecht moeilijk toegankelijk was. Men wilde door middel van codificatie van beginselen in de Awb dat het duidelijk werd voor bestuur en burger wat het recht en de gedragsnorm was (het kenbaarheidsvereiste), codificatie diende voornamelijk verder de rechtszekerheid en de toegankelijkheid van het recht.¹³

2.3 De burger en de Algemene wet bestuursrecht

De eenzijdige rechtshandeling

Zojuist heb ik aangegeven dat de regels die in de ongeschreven beginselen tot uitdrukking waren gekomen een andere verhouding tussen bestuur en burger weerspiegelden dan voorheen. Nu is het van belang om uiteen te zetten wat men eigenlijk voor ogen had in het algemeen bestuursrecht. Hoe moest de relatie tussen overheid en burger ingekleurd worden? Wat kon de burger van de overheid verwachten en andersom; aan welke verwachtingen moest de burger ten opzichte van de overheid voldoen?

In de memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb wordt de verhouding tussen bestuur en burger omschreven als een rechtsbetrekking tussen naar hun aard verschillende partijen. Dit is het geval omdat het bestuur het algemeen belang vertegenwoordigt en daarbij dienstbaar is aan de uitvoering van democratisch genomen besluiten. Over de rechtsbetrekking tussen bestuur en burger wordt ook vermeld dat beide partijen in een wederkerige relatie staan. Zij moeten rekening houden met de positie en de belangen van de andere partij.¹⁴ Omdat het bestuur gerechtigd is om democratisch genomen besluiten uit te voeren, kan niet worden gezegd dat beide partijen gelijk zijn of dat er sprake is van een horizontale verhouding. Het bestuur kan door middel van een besluit eenzijdig de rechtspositie van de burger bepalen. Deze eenzijdige rechtshandeling staat centraal in de Awb. Het eenzijdig nemen van besluiten is een belangrijke veel voorkomende bestuursactiviteit. Deze activiteit is dan ook door de wetgever aangemerkt als centraal onderwerp van de Awb. De wetgever heeft zijn aandacht vooral gericht op technische definities en besluitvormingstechniek. Dit zijn bijvoorbeeld de wettelijke beslis- en beroepstermijnen en de bekendmaking van besluiten.

De structuur van de Awb, zoals de gelaagdheid, de schakelbepalingen en de facultatieve regelingen, heeft ook veel aandacht gekregen. De Awb is hierdoor een technische, complexe wet geworden. De mate van materiële normeringen is beperkt gebleven. De Awb is een wet die in ontwikkeling blijft, er zijn vaak vanuit een instrumenteel perspectief verschillende complexe regelingen aan de Awb

¹³ *Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 18 en p. 22 (MvT)*

¹⁴ *Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p 12 (MvT)*

toegevoegd. Leidend is het stroomlijnen van besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures.¹⁵ De burger geniet rechtsbescherming indien er een besluit is genomen, hij kan achteraf zijn rechtspositie proberen te wijzigen wanneer hij meent dat het besluit van het bestuur onjuist is.

De wederkerige rechtsbetrekking tussen bestuur en burger

Doordat het besluit, de eenzijdige rechtshandeling door het bestuur, centraal gesteld is in de Awb, is de Awb opgesteld vanuit de gezagsverhouding bestuur – burger en voornamelijk vanuit het perspectief van het bestuur geschreven. Het wederkerige karakter tussen bestuur en burger moet voor het burgerperspectief zorgen. De wederkerige rechtsverhouding tussen burger en bestuur moet er voor zorgen dat de ene partij rekening moet houden met wat de andere partij in de rechtsverhouding inbrengt. Er moet daardoor rekening worden gehouden met de belangen van de andere partij en met de manier waarop de partij deze belangen in de rechtsverhouding inbrengt. Met het oog op die wederkerige rechtsbetrekking zijn standpunten die worden ingenomen, toezeggingen die worden gedaan en de zorgvuldigheid die ten opzichte van de ander wordt gerealiseerd relevant.¹⁶ In de praktijk heeft het idee van de wetgever van de wederkerige rechtsbetrekking niet goed doorgewerkt. Het begrip wederkerige rechtsbetrekking is vaag en weinig richtinggevend geweest en speelt tegenwoordig geen expliciete rol meer bij de wetgever.¹⁷ Bij de interpretatie en toepassing van de Awb is de wederkerige rechtsbetrekking niet als belangrijk aanknopingspunt gebruikt.¹⁸

Het burgerperspectief in de Awb

Het idee van de wederkerige rechtsbetrekking is dus meer dood dan levend in de bestuursrechtpraktijk. Dit betekent niet dat er helemaal geen aandacht is voor het burgerperspectief. De geschreven en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel normeren het gedrag van het bestuur richting burger en ook het Unierecht houdt het nationale recht een spiegel voor en leidt tot reflectie en aanpassing van normen. Onlangs is bijvoorbeeld bepaald dat de rechter besluiten van een bestuursorgaan intensiever moet toetsen op evenredigheid naarmate de inbreuk op de belangen van betrokkenen, de nadelige gevolgen van het besluit of de inbreuk op mensenrechten groter worden.¹⁹ Hiermee is uitdrukkelijk afstand genomen van het nationale willekeur-criterium.²⁰ In navolging van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel moet de bestuursrechter toetsen of het besluit geschikt is om het doel te bereiken, of het genomen besluit noodzakelijk is, of dat er een minder vergaande maatregel mogelijk

¹⁵ R.J.N. Schlössels, 'Rechtsbeginselen en de Algemene wet bestuursrecht: tevreden met een codificatie 'light'?', in: *JBLPlus* 2012

¹⁶ M. Scheltema, 'De wederkerige rechtsbetrekking: een essentieel leerstuk voor het bestuursrecht', in: G.H. Addink e.a., *Grensverleggend bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2008

¹⁷ M.T.A.B. Laemers, L.E. de Groot-van Leeuwen & R. Frederiks, *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006; Awb-procedures van uit het gezichtspunt van de burger. Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2007

¹⁸ M. Scheltema, 'De wederkerige rechtsbetrekking: een essentieel leerstuk voor het bestuursrecht', in: G.H. Addink e.a., *Grensverleggend bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2008

¹⁹ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285

²⁰ ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153

is en of het besluit in het concrete geval evenwichtig is.²¹ Het evenredigheidsbeginsel is al sinds het begin van de Awb in de wet opgenomen. Nu is het afgestoft, de bestuursrechter heeft er een nieuw licht op geworpen. Er is tekstueel gezien niets aan het evenredigheidsbeginsel in de Awb veranderd, maar door de nieuwe jurisprudentielijn zal het bestuur bij het tot stand komen van het besluit met een verscherpte blik naar haar eigen handelingen ten opzichte van de burger moeten kijken aangezien het besluit de indringende evenredigheidstoets moet doorstaan. Deze indringende evenredigheidstoets is het resultaat van ontwikkelingen in de samenleving op nationaal en Europees gebied waar kennelijk behoefte was aan een nieuwe norm, welke via jurisprudentie vorm krijgt in het bestuursrecht.

Eenzelfde voorbeeld waarbij er niets in de Awb veranderd en het perspectief toch verlegd wordt naar de burger betreft de interpretatie van het vertrouwensbeginsel. In 2019 heeft de Raad van State in een zaak over een Amsterdamse dakopbouw uitgesproken dat om te beoordelen of er sprake is geweest van een toezegging er meer nadruk moet worden gelegd op hoe een uitlating of gedraging bij een redelijk denkende burger overkomt en minder op wat het bestuursorgaan met de uitlating bedoelde. Om te beoordelen of een toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend is tevens een verschuiving nodig van het bestuurlijke perspectief naar het burgerperspectief.²² Toezeggingen kunnen eerder aan het bevoegde orgaan worden toegerekend, er wordt minder nadruk gelegd op de precieze bevoegdheidsverdeling. De mogelijkheden om met succes een beroep op het vertrouwensbeginsel te doen worden meer benadrukt dan de beperkingen.²³ Opvallend in deze uitspraak van de Raad van State is de verwijzing naar het burgerperspectief, dat lijkt een bewuste keuze te zijn. In de vervolgrechtspraak wordt de expliciete reflectie op het burgerperspectief echter niet direct overgenomen.²⁴ Op 23 maart 2022 wordt wel door de rechtbank Limburg uitgesproken dat recente wetenschappelijke inzichten en veranderende maatschappelijke opvattingen over de verhouding tussen overheid en burger het nodig kunnen maken dat in de balans tussen het perspectief van rechtszekerheid en eigen verantwoordelijkheid van de burger enerzijds en het perspectief van rechtsbescherming en realistisch burgerbeeld anderzijds een verschuiving plaatsvindt die in deze zaak maakte dat de rechtbank oordeelde dat er sprake was van een verschoonbare termijnoverschrijding.²⁵ Die verschuiving werkt dus volgens de rechtbank door in de uitleg van art. 6:11 Awb. De vraag is of in vervolgrechtspraak de verschuiving die de rechtbank Limburg schetst zal worden overgenomen.

2.4 Knelpunten door de opzet van de Awb

Rechtszekerheid en gelijkheid

Zoals aangegeven, is de Awb ontwikkeld om te leiden tot meer rechtseenheid en systematisering in het bestuursrecht. Een bestuursorgaan mag geen ondoordachte, lukrake besluiten nemen in het

²¹ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285

²² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694

²³ A.T. Marseille en K.J. de Graaf, 'Herijking van het vertrouwensbeginsel. Over paardenbakken en dakterrassen' in *Ars Aequi* december 2019 999

²⁴ C.L.G.F.H Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel. Meer aandacht voor het burgerperspectief', in de *Gemeentestem* 2019/153

²⁵ Rb. Limburg, 23 maart 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:2220

voordeel van de burger, omdat besluiten in het nadeel van de burger een naar onderbuik gevoel bij het bestuursorgaan oproepen. Rechtszekerheid en gelijkheid vormden de kernwaarden bij de totstandkoming en ontwikkeling van de Awb. De burger moet kunnen vertrouwen op wetgeving en beleidsregels en daarom moeten besluiten via kenbare en vaste procedures tot stand komen, waarbij coördinatie, voorspelbaarheid en gelijkheid centraal staan.²⁶ Het bestuursorgaan dat besluiten moet nemen voor burgers waarbij de standaardprocedure een onbevredigende uitkomst zal hebben balanceert op een dunne lijn waarbij aan de ene kant rechtszekerheid en gelijkheid en aan de andere kant maatwerk voor de burger tekort kan worden gedaan. De Awb geeft het bestuursorgaan geen kant en klare oplossing, wat ook logisch is omdat het gaat om algemene regels. Wanneer er specifieke regels zouden worden gemaakt voor gevallen die niet te voorzien zijn, zou de Awb onhanteerbaar worden.

Onbedoelde gevolgen van 'harde' wetgeving vermijden in het algemeen bestuursrecht

De ambtenaar die namens het bestuursorgaan het besluit voor de burger moet nemen, moet dus zorgvuldig te werk gaan. Hij moet zich vergewissen van de verschillende belangen die burger en overheid hebben. Een les uit de kinderopvangtoeslagaffaire is dat voornamelijk oog hebben voor rechtszekerheid geen goed evenwicht is. Uit het eindverslag 'Ongekend onrecht' blijkt dat de commissie van oordeel is dat algemene beginselen van behoorlijk bestuur zouden moeten dienen als een 'stootkussen' dat de scherpe kanten van te harde wetgeving zou kunnen wegnemen. In het geval van de kinderopvangtoeslagaffaire zijn tot in oktober 2019 de algemene beginselen van behoorlijk bestuur weggeredeneerd, de commissie is daar met name door geraakt. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur zouden een betere doorwerking moeten krijgen in beleid en wetgeving, zodat wetgeving in de toepassing rechtvaardig uitpakt.²⁷ In de kabinetsreactie op het eindverslag 'Ongekend onrecht' wordt aangegeven dat er 'veiligheidsventielen' in wetgeving in de vorm van beoordelingsruimte of hardheidsclausules zouden moeten worden ingebouwd, zodat in die gevallen waarin de wetgeving evident onredelijk hard uitpakt, instanties de ruimte hebben om in het voordeel van de burger te beslissen.²⁸ Uit de brief van staatssecretaris van Huffelen met de stand van zaken van de maatregelen naar aanleiding van de kabinetsreactie op het eindverslag 'Ongekend onrecht' blijkt dat het streven is om in het voorjaar van 2022 een wetsvoorstel in consultatie te geven waarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beter geborgd zijn, ruimte voor maatwerk wordt vergroot en het burgerperspectief in de dienstverlening voorop wordt gesteld.²⁹ Inmiddels heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief gepubliceerd waarin de voorgenomen acties van het kabinet tot het bevorderen van de menselijke maat in wetten en regels staat beschreven.³⁰ Het kabinet stelt hierin dat de Awb meer mensgericht moet zijn. De concrete

²⁶ R.J.N. Schlössels, H. Peters, W. den Ouden, B. Marseille & T. Barkhuysen, '25 jaar Algemene wet bestuursrecht. Verschillende generaties over een jarige wet', *NTB* 2019/11

²⁷ Eindverslag 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag

²⁸ *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 4, Kabinetsreactie eindverslag 'Ongekend onrecht'

²⁹ Stand van zaken maatregelen kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 29 juni 2021 welke is opgesteld naar aanleiding van het eindverslag 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, het eindrapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 'Klem tussen balie en beleid', het *eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 29362, nr. 290 en het *eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 29362, nr. 290

³⁰ Kamerbrief over acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels, brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 11 juli 2022

voorstellen voor aanpassing van de Awb die hiertoe kunnen leiden die in de brief worden genoemd zijn meer ruimte bij terugbetalingen, aanpassingen in de termijn en de verschoonbaarheid voor bezwaar en beroep, het kunnen herstellen van kennelijke fouten, het willen gebruiken van inzichten en het aanpassen van het evenredigheidsbeginsel, maar dit laatste moest al gebeuren omdat in navolging van het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel een besluit de indringende evenredigheidstoets moet doorstaan.³¹

2.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk ging ik op zoek naar een antwoord op de vraag: *“Waarom is de Awb opgezet vanuit het bestuurlijk perspectief?”* De Awb is de wet die de algemene regels bevat voor de verhouding tussen de overheid en de burgers. Een wet waarin veel algemene leerstukken bevat moeten worden moet hanteerbaar blijven. Specifieke regels opnemen, bijvoorbeeld over gevallen die lastig te voorzien zijn, is vanwege de hanteerbaarheid onwenselijk.

De Awb is dan ook vanuit systematische overwegingen opgesteld vanuit het bestuurlijk perspectief. De eenzijdige rechtshandeling staat centraal, het stroomlijnen van besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures loopt als rode draad door de Awb heen. De Awb moet zorgen voor rechtszekerheid en gelijkheid in het bestuursrecht. Via het idee van de wederkerige rechtsbetrekking tussen bestuur en burger moest voor het burgerperspectief worden gezorgd, maar er is gebleken dat dat begrip vaag en weinig richtinggevend is geweest. De wederkerige rechtsbetrekking wordt bij de interpretatie en toepassing van de Awb niet als houvast gebruikt.

Via geschreven en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur, jurisprudentie en het Unierecht dat het nationale recht een spiegel voorhoudt, is wel aandacht voor het burgerperspectief. Via beginselen en jurisprudentie kan er, wanneer wetgeving te hard uitpakt voor een burger, rekening worden gehouden met individuele omstandigheden in een concreet geval, maar uit het eindverslag ‘Ongekend onrecht’ blijkt dat dit niet altijd gebeurt en kunnen er ernstige gevolgen voor burgers ontstaan door overheidshandelen in zijn nadeel. De kabinetsreactie op dit eindverslag maakt duidelijk dat er, om te voorkomen dat dit nogmaals kan gebeuren, gehandeld moet gaan worden door de overheid. Het algemeen bestuursrecht moet voldoen aan de huidige eisen zodat het burgerperspectief voorop kan worden gesteld. Desondanks blijven significante voorgenomen wijzigingen van het kabinet om het burgerperspectief een duidelijke plaats te geven in de Awb uit.

³¹ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, zie paragraaf 2.2

3. Wat wordt er tegenwoordig van een dienende overheid verwacht

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is geschetst dat er in de rechtspraak een voorzichtige stap wordt gezet om in het bestuursrecht tot meer burgerperspectief te komen. Het wijzigen van de Awb om tot meer burgerperspectief te komen brengt het risico met zich mee dat het hele Awb systeem gaat wankelen. Een andere optie is om het handelen van het bestuur zo te normeren dat door een nieuwe visie op de dienende functie van de overheid het burgerperspectief in de bestuurspraktijk tot zijn recht komt.

Dat de overheid een dienende overheid is die er is om zijn burgers te dienen en aan hun individuele en/of gezamenlijke behoefte te voldoen, is volgens het evaluatierapport van de overheidsbrede beweging WaU een open deur. De dienende overheid is iets wat vanzelfsprekend is.³² Maar het niet tot zijn recht komen van de dienende functie van de overheid heeft tot de eerder geschetste problemen voor burgers geleid. Is de dienende functie van de overheid in vergetelheid geraakt of zijn de verwachtingen van de burger ten opzichte van de overheid veranderd en zou de dienende functie anders ingevuld moeten worden? In paragraaf 3.2 ga ik hierop in, waarbij ik beschrijf wat de dienende overheid inhoudt en hoe het beginsel van de dienende overheid concreet ingevuld wordt. In paragraaf 3.3 geef ik weer wat er tegenwoordig wordt verwacht van de dienende overheid en welke eisen hieruit voortvloeien voor wat betreft het optreden van de uitvoeringsorganisaties. Ik schets hierbij de hoofdlijnen van de overheidsvisie en handelingsperspectieven die ervoor moeten zorgen dat de dienende overheid in de bestuurspraktijk tot ontwikkeling komt.

3.2 Wat betekent en doet 'de dienende overheid'

De dienende overheid als abstract beginsel

De dienende overheid wordt gezien als een dragend beginsel van de rechtsstaat en wordt op vele manieren uitgelegd.³³ In 1989 werden door Scheltema vier beginselen geformuleerd waar de rechtsstaat op steunt en die normen geven aan het begrip rechtsstaat. Dit zijn het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het democratiebeginsel en het beginsel van de dienende overheid. De concrete eisen die aan de dienende overheid gesteld worden zijn volgens Scheltema: De dienende overheid heeft geen eigen belang, maar vertegenwoordigt de collectieve belangen van burgers, het handelen van de dienende overheid moet in ieder geval zijn gericht op het garanderen van een menswaardig bestaan voor iedere burger, de dienende overheid moet zorgvuldig en evenredig handelen, besluiten goed motiveren en tenslotte moet de dienende overheid haar werkzaamheden doelmatig en doeltreffend inrichten.³⁴

Schlössels geeft in 2004 aan dat het beginsel van de dienende overheid als zelfstandig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur zou kunnen functioneren. Hij brengt daartegenin dat dit beginsel

³² Eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 290

³³ R.J.N. Schlössels, 'Bestaat er nog een dienende overheid? Kritische opmerkingen vanuit het perspectief van de decentrale overheid', in: *de Gemeentestem* 2010, p 510-519

³⁴ M. Scheltema, De rechtsstaat, in: J.W.M. Engels e.a., *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle, 1989, p. 11-25

abstract is en preciezer inkadering is gewenst.³⁵ Er zijn twee wezenlijke uitgangspunten voor een dienende overheid. De eerste is dat de dienende overheid zich altijd aan het recht houdt en alleen die belangen behartigt die op basis van de wet of in ieder geval krachtens een voldoende democratische machtiging aan haar zijn opgedragen. Het tweede uitgangspunt is dat de dienende functie van de overheid vereist dat de overheid de aan haar opgedragen taak effectief realiseert. Publieke middelen moeten zo effectief mogelijk worden ingezet.³⁶ Ippel onderstreept in 2020 nog eens het belang van het beginsel van de dienende overheid. De fundamentele en rechtsstatelijke waarde die van het beginsel van de dienende overheid uitgaat kan normatieve sturing bieden. Ippel geeft aan dat het belangrijk is om de normatieve grondslag voor een meer responsief (waarover meer in paragraaf 3.3) bestuursrecht in het oog te houden. De norm is dat de overheid dienend moet zijn en daarom moet de overheid responsief zijn.³⁷ Uit de grondgedachte van de dienende overheid volgen dus verdere normen voor het handelen van het bestuur.

De dienende overheid als concreet beginsel

Uit het beginsel van de dienende overheid kunnen andere beginselen afgeleid worden die concreter zijn. Zoals het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Deze beginselen geven gedragsnormen voor het bestuur en kaderen de verhouding tussen bestuur en burger verder in.³⁸ Uiteindelijk krijgt de dienende functie vorm in de dagelijkse bestuurspraktijk. De dienende overheid komt tot uitdrukking in de menselijke maat, serieuze bejegening van de burger en daadkrachtige voorstellen voor de oplossing van problemen van de burger. De overheid moet op basis van haar bevoegdheden ernaar streven om het probleem van een burger integraal op te lossen, wat betekent dat er verder moet worden gekeken dan specifieke verantwoordelijkheden. Informatie moet goed en tijdig uitgewisseld worden, problemen moeten actief geanalyseerd worden en bureaucratische versnippering moet tegengegaan worden. Het beginsel van de dienende overheid zou dagelijks moeten worden gedragen door de bestuurscultuur.³⁹

Ten tijde van deze beschouwing over wat de dienende overheid zou moeten zijn, waren een viertal veranderingen in de relatie overheid-burger actueel: de overheid gaat steeds sturender te werk richting burger; de overheid is argwanender ten opzichte van de burger; de overheid neemt steeds meer afstand van de burger en de overheid neemt de gedaante van een systeem aan in plaats van een organisatie met herkenbare en kenbare ambtenaren.⁴⁰

³⁵ R.J.N. Schlössels, 'Dimensies van rechtsbeginselen. Enige observaties vanuit het bestuursrecht', in: R.J.N. Schlössels (e.a.), *In beginsel. Over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2004

³⁶ R.J.N. Schlössels, 'Bestaat er nog een dienende overheid? Kritische opmerkingen vanuit het perspectief van de decentrale overheid', in: *de Gemeentestem* 2010, nr. 102

³⁷ M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter', *NTB* 2018/63

³⁸ R.J.N. Schlössels, 'Dimensies van rechtsbeginselen. Enige observaties vanuit het bestuursrecht', in: R.J.N. Schlössels (e.a.), *In beginsel. Over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2004

³⁹ R.J.N. Schlössels, 'Bestaat er nog een dienende overheid? Kritische opmerkingen vanuit het perspectief van de decentrale overheid', in: *de Gemeentestem* 2010, nr. 102

⁴⁰ J.E.J. Prins, 'Technocratie en de toekomstagenda van de Nationale ombudsman', in: *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: BJu 2007

Uit de probleemanalyse in opdracht van Kabinet-Rutte III naar aanleiding van onder andere de toeslagenaffaire blijkt dat er vanaf 2010 tevens een aantal veranderingen heeft plaatsgevonden die beleid en uitvoering hebben beïnvloed: bezuinigingen hebben tot forse ingrepen in de uitvoering geleid; er is gesneden in de persoonlijke dienstverlening richting burgers; werkprocessen zijn gestandaardiseerd en geautomatiseerd en personeel is gereduceerd.⁴¹ Ondertussen is niet onopgemerkt gebleven dat de relatie tussen overheid en burger niet aan de behoefte van de burger voldoet doordat overheidsbureaucratie steeds complexer wordt, er door de overheid een groter beroep wordt gedaan op zelfredzaamheid van de burger en dat zelfredzaam vermogen van de burger door de overheid overschat is.⁴² Al deze omstandigheden hebben het in de praktijk brengen van de dienende functie van de overheid belemmerd.

Na de uitspraken van de bestuursrechter over de kinderopvangtoeslagen waarin wordt aangegeven dat het bestuur meer maatwerk zou moeten leveren zodat meer recht wordt gedaan aan de omstandigheden waarin de burger zich bevindt, is duidelijk geworden dat het herstellen van de dienende functie van de overheid prioriteit zou moeten hebben.⁴³ Deze nieuwe richting van de bestuursrechter moet worden opgevat als een signaal aan het bestuur dat de huidige bestuurspraktijk niet op orde is en het burgerperspectief uit het oog verloren is.⁴⁴

3.3 Waar moet de dienende overheid in de huidige tijdgeest aan voldoen

De abstracte benadering van het begrip 'dienende overheid' heeft er niet voor gezorgd dat het beginsel van de dienende overheid zich ontwikkeld heeft. De overheid heeft geprobeerd de aan haar opgedragen taak zo effectief mogelijk te realiseren, maar de balans is niet gevonden, het vertegenwoordigen van de belangen van de burgers samen met het zorgvuldig en evenredig handelen is uit het oog verloren.⁴⁵

De ambtenaren die dicht bij de burger staan zijn diegenen die de dienende overheidsfunctie in de praktijk tentoon moeten stellen. De ambtenaren moeten zorgen voor de serieuze bejegening van de burger en voor het tot uitdrukking laten komen van de menselijke maat. De rol van de ambtenaar, en dan niet alleen zijn rol als ambtelijk functionaris, maar vooral als mens, is bepalend voor in hoeverre de dienende functie tentoon wordt gesteld.⁴⁶ Wat wordt er van zo'n ambtenaar verwacht? Responsiviteit en maatwerk zijn termen die vaak genoemd worden.⁴⁷ Een responsief bestuur is een empathisch bestuur dat de mens centraal stelt en niet handelt vanuit het idee dat er één standaardburger bestaat.⁴⁸ Het responsieve bestuur moet de belevingswereld van burgers begrijpen,

⁴¹ Eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 290

⁴² M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter', *NTB* 2018/63

⁴³ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535, r.o. 8.14 en ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536, r.o. 5.13

⁴⁴ K. Giezeman en N. Jak, 'Bestuursrechtelijk maatwerk', *NJB* 2020/572

⁴⁵ M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter', *NTB* 2020/2

⁴⁶ S. Klaassen, 'De menselijke maat. Wat goed is, bepaalt de professional', *VNG Magazine* 2021, nr. 2

⁴⁷ Bijvoorbeeld in de VAR-preadviezen van Van den Berge, Vermaat, Lurks & Van Renssen en Van Heulekom-Verhage uit 2020 opgenomen in *Maatwerk in het bestuursrecht* (VAR-reeks 164), Den Haag: Boomjuridisch 2020; M. Scheltem, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24 en M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter', *NTB* 2018/63

⁴⁸ R.J.N. Schlössels, M.C.A. Hermans & M.H.W.C.M. Theunisse, 'Beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 2021/283

moet het belang van de burger dienen en moet rekening houden met welke invloed het handelen van het bestuur heeft op het leven van de burger.⁴⁹

De ambtenaar als vertegenwoordiger van de responsieve overheid

De ambtenaar die een besluit neemt moet dus maatwerk toepassen, wat betekent dat hij rekening moet houden met de omstandigheden van het geval en hoe het besluit in de praktijk uitwerkt. Met een voorbeeld van Scheltema over hoe responsiviteit in de praktijk gemist wordt wil ik illustreren welke uitdagingen er mijns inziens voor ambtenaren zijn om zich wel responsief op te kunnen stellen. Het voorbeeld betreft een wijziging in de wetgeving voor de berekening van de beslagvrije voet, welke gebruikt wordt als er door burgers schulden terugbetaald moeten worden. Deze oude wet was zo ingewikkeld dat in 80% van de gevallen de beslagvrije voet niet berekend kon worden. Gevolg was dat de beslagvrije voet bij die burgers niet werd toegepast en zij te weinig overhielden om van te leven. Op het moment dat de wet al door het parlement was aangenomen, gaf de Belastingdienst aan dat zij nog twee jaar nodig had om met de wet te kunnen werken. Gevolg was dat een groot aantal burgers nog twee jaar te weinig overhield om van te leven, omdat de gewoonte in de bestuurspraktijk is dat er niets veranderd aan de besluitvorming, want er is immers geen wet die uitgevoerd moet worden.⁵⁰ De enige oplossing waar de burger in de tussentijd naar mijn idee bij gebaat is, is dat er een echte ambtenaar (geen systeem) serieus naar zijn zaak kijkt. Die ambtenaar moet de ruimte hebben om maatwerk toe te passen. Die ambtenaar moet uit zijn patroon stappen en intrinsiek de noodzaak voelen om maatwerk toe te passen.

De ambtenaar moet zich dus niet alleen richten op wat het overheidssysteem van hem wil, hij moet investeren in wat de samenleving vraagt. Bestuursorganen hebben als taak om na te gaan of burgers in de knel komen door de manier waarop zij de wet uitvoeren.⁵¹ 'De tussentijd', de tijd waarin wetgeving nog niet is aangepast aan de behoeftes van de samenleving zal zich vaak voordoen, omdat wetgeven een langzaam proces is. Ook zullen in wetgeving nooit alle gevallen gevat kunnen worden, bij uitzonderlijke gevallen moet de ambtenaar dus zijn discretionaire bevoegdheid kunnen gebruiken. De twee belangrijkste uitdagingen om het responsief bestuur tot uitdrukking te laten komen zijn naar mijn idee dan ook dat de ambtenaar de ruimte heeft én de noodzaak voelt om maatwerk toe te passen.

Werk aan Uitvoering

Er is nog geen wetgeving tot stand gebracht die uitdrukking geeft aan de nieuwe weg die de overheid naar aanleiding van de probleemanalyse wil inslaan. De dienende, responsieve overheid wordt voornamelijk dus nog niet bereikt met een gezaghebbende wet als de Awb. Hoe wordt dan wel de cultuurverandering tot stand gebracht waarbij de ambtenaar bij het nemen van besluiten voor burgers ook intrinsiek de noodzaak voelt om maatwerk toe te passen. Hiermee bedoel ik dat de ambtenaar bewust is gemaakt van de urgentie van het toepassen van maatwerk om te voorkomen

⁴⁹ M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter', *NTB* 2020/2

⁵⁰ M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24

⁵¹ M. Scheltema, 'Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten. Bouwstenen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht', *Ars Aequi* 2021 0809

dat burgers in de knel komen vanwege de manier waarop de wet wordt uitgevoerd. In de uitvoeringsorganisaties moet het gebruiken van de discretionaire ruimte bij omstandigheden die daarom vragen zo gestimuleerd zijn dat de ambtenaar die een besluit voor de burger moet nemen daadwerkelijk de noodzaak voelt om in zo'n situatie maatwerk toe te passen. De ambtenaar moet zich bewust zijn van zijn dienende functie en maatschappelijke taak. Hij moet zich door de opstelling van de overheid in het algemeen en de organisatie waar hij werkzaam voor is in het bijzonder, aangespoord voelen om de menselijke maat tot uitdrukking te laten komen.

De overheid heeft stappen genomen om de overheidsdienstverlening te verbeteren. Na de rapporten waaruit is gebleken dat er door de overheid meer moet worden ingespeeld op de sociale noden en individuele omstandigheden van burgers om te voorkomen dat burgers onrecht wordt aangedaan, is er door het kabinet-Rutte III een onderzoek naar de problemen in de dienstverlening van de overheid uitgevoerd.⁵² Dit heeft geresulteerd in een overheidsbrede beweging WaU die een nieuwe overheidsvisie op gezamenlijke dienstverlening, waarbij de burger centraal wordt gesteld, heeft ontwikkelt.⁵³ Die visie is in eerste instantie geschreven voor het strategisch en tactisch management van de overheid, welke er voor moeten zorgen dat de handelingsperspectieven die vanuit de visie zijn opgemaakt in de praktijk tot uiting komen. De visie: dienstverlening (in de visie omschreven als de manier waarop interactie/contact tussen burgers en overheid werkt en/of is vormgegeven) moet worden ontworpen vanuit de behoefte van de burgers. Voor de burgers moet duidelijk zijn waar, bij welk loket, zij moeten zijn. Er moet integraal worden samengewerkt vanuit de één loket gedachte, er moet dus over de grenzen van organisaties heen gewerkt worden. Er moet worden gewerkt vanuit de bedoeling van de wetgeving en er moet maatwerk toegepast worden als de bedoeling uit het oog wordt verloren. Ambtenaren moeten hun discretionaire ruimte gebruiken om te voorkomen dat de menselijke maat in de knel komt. Met maatwerk kan er worden geanticipeerd op verschillen in het individu, er moet empathisch en responsief gehandeld worden en er moet van de structuur worden afgeweken als dat nodig is.⁵⁴

Vervolgens zijn er zes handelingsperspectieven beschreven, waarvan het handelingsperspectief over toekomstbestendige dienstverlening voornamelijk de uitvoeringsorganisaties raken. Over tien jaar moet er een deskundige, eerlijke en begripvolle overheid gerealiseerd zijn die open met de burger communiceert, helder aangeeft wat er verwacht mag worden en in staat is om snel antwoorden te geven. Doel is om de inzet van maatwerk te versterken door ruimte te maken in regelgeving en de beschikbare discretionaire ruimte beter te gebruiken. Kennis en ervaring over maatwerk moet onderling tussen uitvoeringsorganisaties uitgewisseld worden. De toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de overheid moet vergroot zijn, burgers moeten een beroep kunnen doen op

⁵² Het rapport 'Werk aan Uitvoering', het eindverslag 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en het eindrapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringorganisaties 'Klem tussen balie en beleid'

⁵³ *Eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 29362, nr. 290 en *Eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 29362, nr. 290

⁵⁴ *Eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 29362, nr. 290 en www.werkaanuitvoering.nl, Werk aan uitvoering, Visie op Dienstverlening,

persoonlijk contact met de overheid. Procedures moeten eenvoudiger zijn en er moet in begrijpelijke taal gecommuniceerd worden.⁵⁵

De visie en handelingsperspectieven uit de overheidsbrede beweging WaU moeten een regulerende werking hebben op de overheidsdienstverlening. Er worden veel concrete aanwijzingen gegeven over hoe de dienende functie ingekleurd moet worden, waarbij gestreefd wordt naar een responsief bestuur. Via het strategisch en tactisch management van de uitvoeringsorganisaties moet er voor gezorgd worden dat de standpunten over hoe er te werk moet worden gegaan de uitvoeringsorganisatie binnen komen, zodat er via concrete acties van ambtenaren responsief wordt gehandeld richting burgers. In hoofdstuk 5 zal ik toetsen in hoeverre deze nieuwe visie en handelingsperspectieven er voor gaan zorgen dat ambtenaren de duw in de goede richting krijgen en daardoor de noodzaak gaan voelen om zich responsief op te stellen en maatwerk toe gaan passen.

3.4 Tussenconclusie

De vraag: *“Wat zijn de kenmerken van de dienende functie van de overheid en kan door de wijze waarop het algemeen bestuursrecht is ingericht de dienende functie van de overheid tot zijn recht komen?”* stond centraal in dit hoofdstuk. Door het beginsel van de dienende overheid als abstract beginsel te zien is de dienende functie van de overheid onvoldoende tot ontwikkeling gekomen. De dienende functie van de overheid komt naar voren door concrete handelingen en zal in de praktijk tegenover de burger tentoon moeten worden gesteld. De afgelopen decennia heeft de overheid gehandeld vanuit de gedachte dat er één standaardburger bestaat die zelfredzaam is. Het overheidshandelen is zo efficiënt mogelijk ingericht en er is gesneden in de persoonlijke dienstverlening richting burgers. Deze omstandigheden hebben er voor gezorgd dat de dienende functie van de overheid in vergetelheid is geraakt met als gevolg dat burgers te vaak in de knel zijn geraakt door de manier waarop de wet is uitgevoerd.

In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat de Awb vanwege systematische overwegingen is opgesteld vanuit het bestuurlijk perspectief. Door dat voorbeeld dat de Awb geeft is het niet verwonderlijk dat ambtenaren die de wet moeten uitvoeren en besluiten moeten nemen voor burgers zich richten op wat het overheidssysteem van hen wil, terwijl ambtenaren vaak ook gebruik zouden kunnen maken van hun discretionaire ruimte om in afwijkende gevallen anders te beslissen. Beginselen kunnen helpen om met meer oog voor de burger besluiten te nemen, maar uit de analyse van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag bleek dat die in veel gevallen weggeredeneerd worden.

Om te voorkomen dat burgers opnieuw te kort wordt gedaan, wordt er gestreefd naar een responsieve overheid die maatwerk levert. Een responsief bestuur is een empathisch bestuur dat de mens centraal stelt en rekening houdt met de omstandigheden waarin de burger verkeert en hoe een besluit in de praktijk uitwerkt voor een burger. De ambtenaren van uitvoeringsorganisaties zijn diegenen die in de praktijk de menselijke maat tot uiting kunnen laten komen, omdat zij het besluit

⁵⁵ Eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 290 en www.werkaanuitvoering.nl, Werk aan uitvoering, Toekomstbestendige dienstverlening

voor de individuele burger nemen en zo het dichtsbij de burger staan. Via de overheidsbrede beweging WaU wordt geprobeerd om met een nieuwe overheidsvisie en handelingsperspectieven via het strategisch en tactisch management de ambtenaren van uitvoeringsorganisaties zo te bewegen dat zij de responsieve overheid, welke maatwerk levert, tot bloei laten komen.

4. Europa en het recht op een goed bestuur

4.1 Inleiding

De visie en handelingsperspectieven van de overheidsbrede beweging WaU zijn een middel om het gedrag van de medewerkers binnen de overheid te reguleren. Het is een document dat de verantwoordelijkheden van het bestuur tegenover burgers aangeeft. Als het draagvlak onder betrokken ambtenaren van overheidsorganisaties groot is kan de bereidheid tot naleving groter zijn. Deze visie en handelingsperspectieven zijn geen juridisch dwingend document. Burgers kunnen er geen beroep op doen bij de rechter, maar het voordeel van een visie en handelingsperspectieven is dat zij een stuk sneller tot stand kunnen worden gebracht dan wetgeving. In de Europese Unie wordt, om het algemeen bestuursrecht in de lidstaten te reguleren, al langere tijd aandacht besteed aan een Europese wet bestuursrecht. Er zijn in 2014 voorstellen geschreven om een Europese verordening voor bestuurlijke procedures van de EU tot stand te brengen. Deze voorstellen zijn nog geen geldend recht, maar kunnen al wel hun schaduw werpen op het Nederlands bestuursrecht.

In dit hoofdstuk zal ik uiteenzetten hoe de voorstellen voor een Europese wet bestuursrecht zich verhouden tot het Nederlands algemeen bestuursrecht. In paragraaf 4.2 schets ik hiervoor eerst welke ontwikkelingen in het Europees bestuursrecht hebben geleid tot de Ewb voorstellen en hoe deze ontwikkelingen het Nederlands bestuursrecht hebben beïnvloed en nog kunnen beïnvloeden. In de Ewb voorstellen staat het burgerperspectief centraal, dit heeft natuurlijk een reden. Wat is er op Europees niveau gebeurd waardoor er tot het inzicht is gekomen om in het bestuursrecht de burger centraal te stellen? In paragraaf 4.3 analyseer ik de problemen die zich hebben voorgedaan in het Europees bestuursrecht en ik omschrijf welke overeenkomsten er zijn met de Nederlandse probleemanalyse. Vervolgens geef ik in paragraaf 4.4 weer welke beginselen en subjectieve burgerrechten omschreven zijn in de Ewb voorstellen. Deze voorstellen zijn door de VAR-commissie Europeanisering (hierna: de VAR) gespiegeld aan het Nederlandse bestuursrecht. Zij hebben een analyse gemaakt over in hoeverre Nederland inspiratie zou moeten ontleen aan de Ewb voorstellen. In paragraaf 4.5 behandel ik de analyses van de VAR met betrekking tot de voorstellen die het burgerperspectief in het algemeen bestuursrecht beogen te vergroten.

4.2 *Good governance*, het grondrecht op behoorlijk bestuur

Op Europees niveau zijn normen vastgelegd waaraan een behoorlijk bestuur moet voldoen. In art. 41 van het Handvest van de grondrechten van de EU (hierna: het Handvest) is het recht op behoorlijk bestuur vastgelegd. Het recht op behoorlijk bestuur is dus een grondrecht. Dit artikel is gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie en dus niet tot de nationale bestuursorganen, maar het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de rechten die in dit artikel staan algemene beginselen van Unierecht zijn.⁵⁶ In lid 1 van dit artikel is de algemene norm van onpartijdigheid van het bestuur vastgelegd en in lid 2 staan aspecten over het verdedigingsbeginsel. Hierin is het recht om te worden gehoord en het recht op inzage in het dossier vastgelegd. Tevens staat hierin de motiveringsplicht voor het bestuur bij het nemen van een besluit. Ook bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is het beginsel van *good governance* ontwikkeld tot een zelfstandige norm, waardoor het

⁵⁶ HvJ EU 5 november 2014, C-166/13, ECLI:EU:C:2014:2336 (*Mukarubega*), punten 42-45; HvJ EU 11 december 2014, C-249/13, ECLI:EU:2014:2431 (*Boudjilida*), punten 30-34; HvJ EU 8 mei 2014, C-604/12, ECLI:EU:C:2014:302 (*H.N.*), punt 49

handelen van het bestuur tijdig moet zijn en op een geschikte, consistente en proportionele wijze plaats moet vinden.⁵⁷

Wanneer Unierecht wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld bij verordeningen, richtlijnen en besluiten van de Unie, of wanneer rechten uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in het geding zijn, moet het bestuur en de rechter de Europese normen betreffende behoorlijk/goed bestuur toepassen. Als secundaire EU-regels (indirect) worden toegepast of gehandhaafd vallen ze onder de bescherming van het Handvest. Dit gaat om vele nationale besluiten op uiteenlopende terreinen, zoals het fiscale recht, omgevingsrecht en het sociale zekerheidsrecht. Ook zijn lidstaten gebonden aan het Handvest als zij maatregelen nemen die het vrije verkeer of het Unieburgerschap beperken.⁵⁸ Hierdoor moeten de Europese normen wat betreft een behoorlijk/goed bestuur bij vele besluiten nageleefd worden. Dit geldt ook voor de normen uit de Ewb voorstellen wanneer zij geldend recht gaan worden.

Ewb voorstellen

De ontwikkeling van *good governance* is onder de aandacht gebleven in Europa. Op 15 januari 2013 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen waarin de Commissie werd verzocht om een voorstel voor een Europese verordening voor bestuurlijke procedures van de EU tot stand te brengen waarin negen algemene beginselen moesten worden gecodificeerd. Het gaat daarbij om door het Hof erkende Europese beginselen als het beginsel van legaliteit, non-discriminatie en gelijke behandeling, evenredigheid, legitieme verwachtingen en transparantie. Verder om niet door het Hof erkende Europese beginselen als het beginsel van efficiency en dienstbaarheid.⁵⁹ Dit voorstel voor een *Regulation on the Administrative Procedures of the European Union's institutions bodies, offices and agencies* van het Europees parlement is inmiddels gepubliceerd. Tevens is er een academisch initiatief met gedetailleerde gedragsregels voor het bestuur om deze beginselen te realiseren gepubliceerd, de *Model Rules on EU Administrative Law* van het academische *Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL)* (deze voorstellen samen zal ik hierna de Ewb voorstellen noemen). De Ewb voorstellen zijn, zoals verzocht door het Europees Parlement, geïnspireerd door de EU-beginselen welke in belangrijke mate zijn ontleend aan de beginselen van de lidstaten. Verder zijn de Ewb voorstellen gebaseerd op de rechtspraak van het Hof en op rechtsvergelijkende studie, zodat zij kunnen worden beschouwd als een Europese *best practice* voor het algemeen bestuursrecht.⁶⁰

De Ewb voorstellen zijn nog niet omarmd door de Europese Commissie en het is nog niet duidelijk of de voorstellen in de toekomst het Europese wetgevingsproces zullen bereiken.⁶¹ Cultuurverschillen tussen lidstaten vormen de grootste barrière om tot harmonisatie van het algemeen bestuursrecht in

⁵⁷ EHRM 15 september 2009, nr. 10373/05, ECLI:NL:XX:2009:BK4868 (*Moskal/Polen*) en D. Sanderink, 'Het principle of "good governance" in het bestuursrecht', *Trema* 2014

⁵⁸ R.J.G.M. Widdershoven, 'Naar een Europese harmonisatie van het nationale bestuursrecht', *NTB* 2014/33

⁵⁹ R.J.G.M. Widdershoven, 'Naar een Europese harmonisatie van het nationale bestuursrecht', *NTB* 2014/33

⁶⁰ Rapport van de Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde* (VAR-reeks 165), Den Haag: Boomjuridisch 2021

⁶¹ R. Ortlep & R.J.G.M. Widdershoven, 'Wie wenst en hoopt leeft al in de toekomst. Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde', *NTB* 2021/138

Europa over te gaan.⁶² Wanneer de Ewb voorstellen wel geldend recht zouden worden zullen de gecodificeerde beginselen uit de Ewb voorstellen alleen bindend zijn voor de besluitvorming door de instellingen van de Unie, maar door het Europees Parlement wordt spontane adoptie door de lidstaten uitdrukkelijk beoogd. Wat betekent dat er wordt geprobeerd om te bereiken dat codificatie door de lidstaten vrijwillig, uit eigen beweging plaatsvindt. Daarbij kan codificatie voor het Hof een reden zijn om een beginsel als efficiency en dienstbaarheid als algemeen rechtsbeginsel te erkennen. Deze beginselen zullen dan ook bindend zijn voor de lidstaten als zij Unierecht toepassen.⁶³

In de Ewb voorstellen staan aanbevelingen over verschillende onderwerpen waarin de Awb (bijna) niet voorziet, zoals de totstandkoming van regelgeving, het bewijsrecht in de bestuurlijke fase en de wijziging en intrekking van beschikkingen. De VAR heeft een rapport geschreven over in hoeverre het Nederlands algemeen bestuursrecht, en in het bijzonder de Awb, inspiratie zou moeten ontleenen aan de Ewb voorstellen op een aantal algemene bestuursrechtelijke terreinen.⁶⁴ Over elk terrein bevat het rapport een analyse waarin het Nederlandse bestuursrecht wordt gespiegeld aan de voorstellen voor een Europese Awb.⁶⁵ Mijn interesse gaat uit naar de analyse en aanbevelingen over de normen in de Ewb voorstellen die het burgerperspectief beogen te vergroten. In de Ewb voorstellen wordt uitgegaan van het perspectief van de burgers en hun interactie met de bestuurlijk-ambtelijke organisatie. Concepten als duidelijkheid, transparantie, dienstbaarheid en benaderbaarheid zijn leidend en worden uitgewerkt in subjectieve burgerrechten. Voordat ik in ga op deze subjectieve burgerrechten en de aanbevelingen van de VAR, wil ik eerst de totstandkoming van het vooropstellen van het burgerperspectief in Europa schetsen.

4.3 Waarom kiest Europa voor het burgerperspectief?

Zoals aangegeven heeft het Europees Parlement op 15 januari 2013 een resolutie aangenomen waarin de Commissie wordt verzocht om een voorstel voor een Europese verordening voor bestuurlijke procedures van de EU tot stand te brengen. Het doel van de verordening is om het recht op behoorlijk bestuur te waarborgen door middel van een open, efficiënt en onafhankelijk bestuur. De verordening moet de grondbeginselen van goed bestuur codificeren en de procedure regelen die het bestuur van de Unie moet volgen voor behandeling van individuele gevallen waarbij een natuurlijk persoon of rechtspersoon partij is.⁶⁶ De overwegingen die hieraan ten grondslag liggen zijn uitgewerkt in de resolutie⁶⁷: er is een dringend probleem in de Europese Unie, er is een gebrek aan vertrouwen van de burgers, hetgeen afbreuk kan doen aan de legitimatie van de Europese Unie; de

⁶² Rapport van de Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde* (VAR-reeks 165), Den Haag: Boomjuridisch 2021

⁶³ R.J.G.M. Widdershoven, 'Naar een Europese harmonisatie van het nationale bestuursrecht', *NTB* 2014/33

⁶⁴ Rapport van de Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde* (VAR-reeks 165), Den Haag: Boomjuridisch 2021

⁶⁵ I. van der Heijden, J. Heinrich en J. Bootsma, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht. Bestuursrecht in transitie: varen over woelige baren met algemene beginselen van behoorlijk bestuur als navigatiemiddelen', *NJB* 2021/2596

⁶⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2013 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het bestuursprocesrecht van de Europese Unie (2012/2024 (INL)), 2015/C 440/04, aanbeveling 1

⁶⁷ De overwegingen van het Europees Parlement zijn onder andere ontleend aan: de uitgebreide rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarin een aantal algemene bestuursrechtelijke beginselen wordt erkend die steun vinden in de grondwettelijke tradities van de lidstaten; verslagen en rapporten van de Europese Ombudsman; een bestuurlijke gedragscode voor het personeel van de Commissie bij de contacten met het publiek en een studie over de beginselen van goed bestuur in de lidstaten van de Europese Unie

burgers van de Unie mogen een hoge mate van transparantie, efficiëntie, vlotte behandeling en ontvankelijkheid van het bestuur van de Unie verwachten; de burger kan moeilijk inzicht krijgen in zijn bestuurlijke rechten doordat er geen samenhangend en alomvattend stelsel van gecodificeerd bestuursrecht is, de bestaande regels van de Unie inzake goed bestuur zijn her en der verspreid over tal van verschillende bronnen, namelijk in het primaire recht, in de rechtspraak van het Hof, in secundaire wetgeving, in softlaw en in verbintenissen die de Unie-instellingen eenzijdig zijn aangegaan; interne gedragscodes bij de verschillende instellingen hebben een beperkte werking, verschillen van elkaar en zijn juridisch niet bindend en invoering van het dienstbaarheidsbeginsel (wat wordt omschreven als dat het bestuur moet proberen de burger te begeleiden, te helpen en van dienst te zijn, te ondersteunen en vriendelijk en beleefd te bejegenen, en dus omslachtige en langdurige procedures moet vermijden, waardoor zowel de burger als de ambtenaar tijd en moeite bespaart) zou ertoe bij moeten dragen dat aan de legitieme verwachtingen van de burgers wordt voldaan en zowel de burgers als het bestuur het voordeel biedt van verbeterde dienstverlening en grotere efficiëntie.⁶⁸

De probleemanalyse op Europees niveau heeft veel raakvlakken met de Nederlandse probleemanalyse. Beide spreken over een gebrek aan vertrouwen van de burger. Voor de burger is het moeilijk om inzicht te krijgen in zijn rechten, overheidsbureaucratie wordt steeds complexer. Beide omschrijven rechten die de burger zou moeten hebben ten opzichte van het bestuur. Transparantie, efficiency en een dienend bestuur zijn hierin voornamelijk overlappend. In Europa wordt dit omschreven als het dienstbaarheidsbeginsel en in Nederland wordt dit omschreven als de dienende overheid die responsief moet zijn en maatwerk moet leveren. De concrete invulling van het dienstbaarheidsbeginsel en de dienende overheid heeft veel overeenkomsten: De burger van dienst zijn, hem serieus en vriendelijk bejegenen, hem ondersteunen, helpen en begeleiden door voorstellen voor oplossingen van problemen van de burger aan te dragen; bureaucratische versnippering tegen gaan en omslachtige en langdurige procedures vermijden door problemen van burgers integraal op te lossen en verder te kijken dan specifieke verantwoordelijkheden.

De Europese probleemanalyse heeft er voor gezorgd dat de Ewb voorstellen geschreven zijn vanuit de positie van de burger en de relatie van de burger met het bestuur. De Ewb voorstellen zijn gebaseerd op beginselen van Europees en internationaal bestuursrecht, in het bijzonder het beginsel op goed bestuur.⁶⁹ In de Ewb voorstellen staan subjectieve burgerrechten en het burgerperspectief centraal, terwijl in de Awb beginselen worden verwoord als bestuurlijke gedragsnormen en de inhoud vanuit bestuurlijk perspectief wordt vastgesteld.⁷⁰ De VAR heeft onderzoek gedaan naar en aanbevelingen gegeven over in hoeverre het Nederlands algemeen bestuursrecht, en in het bijzonder de Awb, inspiratie kan ontleen aan de Ewb voorstellen. Zij zet in haar rapport de Ewb voorstellen uiteen en geeft hierover aanbevelingen aan de Nederlandse wetgever, het bestuur en de rechter.

⁶⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2013 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het bestuursprocesrecht van de Europese Unie (2012/2024 (INL)), 2015/C 440/04, overweging A, B, C, E, L en M

⁶⁹ Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2013 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het bestuursprocesrecht van de Europese Unie (2012/2024 (INL)), 2015/C 440/04

⁷⁰ R. Ortley & R.J.G.M. Widdershoven, *Wie wenst en hoopt leeft al in de toekomst. Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde*, NTB 2021/138

4.4 De beginselen uit de Ewb voorstellen

In de considerans bij het Ewb voorstel van het Europees Parlement wordt overwogen dat burgers een hoog niveau van transparantie, efficiëntie, snelle uitvoering en responsiviteit mogen verwachten. Burgers moeten goed worden geïnformeerd en onnodige formalisering moet worden voorkomen. Het bestuur moet effectief en doelmatig handelen, hieraan zijn eisen van tijdigheid en responsiviteit verbonden. Een responsief bestuur welke snel, en in ieder geval tijdig, beslissingen neemt dient het belang van de burger en bevordert dus, vanuit Europees oogpunt, de effectiviteit en doelmatigheid.⁷¹

Via het recht op goed bestuur worden nadere burgerrechten uitgewerkt. Er wordt een open, doeltreffend en onafhankelijk ambtenarenapparaat en een gepaste handhaving van het recht op goed bestuur beoogd. Als middel hiervoor zou een zaaksambtenaar aangesteld moeten worden aangezien aanvragen worden behandeld door ambtenaren en niet door organen.⁷² Die ambtenaar moet een grote rol spelen bij het waarborgen van verschillende subjectieve burgerrechten, zoals de wijze waarop het hoorrecht van de burger ingevuld moet worden. In de Ewb voorstellen heeft de burger het recht om kennis te nemen van de kernelementen van de voorgenomen beslissing en dient hij te weten te komen wat de belangrijkste argumenten voor de voorgenomen beslissing zijn. Hij dient voldoende tijd te krijgen om hierop te kunnen reageren waarbij rekening gehouden moet worden met de aard van de betrokken regelgeving en de zwaarte van de belangen van de betrokkene. Ook speelt de zaaksambtenaar een rol bij het recht op inzage. In de Ewb voorstellen wordt bepaald dat iedere partij (ook in de primaire fase) recht heeft op inzage in zijn dossier, vervolgens worden er specifieke regels gegeven voor de uitoefening van dit recht.⁷³

4.5 Aanbevelingen van de VAR

De VAR geeft in haar rapport aanbevelingen voor verbetering van het algemeen bestuursrecht en met name de Awb.

De VAR adviseert om een zaaksambtenaar aan te stellen en het burgerperspectief een veel duidelijkere plaats te geven in de Awb. De zaaksambtenaar moet verantwoordelijkheid dragen voor de inhoud van het dossier en moet een persoonlijk aanspreekpunt voor de burger zijn, bijstand verlenen indien dit noodzakelijk is en de voortgang en naleving van procedurele rechten bewaken. De zaaksambtenaar die bovenstaande rechten van de burger waarborgt past volgens de VAR bij de aanbevelingen over een dienstbaar bestuur en draagt bij aan de versterking van het vertrouwen tussen de burger en het bestuur. Om de dienstbare overheid verder te versterken zou in hoofdstuk 2 van de Awb moeten worden bepaald dat het bestuur aanvragen niet onnodig formeel behandelt en administratieve lasten beperkt. De VAR beveelt verder aan om hoofdstuk 2 van de Awb normatief te versterken. De algemene rechten van burgers in relatie tot het bestuur moeten hier een plaats krijgen. Hierbij denken zij aan de erkenning van het recht op een integer en transparant bestuur, een

⁷¹ Rapport van de Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde* (VAR-reeks 165), Den Haag: Boomjuridisch 2021

⁷² Rapport van de Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde* (VAR-reeks 165), Den Haag: Boomjuridisch 2021

⁷³ Rapport van de Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde* (VAR-reeks 165), Den Haag: Boomjuridisch 2021

recht op een participatief en responsief bestuur, een recht op een dienstbaar bestuur en een recht op een begrijpelijk en benaderbaar bestuur.

Volgens de VAR is het de vraag of in de Awb – gelet op de tijdgeest – wel voldoende de beginselmatige uitgewerkte conceptuele noties met betrekking tot de relatie bestuur–burger een plaats hebben gekregen. De Awb kent geen specifieke bepalingen die de beginselen van behoorlijk bestuur expliciet formuleren in termen van subjectieve rechten. Het wettelijk duiden van rechten heeft volgens de VAR vanuit het perspectief van de burger minimaal een (conceptuele) meerwaarde voor de rechtspositie van de burger.⁷⁴

Stand van zaken

In paragraaf 2.4 heb ik aangegeven dat het kabinet een wetsvoorstel in consultatie wilde geven waarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beter geborgd zijn, ruimte voor maatwerk wordt vergroot en het burgerperspectief in de dienstverlening voorop wordt gesteld. Uiteindelijk is de voorgenomen aanpassing van het evenredigheidsbeginsel het grootste gebaar.

De Europese Commissie is ook nog niet onder de indruk van de doortastendheid van het kabinet. In het Staat van de Rechtsstaat-rapport Nederland roept zij op om snel lessen uit de toeslagenaffaire te halen om herhaling van discriminerende praktijken te voorkomen.⁷⁵ Nederland probeert ondertussen wel de dienende, responsieve overheid tot uiting te laten komen door middel van de nieuwe overheidsvisie en handelingsperspectieven. Vanuit Europa wordt dat blijkbaar niet gezien. Wellicht omdat dit geen juridisch dwingend document is en daardoor weinig aanzien geniet. Ik vraag mij af of dit ook geldt voor ambtenaren, zullen zij een visie en handelingsperspectieven wel voldoende serieus nemen, gaan ze daardoor de noodzaak voelen om de dienende, responsieve overheid via hun handelingen tot recht te laten komen? In het volgende en laatste hoofdstuk ga ik hierop in.

4.6 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk moest een antwoord worden gegeven op de vraag “*Hoe verhouden de Ewb voorstellen zich tot het Nederlands algemeen bestuursrecht?*” Het beginsel van goed bestuur is een Europees grondrecht en werkt door in het Nederlands bestuursrecht. Wanneer Unierecht wordt uitgevoerd moet het bestuur en de rechter de Europese normen betreffende behoorlijk/goed bestuur toepassen. Hierdoor moeten bij besluiten op vele terreinen, zoals het fiscale recht, omgevingsrecht en het sociale zekerheidsrecht de Europese normen met betrekking tot motivering, horen, onpartijdigheid, geschiktheid, evenredigheid, tijdigheid en proportionaliteit nageleefd worden. In 2014 zijn voorstellen voor een Europese wet bestuursrecht gepubliceerd. Deze Ewb voorstellen zijn geïnspireerd door de EU-beginselen welke in belangrijke mate zijn ontleend aan de beginselen van de lidstaten. Verder zijn de Ewb voorstellen gebaseerd op de rechtspraak van het Hof en op rechtsvergelijkende studie, zodat zij kunnen worden beschouwd als een Europese *best practice* voor het algemeen bestuursrecht. De Ewb voorstellen zijn nog geen geldend recht, maar het Europees Parlement wil proberen te bereiken dat codificatie door de lidstaten uit eigen beweging plaatsvindt.

⁷⁴ Rapport van de Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde* (VAR-reeks 165), Den Haag: Boomjuridisch 2021

⁷⁵ M. Peepkorn, ‘*Europese Commissie: Nederland moet snel lessen trekken uit toeslagenaffaire*’, Volkskrant 13 juli 2022

In de Ewb voorstellen staat het burgerperspectief voorop. Hiervoor is gekozen nadat uit de Europese probleemanalyse bleek dat het vertrouwen van de burger in het Europees bestuursrecht te laag was. De dienstverlening richting burgers schoot tekort, het bestuur moet de burger beter begeleiden, helpen en van dienst zijn. Het bestuur moet de burger ondersteunen en vriendelijk en beleefd bejegenen. Omslachtige en langdurige procedures moeten vermeden worden. Deze maatregelen besparen uiteindelijk zowel de burger als de ambtenaar tijd en moeite en bevordert de efficiency. De raakvlakken met de Nederlandse probleemanalyse en de gedachten over de dienende, responsieve overheid zijn groot. Toch is het contrast tussen de Ewb voorstellen en de Awb ook groot. De Ewb voorstellen richten zich onder andere op codificatie van algemene beginselen waarin subjectieve burgerrechten worden beschreven welke veelal invulling krijgen door het aanstellen van een zaaksambtenaar die verantwoordelijk is om die subjectieve burgerrechten tot uiting te laten komen, terwijl in de Awb beginselen worden verwoord als bestuurlijke gedragsnormen en de inhoud vanuit bestuurlijk perspectief wordt vastgesteld.

De VAR adviseert de Nederlandse wetgever om het burgerperspectief een veel duidelijkere plaats te geven in de Awb en de zaaksambtenaar aan te stellen. Het recht op een integer en transparant bestuur, een participatief en responsief bestuur, een dienstbaar bestuur en een begrijpelijk en benaderbaar bestuur moet volgens hen erkend worden. Volgens de VAR krijgt de rechtspositie van de burger meerwaarde indien zijn rechten wettelijk gededuid worden.

5. Cultuurverandering door een niet juridisch bindend middel

5.1 Inleiding

Er zijn veel overeenkomsten tussen de Europese en Nederlandse probleemanalyse over het gebrek aan vertrouwen in de overheid. Beide willen de problemen oplossen door de dienende, responsieve overheid tot uiting te laten komen. Dit moet bewerkstelligd worden door de ambtenaar die hier concreet invulling aan moet gaan geven. De ambtenaren moeten zorgen voor de serieuze bejegening van de burger en voor het tot uitdrukking laten komen van de menselijke maat. Europa probeert dit te bewerkstelligen via de Ewb voorstellen en Nederland doet dit enigszins in de rechtspraak en met een nieuwe overheidsvisie en handelingsperspectieven uit WaU. De VAR adviseert om de subjectieve burgerrechten wettelijk te duiden. Uit de brief van de minister van 11 juli 2022, waarin de voorgenomen acties van het kabinet tot het bevorderen van de menselijke maat in wetten en regels staat beschreven, blijkt dat dat advies nog niet overgenomen is. De minister is voornemens om voornamelijk de WaU te gebruiken om hiermee de cultuurverandering tot stand te brengen waarbij de dienende, responsieve overheid tot uiting komt. Is dat haalbaar? Deze vraag zal in hoofdstuk 5 worden beantwoord. In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt tussen hoe reëel het is om te verwachten dat de dienende, responsieve overheid via een niet juridisch bindend middel (WaU) en via een formele wet (de Awb) tot bloei komt. In paragraaf 5.2 vergelijk ik hiervoor het traject 'Passend contact met de overheid' (PCMO) met WaU. Vervolgens beoordeel ik in paragraaf 5.3 wat de meest effectieve manier is om te bereiken dat de dienende, responsieve overheid tot uiting komt en in paragraaf 5.4 wordt besproken in hoeverre de VAR adviezen hiertoe bij kunnen dragen.

5.2 Onderzoek naar een niet juridisch bindend middel

De minister uit in zijn brief van 11 juli 2022 zijn zorgen over maatwerk in relatie tot het gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel.⁷⁶ In paragraaf 2.2 heb ik aangegeven dat bij de totstandkoming van de Awb vier doelstellingen zijn geformuleerd. Eén van die doelstellingen is dat de Awb moet leiden tot meer rechtseenheid en systematisering in het bestuursrecht. Rechtszekerheid en gelijkheid vormden de kernwaarden bij de totstandkoming en ontwikkeling van de Awb.⁷⁷ De niet significante wijzigingsvoorstellen voor de Awb hebben daar waarschijnlijk mee te maken. De Awb systematiek moet niet onderuit gehaald worden. De Awb is een ingenieus bouwwerk dat wel moet blijven voortbestaan. Met het oog op de specifieke doelstellingen van de Awb is het de vraag of wijzigingen en aanvullingen niet met de grootste zorgvuldigheid en terughoudendheid moeten worden doorgevoerd.⁷⁸ In de brief wordt aangegeven dat de menselijke maat bevorderd wordt via ambtelijk vakmanschap. Dit moet voornamelijk bereikt worden via WaU. Gelet op de systematische functie van de Awb zou het goed zijn als dit via WaU lukt.

Om te kunnen beoordelen of het reëel is om te verwachten dat de dienende, responsieve overheid via een niet juridisch bindend middel tot bloei komt, kies ik er voor om met het rapport over de

⁷⁶ Kamerbrief over acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels, brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 11 juli 2022

⁷⁷ R.J.N. Schlössels, H. Peters, W. den Ouden, B. Marseille & T. Barkhuysen, '25 jaar Algemene wet bestuursrecht. Verschillende generaties over een jarige wet', *NTB* 2019/11

⁷⁸ R.J.N. Schlössels, 'Elefantiasis en de Awb. Een alsmaar uitdijende wet en alomtegenwoordige beleidsrakers..' in: *De staat van wetgeving, opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer: Kluwer 2009

pioniers van het overheidstraject 'Passend contact met de overheid'(PCMO)⁷⁹, welke in 2010 is gepubliceerd, te voorzien of het tot uiting komen van de dienende overheid via de visie en handelingsperspectieven uit de overheidsbrede beweging WaU haalbaar is.

PCMO is een traject welke veel overeenkomsten heeft met WaU. Dit traject is vanuit de overheid opgezet omdat de burger het vertrouwen in de overheid dreigde kwijt te raken en er onvrede was over de vorm en wijze van communicatie en bejegening en het gebrek aan contact bij de totstandkoming van besluiten voor de individuele burger door de overheid. Ook dit traject is een niet juridisch bindend middel om gedragsverandering bij ambtenaren te bewerkstelligen.

Bij dit traject zijn, net als bij WaU, vanaf de start een aantal overheidsorganisaties betrokken die uiting moeten geven aan de doelstellingen binnen het traject. De grondgedachtes zijn hetzelfde: er moet vanuit de behoeftes van de burger gehandeld worden. Het doel van PCMO is dat een ambtenaar gestimuleerd wordt om in geval van een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaarschrift, snel en persoonlijk contact op te nemen met de burger vanuit een open, geïnteresseerde en oplossingsgerichte houding. De ambtenaar moet, waar mogelijk, samen met de burger zoeken naar een oplossing binnen de kaders van de wet. In 2010 is er door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek gedaan naar de behaalde doelstellingen van het traject door de overheidsorganisaties die zich vanaf de start hebben ingezet voor het traject. Daaruit blijkt dat burger en ambtenaar positief zijn wanneer er persoonlijk contact is geweest. Dit bevordert de begrijpelijkheid van beslissingen en zorgt voor een correcte, vlotte behandeling van vragen en problemen. Dit werkt conflictoplossend, versterkt het vertrouwen in de overheid en is efficiënt. In het rapport worden aanbevelingen voor het verdere verloop gedaan aan de overheid waaronder: proactief en oplossingsgericht conflictmanagement van bestuursorganen moet worden gestimuleerd; er moeten competentieprofielen voor ambtenaren ontwikkeld worden waarin communicatieve vaardigheden en oplossingsgerichtheid centraal staan en er moet worden gezorgd voor landelijke coördinatie van initiatieven zodat de visie op proactief en oplossingsgericht handelen gezamenlijk verder ontwikkeld wordt en kennis, ervaring en *best practices* gedeeld worden.⁸⁰

Het wiel voor hoe een dienende, responsieve overheid ingekleurd zou moeten worden is dus al eens uitgevonden met PCMO. Eigenaardig is dat juist vanaf publicatie van dit rapport ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die beleid en uitvoering hebben beïnvloed. Bezuinigingen hebben tot forse ingrepen in de uitvoering geleid. Er is gesneden in de persoonlijke dienstverlening richting burgers, werkprocessen zijn gestandaardiseerd en geautomatiseerd en personeel is gereduceerd.⁸¹ In paragraaf 3.2 heb ik reeds omschreven dat dit er toe heeft geleid dat overheidsbureaucratie steeds complexer is geworden, er geen recht wordt gedaan aan de omstandigheden waarin de burger zich bevindt en de relatie tussen overheid en burger verslechterd is waardoor uiteindelijk problemen voor de burger door de overheid veroorzaakt zijn waarvan de kinderopvangtoeslagaffaire de bekendste is. Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen kunnen er dus voor zorgen dat een overheidsvisie snel uit het oog wordt verloren en er niet meer naar gehandeld wordt. PCMO is al die tijd wel blijven

⁷⁹ Het traject 'Passend contact met de overheid' werd in 2010 nog het traject 'Prettig contact met de overheid' genoemd. Voor de consistentie en herkenbaarheid refereer ik naar het traject 'Passend contact met de overheid' (afgekort PCMO)

⁸⁰ Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden resultaten, analyses en aanbevelingen, Prettig contact met de overheid 2, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010

⁸¹ Eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 290

bestaan, maar de ontwikkelingen vanaf 2010 laten zien dat het beoogde burger- en oplossingsgericht handelen niet is waargemaakt. De geschetste problemen die na 2010 zijn ontstaan tonen aan dat ambtenaren niet de ruimte en noodzaak hebben gevoeld om maatwerk toe te passen.

5.3 Het belang van (het codificeren van) beginselen voor verandering

De vraag is vervolgens of door het wijzigen van de Awb de dienende, responsieve overheid wel tot uiting komt. Aanpassingen in de Awb moeten veerkrachtig zijn, ze moeten maatschappelijke veranderingen kunnen doorstaan. Beginselen zijn voldoende flexibel om toe te passen in individuele gevallen en kunnen meebewegen als ideeën en behoeften in de samenleving veranderen.⁸² In hoofdstuk 2.3 heb ik geschetst dat door het op een moderne manier interpreteren van het evenredigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel er door de bestuursrechter een voorzichtige stap wordt gezet richting meer burgerperspectief. De rechter kan nieuwe beginselen erkennen en in zijn overwegingen betrekken.⁸³ De erkenning van het burgerperspectief kan dus in de rechtspraak tot ontwikkeling komen. Voor de rechtswerking maakt het geen verschil of erkenning van het burgerperspectief door inbedding in de rechtscultuur of codificatie van beginselen in de Awb plaatsvindt.⁸⁴ Een te starre codificatie van beginselen kan de verdere ontwikkeling van beginselen bevriezen.⁸⁵ Vaste jurisprudentie kan aangepast worden, zoals uiteindelijk is gebeurd bij de kinderopvangtoeslag.⁸⁶ De bestuursrechter zou door recht te spreken op basis van een realistisch burgerbeeld relatief snel (sneller dan de wetgever) een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van het burgerperspectief.⁸⁷ Daarentegen bevindt de rechterlijke fase zich helemaal aan het einde van het proces en slechts een miniem aantal burgers begrijpt nog wat er in de uitspraken van rechters allemaal overwogen wordt en hoe zij dit op hun eigen situatie kunnen toepassen.⁸⁸ En wanneer besluit de (ambtenaar van de) uitvoeringsinstelling dat er duidelijk een nieuwe jurisprudentielijn is en wordt hiernaar naar gehandeld?

Rechtszekerheid, voorspelbaarheid en consistentie zijn belangrijke basiswaarden van de rechtsstaat. Men moet weten aan welke eisen bestuurshandelen moet voldoen.⁸⁹ Aan het begin van het proces zijn begrijpelijke, kenbare beginselen mijns inziens een must voor de burger en ook voor de ambtenaar. De ambtenaren kunnen hun handelen er op afstemmen en het geeft rechtszekerheid aan de burger. Daarnaast is het de wetgever die democratisch verkozen is en daardoor meer gelegitimeerd is om zo'n richtinggevende rol te vervullen dan de rechter.⁹⁰ De wetgever heeft de verantwoordelijkheid om via beginselen sturing te geven aan rechtsvorming in het bestuursrecht. De

⁸² M. Ippel, *De ontwikkeling van beginselen van goed bestuur in het Europees bestuursrecht*, NTB 2021/142

⁸³ J.H. Gerards, 'Meer rechtsbeginselen in de Awb? Gezichtspunten voor toekomstige codificatie', in: T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010

⁸⁴ R.J.N. Schlössels, 'Rechtsbeginselen en de Algemene wet bestuursrecht: tevreden met een codificatie 'light'?', in: *JBLPlus* 2012

⁸⁵ R.J.N. Schlössels, 'Rechtsbeginselen en de Algemene wet bestuursrecht: tevreden met een codificatie 'light'?', in: *JBLPlus* 2012

⁸⁶ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3601 en ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535

⁸⁷ L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht!' in: *NTB* 2020/2

⁸⁸ Het Europees referentiekader talen heeft onderscheid gemaakt tussen zes niveaus van taalbeheersing. Specialistische teksten zoals een rechterlijke uitspraak wordt ingeschat op het hoogste niveau, niveau C1 of C2. Slechts 10% van de Nederlandse bevolking beheerst taalniveau C1 en 5% beheerst taalniveau C2

⁸⁹ J.H. Gerards, 'Meer rechtsbeginselen in de Awb? Gezichtspunten voor toekomstige codificatie', in: T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010

⁹⁰ J.H. Gerards, 'Meer rechtsbeginselen in de Awb? Gezichtspunten voor toekomstige codificatie', in: T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010

wetgever moet beginselen moderniseren, codificeren en waar nodig, aanpassen aan het recht van de Europese Unie.⁹¹

Beginselen zijn van groot belang voor het realiseren van een responsief bestuursrecht. Hiermee wordt vertaald welke waarden in het bestuursrecht gelden en zo kan richting worden gegeven aan overheidshandelen.⁹² De dienende, responsieve overheid kan tot stand komen als de burger ziet dat de beginselen doorwerken in al zijn contacten met de overheid. Dat moet op een dermate zichtbare manier gebeuren, zodat het de burger ook duidelijk wordt dat dit gebeurt.⁹³ Beginselen zouden makkelijk herkenbaar moeten zijn, bijvoorbeeld door ze in de Awb te voorzien van een titel 'Beginselen van behoorlijk bestuur'.⁹⁴

Onderzoek naar het wijzigen van formele wetten

Het wijzigen van de Awb met beginselen kan het vertrouwen van de burger in de overheid versterken. Dit gebeurt alleen als de beginselen die in de Awb gecodificeerd worden ook daadwerkelijk nageleefd worden. Op de ambtenaar rust de wettelijke verplichting om de subjectieve burgerrechten die via beginselen vertolkt worden, na te leven. Om te beoordelen of de dienende, responsieve overheid tot uiting kan komen door het opnemen van beginselen in de Awb, moet worden bekeken of het gedrag van de ambtenaar met die beginselen in de gewenste richting kan worden gestuurd. De resultaten van een onderzoek naar afgeronde wetsevaluaties van Nederlandse wetten in formele zin schijnen hier licht op.

In 2008 is onderzocht in hoeverre wetten hun werk doen en of het doel van de wet bereikt wordt, waarbij ook gemeten is in hoeverre doelstellingen zijn bereikt als er bij de groep die de wet moet naleven een attitude- en gedragsverandering moet plaatsvinden. Uit het onderzoek blijkt dat het bereiken van het doel het hoogst is wanneer uitsluitend uitvoerende instellingen normadressaat zijn. Zij ervaren begrippen in wetteksten vaak als helder, bij hen vinden veel implementatieactiviteiten plaats en de wet fungeert voor hen als breekijzer of hefboom voor verandering. Verder blijkt uit het onderzoek dat flexibiliteit in wetgeving ingebouwd moet worden om de doelen van een wet te kunnen bereiken. Rechters moeten kunnen beslissen hoe wetten onder gewijzigde omstandigheden geïnterpreteerd moeten worden. Om knelpunten te voorkomen moet onduidelijkheid van de met de wet beoogde rolverdeling of taakafbakening tussen uitvoerende instellingen worden vermeden.⁹⁵

5.4 De VAR adviezen als middel voor cultuurverandering

De Awb zou dus een breekijzer voor de cultuurverandering kunnen zijn, waardoor ambtenaren de ruimte en noodzaak voelen om zich responsief op te stellen en maatwerk toe gaan passen als de individuele situatie daarom vraagt. De VAR adviseert om hoofdstuk 2 van de Awb normatief te versterken. Zij denken aan de erkenning van het recht op een integer en transparant bestuur, een

⁹¹ R.J.N. Schlössels, 'Rechtsbeginselen en de Algemene wet bestuursrecht: tevreden met een codificatie 'light'?', in: *JBLPlus* 2012

⁹² M. Ippel, *De ontwikkeling van beginselen van goed bestuur in het Europees bestuursrecht*, NTB 2021/142

⁹³ M. Scheltema, *De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief*, NTB 2019/24

⁹⁴ R.J.N. Schlössels, 'Rechtsbeginselen en de Algemene wet bestuursrecht: tevreden met een codificatie 'light'?', in: *JBLPlus* 2012

⁹⁵ C.M. Klein Haarhuis & E. Niemeijer, *Wet en werkelijkheid*, Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers 2008

recht op een participatief en responsief bestuur, een recht op een dienstbaar bestuur en een recht op een begrijpelijk en benaderbaar bestuur. Het omzetten van deze normen naar beginselen die in de Awb gecodificeerd zijn zorgt voor flexibiliteit in de Awb wat er voor kan zorgen dat het doel, de visie van de overheid, behaald wordt. Het aanstellen van een zaaksambtenaar kan onduidelijkheden van beoogde rolverdelingen voorkomen en het beperken van administratieve lasten bevordert de slagingskans van de doelen van de wet. Voor zover lijken de aanbevelingen van de VAR over de Ewb voorstellen een goede manier om de nieuwe overheidsvisie over een dienende, responsieve overheid te kunnen effectueren. Echter moet niet uit het oog verloren worden dat vanwege de systematiek van de Awb wijzigingen met zorgvuldigheid en terughoudendheid moeten worden aangebracht. In mijn conclusie neem ik mijn bevindingen over de Ewb voorstellen in relatie tot de doelstellingen en functie van Awb onder de loep en beoordeel ik of de Ewb voorstellen als inspirator voor de Awb moeten dienen om de dienende overheid tot ontwikkeling te laten komen.

5.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag "Kan de dienende, responsieve overheid bereikt worden door voornamelijk gericht te zijn op de visie en handelingsperspectieven uit de WaU?" Via de bevindingen uit PCMO, een ander niet juridisch middel dat als doel had om het burgerperspectief in het bestuursrecht te vergroten, is duidelijk dat het niet reëel is om te verwachten dat enkel via de WaU de cultuurverandering plaatsvindt waardoor de dienende, responsieve overheid tot uiting komt. Nieuwe werkelijkheden zoals maatschappelijke en politieke veranderingen kunnen er voor zorgen dat een visie niet meer nageleefd wordt.

Beginselen zijn wel voldoende flexibel om mee te bewegen met maatschappelijke veranderingen. Met beginselen kan worden vertaald welke waarden in het bestuursrecht gelden. De bestuursrechter kan een nieuw licht werpen op oude beginselen, zo kan via de oude beginselen de erkenning van het burgerperspectief tot ontwikkeling komen en voorkom je dat door een te starre codificatie de verdere ontwikkeling stagneert. Ondanks dat moet niet uit het oog verloren worden dat er gestreefd wordt naar een overheid die begrijpelijk en duidelijk is en rechtszekerheid biedt. De rechtelijke fase bevindt zich aan het einde van het proces en rechterlijke overwegingen zullen lang niet altijd eenvoudig zijn voor burgers. Het is de taak van de wetgever om via kenbare beginselen sturing te geven aan rechtsvorming in het bestuursrecht. Het wijzigen van de Awb met moderne beginselen zou een cultuurverandering in gang kunnen brengen waarbij ambtenaren zich geroepen voelen het burgerperspectief voorop te stellen. Uit onderzoek blijkt dat bij wijziging van formele wetten de grootste kans is dat het doel van een wet daadwerkelijk bereikt wordt wanneer uitvoeringsinstellingen normadressaat zijn van de gewijzigde wet. Voorwaarde is dan dat de wet voldoende flexibel is. De adviezen van de VAR lijken hieraan te kunnen voldoen, zij kunnen worden omgezet naar beginselen.

6. Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusie

Terug naar de hoofdvraag: *“Moet de wijze waarop het algemeen bestuursrecht in de Algemene wet bestuursrecht geregeld is met behulp van de Ewb voorstellen gewijzigd worden om de dienende functie van de overheid tot bloei te laten komen, of zorgt de nieuwe overheidsvisie uit ‘Werk aan Uitvoering’ hier voldoende voor.”*

De Awb is een technische, complexe wet met haar gelaagdheid, schakelbepalingen en facultatieve regelingen. Rechtszekerheid en gelijkheid vormden de kernwaarden bij de totstandkoming en ontwikkeling van de Awb. Wijzigingen en aanvullingen moeten met de grootste zorgvuldigheid en terughoudendheid worden doorgevoerd om te voorkomen dat de systematiek van de Awb ondermijnd wordt. Ondanks dat is ook één van de doelstellingen van de Awb dat rechtsregels, welke tot het algemeen deel worden gerekend en reeds zijn uitgekristalliseerd in de rechtspraak, gecodificeerd moeten worden in de Awb. De nieuwe overheidsvisie beoogt het burgerperspectief een veel prominentere plaats te geven in het bestuursrecht. Rechters maken voorzichtige stappen door in hun uitspraken meer rekening te houden met het burgerperspectief, maar van codificatie in de Awb is nog geen sprake.

Via de overheidsbrede beweging WaU wordt de dienende, responsieve overheid die het burgerperspectief voorop stelt nagestreefd. Met de nieuwe overheidsvisie en handelingsperspectieven wordt geprobeerd om het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen en de overheidsdienstverlening zo te reguleren dat via concrete handelingen van ambtenaren van uitvoeringsorganisaties de dienende responsieve overheid, welke maatwerk levert, tot ontwikkeling komt. Ambtenaren moeten via het strategisch en tactisch management van de uitvoeringsorganisaties zo bewogen worden dat zij de cultuuromslag maken en niet meer handelen met het wetssysteem vooropgesteld, maar handelen vanuit de verschillen tussen burgers. De ambtenaar die de zaak van de burger in behandeling heeft moet de ruimte hebben én de noodzaak voelen om maatwerk toe te passen.

Ook in Europa bleek er na een probleemanalyse behoefte te zijn aan een nieuwe norm voor bestuurshandelen. De probleemanalyses en de concrete oplossingen van Nederland en Europa hebben veel overeenkomsten. Er wordt bij beide oplossingen gestreefd naar een dienende, responsieve overheid welke via concrete burgervriendelijke handelingen van ambtenaren tentoon moet worden gesteld. Ambtenaren moeten de burgers van dienst zijn, serieus en vriendelijk bejegenen, ondersteunen, helpen en begeleiden. Problemen van burgers moeten integraal worden opgelost en er moet verder worden gekeken dan specifieke verantwoordelijkheden. Op Europees niveau zijn Ewb voorstellen geschreven waarin het burgerperspectief voorop staat. De Ewb voorstellen kunnen worden beschouwd als een Europese *best practice* voor het algemeen bestuursrecht. De VAR adviseert aan de wetgever om het recht op een integer en transparant bestuur, een participatief en responsief bestuur, een dienstbaar bestuur en een begrijpelijk en benaderbaar bestuur te erkennen en een zaaksambtenaar aan te stellen.

De Nederlandse wetgever is op dit moment nog niet zo ver. Via een vernieuwde uitleg van oude beginselen en Wau moet het burgerperspectief voorop worden gesteld. De visie uit een niet juridisch

bindend middel als WaU kan echter snel in vergetelheid raken als maatschappelijke opvattingen veranderen en nieuwe politieke winden gaan waaien. Burgers kunnen zich niet direct beroepen op de visie uit WaU en het zal de burger niet de indruk geven dat er na de kinderopvangtoeslagaffaire een andere weg is ingeslagen door de overheid, omdat WaU is geschreven voor strategische en tactische overheidsmanagers en niet herkenbaar is voor de burger. De vernieuwde uitleg van oude beginselen door de bestuursrechter zorgt in een aantal zaken voor meer burgerperspectief, maar dit is nog geen duidelijke jurisprudentielijn en deze rechterlijke fase bevindt zich helemaal aan het einde van het proces wat de kenbaarheid niet ten goede komt. Daarbij zal slechts een miniem aantal burgers zo zelfredzaam zijn dat zij deze uitspraken kunnen begrijpen en toepassen.

Burgers en ambtenaren moeten duidelijkheid van de wetgever krijgen over de eisen waar bestuurshandelen aan moet voldoen. De wetgever zou zijn richtinggevende rol moeten oppakken. Stilzitten van de wetgever heeft als gevolg dat er niets of te weinig verandert in de bejegening naar de burger, terwijl de tijdgeest wel schreeuwt om de nieuwe norm, de dienende, responsieve overheid, tot uiting te laten komen. Beginselen zijn voldoende flexibel om mee te bewegen met maatschappelijke veranderingen. Het wijzigen van de Awb met moderne beginselen zou een cultuurverandering in gang kunnen brengen waarbij ambtenaren zich geroepen voelen het burgerperspectief voorop te stellen. Uit onderzoek blijkt dat bij wijziging van formele wetten de grootste kans is dat het doel van een wet daadwerkelijk bereikt wordt wanneer uitvoeringsinstellingen normadressaat zijn van de gewijzigde wet. Voorwaarde is dan dat de wet voldoende flexibel is. De adviezen van de VAR voldoen hieraan, zij kunnen worden omgezet naar beginselen.

6.2 Aanbevelingen

Het bevorderen van de menselijke maat moet via beginselen aangejaagd worden om te voorkomen dat ernstige problemen als de kinderopvangtoeslagaffaire opnieuw kunnen ontstaan. De Awb moet de burger meer waarborgen gaan bieden. De wetgever moet, om het vertrouwen van de burger in de overheid te kunnen herstellen, het belang van het burgerperspectief door middel van beginselen codificeren in de Awb. Hierbij moet gebruik worden gemaakt van de adviezen van de VAR. Deze beginselen moeten op een duidelijke, zichtbare manier geplaatst worden zodat de burger merkt dat het menens is. Dit kan door de beginselen in Hoofdstuk 2 van de Awb te bundelen en ze te voorzien van de titel 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur'. Die herkenbaarheid moet er voor zorgen dat de ambtenaren die de beginselen na moeten leven ook merken dat de wetgever serieus is. Zij moeten zoveel mogelijk gestimuleerd worden om de dienende, responsieve overheid tot uiting te laten komen. WaU is hiervoor zeker belangrijk, maar het voornaamste en meest effectieve instrument om de dienende overheid tot bloei te laten komen is het wijzigen van de Awb met beginselen die geïnspireerd zijn op de Ewb voorstellen.

Literatuurverwijzingen

Albers, Gst 2019

C.L.G.F.H Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel. Meer aandacht voor het burgerperspectief', in de Gemeentestem 2019/153

Van den Berge e.a. 2020

Van den Berge, Vermaat, Lurks & Van Renssen en Van Heulekom-Verhage VAR-preadviezen opgenomen in *Maatwerk in het bestuursrecht* (VAR-reeks 164), Den Haag: Boomjuridisch 2020

Damen, NTB 2020

L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht!' in: *NTB 2020/2*

Gerards 2010

J.H. Gerards, 'Meer rechtsbeginselen in de Awb? Gezichtspunten voor toekomstige codificatie', in: T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010

Eindrapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021

Eindrapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 'Klem tussen balie en beleid'

Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden 2010

Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden: *resultaten, analyses en aanbevelingen, Prettig contact met de overheid 2*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010

Eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 1 2021

Eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 290)

Eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 2 2021

Eindrapport Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 290)

Eindverslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020

Eindverslag 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35510 nr. 2)

Giezeman & Jak, *NJB* 2020

K. Giezeman en N. Jak, 'Bestuursrechtelijk maatwerk', *NJB* 2020/572

Van der Heijden, Heinrich & Bootsma, *NJB* 2021

I. van der Heijden, J. Heinrich en J. Bootsma, '*Kroniek van het algemeen bestuursrecht. Bestuursrecht in transitie: varen over woelige baren met algemene beginselen van behoorlijk bestuur als navigatiemiddelen*', *NJB* 2021/2596

Ippel, *NTB* 2021

M. Ippel, *De ontwikkeling van beginselen van goed bestuur in het Europees bestuursrecht*, *NTB* 2021/142

Ippel, *NTB* 2018

M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter', *NTB* 2018/63

Klaassen, *VNG Magazine* 2021

S. Klaassen, 'De menselijke maat. Wat goed is, bepaalt de professional', *VNG Magazine* 2021, nr. 2

Klein Haarhuis & Niemeijer 2008

C.M. Klein Haarhuis & E. Niemeijer, *Wet en werkelijkheid*, Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers 2008

Laemers, De Groot-van Leeuwen & R. Frederiks 2007

M.T.A.B. Laemers, L.E. de Groot-van Leeuwen & R. Frederiks, *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006; Awb-procedures van uit het gezichtspunt van de burger. Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007

Marseille & De Graaf, *AA* 2019

A.T. Marseille en K.J. de Graaf, '*Herijking van het vertrouwensbeginsel. Over paardenbakken en dakterrassen*' in *Ars Aequi* december 2019 999

Ortlep & Widdershoven, NTB 2021

R. Ortlep & R.J.G.M. Widdershoven, *'Wie wenst en hoopt leeft al in de toekomst. Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde'*, NTB 2021/138

Peeperkorn, Volkskrant 13 juli 2022

M. Peepkorn, *'Europese Commissie: Nederland moet snel lessen trekken uit toeslagenaffaire'*, Volkskrant 13 juli 2022

Prechal & Widdershoven, AA 2017

S. Prechal & R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017

Prins 2007

J.E.J. Prins, *'Technocratie en de toekomstagenda van de Nationale ombudsman'*, in: *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: BJu 2007

Rapport van de Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR 2021

Rapport van de Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde* (VAR-reeks 165), Den Haag: Boomjuridisch 2021

Sanderink, Trema 2014

D. Sanderink, *'Het principle of "good governance" in het bestuursrecht'*, Trema 2014

Scheltema 1989

M. Scheltema, *De rechtsstaat*, in: J.W.M. Engels e.a., *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle, 1989

Scheltema, NTB 2019

M. Scheltema, *'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief'*, NTB 2019/24

Scheltema 2008

M. Scheltema, *'De wederkerige rechtsbetrekking: een essentieel leerstuk voor het bestuursrecht'*, in: G.H. Addink e.a., *Grensverleggend bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2008

Scheltema, AA 2021

M. Scheltema, 'Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten. Bouwstenen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht', *Ars Aequi* 2021 0809

Schlössels e.a., NTB 2019

R.J.N. Schlössels, H. Peters, W. den Ouden, B. Marseille & T. Barkhuysen, '25 jaar Algemene wet bestuursrecht. Verschillende generaties over een jarige wet', *NTB* 2019/11

Schlössels, Hermans & Theunisse, NTB 2021

R.J.N. Schlössels, M.C.A. Hermans & M.H.W.C.M. Theunisse, 'Beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 2021/283

Schlössels, Gst 2010

R.J.N. Schlössels, 'Bestaat er nog een dienende overheid? Kritische opmerkingen vanuit het perspectief van de decentrale overheid', in: *de Gemeentestem* 2010, nr 102

Schlössels 2004

R.J.N. Schlössels, 'Dimensies van rechtsbeginselen. Enige observaties vanuit het bestuursrecht', in: R.J.N. Schlössels (e.a.), *In beginsel. Over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2004

Schlössels 2009

R.J.N. Schlössels, 'Elefantiasis en de Awb. Een alsmat uitdijende wet en alom tegenwoordige beleidsrakers..', in: *De staat van wetgeving, opstellen aangeboden aan prof. Mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer: Kluwer 2009

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017

Schlössels, *JBLPlus* 2012

R.J.N. Schlössels, 'Rechtsbeginselen en de Algemene wet bestuursrecht: tevreden met een codificatie 'light'?', in: *JBLPlus* 2012

Schuurmans 2020

Y.E. Schuurmans e.a., *Bestuursrecht op Maat*, Leiden: Universiteit Leiden 2020

Widdershoven, *NTB* 2014

R.J.G.M. Widdershoven, 'Naar een Europese harmonisatie van het nationale bestuursrecht', *NTB* 2014/33

Jurisprudentielijst

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 15 september 2009, nr. 10373/05, ECLI:NL:XX:2009:BK4868 (*Moskal/Polen*)

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EU 5 november 2014, C-166/13, ECLI:EU:C:2014:2336 (*Mukarubega*), punten 42-45

HvJ EU 11 december 2014, C-249/13, ECLI:EU:2014:2431 (*Boudjilida*), punten 30-34

HvJ EU 8 mei 2014, C-604/12, ECLI:EU:C:2014:302 (*H.N.*), punt 49

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285

ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535

ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536

ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153

ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694

Rechtbank

Rb. Limburg, 23 maart 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:2220