Datum: 20 juni 2024
Betreft: Input ORR Wet versterking waarborgfunctie Awb (consultatieronde)

ombudsman
rotterdam
rijnmond

**Bezoekadres**
Batavierenstraat 15-35
3014 JH Rotterdam
5e etage

**Contact**
0800-0802 (gratis)
info@orr.nl

Instagram
@orr_geeftgehoor

LinkedIn
ORR_geeftgehoor

Facebook
Ombudsman
Rotterdam-Rijnmond

Geachte wetgever,

Dank voor de mogelijkheid die u hebt geboden om een reactie te geven op het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. Daar maken we als Ombudsman Rotterdam-Rijnmond (ORR) graag gebruik van, omdat we hopen dat we iets teweeg kunnen brengen.

***ORR-visie op lokaal ombudswerk***

De afgelopen twee jaar hebben wij een moderne(re) visie ontwikkeld op het lokale ombudswerk. In onze jaarverslagen van 2022, '**Een lerende praktijk**', en 2023, '**De vrijblijvendheid voorbij**', hebben wij hier al over geschreven. Ook voeren wij gesprekken met de (klachtbehandelaars van de) gemeenten waar wij bevoegd zijn (Rotterdam, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Albrandswaard, Nissewaard en Voorne aan Zee) over het verbeteren van de (wijze van) klachtafhandeling van gemeenten zelf (bijlage 1). Tenslotte is dit de eerste ingang en plek voor bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Met 'onze' gemeenten zijn wij het gesprek gestart langs de inhoudelijke lijn van de Awb.

***Staascommissie Rechtstaat***

Aan de Staatscommissie Rechtsstaat hebben wij in juli 2023 een brief gestuurd met onze ervaringen, observaties en een (urgente) oproep voor verandering (bijlage 2). Op 10 juni 2024 kwam deze commissie met een rapport naar buiten, dat symbolisch is overhandigd aan de burger. Hierin zijn 10 aanbevelingen opgenomen voor de drie staatsmachten. Wij onderschrijven hetgeen de staatscommissie betoogt en aanbeveelt. We vragen u dan ook om de burger centraal te stellen in de aanpassingen van de Awb en de 10 aanbevelingen 'van het papier af te krijgen'. In onze ogen kunnen aanpassingen van de Awb daar een (ondersteunende) slinger aan geven.

***Wetenschappelijke blik op de (on)mogelijkheden van de Awb door de ogen van de (lokale) ombudsman***

Ook hebben wij Lodewijk Rogier om hulp gevraagd. Deze hulp heeft hij geboden door zijn licht te laten schijnen op de (on)mogelijkheden van de Awb door de ogen van, in dit geval, de (lokale) ombudsman. Zijn inzichten heeft hij mede op basis van interviews met de Nationale Ombudsman (Reinier van Zutphen), ORR (Marianne van den Anker), Ombudsman Metropool Amsterdam (Munish Ramlal) en de Gemeentelijke Ombudsman Den Haag (Addy Stehouwer) vrijgegeven in het Tijdschrift voor Klachtrecht (bijlage 3).

Voor een paar van de onderstaande punten, waar wij vanuit ORR hulp van u als wetgever voor nodig hebben, bevat dit twee handvatten. Graag horen wij, op basis van bijgaande input, hoe u hier als wetgever naar kijkt.

***Meedenkkracht Michiel Scheltema***

Tenslotte hebben we aan Michiel Scheltema gevraagd welke inzichten en publicaties van zijn hand relevant zijn om onze input te ondersteunen. Hiervoor verwijzen wij naar bijlage 4 en 5. In deze artikelen, maar ook uit onze onderlinge uitwisseling van gedachten over de toekomst van de Awb, komt naar voren dat de 'lokettenjungle' op veel terreinen van de overheid speelt. Het opknippen van burgers, ook in klachtenland, beperkt een goede inzet en effectiviteit van de (lokale) ombudsfunctie. Voor de burger is dat onbevredigend en voor de lokale ombudsman ook.

Wij onderschrijven dan ook hetgeen door Scheltema is gepubliceerd. In de kern komt het erop neer dat de overheid meer als één geheel tegenover de burger moet optreden, en ieder overheidsorgaan zich jegens de burger verantwoordelijk moet voelen voor het gehele probleem. Tevens onderschrijven wij, sterker nog, ervaren wij elke dag dat dit met de huidige versnipperde bevoegdheden niet eenvoudig te verwezenlijken is. Voor coördinatie van besluiten is er nog een regeling in de Awb die mogelijkerwijs behulpzaam kan zijn, maar die is niet direct bruikbaar voor de ombudsfunctie.

Al meedenkend met ORR gaf Scheltema aan dat de wetgever zou kunnen denken aan het gebruik maken van de mogelijkheden die mandaat bieden: verschillende overheidsorganen zouden één van hen kunnen machtigen om namens allen te besluiten. Nadenkend in die richting zou de wetgever bij een veelheid van klachtloketten kunnen denken aan een constructie of regeling waarbij de klacht door één van de ombudsmannen of klachtenfunctionarissen namens allen kan worden afgehandeld.

Misschien is dat tot op zekere hoogte al te bereiken als het ons als (lokale en kinder-) ombudslieden lukt om zelf een stevige(re) samenwerking onderling en met de verschillende instanties die met klachtafhandeling te maken hebben op te zetten. Maar aandacht in de wet zou daarvoor ook heel nuttig zijn. Wanneer op een dergelijke manier meer samenwerking mogelijk wordt gemaakt, verplicht wordt of afgedwongen wordt bij wet, kunnen burgers rekenen op een meer integrale behandeling van hun klachten die meerdere bestuursorganen raken en zich op meerdere (leef)domeinen afspelen.

Graag brengen wij in deze consultatieronde het samen behandelen van bezwaren en klachten onder uw aandacht, hetgeen al eerder door Michiel Scheltema is voorgesteld. Vanuit ORR leeft de overtuiging dat dit vaak veel beter zou zijn. Een meer geïntegreerde geschilbeslechting is zowel in het sociaal domein als daarbuiten erg gewenst.

Vanuit ORR hopen wij ook dat de termijn voor bezwaar van zes weken, zeker voor financiële besluiten, gelijkgetrokken gaat worden door te gaan werken

met de in het privaatrecht gebruikelijke termijn van vijf jaar. Ook in het algemeen is de bezwaartermijn aan de korte kant. In het bijgevoegde artikel, dat recent van de hand van Michiel Scheltema is verschenen in het Nederlands Juristenblad, zou hierdoor een reeks van problemen in het bestuursrecht opgelost kunnen worden (bijlage 5). We hopen met onze onderstreping van het belang hiervan dat deze gedachte expliciete bijval gaat krijgen bij u als wetgever.

**Graag...**

Bovenstaande 'reis' over de totstandkoming van onze consultatie-input bevat al een aantal wensen en mogelijke ontwikkelrichtingen voor de Awb. Hieronder vullen wij die aan met een wat stevigere oproep aan de wetgever, hoewel in vragende vorm geformuleerd. Vanuit de waarneming van de leefwereld is dit wat ORR nodig acht om het ombudswerk - ten behoeve van inwoners en ondernemers - nog beter uit te voeren, in het belang van goed bestuur, de democratische rechtsorde en de rechtsstaat.

**Lokettenjungle in klachtenland: graag meer ordening/integraliteit organiseren/bewerkstelligen en samenwerking bevorderen/verplicht stellen tussen klachtloketten onderling.**

Allereerst stelt ORR vast dat er een lokettenjungle bestaat in klachtenland én dat er in deze jungle geen georganiseerde en gestructureerde samenwerking bestaat. Dit betekent dat inwoners en ondernemers met hun klachten van loket naar loket worden gestuurd. Hun klachten, zeker als die meerdere publieke organisaties/bestuursorganen raken, worden opgeknipt.

Het 'geheel', de holistische blik, kan door de wijze waarop klachtenland is ingericht niet worden gewaarborgd. ORR vindt dat die bescherming voor burgers en ondernemers er wél moet komen. Mensen moeten erop kunnen rekenen dat zij niet in de kou komen te staan, omdat hun klachten niet integraal worden bekeken en beoordeeld. Bovendien is het ontzettend ingewikkeld voor mensen om uit te moeten zoeken bij wie je nu moet zijn voor wat. Ook het ingezette spoor, als mensen eenmaal een keuze hebben gemaakt of noodgedwongen hebben moeten maken, kan hen, al bij aanvang maar zeker ook later in het proces, blokkeren. Kortom, aan de wijze waarop klachten(loketten) zijn ingericht, zouden verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.

Omdat er zoveel plekken zijn waar je terecht kan, zien we dat inwoners dat ook doen om de kans dat ze gehoord worden zo groot mogelijk te maken. Dat legt druk op de inwoners (kost veel tijd) en op de klachtbehandelaars en klachtencommissies. Een holistische klachtenprocedure, waar de héle inwoner en ondernemer centraal staat, ontlast de inwoner en ondernemer en dus ook de klachtbehandelaars.

Bij ORR hebben wij geen totaalbeeld van de klachtloketten en klachtensporen die gevolgd kunnen worden. Desondanks zien wij inrichtingsverschillen, logistieke verschillen en rol- en mandaatsverschillen,

bijvoorbeeld over integriteitsklachten, klachten klokkenluiders, klachten ongewenst gedrag, klachten discriminatie, klachten bejegening, klachten over besluiten etc.

Tevens zien wij dat het Rijk, maar ook gemeenten, uitvoeringstaken die in de wet zijn vastgelegd, hebben uitbesteed. Mensen kunnen met klachten terecht bij deze 'losse' organisaties, maar alleen voor het (onder)deel van dat ene stukje wettelijke taak. Hier wreken zich twee dingen:

1. Er wordt niet holistisch omgegaan met klachtafhandeling door die 'losse' instanties. Zij pakken alleen 'hun' deel op.
2. Het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hebben geen totaaloverzicht van deze klachten, laat staan een inhoudelijk overzicht van de (materiële) afhandeling van deze klachten. Hiermee kunnen het Rijk en gemeenten niet 'sturen' noch garanderen/ervoor garant staan dat deze gesubsidieerde organisaties, organisaties die de aanbestedingen wonnen, of constructies van public-private partnerships goede klachtafhandeling bieden. Goede klachtafhandeling die recht doet aan de integrale, holistische blik die in de ogen van ORR zo hard nodig is. Gericht op een oplossing voor de inwoner en veel minder op het proces.

**Ombudsflatie: graag coördinatie en afstemming onderling**

Ook zien wij dat steeds meer sectoren kiezen voor het instellen van ombudsfuncties en functionarissen. ORR vindt dat uitstekend, omdat 'we' met maar met weinig zijn in aantal en capaciteit. Het is wel belangrijk om op landelijk niveau na te denken hoe al die (lokale, media, verzekerings-, universiteits- etc.) ombudsfuncties en functionarissen zich tot elkaar verhouden en geplaatst kunnen worden in het landschap. Er is vooralsnog geen werkwijze beschreven hoe de losse ombudsfuncties met elkaar zouden moeten samenwerken.

**Explosieklachten en/of klachten van mensen die blijven klagen en veel instanties met hun klachten belasten: graag meer transparantiemogelijkheden en afstemming onderling**

Zoals bekend zijn er mensen die veel 'klachtbehandelingscapaciteit' van veel verschillende partijen en instanties vragen. In onze ORR-regio hebben wij daar met elkaar vanuit het 'systeem' last van. Klachten gaan naar ORR, de burgemeester, de gemeenteraad en vaak ook nog naar de media, en in één adem naar de Nationale Ombudsman, de Tweede Kamer, de minister(s) en wat dies meer zij.

De klager(s) en signaleerder(s) van mogelijke misstanden lopen het risico dat al die partijen onderling van elkaar denken: dat pakt een ander wel op. Onze ORR-ervaring is dat wij zelf geen actie ondernamen om daar iets van coördinatie en regie in te krijgen. Welke ruimte kan de wet ons bieden of moet hier juist iets voor geregeld worden?

Voor de belasting van het ‘systeem’ geldt dat dergelijke klagers ons allemaal aan het werk houden en dat er aan sommige dossiers, mensen en zaken, in onze ORR-ogen, onverantwoord veel publiek geld en tijd wordt besteed. Tijd die wij liever inzetten voor mensen die ons harder nodig hebben.

Ook zien we, in ieder geval op gemeentelijke schaal, dat een aantal van dit soort klagers het systeem, dat graag voor hen klaarstaat, horendol maakt. Tot uitval van ambtelijke functionarissen aan toe. Kan dat niet anders? Is het mogelijk om onderling meer te overleggen en in een aantal gevallen samen een signaal af te geven, het liefst publiekelijk, dat het ‘geklaag’ moet stoppen, omdat het goed is en de gezamenlijke instanties van mening zijn dat er ‘geen’ toegang meer mogelijk is tot het systeem?

Vanzelfsprekend willen wij als ORR mensen nooit monddood maken en nooit ‘beroven’ van de mogelijkheid om ergens terecht te kunnen met hun ‘klacht’. Maar het ‘overgebruik’ zouden we toch aan banden moeten kunnen leggen. Wellicht kan de wetgever hierbij ook meer ruimte bieden om deze klachten, en eigenlijk alle klachten, op een informele manier af te handelen: dejuridiseren, luisteren naar waar de echte behoefte zit en langs die lijn komen tot een fair settlement.

**Omgaan met schaarse ombudscapaciteit**

Over de duim berekend hebben we in Nederland, en dat is een groot goed in het steeds meer afnemende aantal bureaucratieën wereldwijd, de Nationale Ombudsman, de Nationale Kinderombudsman, de nationale Veteranen Ombudsman en op sommige plekken in Nederland de lokale (kinder)ombudsmannen, ombudscommissies, functionarissen en onafhankelijke klachtencommissies.

Naast het al eerder gemaakte punt en de uitgesproken zorg dat er algemeen in klachtenland een loketten jungle is, zou er wat ons betreft ook in (kinder)ombudsmannenland wel wat meer ‘systeemhelderheid’ mogen komen. Maar dit terzijde. Het gaat ons nu om de capaciteit: opgeteld komen wij uit op ongeveer 400 tot 450 FTE. Tel hierbij op dat wij als ORR anders zijn gaan werken en enorm inzetten op het ophalen van dark numbers aan (terechte) klachten, dan ligt direct helder op tafel:

1. Wat in de Awb staat, kunnen we niet waarmaken.
2. In tijden van afnemend vertrouwen en een groeiende complexiteit kunnen wij met die beperkte FTE’s onvoldoende impact maken.
3. We lopen zelf vast in de loketten jungle door de wirwar aan partijen die ‘stukjes’ klachten behandelen en in de wirwar van (aanbestede/publiek gefinancierde) uitvoeringsinstanties die hun dienstverlening zouden moeten willen kantelen (responsieve overheid/maat van de mens/menselijke maat/ holistische/integrale dienstverlening).

Wij willen de wetgever niet opzadelen met deze vraag, die ligt op een andere (politieke) tafel. Echter, meedenken op dit punt is wel een vereiste. We

kunnen niet alles oppakken, maar zijn daar feitelijk wel toe verplicht. We willen vooral tijd en aandacht besteden aan zaken die er echt toe doen (veel leed in de samenleving en veel weglekkende euro's in het systeem) en niet aan kleinere ongemakkelijkheden, maar we hebben geen afwegingskader met politiek-bestuurlijke rugdekking. De politie heeft die bijvoorbeeld wel.

De politie heeft ruimte om niet alles te hoeven doen en oppakken. Wij zouden als ORR ook graag in de komende periode willen nadenken of het ontwikkelen van een afwegingskader zou kunnen helpen om onze schaarse capaciteit zo efficiënt en zo effectief mogelijk in te kunnen zetten. Terzijde: dat de politie niet alles hoeft op te pakken, kan oppakken, of oppakt, heeft tevens een keerzijde. De verwachting dat de politie dat wél doet, leeft in de samenleving, waardoor ook teleurstelling en afnemend vertrouwen op de loer liggen.

**Altijd moeten reageren: kan dat specifieker en ruimer tegelijkertijd?**

Vanuit de Awb rust de verplichting op ORR om altijd te moeten reageren. Dit doen wij als ORR graag, maar er zijn situaties waarin wij de wetgever willen attenderen op zaken die noch in het belang van de klagers zijn, noch in het belang van een eerlijke, rechtvaardige en goede verdeling/inzet van onze (schaarse) capaciteit, in ons geval ORR.

1. Een reactie kan voor burgers en ondernemers teleurstellend zijn als de reactie van degene die de klacht onderzoekt langs procedurele lijnen plaatsvindt. Graag zien wij dat er in de Awb meer aandacht komt voor het vinden, realiseren en inzetten van de Awb voor een materiële oplossing en/of voor relatieherstel.
2. Wij hebben een paar ervaringen waarbij burgers en ondernemers vinden dat zij van ORR een onderzoek kunnen 'eisen'. In de ogen van deze mensen zijn wij geen knip voor de neus waard, leveren wij slecht werk, of zijn wij net zo erg als de rest van het verziekte systeem omdat zij denken en menen dat wij altijd onderzoek (moeten) doen.

Welke ruimte kan de (aangepaste) Awb bieden om op een zorgvuldige(re) manier om te gaan met dit soort signalen?

**Behandel bezwaren en klachten tegelijkertijd**

Behandel bezwaar en klacht tegelijkertijd. Dat staat al in onze top 10 klachtenbehandeling (bijlage 1). Scheltema heeft daarvoor al eens een **notitie** gemaakt over integrale geschilbeslechting in het sociaal domein. Hierbij hoort de **reactie** van de minister van BZK. In deze documenten staan mooie uitgangspunten die wellicht ook een plek kunnen vinden in de Awb. In de brief van BZK is het advies van Scheltema zo samengevat (mooi ook dat laatste!).

> *"Kernelementen van deze regeling zijn het ineenschuiven van bezwaar- en klachtprocedures bij de gemeente en aanbieder, de vervanging van*

*het klassieke vernietigingsberoep tegen een besluit door een «integrale» geschilbeslechtingsprocedure waarin de bestuursrechter over ruimere uitspraakbevoegdheden beschikt, die zich zowel tot de gemeente als de aanbieder kunnen richten, het verlengen van de bezwaartermijn, het wijzigen van de toetsing door de bestuursrechter (minder terugkijkend, meer vooruitkijkend) en het verruimen van de bevoegdheid van de ombudsman, zodat deze ook klachten over aanbieders kan behandelen."*

**Equality of arms**

We hebben gelezen dat er meer wettelijke ruimte komt om bij de indiening van een bezwaarschrift een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. Wij zouden dezelfde uitgangspunten willen hanteren voor zowel de overheid als voor inwoners. Als de overheid een beslistermijn mag verlengen, waarom zou de burger dan niet zijn bezwaartermijn mogen verlengen?

**Beschikkingsvrij werken**

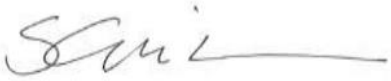
In sommige gemeenten geven ze geen beschikking af bij toekenning van voorzieningen. Dat bespaart tijd en de inwoner krijgt waar hij om vroeg. Maar zo simpel is het niet in de praktijk. Soms zijn inwoners het er toch niet mee eens. Als er geen beschikking is, weten inwoners ook niet wat hun rechtsbescherming is. Dat zou niet moeten mogen.

In Den Haag speelde recentelijk een kwestie met een nieuwe verordening voor jeugdhulp. Kinderombudsman Yvette heeft zich daar zeer druk over gemaakt, zoals te lezen is in de **'Zorgenbrief Rechtsbescherming jeugdhulp 2024'**. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad de verordening **aangepast**.

Reinier Feiner, advocaat en voorzitter van de Vereniging Sociale Advocatuur en bestuurslid van de Vereniging Jeugdrechtadvocaten, heeft zich eerder al **druk gemaakt** over hoe dit onder andere in Maassluis was georganiseerd. Hoewel de Awb voorschrijft dat er op een aanvraag een beslissing moet volgen, zou dit mogelijk nog verder kunnen worden aangescherpt.

Natuurlijk lichten wij onze input graag mondeling toe en hopen wij betrokken te worden bij het vervolg. Tenslotte doen wij de suggestie om een breed offensief te starten voor het op de kaart zetten van de behoorlijkheidsvereisten uit de Awb. Wij merken dagelijks dat er vaker, eerder en meer vanuit rechtmatigheid wordt gewerkt, gedacht en gehandeld dan dat behoorlijkheid als richtsnoer en ankerpunt wordt gebruikt.

Met vriendelijke groet,



Marianne van den Anker
Ombudsman Rotterdam Rijnmond

Stans Goudsmit
Kinderombudsman Rotterdam Rijnmond

**Bijlage 1**

> Wij zijn ervan overtuigd dat een inzet van de overheid voor dejuridisering alleen maar voordelen kan opleveren.
>
> - ORR

Binnen het thema rechtsbescherming en klachtbehandeling proberen we uitvoering te geven aan ons ORR-ombudsdoel: dejuridiseren. Waarom iets moeilijker maken als het makkelijker kan?

Dit probeert ORR te bewerkstelligen door bij de ORR-gemeenten aan te dringen op het versterken en uitbreiden van de eerstelijns klachtafhandeling. Daarnaast vragen we aandacht voor verbeterde rechtsbescherming.

Jaarverslag | pagina 99

# KLACHTBEHANDELING

# EEN GOEDE
## eerstelijnsklachtbehandeling

**Bij ORR hebben we een nieuwe werkwijze als het gaat om de afhandeling van klachten. We proberen meer dan voorheen een oplossing te vinden voor de signalen en verhalen van inwoners en we streven ernaar om hun hele probleem op te lossen en niet alleen een klein deel daarvan. We behandelen niet zozeer een klacht, maar zorgen ervoor dat de inwoner verder komt. Daar zetten we ons voor in.**

Op 14 december 2023 hebben ORR en alle klachtbehandelaars elkaar ontmoet om te praten over een goede eerstelijns klachtbehandeling. ORR heeft daarbij een aantal aandachtspunten meegegeven: wat is een goede eerstelijns klachtbehandeling en wat kunnen gemeenten en ORR van elkaar leren?

Jaarverslag | pagina 101

Bij een goede eerstelijns klachtafhandeling heeft de hele samenleving baat. Inwoners en ondernemers ervaren een gemeente die er voor hen is. Het werkplezier van ambtenaren en klachtbehandelaars neemt toe. En bij ORR neemt het werk uit handen. Uiteraard kan het gebeuren dat, ondanks de zorgvuldigheid van gemeenten, er af en toe fouten worden gemaakt. Dat geldt ook voor ORR. Daar kunnen we gezamenlijk van leren.

Onderstaande aandachtspunten komen voort uit wat wij van inwoners en ondernemers horen over de klachtbehandeling.

### Aandachtspunten eerstelijns klachtbehandeling

1. Waar brengen gemeenten de behandeling van klachten onder? Is dat bij een vakafdeling en monitort een klachtencoördinator? Is dat bij dienstverlening of bij juridische zaken, bijvoorbeeld bij het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie? ORR merkt op dat dit van invloed is op hoe medewerkers klachten benaderen en hoe de klachtafhandeling door inwoners wordt ervaren.

2. Wees als gemeente op tijd met de klachtafhandeling. De wettelijke termijnen zijn uiterlijke termijnen. Sneller mag. Iets eenvoudigs snel oplossen en voor moeilijke problemen wat meer tijd nemen. Maak iemand hiervoor verantwoordelijk en geef diegene mandaat voor de afdoening. In veel gemeenten wordt er in de informele fase binnen twee weken telefonisch contact opgenomen. In dit eerste gesprek kan veel worden opgelost. Zorg dat dit ook gebeurt. door de (collega's van de) vakafdelingen. Voorkom dat signalen bij vakafdelingen langer blijven liggen.

3. Beoordeel klachten niet alleen langs de lat van de rechtmatigheid, maar ook langs de lat van de behoorlijkheid. Is de uitkomst van de klachtbehandeling naast wettig ook prettig?
4. Versimpel de klachtenprocedure. We zien aan de ene kant dat de gemeente veel aandacht heeft voor maatwerk en de menselijke maat. Overleg en de visie van de inwoner zijn meer centraal komen te staan. Aan de andere kant zien we dat er veel verschillende loketten zijn voor klachtenafhandeling, elk met hun eigen set regels. Ontregel, vereenvoudig en zorg voor één loket waar inwoners met al hun 'sores' terecht kunnen.
5. ORR merkt dat sommige gemeenten zeggen: "We behandelen de klacht niet zolang het bezwaar loopt." Dit is een nogal formele benadering, aangezien er geen wettelijke belemmering is om klachten en bezwaren tegelijkertijd aan te pakken. Bekijk deze gelegenheid als een kans om ongenoegen snel en naar tevredenheid op te lossen. ORR ziet ook het omgekeerde gebeuren: gemeenten die het bezwaar 'on hold' zetten om eerst de klachtenprocedure te doorlopen. Dit vinden wij ook niet wenselijk.
6. Controleer als gemeente of de klachtenprocedure kindvriendelijk is. Maak de juiste route bekend en werp geen onnodige formele drempels op. Zie het onderzoek van het AKJ.
7. Informeer inwoners actief over het bestaan van onafhankelijke cliëntondersteuners en vertrouwenspersonen.

### Aandachtspunten klachtbehandeling door uitvoerders van wettelijke taken

8. Voor veel inwoners is niet duidelijk bij wie ze moeten zijn met een klacht over uitvoerders van wettelijke taken van de gemeente. Denk bijvoorbeeld aan uitvoerders van taken op grond van de Wmo en de Jeugdwet. Wees helder wie klachten over de uitvoerder behandelt: de gemeente of de uitvoerder zelf.
9. Zorgaanbieders die wettelijke taken van de gemeente uitvoeren, hebben op grond van de Wet kwaliteit klachten en geschillen in de zorg hun eigen klachtenregeling. Voor jeugdhulpaanbieders is het klachtrecht voor vrijwillige jeugdhulp geregeld in hoofdstuk vier van de Jeugdwet. ORR realiseert zich dat de zorgaanbieder/uitvoerder het beste klachten over de inhoud en de kwaliteit van de zorg kan behandelen. Maar als inwoners er met hun zorgaanbieder niet uitkomen, kunnen zij daarna formeel altijd nog bij de gemeenten terecht. Zorg ervoor dat inwoners hiervan op de hoogte zijn.
10. ORR vraagt zich af hoe uitvoerders van wettelijke taken aan de gemeente rapporteren over de ontvangen klachten. Heeft de gemeente voldoende zicht op de aard en inhoud van de klachten en de reactie van de uitvoerder? Nu wordt er vaak alleen over aantallen klachten aan de gemeente gerapporteerd en niet over de inhoud. Wij vinden het belangrijk dat de gemeente vanuit haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wettelijke taak ook op de inhoud van de klachten stuurt. Deze rapportages zouden betrokken kunnen worden bij het klachtenjaarverslag van de gemeente.

De gemeenten herkennen de genoemde aandachtspunten. Er is een groeiend besef bij ORR-gemeenten dat ze meer moeten weten over klachten met betrekking tot de uitvoerders van wettelijke taken. Wat betreft het samenvoegen van bezwaar en klacht, zijn gemeenten nog bezig met het onderzoeken van de mogelijke voordelen hiervan. ORR zal enkele goede voorbeelden aanleveren om dit verder te illustreren. Dit wordt dus vervolgd in 2024.

## Bijlage 2

ombudsman
rotterdam
rijnmond

**Aan de Staatscommissie Rechtsstaat**

**T.a.v. mevrouw drs. C. Abdoeljamil**

**info@staatscommissierechtsstaat.nl**

ombudsman
rotterdam
rijnmond

**Bezoekadres**
Batavierenstraat 15-35
3014 JH Rotterdam
5e etage

**Contact**
0800-0802 (gratis)
info@orr.nl

Instagram
@orr_geeftgehoor

LinkedIn
ORR_geeftgehoor

Facebook
Ombudsman
Rotterdam-Rijnmond

Geachte mevrouw Abdoeljamil,

Dank voor uw brief van 17 april 2023. Daarin vraagt u ons een brief te schrijven over onze indrukken van de ervaringen van burgers met de rechtstaat.

Wij van de Ombudsman Rotterdam - Rijnmond spreken over de Trias Misluktika. Voor een groot deel is dat bepaald door onze ervaringen met de grote groep slachtoffers van het Kinderopvangtoeslagschandaal. Voor een niet onbelangrijk deel ook door hoe onze inwoners ervaren dat de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht onvoldoende, niet in hun belang, met elkaar samenwerkt.

Wij hebben daarover een aantal speerpunten, begrippen en ambities benoemd. In ons jaarverslag over 2022 kunt u daar meer over lezen[1] . Voor deze brief benoemen wij vanwege hun samenhang en het burgerperspectief:

Het bestrijden van de lokettenjungle. De lokettenjungle is een situatie waarin mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd, verdwalen in de complexiteit van het openbaar bestuur. Voor alles is een apart loket, met een apart formulier, met aparte beoordelaars die allemaal hun eigen regels en protocollen hebben. Komt men er niet uit, dan verdwijnen deze mensen in het niemandsland: niemand is ervan, niemand helpt hen. Wij willen 1 loket waar de inwoner terecht kan voor bijvoorbeeld alle regelingen op het gebied van armoedebestrijding, aanvragen voor voorzieningen van mensen met een beperking of ouders van kinderen met een beperking.

Systeemgeweld voorkomen. Mensen mogen niet in de problemen worden gebracht en hun problemen mogen niet worden verergerd door de wirwar van regels en loketten. Men zou meer begaan moeten zijn met de mensen die dit overkomt en alles op alles zetten om deze vormen van geweld te bestrijden en te voorkomen. Een duidelijk voorbeeld zijn de slachtoffers van het toeslagenschandaal. Dit geweld is nog niet over. Het gaat maar door, ook in de hersteloperatie.

Samenaarschap bevorderen. Samenaarschap is het beleggen van het publiek eigenaarschap bij één verantwoordelijke partij, persoon of organisatie. Dit als antwoord op de vele domeinoverstijgende hulpvragen en complexe samenlevingsvraagstukken, die een brede, integrale en holistische aanpak vereisen.

Wij willen vanuit een beweging (met actieve bewoners, bewoners in de knel, burgemeesters, raadsleden, bestuurders, wetenschappers, maatschappelijk

geeftgehoor

ondernemers, vrijwilligers, fondsen, stichtingen, ambtenaren etc.) oplossingsgericht werken. Daarbij zijn voor ons de behoorlijkheidsnormen het uitgangspunt.

Wij formuleren doorbraakagendapunten. Dat doen we in samenwerking met de gemeenten. Daarbij betrekken we het college, de gemeenteraad, eerstelijns klachtbehandelaren en (top)ambtenaren. In de doorbraakagenda brengen wij systematisch in kaart wat er speelt aan de hand van vragen: hoe erg is het, hoeveel mensen treft het, hoe oplosbaar is het en binnen welke termijn? En ook is het reëel? Veel mensen krijgen niet de hulp die zij nodig hebben vanwege contra-indicaties als te jong, te oud, te verslaafd, te ingewikkeld, te licht verstandelijk beperkt, te hoge of juist te lage schulden. En als hun hulpvraag dan eindelijk beoordeeld is, komen zij op een wachtlijst, omdat de benodigde hulp er onvoldoende is.

Voorbeelden van doorbraakagendapunten zijn:

- bijzondere bijstand altijd 'om niet' verlenen. Mensen komen niet zomaar in aanmerking voor bijzondere bijstand en hebben geen ruimte om deze 'schulden' af te betalen.
- stapelingen van parkeerboetes proactief benaderen. Hoe is het mogelijk dat inwoners geconfronteerd worden met duizenden euro's aan boetes terwijl zij wel degelijk recht hebben op een parkeervergunning.
- vermindering van regel- en verantwoordingsdruk in het sociaal werk.

Dejuridiseren. Wij vinden het ongewenst als de overheid en haar eigen burgers tegen elkaar procederen. Wij willen dat conflicten gedejuridiseerd worden omdat dit in de regel niet bijdraagt aan het herstel van vertrouwen in elkaar. Wij verkennen daarom andere vormen van conflictbeslechting. Naast meditation, maken wij gebruik van 'oploskoffies'. Alle partijen aan tafel en in één of meer rondes komen tot werkbare afspraken. Op die manier versterken

**Tot slot**
Wij stemmen ermee in als u deze brief op uw website publiceert. Daarnaast leveren wij graag een bijdrage aan de rondetafelsessies die u dit najaar gaat organiseren.

Als u vragen heeft over deze brief, wilt u dan contact opnemen met Mathilde van den Hoogen? Zij is bereikbaar via info@orr.nl of 0800 - 0802.

Met warme groet,

Marianne van den Anker
Ombudsvrouw



ombudsman
rotterdam
rijnmond

bevoegdheid

# Verkenning van de grenzen aan de bevoegdheid van de ombudsman

Lodewijk Rogier

Iets waar je in de praktijk misschien weleens tegenaan loopt: de beperkte bevoegdheid van de ombudsman. Dat heeft te maken met de formulering van wetten en regels. Lodewijk Rogier vertelt waar het precies wringt, hoe dat komt en wat eraan gedaan zou kunnen worden.

De bevoegdheid van de ombudsman[1] om klachten te behandelen en uit eigen beweging onderzoek te doen wordt wettelijk begrensd door twee begrippen: het bestuursorgaan en de behoorlijkheidsnorm. De ombudsman kan slechts een oordeel geven over gedragingen van een bestuursorgaan en aan de hand van de behoorlijkheidsnorm beoordeelt hij of deze gedragingen al dan niet 'behoorlijk' zijn.[2] Deze grenzen beperken de bevoegdheid van de ombudsman. In het verleden is daar al veelvuldig aandacht voor gevraagd.[3] Maar de wet- en regelgeving over de ombudsman is al decennialang nauwelijks gewijzigd.

Hierna worden deze bevoegdheidsgrenzen van de ombudsman verkend. Allereerst het begrip bestuursorgaan, daarna de behoorlijkheidsnorm. Vervolgens wordt gekeken naar knelpunten die daarbij optreden. Ten slotte worden enkele suggesties gedaan om de ombudsman meer ruimte te geven.

## Bestuursorgaan

De belangrijkste afbakening van de bevoegdheid van de ombudsman wordt gevormd door het begrip bestuursorgaan zoals omschreven in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Door de opname van het klachtrecht in de Awb kan de ombudsman alleen klachten behandelen over en onderzoek doen naar gedragingen van bestuursorganen in de zin van de Awb.[4]

De wetgever heeft aan het begrip bestuursorgaan voor de gehele Awb en daarbuiten een eenduidige betekenis willen geven. De ombudsman is bevoegd alle gedragingen van bestuursorganen te onderzoeken en daarover een oordeel te geven, dus niet alleen besluiten maar ook feitelijke handelingen en privaatrechtelijke rechtshandelingen. In 2021 oordeelde de Nationale ombudsman bovendien dat een gemeente aanspreekbaar blijft voor haar inwoners als zij de uitvoering van haar taken heeft uitbesteed of overgedragen.[5] Als er sprake is van delegatie is die gemeente weliswaar niet langer zelf direct verantwoordelijk, maar moet ze wel adequaat toezicht houden op de uitvoering. Burgers die klachten hebben over de manier waarop private partijen gemeentelijke taken uitvoeren moeten, behalve bij die private partij, ook altijd bij de gemeente terechtkunnen. Als zij niet tevreden zijn over de reactie van de gemeente op de klacht, dan moeten zij vervolgens bij de ombudsman terechtkunnen.[6]

Bij de opname van het externe klachtrecht in de Awb in 2005[7] is met geen woord gerept over de vraag of dit klachtrecht en daarmee de ombudsman ook op gedragingen van andere overheids-

entiteiten dan bestuursorganen betrekking zou moeten hebben. Bij de opname van de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman in de Wet Nationale ombudsman kwam dat wel aan de orde.[8] De bevoegdheid van de 'gewone' Nationale ombudsman en de daarvan afgeleide bevoegdheid van de lokale ombudsinstanties (waaronder de lokale kinderombudsmannen) bleef echter ongewijzigd en beperkt tot gedragingen van bestuursorganen.

**Behoorlijkheidsnorm**

Bij de behandeling van klachten wordt bezien of het bestuursorgaan zich jegens een klager behoorlijk heeft gedragen. Bij de opname van de interne klachtenbehandeling in de Awb in 1999 is benadrukt dat, anders dan bij de beoordeling van besluiten door de rechter, bij klachtbehandeling het toetsingskader niet beperkt is tot de rechtmatigheid. Er mag ook gekeken worden naar de behoorlijkheid van een besluit. Behoorlijkheidsnormen vertonen weliswaar grote verwantschap met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar dat zijn rechtsnormen; behoorlijkheidsnormen zijn ruimer. Dat betekent dat een gedraging die onrechtmatig is reeds om die reden ook onbehoorlijk kan zijn, maar niet dat een gedraging die niet onrechtmatig is niet onbehoorlijk kan zijn. Het oordeel 'onbehoorlijk' omvat dus meer dan het oordeel 'onrechtmatig'.

Bij de opname van het externe klachtrecht in de Awb in 2005 is erop gewezen dat de Nationale ombudsman reeds vele jaren een aantal gedragsnormen hanteert, waar de Wet Nationale ombudsman geen aanknopingspunten voor geeft. De Nationale ombudsman heeft zelf invulling gegeven aan de behoorlijkheidsnorm in de *Behoorlijkheidswijzer*. Uit een oogpunt van eenheid van 'ombudsprudentie' richten de lokale ombudsinstanties zich naar deze *Behoorlijkheidswijzer*. Daarin worden ook enkele klassieke en sociale grondrechten genoemd. Dat zijn echter geen gedragsnormen, maar subjectieve rechten, die onderliggende rechtsbetrekkingen van mensen met de overheid normeren.

**Knelpunten**

*Bestuursorgaan*

Reeds in zijn jaarverslag van 2000 sprak de Nationale ombudsman van een 'hiaat in de publiekrechtelijke normering', omdat rechtspersonen met een wettelijke taak die geen openbaar gezag uitoefenen buiten zijn competentie vallen. En in zijn jaarverslag van 2007 stelde hij dat de definitie die de rechtspraak hanteert voor het begrip bestuursorgaan onvoldoende is toegesneden op de taak van de ombudsman. Uit onderzoek van enige decennia geleden blijkt dat het aantal klachten over niet-bestuursorganen fors is.[9] Wanneer de ombudsman klachten bereiken over die instanties is hij niet bevoegd om die klachten te behandelen. Hij kan dan geen gebruikmaken van zijn bevoegdheden (dwangmiddelen) om inlichtingen in te winnen, een onderzoek ter plaatse in te stellen, tolken in te schakelen en getuigen op te roepen en (onder ede) te horen.[10] Niet-bestuursorganen zijn niet tot medewerking verplicht.

> De definitie die de rechtspraak hanteert voor het begrip bestuursorgaan is onvoldoende toegesneden op de taak van de ombudsman

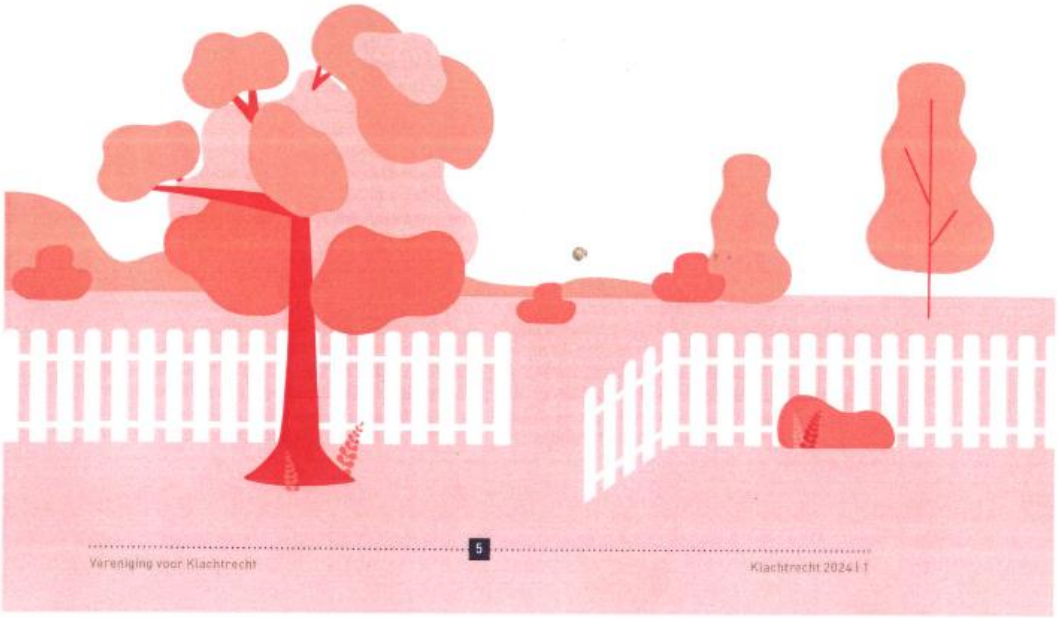
In de beleving van de mensen – en van de ombudsman – bestaat de overheid echter uit meer dan alleen bestuursorganen. De Nationale en lokale ombudsmannen hebben het dan ook bij voorkeur over 'overheid' en 'overheidsinstantie', maar het begrip overheid is niet wettelijk omschreven. Er zijn veel organisaties die (voormalige) overheidstaken uitvoeren.[11] Er zijn private organisaties die een wettelijke taak uitvoeren, zoals woningbouwcorporaties, of waaraan de overheid een taak heeft uitbesteed (consultants) en instellingen voor gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, waarmee (zorg)contracten worden afgesloten. Er zijn privaatrechtelijke rechtspersonen waarvan de aandelen geheel of overwegend in handen zijn van de overheid (Schiphol en het Havenbedrijf Rotterdam) en verenigingen en stichtingen die door de overheid zijn opgericht of die geheel of overwegend worden gesubsidieerd door

de overheid, zoals in de kunstsector. Ook zijn er vormen van *public private partnership* om een gemeenschappelijk doel te realiseren (zoals de ontwikkeling van een winkelcentrum). En er zijn geprivatiseerde nuts- en vervoerbedrijven die in het verleden in handen waren van de overheid.[12] Verder is er een veelheid aan toezichthouders, veelal zelfstandige bestuursorganen, en (rijks)inspecties, waarvoor een minister of staatssecretaris verantwoordelijk is, die niet primair tot taak hebben om individuele belangen van mensen te beschermen, maar die daarop wel worden aangesproken, niet alleen door de rechter maar ook door de ombudsman.

De Nationale ombudsman acht een wettelijke taak tot handelen voldoende om aan te nemen dat hij met een bestuursorgaan te maken heeft. De Rotterdamse ombudsman kiest voor een andere benadering. Zij spreekt van 'partijen en organisaties die publieke taken uitvoeren die zijn belegd in de gemeentewet en die worden betaald met publiek geld'.[13] Daarmee loopt de interpretatie van het begrip bestuursorgaan in de Awb door enerzijds de bestuursrechter en anderzijds de ombudsman uiteen.[14]

Voor wat de gedragingen van bestuursorganen betreft komt daarbij dat de Nationale en lokale ombudsmannen zich blijkens hun recente jaarverslagen steeds meer richten op preventie, op potentieel klachtwaardige situaties en op onderzoek *ex ante*.[15] De wettelijke taak van de ombudsman is echter beperkt tot gedragingen van bestuursorganen die al hebben plaatsgevonden. Naar de letter biedt de wet de ombudsman dus geen ruimte om preventief te werk te gaan.

**Naar de letter biedt de wet de ombudsman geen ruimte om preventief te werk te gaan**



*Behoorlijkheid*

De Awb-wetgever heeft geworsteld met de afbakening van het rechtmatigheidsoordeel van de rechter en het behoorlijkheidsoordeel van de ombudsman. Het is de ombudsman verboden om een onderzoek in te stellen of voort te zetten naar een gedraging van een bestuursorgaan waartegen beklag kan worden gedaan of beroep kan worden ingesteld. Als reden hiervoor is aangevoerd dat ervoor moet worden gewaakt dat de ombudsman deze procedures niet op ongewenste wijze doorkruist.[16] Bij een oordeel van een andere rechter dan de bestuursrechter geldt echter dat de ombudsman wel bevoegd is te oordelen over de behoorlijkheid van de gedraging, maar dat hij in dat geval het oordeel van de rechter over de rechtmatigheid van die gedraging in acht dient te nemen.[17] Door de Nationale ombudsman en de gemeentelijke ombudsinstanties is bepleit dat de ombudsman in zijn algemeenheid bevoegd zou worden om in lopende of mogelijke beklag-, bezwaar- of beroepsprocedures te interveniëren. De regering beloofde de voor- en nadelen daarvan nader te onderzoeken.[18] Maar tot op heden heeft dat niet geleid tot een aanpassing van de wet.

Hoewel het oordeel van de ombudsman dus geen rechtsoordeel is, wordt de *Behoorlijkheidswijzer* waarop het gebaseerd is in de praktijk ten onrechte vaak wel opgevat als een wettelijke regeling. Dat komt mede omdat de ombudsman in zijn rapport over een klacht wettelijk verplicht is aan te geven welk behoorlijkheidsvereiste is geschonden. Dat werkt beperkend. Zoals gezegd, behoorlijkheidsnormen omvatten meer dan rechtsnormen. In de *Behoorlijkheidswijzer* blijven bovendien de onderliggende (rechts)betrekkingen tussen de mensen en de overheid onderbelicht. Mensen staan in relatie tot de overheid niet slechts te boek als dragers van (grond)rech-

ten. Ze zijn woningzoekende, vluchteling, (on)-gedocumenteerde, lhbti+'er, probleemjongere, uitkeringsgerechtigde, gehandicapte, oudere etc. en vaak van alles tegelijk.

**Mogelijke oplossingen**

*Bestuursorgaan*

Centraal staat het knellende Awb-begrip bestuursorgaan. Daarvoor zijn twee oplossingen denkbaar. In de eerste plaats zou de aanspreekbaarheid van bestuursorganen kunnen worden verruimd. Daarvoor dient de wet te worden aangepast. Zoals de gemeente aanspreekbaar blijft bij de uitbesteding van publieke taken, zo zou dat voor alle bestuursorganen het geval moeten zijn, niet alleen bij de uitbesteding van publieke taken maar ook bij ondersteunende taken die daarmee samenhangen en waarvoor een private partij wordt ingehuurd. Dat geldt ook voor public private partnership en bij gedragingen van private entiteiten waarvan de aandelen geheel of overwegend in handen zijn van de overheid. Idem bij gedragingen van geheel of overwegend door de overheid gesubsidieerde instellingen en van private partijen waaraan een vergunning, concessie[19] of ontheffing is verleend voor de uitvoering van een publieke taak. Duidelijk zal dan wel moeten zijn wat wordt verstaan onder een publieke taak.

## De aanspreekbaarheid van bestuursorganen zou kunnen worden verruimd

Een andere oplossing is de verruiming van het wettelijke bestuursorgaanbegrip. De Venice Principles bepleiten een ruime invulling van de rol van de ombudsman: *'The institutional competence of the Ombudsman shall cover public administration at all levels. The mandate of the Ombudsman shall cover all general interest and public services provided to the public, whether delivered by the State, by the municipalities, by State bodies or by private entities.'*[20] Daarvoor is een aanpassing van de wet vereist. De Grondwet laat daar ruimte voor.[21] Maar een alternatief voor het begrip bestuursorgaan is nog niet zo gemakkelijk te vinden.[22] 'Overheid', 'overheidsentiteit' of 'publieke entiteit' zijn daarvoor te vage begrippen. Het begrip 'overheidsorgaan' verschilt inhoudelijk niet van het Awb-begrip bestuursorgaan.[23] En bij 'orgaan of rechtspersoon met een publieke taak' zal duidelijk moeten zijn wat wordt verstaan onder een 'publieke taak' en hoe die taak wordt verkregen.[24] Wellicht is er inspiratie te putten uit wat elders in Europa is geregeld over de competentie van de ombudsman.[25]

Verder vraagt de behandeling van klachten over en het onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen om een bredere aanpak dan thans wettelijk mogelijk is. Ook onderzoek ex ante, gericht op preventie moet mogelijk zijn.

*Behoorlijkheidsnorm*

Voor een betere afbakening van de bevoegdheden van de ombudsman en de bestuursrechter is een wetswijziging nodig. De ombudsman zou ook bevoegd moeten zijn om te oordelen over gedragingen waarover de bestuursrechter bevoegd is te oordelen.

Voor de invulling van de behoorlijkheidsnorm is geen wetswijziging nodig, aangezien de *Behoorlijkheidswijzer* geen wet is. De Nationale ombudsman is daar zelf verantwoordelijk voor. Hij zou daarin duidelijker kunnen opnemen dat het hier gaat om indicatieve normen die niet uitputtend of dwingend zijn en dat daarvan kan worden afgeweken. Ook zou daarin meer aandacht kunnen worden geschonken aan de onderliggende rechtsbetrekkingen en relaties die voortvloeien uit de Grondwet en uit verdragen zoals het EVRM, IVBPR, ISH, ECOSOC, milieuverdragen, Europese richtlijnen, resoluties, *incentives*, *principles*, etc. Die context is bepalend voor de mate van (on)behoorlijkheid van overheidsgedragingen, ook als daaruit geen subjectieve rechten of directe aanspraken voortvloeien.[26]

De Nationale ombudsman zal dit jaar tijdens de dertiende World Conference van het International Ombudsman Institute (IOI) verslag doen van een onderzoek dat hij in 2022 deed naar de toepassing van behoorlijkheidsnormen door ambtenaren en bestuurders van uitvoeringsinstanties en gemeenten.[27] Verwacht wordt dat daaruit aanpassingen van de *Behoorlijkheidswijzer* zullen voortvloeien.

Ten slotte zij opgemerkt dat met de hier voorgestelde aanpassingen van wet- en regelgeving niet meteen ook de klachtbehandeling is verbeterd. Daarvoor is een attitudeverandering van overheidsfunctionarissen nodig. En daar schort het vaak aan. 'Er wordt nog te veel gedacht in spreadsheets, regels, protocollen en procedures.' [28]

Prof. mr. L.J.J. Rogier is emeritus hoogleraar staats- en bestuursrecht van de Erasmus Universiteit Rotterdam en van de University of Curaçao.

**De Nationale ombudsman zou in de Behoorlijkheidswijzer duidelijker kunnen opnemen dat het gaat om indicatieve normen die niet uitputtend of dwingend zijn**

## Noten

1 Onder 'de ombudsman' wordt hier verstaan de ombudsman in de zin van art. 9:17 Algemene wet bestuursrecht (Awb).
2 Art. 9:27 lid 1 Awb.
3 Zie o.a. de bundel *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007 en J.C.L. de Bruijn, 'Ombudsman en ontstatelijking', in: *Publieke taken en privaatrecht, Preadviezen Jonge VAR 2021*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 9-69.
4 Art. 9:18 lid 1 Awb en art. 1a Wet Nationale ombudsman (WNo).
5 Nationale ombudsman, rapport 2021/078.
6 Nationale ombudsman, *Burger in zicht. Een onderzoek naar participatie en invloed van de burger in de Wet maatschappelijke ondersteuning*, rapport 2023/041, p. 25.
7 Wet extern klachtrecht, *Stb* 2005, 71.
8 *Stb.* 2010, 716 en *Stb.* 2021, 133.
9 J.J. van Dijk, F.L. Leeuw & R. Choenni, 'Klachtenprofielen, trefkansen en intermediairs' in *Werken aan behoorlijkheid* 2007, p. 319.
10 Art. 9:31, 9:32 en 9:34 Awb.
11 In haar jaarverslag over 2021, *Toegang tot het recht?*, merkt de Haagse ombudsman over de postbezorging op: 'Als de postbezorging hapert, dient de gemeente ook daar een oplossing voor te vinden' (p. 11).
12 A.G. Mein e.a., *Reflectie op de Nationale ombudsman*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2010, p. 39. Vgl. principle 20 van The European Pillar of Social Rights: '*Everyone has the right to access essential services of good quality, including water, sanitation, energy, transport, financial services and digital communications. Support for access to such services shall be available for those in need.*'
13 Jaarverslag Ombudsman Rotterdam Rijnmond 2022, p. 9.
14 Zie uitgebreider daarover De Bruijn 2022.
15 *De burger kan niet wachten*, jaarverslag Nationale ombudsman 2021, *Luisteren, leren doen*, Jaarbeschouwing Ombudsman en Kinderombudsman Metropool Amsterdam 2021, p. 4, *Helaas ons systeem begrijpt u niet*, Jaarverslag Gemeentelijke ombudsman Den Haag 2022, p. 7 en 9, en Jaarplan 2023 Ombudsman Rotterdam Rijnmond, p. 2 en 4.
16 *Kamerstukken II* 2002-2003, 28 747, nr. 3, p. 29.
17 Art. 9:22 aanhef en sub e Awb.
18 *Kamerstukken II* 2002-2003, 28 747, nr. 3, p. 29.
19 Zie o.a. art. 45 Gaswet, art. 4 Drinkwaterwet en art. 20 Wet personenvervoer 2000.
20 No. 13 van de Venice Principles, Opinion No. 897/2017 van de European Commission for Democracy through Law van de Raad van Europa van 3 mei 2019.
21 Art. 78a Grondwet spreekt van 'bestuursorganen', maar het vierde lid van dit artikel biedt ruimte voor meer.
22 Misschien moet het klachtrecht van hoofdstuk 9 Awb wel helemaal uit die wet verdwijnen en (weer) worden ondergebracht in de WNo om afstand te nemen van het Awb-begrip bestuursorgaan. De rest van de Awb (besluit, belanghebbende, bezwaar, beroep, rechtmatigheidstoetsing, etc.) heeft al geen betrekking op het klachtrecht.
23 Zie o.a. de Archiefwet, Spellingswet, Wet algemene bepalingen burgerservicenummer en de Wet basisregistratie personen.
24 Vgl. de omschrijving van bestuursorgaan in art. 1:1h lid 1 sub b WNo m.b.t. veteranen.
25 In Catalonië, Ierland en Wales is de ombudsman bevoegd te oordelen over private partijen die een publieke taak uitoefenen (De Bruijn 2022, p. 48-49).
26 In de memorie van toelichting op het voorontwerp van de Wet versterking waarborgfunctie Awb wordt gewezen op het daarin nog niet ingevulde hoofdstuk 5 dat moet gaan over 'relevante grondrechten'.
27 13-17 mei in Den Haag.
28 Aldus de Amsterdamse ombudsman Munish Ramlal in *de Volkskrant* 17 mei 2023.

## Bijlage 4

**Dogmatiek voor de responsieve rechtsstaat**

*Michiel Scheltema*

Soms leidt het recht tot uitkomsten die een niet-jurist niet kan verdedigen.

Een sterk voorbeeld heb ik al eens beschreven[1]. Een vrouw kreeg geen kinderbijslag omdat zij weigerde te voldoen aan de wettelijke eis om haar woonplaats op te geven. De reden daarvoor was dat zij in een safehouse verbleef, en die verblijfplaats aan haar man bekend zou worden wanneer zij aan haar wettelijke verplichting zou voldoen. Iedere betrokkene, ook de advocaat-generaal bij de Hoge Raad, gaf haar groot gelijk dat zij zo handelde. Ook was iedereen het erover eens dat de wetgever, wanneer hij dit geval had voorzien, de vrouw wel kinderbijslag had willen toekennen. Toch besliste de Hoge Raad dat zij die niet kreeg. Daarvoor zou de wet eerst gewijzigd moeten worden.

De uitspraak past in de dogmatiek over de scheiding der machten in de rechtsstaat, maar verzaakt het doel van de rechtsstaat: het beschermen van burgers. Dat gebeurt naar mijn mening vaker. In wezen is ook de problematiek van de kinderopvang toeslag een voorbeeld van datzelfde verschijnsel.

Vaak wordt gedacht dat de oplossing om dit soort disfunctioneren van het recht te vinden is in het verbeteren van het functioneren van de organen van de rechtsstaat. Wetten zouden minder ingewikkeld moeten worden, rechters zouden zich beter in de situatie van de burger moeten verdiepen, en het bestuur zou meer maatwerk moeten leveren. Dat lijkt mij allemaal heel nuttig. Toch biedt dit onvoldoende soelaas. De oorzaak van het disfunctioneren van de rechtsstaat ligt ook in de dogmatiek rondom de rechtsstaat zelf, de manier waarop juristen die vormgeven.

Die vormgeving berust, zo blijkt steeds duidelijker, op onjuiste veronderstellingen omtrent de werkelijkheid. Die betreffen zowel de burger als de overheid.

Voor wat de burger betreft denk ik in de eerste plaats aan het WRR rapport *Weten is nog geen doen*.[2] De essentie daarvan is dat het mensbeeld waarvan juristen uitgaan, niet realistisch is. De burger is geen rationele actor die op basis van goede informatie verstandige beslissingen neemt. Ook ander onderzoek laat zien dat de burger niet voldoet aan het mensbeeld van juristen.

Ook de veronderstellingen omtrent wetgever, rechter en bestuur kloppen niet. Het is een belangrijk uitgangspunt van de rechtsstaat dat verdeling van bevoegdheden tussen die drie machten nodig is om te veel macht op één plaats te voorkomen. Dat juiste uitgangspunt leidt tot een uitwerking die onrealistisch is. Bij de wetgever is de gedachte dat hij precies kan voorzien in welke situaties zijn regels toepassing vinden. Zelfs als de wetgever veel meer zijn best zou doen – wat inderdaad erg nodig is – kan hij dat ideaal nooit bereiken. Hij kent de toekomst met nieuwe omstandigheden en nieuwe wetten niet, en hij kent de uitvoeringspraktijk nog niet. Een perfecte wetgever die het geval van de vrouw in het safe house kon voorzien, bestaat niet. Bij de kinderopvang heeft dat ook gespeeld. Weliswaar was het de bedoeling om tot strenge wetgeving te komen, maar wanneer de

[1] M.Scheltema, Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten?, Ars Aequi 2021, 809.

[2] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, 2017.

wetgever indertijd had geweten welke ellende daaruit voort zou komen, had hij de wet anders gemaakt. Maar kon hij de toekomstige uitvoeringspraktijk toen echt al goed inschatten?

De rechter overziet bij het vormen van jurisprudentie nog veel minder dan de wetgever alle gevallen die zijn jurisprudentieregel bestrijkt: hij is gebonden aan die ene zaak. En die vat hij – te vaak – te beperkt op: alleen kijken naar wat hij juridisch moet beslissen, en niet naar wat het probleem van de burger is. Maar in volgende zaken is hij gebonden aan dat eerdere precedent omdat de rechtsstatelijke dogmatiek dat voorschrijft ter wille van de gelijkheid en rechtszekerheid. Bij het bestuur is het beeld vergelijkbaar. Regelgeleide uitvoering dient in de constructie van de rechtsstaat de gelijkheid en voorspelbaarheid, en sluit ook wonderwel aan bij de behoeften van digitale uitvoering. Maar de aanzwellende roep om meer maatwerk laat zien dat de abstracte wereld van de regels niet altijd aansluit bij de werkelijkheid van de uitvoering.

Tenslotte is er nog een verschijnsel dat ik wel eens duidelijk heb proberen te maken met de tegenstelling tussen de bureaucratische rechtsstaat en de responsieve rechtstaat. De eerste bouwt voort op de juridische uitgangspunten van de rechtsstaat, en vertaalt die vervolgens naar een vormgeving van de overheid met strikte verdeling van bevoegdheden, en opsplitsing van overheidstaken in vele onderdelen en bestuursorganen. Hierdoor moet de burger voor zijn probleem vaak bij een reeks van instanties terecht. Omdat iedere instantie zich alleen verantwoordelijk voelt voor het eigen gebiedje, is niemand verantwoordelijk voor het geheel. De burger kan de rechtsstaat nergens meer vinden.

**Tot welke aanpassingen moet dit leiden?**

Belangrijk lijkt mij in de eerste plaats dat het doel van de rechtsstaat – bescherming van de burger – steeds voorop staat, en niet het middel – de interne regels van de rechtsstaat. Wanneer het doel door die regels niet wordt bereikt, dan mag het middel niet boven het doel gaan. Dat vergt aanpassing van de dogmatiek ten behoeve van de responsieve rechtsstaat.

Die aanpassing zou onder meer moeten inhouden dat ieder orgaan jegens de burger verantwoordelijk is voor de rechtsstaat als geheel. En dus met name voor de vraag of zijn optreden met de rechtsstaat in overeenstemming te brengen is. Geen orgaan mag zich verschuilen achter de regels of achter bevoegdheden van anderen. Ieder orgaan vertegenwoordigt de rechtsstaat in zijn contact met de burger, en moet de rechtsstaat daarin tot werkelijkheid brengen.

Bescherming van de burger heeft dus prioriteit, en op de tweede plaats komt dan het op orde brengen van het interne systeem van de rechtsstaat. Denk aan het voorbeeld van de vrouw in het safe house. De Hoge Raad had de kinderbijslag moeten toewijzen, en vervolgens naar de wetgever kunnen verwijzen voor aanpassing van de regel. Maar zolang intern de zaak nog niet op orde is, moet de burger beschermd worden. In een recente uitspraak doet de Centrale Raad van Beroep precies wat hier wordt bepleit: hij neemt de verantwoordelijkheid voor de rechtsstaat waar de regelgever heeft gefaald. De lagere beslagvrije voet voor AOW ers mag niet worden toegepast zolang het betreffende wettelijk voorschrift niet is aangepast of heroverwogen.[3]

Niet alleen de rechter, maar ook bestuursorganen zouden deze benadering moeten volgen. De kinderbijslag had direct al door het bestuursorgaan moeten worden toegekend, en de lagere belastingvrije voet had door de SVB niet toegepast mogen worden.

[3] CRvB 26 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1.

Zowel voor rechters als voor bestuursorganen heeft dit consequenties. Soms zal afstand genomen moeten worden van een meer klassieke verdeling van bevoegdheden. Wanneer bijvoorbeeld een bestuursorgaan tot een besluit wil komen dat in strijd is met de beginselen van de rechtsstaat is, zoals een terugvorderingsbesluit van een groot bedrag in strijd met het evenredigheidsbeginsel, dan kan het zich niet op het standpunt stellen dat elders wel een oplossing kan worden gevonden. Bijvoorbeeld doordat bij een ander loket een termijnbetaling of gedeeltelijke kwijtschelding is te verkrijgen, of dat schuldsanering door de gemeente kan helpen. Voordat het terugvorderingsbesluit genomen mag worden, moet zeker zijn gesteld, zo nodig dus met medewerking van andere bestuursorganen, dat het optreden van de overheid als geheel niet strijdig is met de beginselen. De overheid kan het probleem niet bij de burger neerleggen, maar moet zelf voor de oplossing zorgen. Ook de rechter zal dat moeten controleren.

Interessant is dat de recente brief van de gezamenlijke secretarissen-generaal van de departementen aan de kabinetsinformateur[4] ook deze benadering lijkt te kiezen. Zij schrijven:

> 'Mensen willen één overheid ervaren en zo willen wij ook werken.'

Dat is precies de benadering die hier wordt verdedigd.

Vanuit dit perspectief zou de redenering van Van Ettekoven over het omgaan van de Afdeling bestuursrechtspraak, waarvan hij voorzitter was, in de zaak van de kinderopvang toeslag niet kloppen. Hij heeft in interviews aangegeven dat de Afdeling daarvoor een 'noodgreep' moest toepassen: juridisch kon het eigenlijk niet. Er zou immers teveel rechtsonzekerheid ontstaan als de rechter van interpretatie zou wisselen, of te vaak een uitzondering op een wettelijke regel zou toestaan. Rechtszekerheid misschien voor juristen binnen het systeem, maar dat heeft niets te maken met rechtszekerheid voor burgers. Die hadden artikel 26 Awir – waar het allemaal om ging – nooit geraadpleegd, maar hadden in het algemeen verwacht dat zij *door de rechtsstaat als geheel* behoorlijk behandeld zouden worden. Wanneer men hier niet het handhaven van het systeem van rechtszekerheid voor juristen, maar het beschermen van de burger voorop stelt, dan had de rechter zich niet op een rigide manier moeten vastklampen aan precedenten. Hij had moeten constateren dat de burger de dupe werd van het overheidshandelen, en als verantwoordelijk voor de rechtsstaat jegens de burger de plicht moeten voelen om een andere koers te varen, en wel zodra de noodzaak daartoe duidelijk werd. Het bezwaar dat dit de rechtszekerheid in gevaar brengt, is vanuit het burgerperspectief hier gewoon geen argument.

Natuurlijk moet de rechter ook geen willekeur betrachten, en zich aan vroegere uitspraken houden wanneer er geen reden is om anders te beslissen. Maar hij moet wel steeds in het oog houden of de uitkomsten aanvaardbaar zijn, en daarop ook voortdurend attent zijn. Signalen uit de praktijk of van de ombudsman moeten hem bereiken, en hij moet veel eerder de plicht voelen om van precedenten af te wijken als nieuwe inzichten daartoe aanleiding geven. Het argument van de rechtszekerheid speelt voor de burger , zoals gezegd, nauwelijks en kan geen onrecht jegens die burger rechtsvaardigen. Die signalen komen sneller bij de eerstelijns rechter terecht, en dan is het belangrijk dat die door af te wijken van de jurisprudentie van de hoogste rechter dit aangeeft. De hiërarchie tussen rechters zou minder klemmend moeten zijn dan zij nu wel gevoeld wordt.

Deze voorbeelden betekenen niet dat dogmatiek niet belangrijk is. Maar de dogmatiek van de rechtsstaat moet wel een dogmatiek zijn die de responsieve rechtsstaat ondersteunt. Dat betekent

---

[4] Brief van 12 januari 2024 van de secretaris-generaal van Algemene Zaken aan de kabinetsinformateur, namens het overleg van de secretarissen-generaal, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2024/01/15/sgo-brief-15-januari-2024

een betere aansluiting bij realistische veronderstellingen dan de klassiek dogmatiek van de rechtsstaat doet. Dat vergt nog verdere doordenking.

Focus 557

# De korte bezwaartermijn belemmert de toegang tot de rechter

## Een smet op het blazoen van de rechtsstaat

Michiel Scheltema[1]

**In het kader van de burgergerichte overheid worden veel initiatieven ontwikkeld om in het bestuursrecht beter met de burger en diens doenvermogen rekening te houden. Veel van die voorstellen lijken voor bestuursorganen en rechters lastiger en dus tijdrovender werkzaamheden mee te brengen. Een knellende belemmering voor burgers die in actie willen komen tegen (vermeend) onrecht van de overheid bestaat echter uit de korte termijn waarbinnen zij in actie moeten komen. Wordt de bezwaartermijn verlengd, dan snijdt het mes aan twee kanten. De burger wordt beter bediend, en het bestuursrecht wordt verlost van complexe leerstukken die een aanzienlijke last op bestuursorganen en rechters leggen.**

### Inleiding

De toegang tot de rechter bepaalt of iemand zijn rechten kan handhaven. Wordt die weg afgesloten, dan verliest men zijn recht. Vandaar dat de toegang tot de rechter tot de grondrechten in de rechtsstaat behoort. Door de recente wijziging van artikel 17 Grondwet wordt dit recht nu ook in de Nederlandse grondwet vastgelegd.

Die toegang moet dus niet nodeloos belemmerd worden. Toch is er in het bestuursrecht nog steeds een knellende belemmering te vinden. Die bestaat uit de korte termijn waarbinnen de burger in actie moet komen tegen (vermeend) onrecht van de overheid. Terwijl men doorgaans jaren de tijd heeft om naar de rechter te gaan, geldt in het bestuursrecht voor de burger een termijn van zes weken. Dat is de termijn voor bezwaar, en zonder eerst bezwaar te maken kan men niet naar de rechter.[2]

In dit stuk wordt betoogd dat deze korte termijn het recht op toegang tot de rechter belemmert zonder dat daarvoor een voldoende rechtvaardiging bestaat. Vanuit het perspectief van de responsieve rechtsstaat is dat niet aanvaardbaar.[3]

Na afronding van deze bijdrage bleek dat de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening onlangs ook tot die conclusie is gekomen.[4] Zoals hierna wordt besproken stelt zij een bezwaartermijn van een jaar voor.

Doordat de laatste tijd meer aandacht voor de positie van de burger en zijn beperkte doenvermogen is gekomen, is er zowel bij de wetgever als in de jurisprudentie een zeker ongemak ontstaan over de korte termijn, en zeker over de traditioneel strenge handhaving daarvan door de rechter. De allerscherpste kantjes van de oude jurisprudentie zijn er al wat afgevijld, maar het ongemak is blijven bestaan. Dat was de reden dat de president van het College

Auteur
1. Prof. mr. M. Scheltema is voormalig rapporteur-commissaris voor de Awb.

Noten
2. De termijn van zes weken geldt niet alleen voor bezwaar, maar ook voor beroep op de rechter en voor hoger beroep. Er bestaan goede argumenten om daarvoor een kortere termijn te hanteren dan hier voor bezwaar wordt bepleit: men is immers met een procedure begonnen, en dan is een bekwame afwikkeling daarvan in alle instanties wenselijk. Ook in het privaatrecht met zijn lange verjaringstermijnen is de termijn voor beroep op een hogere instantie beperkt tot een relatief korte periode. Het betoog in dit stuk gaat uitsluitend over de bezwaartermijn.
3. De hier ontwikkelde gedachten heb ik in hoofdlijnen ook ingebracht in de preconsultatie in het project *Versterking waarborgfunctie Awb* van de ministeries van BZK en van JenV. Naar aanleiding van die preconsultatie is ook verschenen C.N.J. Kortmann, 'De wetgever als Zeeuws Meisje: Over misplaatste zuinigheid bij de voorgenomen verruiming van bezwaartermijnen in het bestuursrecht', *NJB* 2023/820.
4. *Blind voor mens en recht*, rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, aangeboden op 26 februari 2024, p. 74.

© Shutterstock

van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) aan staatsraad advocaat-generaal Widdershoven om een conclusie heeft verzocht over de vraag of de rechters niet een wat minder strikte koers zouden moet en varen bij het handhaven van die termijnen. Widdershoven beantwoordt die vraag bevestigend, en gebruikt al zijn juridisch vernuft om binnen de grenzen van de wet tot versoepelingen te komen.[5] Die gaan de rechters toch te ver, zo blijkt uit de uitspraak van een grote kamer van het CBb, samengesteld uit leden van drie hoogste bestuursrechters. Zij onderschrijven de minder strikte koers, '*maar met de belangrijke kanttekening dat die minder strikte benadering noodzakelijkerwijs moet blijven binnen het bestaande wettelijke kader.*'[6] Widdershoven was in hun ogen wat al te creatief geweest.

Naar mijn mening blijft dit alles sleutelen in de marge. De wetgever behoort te besluiten tot een veel langere termijn voor bezwaar. Dat is nodig om ook in het bestuursrecht te voldoen aan de rechtsstatelijke eis van

**Naar mijn mening blijft dit alles sleutelen in de marge**

toegang tot de rechter, en aan het nieuwe artikel 17 Grondwet.

Dat de huidige korte termijn knelt blijkt onder meer uit de frequentie van procedures over die termijn. De zojuist genoemde uitspraak van de grote kamer van het CBb begint met de constatering:

> *'Vragen over de tijdigheid van ingediende bezwaar- en beroepschriften en over de verschoonbaarheid van niet-tijdige indiening daarvan hebben aanleiding gegeven voor een omvangrijke rechtspraak van de hoogste bestuursrechters.'*

Die rechtspraak zal nog omvangrijker worden omdat de versoepeling bij de beoordeling van de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen door de grote kamer wordt toegesneden op de bijzondere omstandigheden van het individuele geval. Die uitspraak, en ook de conclusie, laten al een voorproefje zien van de toekomstige complexiteit van deze jurisprudentie. Terwijl het streven toch gericht is op het voorkomen van procederen over procedures ten koste van procedures over de materiële inhoud. Hoe dan ook, de vele procedures wijzen erop dat het hier om een vaak optredende belemmering van de toegang tot de rechter gaat.

Ik beperk mijn betoog hier tot de verreweg omvangrijkste categorie van geschillen in het bestuursrecht, die over financiële beschikkingen. De conclusie van Widdershoven concentreert zich ook hierop. Voor andere beschikkingen waarbij derde-belanghebbenden betrokken zijn, behoort met die belangen rekening te worden gehouden. Dat kan tot wezenlijk andere termijnen leiden dan in dit betoog worden voorgesteld. De afbakening van financiele beschikkingen is eenvoudig: zij vormen al een aparte categorie in artikel 4:12 Awb.

## Argumenten voor een beperkte termijn bij de toegang tot de rechter

Hoewel het recht tot toegang tot de rechter een fundamenteel karakter heeft, is het in alle rechtsgebieden gebruikelijk om dat recht aan een termijn te binden. De rechtszekerheid is het belangrijkste argument om dat te doen. Men behoort niet eindeloos in het ongewisse te verkeren over mogelijke aanspraken uit het verleden. Bovendien wordt het vaak moeilijker de feiten waarop een aanspraak is gebaseerd, nog na lange tijd vast te stellen.

Dit leidt doorgaans tot verjaringstermijnen. Dat zijn termijnen waarbij degene wiens rechtszekerheid wordt beschermd, een beroep op verjaring kan doen, maar dat ook achterwege kan laten. Dat laatste bijvoorbeeld omdat hij meent het recht aan zijn zijde te hebben, en hij dat nog graag in rechte vastgesteld wil zien. Verjaringstermijnen – het woord zegt het al – worden doorgaans in jaren gerekend. Vijf jaar is een veel voorkomende termijn in het privaatrecht: zie artikel 3:307 BW en volgende. Soms zijn er kortere termijnen, namelijk wanneer sterke argumenten van rechtszekerheid van derden of van het verdwijnen van gegevens daartoe aanleiding geven.

***Hoe zit dat in het bestuursrecht?***

Het bestuursrecht heeft de pretentie de burger beter tegen de overheid te beschermen dan het privaatrecht kan doen. Het omgekeerde is hier het geval: de burger is veel slechter af dan in het privaatrecht. Hij heeft een – in vergelijking met het privaatrecht – ultrakorte periode van zes weken om een procedure tegen de overheid te beginnen. Die periode werd tot voor kort door de jurisprudentie ook nog als van openbare orde gezien, zodat de rechter die moest toepassen ook wanneer de overheid als wederpartij daar geen behoefte aan had. Daartegenover staat dat er voor de overheid geen of geen korte termijnen bestaan om aanspraken op de burger via besluiten geldend te maken, en geldt er een algemene verjaringstermijn van vijf jaar: artikel 4:104 Awb.

Deze korte termijn voor de burger berust niet op een afweging van het belang van de overheid bij een korte termijn tegen het belang van de burger om niet van zijn recht op toegang tot de rechter beroofd te worden. Integendeel, het is een kwestie van traditie.[7] Een traditie vanuit een periode waarin het perspectief van de bureaucratische overheid dominant was. Het belang van de overheid bestaat daarin dat snel zekerheid ontstaat omtrent de geldigheid van een besluit. Heeft de overheid – vaak na lange tijd van voorbereiding – eenmaal een besluit genomen, dan kan zij na zes weken het dossier sluiten indien geen bezwaar is gemaakt. Hoe dat voor de burger uitwerkt, is nooit uitdrukkelijk in de besluitvorming betrokken.[8]

Voor de burger is het gevolg ernstig, en soms desastreus. Hij verliest na zes weken de toegang tot de rechter. Dat betekent dat hij een aanspraak of een vordering op de overheid kwijt raakt, of moet (terug)betalen wat hij niet schuldig is. Ook al had hij recht op subsidie, bijstand of een uitkering, hij kan dat niet meer geldend maken. Ook niet wanneer het om grote bedragen gaat en ook niet wanneer er weinig twijfel bestaat aan de gegrondheid van zijn aanspraak.

## Burgerperspectief dwingt tot andere afweging

Ik vind het in een responsieve rechtsstaat niet te verdedigen om zonder het burgerperspectief mee te wegen tot een zo korte termijn te komen. Een zorgvuldige afweging is nodig om de toegang tot de rechter aan zo'n ingrijpende belemmering te onderwerpen. Ook het nieuwe artikel 17 Grondwet dwingt daartoe.

Goede argumenten voor de korte termijn kan ik niet vinden. Daarbij overweeg ik nog het volgende.

In het gewone rechtsverkeer gelden, zoals aangegeven, veel langere verjaringstermijnen. Die gelden in allerlei soorten van rechtsverhoudingen. Bijvoorbeeld ook in de verhouding van particulieren ten opzichte van instellingen als banken en verzekeraars. Als dus een cliënt van een verzekeraar of van een bank het niet eens is met een beslissing van die instelling jegens hem, dan kan hij die nog vijf jaar ter discussie stellen en eventueel aanvechten voor een rechter. Maar uitsluitend voor vorderingen tegen de overheid wordt de toegang tot de rechter tot zes weken beperkt. Bij een private verzekering heeft men dus jaren de tijd, bij de sociale verzekeringen slechts zes weken.

Waarom dit grondrecht juist ten dienste van de overheid zo sterk ingeperkt moet worden, is door de wetgever niet beargumenteerd. Zoals gezegd, het is de traditie. Gaat men op zoek naar argumenten, dan komt men uit op het argument van de rechtszekerheid. Overheidsorganen hebben behoefte aan rechtszekerheid, zo wordt dan gezegd, en dus is een korte termijn gerechtvaardigd. Hoe kan het zijn dat de overheid de enige partij in de samenleving is die een zo sterke bescherming van het beginsel van de rechtszekerheid nodig heeft, en niemand anders?

**Hoe kan het zijn dat de overheid de enige partij in de samenleving is die een zo sterke bescherming van het beginsel van de rechtszekerheid nodig heeft?**

5. Conclusie raadsheer advocaat-generaal Widdershoven van 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476.
6. CBb (grote kamer) 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31.
7. Zie over de historie de punten 4.1 4 en 4.2 van de conclusie van Widdershoven.
8. Bij de totstandkoming van de wet Beroep administratieve beschikkingen (Bab), van de wet Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Arob) en van de Awb heeft de wetgever deze afweging niet gemaakt. Er is voortgebouwd op de traditie van korte termijnen in het administratieve recht. Zie ook voetnoot 21.

Focus

Wanneer het niet om de positie van de overheid gaat, maar om private partijen, heeft de wetgever zich nog wel verdiept in het belang van rechtszekerheid ten opzichte van een inbreuk op het recht van toegang tot de rechter. Zo staat het Burgerlijk Wetboek toe dat een instelling als een bank of een verzekeraar in haar algemene voorwaarden de verjaringstermijn voor de wederpartij verkort, maar dat mag niet tot korter dan een jaar (artikel 6:236 onder g BW). Welk argument kan men bedenken waarom de overheid dan toch nog een kortere termijn nodig heeft?

Daar komt nog iets bij. Het argument van de rechtszekerheid is een rechtsstatelijk beginsel of een beginsel van behoorlijk bestuur dat beoogt de burger te beschermen tegen machtige overheidsinstituties. Het is er ten dienste van de burger. Is het dan niet wat pervers dat de overheid dat beginsel hanteert, niet ten dienste van de burger, maar juist om de burger van zich af te houden?[9]

Wil men ernst maken met het meer centraal stellen van het burgerperspectief, dan is het vasthouden aan de traditie van de korte bezwaartermijn op geen enkele manier meer te rechtvaardigen. Het bestuursrecht kan niet waarmaken dat het de burger extra bescherming beoogt te bieden zolang de termijn voor de burger om een besluit aan te vechten korter is dan in het privaatrecht. Een jaar zou, gezien artikel 6:236 BW, de minimum termijn moeten zijn, maar vijf jaar sluit beter aan bij het privaatrecht, en is ook de termijn van artikel 4:104 Awb die voor de overheid geldt.

## Recente ontwikkelingen onderstrepen het belang van de problematiek

Uit recente ontwikkelingen in het bestuursrecht blijkt dat de onrechtvaardige gevolgen van de korte termijn voor bezwaar breed worden gedeeld. Het ongemakkelijke gevoel na de toeslagaffaire dat het burgerperspectief teveel uit het oog is verloren komt, zoals aangegeven, tot uitdrukking in de jurisprudentie. Daarin worden voorzichtige stapjes gezet om de bekneling wat te verminderen, maar biedt de wet – zeker volgens de hoogste bestuursrechters – slechts beperkt ruimte.

Ook de wetgever voelt het probleem. In de pre-consultatieversie van de Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht was een verlenging van de termijn tot dertien weken opgenomen voor een groot aantal financiële beschikkingen. Dat voorstel was erg ingewikkeld door de lange lijst van beschikkingen waarvoor het zou gelden, en is in de definitieve consultatieversie weer geschrapt. Een argument daarvoor is geweest dat verschillende termijnen tot onzekerheid voor belanghebbenden zouden leiden.[10] Dat begrijp ik niet: bij ieder besluit moet worden vermeld hoe lang de termijn voor dat besluit is, dus voor belanghebbenden kan dat ook bij uiteenlopende termijnen niet onduidelijk zijn.

In de nieuwe versie voor de consultatie tracht men de burger te helpen door in de Awb de verplichting op te nemen bij ieder besluit ook te vermelden dat het mogelijk is een bezwaarschrift in te dienen zonder aanvoering van gronden, een pro-forma bezwaarschrift dus.[11] Dit komt in feite neer op de erkenning dat de bezwaartermijn vaak te kort is om een weloverwogen bezwaarschrift op te stellen. De oplossing wordt dan gevonden in een aan het bureaucratisch denken ontsproten voorstel van een pro forma-bezwaar, gevolgd door een extra stukkenwisseling die zowel de belanghebbende als de overheid meer werk bezorgt. Hoe ingewikkeld kan men het maken?

Het komt ook voor dat bestuursorganen de termijn te kort vinden, en op eigen initiatief naar een oplossing gaan zoeken. Dat deed het Instituut voor mijnbouwschade Groningen (IMG) door een bezwaartermijn van twaalf weken te gaan hanteren.[12] Dat staat wel op gespannen voet met de wet, maar de rechter zal dit niet afstraffen nu hij niet meer ambtshalve controleert of de termijnen bij vorige instanties in acht zijn genomen. Dit is wel de meest directe manier voor een bestuursorgaan om aan te geven dat de wettelijke regels te streng zijn, maar dat kan ook meer indirect. Zo verklaart de Belastingdienst een te laat ingekomen bezwaar niet-ontvankelijk, maar gaat vervolgens wel ambtshalve na of de indiener inhoudelijk gelijk heeft. Als dat volgens de dienst het geval is, krijgt hij dat ook.

Al deze ontwikkelingen duiden er op dat het vaak voorkomt dat de burger zijn recht op toegang tot de rechter verliest, en dat dit als schrijnend wordt gezien. Vreemd genoeg leidt dat niet tot het besef dat er kennelijk een in de praktijk belangrijke belemmering voor die toegang bestaat zonder dat daarvoor een rechtvaardiging is te vinden. De traditie uit de periode waarin het burgerperspectief nog moest worden ontdekt, blijft leidend. Daardoor handhaaft men een situatie waarin aan velen de toegang tot de rechter wordt ontzegd. En de schrijnende gevolgen die dat kan hebben leidt er dan weer toe dat de rechtspraktijk veel aandacht moet besteden aan het vormgeven van beperkte versoepelingen.

## Handhaving termijn met noodzaak van versoepelingen leidt tot grote complexiteit

Die grotere aandacht voor versoepelingen leidt tot verschillende manieren waarop men de schrijnende gevolgen van termijnoverschrijding tegen wil gaan. De casuïstiek die daarvan het gevolg is, dwingt tot meer maatwerk, en maakt het recht complexer en het tijdsbeslag op de rechter en bestuursorganen groter.

Ik licht dat met drie voorbeelden toe.

De versoepeling van de beoordeling van de verschoonbare termijnoverschrijding, zoals die door de grote kamer van het CBb wordt voorgeschreven, leidt tot de noodzaak van toespitsing op het individuele geval. Hoe

**De oplossing wordt dan gevonden in een aan het bureaucratisch denken ontsproten voorstel van een pro forma-bezwaar. Hoe ingewikkeld kan men het maken?**

ziek of gestrest moet men zijn voor die verschoonbaarheid, en hoe snel moet men dan vervolgens wel actie ondernemen? Samen met de bouwstenen uit de conclusie van Widdershoven zal dat leiden tot een fijnmazig net aan regels over verschoonbare termijnoverschrijding. Lastig voor rechters, en bijna onuitvoerbaar voor bestuursorganen.

Een andere manier om de gevolgen van termijnoverschrijding te beperken is het anders omgaan met een verzoek tot terugkomen op een besluit. Na het verloop van de bezwaartermijn krijgt een besluit formele rechtskracht. Dat wil zeggen dat het als rechtmatig geldt, ook al is het dat niet: na zes weken verandert een onrechtmatig besluit in een rechtmatig. Een meer burgervriendelijke benadering heeft er de laatste tijd toe geleid dat in schrijnende gevallen een verzoek om terug te komen van een besluit met formele rechtskracht gehonoreerd moet worden. Dat wordt weerspiegeld in een uitspraak van de grote kamer van de Centrale Raad van Beroep van 19 juli 2023.[13] Daarin wordt vastgelegd dat een bestuursorgaan moet terugkomen van een besluit met formele rechtskracht wanneer het *evident-onredelijk* zou zijn om dat niet te doen. Dat is het geval indien uit een summier onderzoek blijkt dat het besluit onmiskenbaar onredelijk is. De uitspraak en de daaraan voorafgaande conclusie van de staatsraad advocaat-generaal Wattel[14] noemen allerlei omstandigheden die bij de beoordeling daarvan een rol kunnen spelen. Dat vergt een lastige beoordeling die verdere vragen oproept. Zoals de vraag of het van belang is of het een voor de burger ingrijpend besluit is, zodat het evenredigheidsbeginsel eerder is geschonden dan bij een minder belangrijk besluit. En hoe rechtvaardig is het dat een besluit dat even onrechtmatig is, maar waarbij dat niet zo eenvoudig te zien is (voor de rechter, of voor de burger?) in stand blijft? Waar blijft dan het gelijkheidsbeginsel?

En ten slotte is er de problematiek van de ketenbesluitvorming: het ene besluit bouwt voort op het andere. Bijvoorbeeld: eerst wordt de bijstand ingetrokken, en twee maanden later wordt het teveel betaalde teruggevorderd. Is alleen tegen het tweede besluit bezwaar gemaakt, dan heeft het eerste formele rechtskracht. Hoe onjuist moet dan het eerste besluit zijn om die formele rechtskracht terzijde te schuiven? Zou dat buiten het geval van evident-onredelijk niet ook moeten gebeuren wanneer tijdens de procedure tegen het tweede besluit uit het dossier blijkt dat het eerste besluit onrechtmatig is, ook al zou het bij een summier onderzoek niet onmiskenbaar onjuist zijn?

Al met al dwingt de korte termijn voor bezwaar tot het ontwikkelen van een ingewikkelde casuïstiek over verschoonbare termijnoverschrijding, en tot voortschrijdende verfijning van de jurisprudentie over het terugkomen van besluiten met formele rechtskracht en de doorbreking van die rechtskracht in vervolgprocedures. De beheersing daarvan vergt veel menskracht van rechters en bestuursorganen die dan besteed wordt aan geschillen over procedures in plaats van geschillen over de materiële vragen waarover het bij de rechter toch zou moeten gaan.

**De korte termijn voor bezwaar dwingt tot het ontwikkelen van een ingewikkelde casuïstiek over verschoonbare termijnoverschrijding**

### Conclusie: bij financiële besluiten behoort de gewone verjaringstermijn van vijf jaar te gelden

De korte bezwaartermijn is een overblijfsel uit de periode van de bureaucratische rechtsstaat. De toegang tot de rechter heeft een fundamenteel karakter, en de inbreuk die de korte bezwaartermijn daarop maakt, is niet langer te rechtvaardigen.

De termijn van een jaar zou ik als minimaal zien, nu anders het beschermingsniveau van het bestuursrecht blijvend onder het niveau komt te liggen dat het privaatrecht als minimum hanteert.[15]

Meer voor de hand ligt het om de gewone termijnen uit het privaatrecht te hanteren, en op vijf jaar uit te komen. Dat is ook de termijn die ook voor de overheid geldt krachtens artikel 4:104 Awb.

In het in eind februari verschenen rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening wordt ook geconcludeerd dat de bezwaartermijn van zes weken te kort is. De commissie beveelt een bezwaartermijn van een jaar aan; die zou beter aansluiten bij de belevingswereld van mensen.[16] Deze aanbeveling kan een verdere discussie op gang brengen. Een mogelijk gevolg daarvan kan zijn dat dit onderwerp wordt meegenomen in de Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht, waarvoor nu een consultatieversie voorligt.

Een bijkomend, maar aanzienlijk, voordeel van een veel langere termijn zou zijn dat de bestuursrechter en de bestuurspraktijk verlost worden van een tijdrovende problematiek die met het handhaven van een korte termijn verband houdt. Die heeft niets te maken met de reden van bestaan van de (bestuurs)rechter: het oplossen van inhoudelijke geschillen tussen bestuur en burger.

9. Widdershoven wijst in zijn conclusie ook op het feit dat in tweepartijenverhoudingen de afweging tussen het belang van rechtszekerheid en individuele rechtvaardigheid te veel is doorgeslagen naar de kant van het bestuur, in het voetspoor van beschouwingen van Damen en Verhey. Hij betrekt deze stelling met name op het soepel omgaan met verschoonbare termijnoverschrijding, en niet op de termijnstelling in de wet. Dat ligt ook voor de hand: een conclusie biedt een advies voor de rechter, niet voor de wetgever.

10. Memorie van toelichting bij de consultatieversie, p. 43.

11. Voorgesteld art. 3:45 lid 2 onder d Awb.

12. Zie Nieuwsbrief nr. 9 van november 2022 van het Instituut mijnbouwschade Groningen, p. 17, te vinden op schadedoormijnbouw.nl/media/k1to52ko/img-nieuwsbrief-9.pdf.

13. ECLI:NL:CRVB:2023:1363.

14. ECLI:NL:CRVB:2022:2623.

15. Vergelijk L.J.A. Damen, 'De autonome Awbmens?', *Ars Aequi* 2017, afl. 7/8, p. 628-638 over verschillende mensbeelden in privaatrecht en bestuursrecht.

16. *Blind voor mens en recht*, rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, aangeboden op 26 februari 2024, p. 74.

Focus

Vanzelfsprekend zijn er bezwaren tegen dit voorstel in te brengen. Bestuursorganen zouden te zeer in hun werk belemmerd worden doordat indienen van bezwaar veel langer mogelijk zou zijn. Dat dit tot grote problemen zou leiden wordt weersproken door de traditionele praktijk van de Belastingdienst. De dienst beseft van oudsher dat het heel onrechtvaardig kan uitwerken wanneer burgers hun rechten op financieel vlak geheel verliezen, enkel doordat zij niet binnen de bezwaartermijn in actie zijn gekomen. Is een burger te laat met zijn bezwaar, dan verklaart de dienst dat weliswaar niet-ontvankelijk, maar gaat wel 'ambtshalve' na of de burger toch gelijk heeft.[17] Blijkt dat zo te zijn, dan krijgt hij alsnog wat hem toekomt. Dit gebeurt tot vijf jaar na het besluit. Betreft het de inkomstenbelasting, dan staat tegen een afwijzende beslissing op het verzoek tot ambtshalve vermindering van de aanslag weer bezwaar open: zie artikel 9.6 lid 3 Wet inkomstenbelasting 2001. Dit beleid komt, zo concludeert Wattel, neer op een bezwaartermijn van vijf jaar.[18] De Belastingdienst wijst burgers ook actief op deze mogelijkheid wanneer men te laat is voor bezwaar.

Nu deze dienst als verreweg de grootste overheidsorganisatie op het terrein van financiële beschikkingen, wel in staat is besluiten na de bezwaartermijn te beoordelen, en in feite al een termijn van vijf jaar hanteert, is het moeilijk aan te nemen dat andere bestuursorganen hun werkprocessen daar niet op zouden kunnen inrichten.

Aan een andere tegenwerping, namelijk dat er soms bij financiële besluiten derde-belanghebbenden zijn, til ik niet zwaar. Iedereen behalve de overheid moet er mee rekenen dat aanspraken jegens hem nog vijf jaar geldend gemaakt kunnen worden. Dat geldt ook voor aanspraken van de overheid jegens burgers. Waarom dat anders zou zijn bij aanspraken waarbij een burger als derde-belanghebbende wordt betrokken, is moeilijk te motiveren. Het is niet in te zien waarom een derde-belanghebbende zou moeten meeliften met de overheid op het voordeel van de korte termijn, terwijl dat voordeel niet bestaat wanneer hij direct met de overheid te maken heeft.

## Wat moet er gebeuren?

*De wetgever*

Teneinde voor de burger de toegang tot de bestuursrechter beter te waarborgen, is in de eerste plaats een optreden van de wetgever nodig. Die zou voor alle financiële besluiten de bezwaartermijn moeten laten vallen ten gunste van de algemene verjaringstermijn van vijf jaar. Bij voorkeur zou dit ook voor niet-financiële besluiten zonder derde-belanghebbenden moeten gebeuren, maar discussie daarover zou wetgeving niet moeten vertragen.

Weerstand kan ontstaan omdat bestuursorganen hun werkprocessen moeten aanpassen. Men zou daarom tot een stapsgewijze invoering kunnen besluiten, zodat bestuursorganen zich goed kunnen voorbereiden. Dat kunnen zij, zoals hierna wordt uiteengezet, ook zonder wetswijziging al doen. Het zou goed kunnen zijn dat de uitvoeringskosten eerder dalen dan stijgen doordat ingewikkelde leerstukken over verschoonbare termijnoverschrijding en het doorbreken van de formele rechtskracht bij financiële besluiten geen aandacht meer vergen. Door verlenging van de termijn kunnen er wel wat meer bezwaren komen, maar pro forma-bezwaarschriften vervallen in ieder geval. Bovendien kan de langere tijd die beschikbaar is voor overleg tussen burger en overheid (conform de informele benadering van *Prettig contact met de overheid*) ook bezwaarschriften voorkomen.

*De uitvoerende bestuursorganen*

Uit eerder gegeven voorbeelden blijkt dat bestuursorganen soms al de voorkeur geven aan een inhoudelijke beoordeling van een te laat bezwaar boven een procedurele niet-ontvankelijkverklaring. Elders heb ik betoogd dat ieder overheidsorgaan zich jegens de burger verantwoordelijk zou moeten voelen voor de overheid als geheel. Geen orgaan zou zich moeten verschuilen achter regels of bevoegdheden van anderen wanneer fundamentele rechtsstatelijke beginselen bij zijn optreden in het geding komen.[19] Wanneer meer bestuursorganen in lijn van het voorgaande betoog zouden menen dat bij de rechtsbescherming een inhoudelijke beoordeling te verkiezen is boven een procedurele niet-ontvankelijkheid, bestaan daarvoor onder het huidige recht al veel verschillende mogelijkheden.

*Zelf langere termijnen voor bezwaar vaststellen*

Dat doet het Instituut voor mijnbouwschade Groningen, zoals eerder beschreven: de termijn wordt verdubbeld. Dit gaat wel direct tegen de wet in, en verplaatst de problemen gedeeltelijk naar termijnoverschrijdingen na de verlengde termijn. De rechter zal deze werkwijze volgens de nieuwe jurisprudentie accepteren: hij controleert niet meer ambtshalve de termijnoverschrijdingen in eerdere fases van de procedure. Dus beroep op de rechter staat open, en de rechter beoordeelt het geschil inhoudelijk.

**Een bestuursorgaan dat de toegang tot de rechter bij een groot belang van de burger blokkeert vanwege een klein foutje, handelt bureaucratisch en niet responsief**

*Termijnoverschrijding sneller accepteren*

Een bestuursorgaan moet een overschrijding accepteren wanneer die volgens de – ingewikkelde – jurisprudentie verschoonbaar is, maar het kan die grens ook ruimer trekken. Dat bespaart het door de rechter voorgeschreven onderzoek naar de verschoonbaarheid, en voorkomt dat het bestuursorgaan een beroep bij de rechter verliest wanneer de grens te nauw is getrokken. Naast verschoonbaarheid zou het belang van de burger in de aanvaarding van de overschrijding mee kunnen spelen. Een bestuursor-

gaan dat de toegang tot de rechter bij een groot belang van de burger blokkeert vanwege een klein foutje, handelt bureaucratisch en niet responsief, ook al is dat foutje niet verschoonbaar. De rechter vindt overigens dat een groot belang van de burger geen enkele rol mag spelen bij het beoordelen van de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding.[20] Dit resultaat kan in strijd met het evenredigheidbeginsel komen, en hoewel de tekst van de wet inderdaad weinig ruimte laat, zou hier van een niet-verdisconteerde omstandigheid sprake kunnen zijn.[21] Maar wanneer het bestuursorgaan de termijnoverschrijding accepteert, zal de rechter dat niet meer controleren, zodat een inhoudelijk beroep op de rechter openstaat.

*Ambtshalve beoordelen van het niet-ontvankelijke bezwaar*
Dat is de werkwijze van de Belastingdienst: het te laat ingediende bezwaar wordt niet-ontvankelijk verklaard, maar ambtshalve wordt toch beoordeeld of het gegrond is. Bij negatieve uitslag is geen bezwaar of beroep mogelijk, behalve wanneer daarvoor een specifieke voorziening is getroffen. Dat is, zoals eerder aangegeven, bij de inkomstenbelasting het geval.

*Bezwaar tevens beschouwen als een aanvraag om terug te komen van het bestreden besluit*
Volgens artikel 4:6 Awb gaat het hier om een discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan. Widdershoven had in zijn conclusie voorgesteld om een wegens termijnoverschrijding niet-ontvankelijk bezwaar altijd op te vatten als een verzoek om terug te komen van het betreffende besluit. De grote kamer van het CBb vindt dat de rechter deze verplichting niet kan opleggen, maar stelt wel vast dat het bestuursorgaan er voor kan kiezen deze handelwijze te volgen.[22] Het bestuursorgaan kan volstaan met een meer beperkte beoordeling – is het besluit evident onjuist of zijn er nieuwe feiten – dan wel een verdergaande herbeoordeling van het besluit toepassen. Dat laatste lijkt mij vooral in de rede liggen wanneer het besluit van groot belang voor de burger is. Verdere rechtsbescherming staat vervolgens open.

**De wetgever is aan zet, terwijl bestuursorganen die verder willen gaan daartoe veel mogelijkheden hebben**

*De rechter*
De grote kamer van het CBb heeft na de uitvoerige conclusie van Widdershoven een uitspraak gedaan die bedoeld is om de versoepeling van de rechterlijke beoordeling van termijnoverschrijding in een kader bijeen te brengen. Met Widdershoven zou ik nog wel wat verder hebben willen gaan – zie voetnoot 21 – maar verwacht kan worden dat de hoogste bestuursrechters het voorlopig hierbij zullen houden. De wetgever is aan zet, terwijl bestuursorganen die verder willen gaan daartoe veel mogelijkheden hebben.

## Ten slotte

In het kader van de burgergerichte overheid worden veel initiatieven ontwikkeld om in het bestuursrecht beter met de burger en diens doenvermogen rekening te houden. Het belang van die nieuwe benadering is groot. Wel lijken veel van die voorstellen voor bestuursorganen en rechters lastiger en dus tijdrovender werkzaamheden met zich mee te brengen.

Het tegenovergestelde is hier het geval. Bij het verlengen van de bezwaartermijn snijdt het mes aan twee kanten. De burger wordt veel beter bediend, en het bestuursrecht wordt verlost van complexe leerstukken die een aanzienlijke last op bestuursorganen en rechters leggen. •

17. Art. 65 Awir (Algemene wet inzake rijksbelastingen) ligt hieraan ten grondslag.
18. ECLI:NL:CRVB:2022:2623 punt 12.1.
19. M. Scheltema, 'Dogmatiek voor de responsieve rechtsstaat', *NTB* 2024, p. 47.
20. Zie de eerder genoemde uitspraak van 30 januari van de grote kamer van het CBB, ECLI:NL:CBB:2024:31, r.o. 2.2.
21. De wetstekst is mede door mij geredigeerd met als grootste zorg tot een bepaling te komen die aanvaardbaar zou zijn voor de wetgevingsafdelingen van de departementen. Anders zou de regeling er niet zijn gekomen. Toen, en ook bij de verdere wetsbehandeling, is niet gedacht aan een geval van onevenredigheid tussen een kleine fout en zwaarwegend belang bij het behouden van de toegang tot de rechter. Ook bestond artikel 17 Grondwet nog niet. Moet tegen die achtergrond zo sterk worden vastgehouden aan een wetstekst waarbij het grondrecht van de toegang tot de rechter niet is meegewogen?
22. Zie de eerder genoemde uitspraak van 30 januari van de grote kamer van het CBB, ECLI:NL:CBB:2024:31, r.o. 7.1.