

Samenvatting

In dit position paper is de vraag aan de orde in hoeverre in Nederland sprake is van een ontwikkeling naar een meer responsief bestuursrecht. We verstaan daaronder dat de overheid bij de toepassing van rechtsregels aandacht heeft voor de behoeften van burgers, dat rechtstoepassing bijdraagt aan het oplossen van hun problemen en dat de overheid ernaar streeft het recht zodanig toe te passen dat het als rechtvaardig kan worden aanvaard. In ons paper noemen we vijf aspecten van de ontwikkeling naar een meer responsief bestuursrecht.

1. Meer aandacht voor evenredigheid: Waar de wetgever het bestuur speelruimte gunt bij het uitoefenen van diens bevoegdheden, is de bestuursrechter de afgelopen jaren indringender gaan toetsten of de uitkomst daarvan binnen de grenzen van het redelijke valt. Dat is winst. Maar waar de wetgever bestuursorganen geen speelruimte gunt, acht de bestuursrechter het vooralsnog niet zijn taak om onevenredige uitkomsten van de bevoegdheidsuitoefening door bestuursorganen te corrigeren. Daar moet nog winst worden geboekt. De wetgever heeft de handschoen opgepakt met het ontwerp van de Wet versterking waarborgfunctie Awb.

2. Minder angst voor precedentwerking en beter zicht op het gelijkheidsbeginsel: De meer indringende toetsing van besluiten van de overheid aan het evenredigheidsbeginsel heeft als consequentie dat bestuursorganen vaker maatwerk moeten leveren, dat wil zeggen dat bij besluitvorming recht wordt gedaan aan het specifieke geval dat aan de orde is. De angst dat maatwerk tot ongewenste precedentwerking en strijd met het gelijkheidsbeginsel leidt, is wat ons betreft ongegrond. Het gelijkheidsbeginsel, dat mede inhoudt dat ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld naar de mate waarin ze van elkaar verschillen, vereist veeleer dat maatwerk wordt geleverd dan dat er van moet worden afgezien. Maatwerk is echter lang niet altijd mogelijk en nodig. Dat vergt bestuursorganen goed nadenken wanneer ze het wel, en wanneer ze het juist niet willen leveren.

3. Een soepeler omgang met termijnen: Termijnen zijn in het bestuursrecht kort en hard. Als niet op tijd bezwaar of beroep wordt ingesteld tegen een besluit, wordt het rechtens onaantastbaar, ook al is het onrechtmatig. Op het punt van de omgang met termijnen is het bestuursrecht in beweging. Hoe omvangrijk die is, valt moeilijk te zeggen. Duidelijk is wel dat allerlei bestuursorganen en bestuursrechters soepeler omgaan met termijnoverschrijdingen en dat de rechter bestuursorganen, anders dan in het verleden, niet meer de vrijheid gunt om elk verzoek om een rechtens onaantastbaar geworden besluit te herzien, ongemotiveerd af te wijzen.

4. Meer contact met de burger bij de totstandkoming en uitvoering van besluiten: Responsief bestuursrecht komt niet alleen tot uiting bij het nemen van besluiten. Ook handelen van de overheid dat daar niet direct verband mee houdt, doet er toe. Illustratief is de relatie tussen overheid en burger bij bijstandverlening. Contact voorafgaand aan de toekenningsbeslissing kan voorkomen dat aanvragen meermaals en onnodig worden afgewezen vanwege het ontbreken van allerlei relevante documenten. Contact in de periode dat een uitkering wordt genoten, kan zowel bevorderlijk zijn voor de naleving van de regels als voor het snel vinden van werk. Contact kan worden gezien als een uiting van zorg van de overheid voor de burger. Het betreft meer dan een aanbevelenswaardig extraatje. Op grond van het dienstbaarheidsbeginsel is de overheid er toe verplicht.

5. Oplossingsgerichte geschilbeslechting: Bij de behandeling van bezwaren tegen besluiten kiest de overheid steeds vaker voor een informele aanpak: zo snel mogelijk na indiening van het bezwaar wordt contact opgenomen met de bezwaarmaker om te kijken of een formele procedure kan worden

vermeden en snel tot een oplossing kan worden gekomen. De *access to justice*-benadering kan helpen die ontwikkeling uit te bouwen, onder meer door burgers desgevraagd te voorzien van het dossier van de zaak en andere informatie over het besluit die hen kan helpen bij het maken van een geïnformeerde keuze om wel of juist geen bezwaar te maken. Digitalisering is hier van grote waarde.

De conclusie van ons position paper is dat een ontwikkeling gaande is naar een responsievere toepassing van het bestuursrecht, waaraan alle drie staatsmachten een bijdrage leveren. Voor het bestendigen van daarvan is vooral een rol voor het bestuur weggelegd. Weliswaar kan de wetgever het bestuur de instrumenten verschaffen om zich responsief op te stellen en kan de rechter met zijn uitspraken een responsieve toepassing van het bestuursrecht bevorderen, voor de individuele burger is cruciaal hoe hij de overheid ervaart in het contact met de gemeente en uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, DUO, SVB en UWV.

Responsief recht geen concept is dat zich moeiteloos laat vertalen in klip en klare handelingsnormen. Ook als wetgever, bestuur en/of rechter zeggen te streven naar een responsief bestuursrecht, betekent dat niet dat zich geen vragen voordoen bij de concretisering van dat streven. Die zijn er weldegelijk. Zo is er de vraag wanneer uniforme regeltoepassing de voorkeur verdient boven maatwerk. Vervolgens is er de vraag hoe ver je als overheid wilt gaan in het bieden van de helpende hand aan burgers die van jou afhankelijk zijn en een beroep op je doen (of zouden kunnen doen, maar dat nalaten). Een volgende vraag is die naar de bijdrage van digitale hulpmiddelen aan een responsievere toepassing van het bestuursrecht – en naar de positie van mensen die de benodigde digitale vaardigheden ontberen. Ten slotte is er de vraag naar de spankracht van de overheid zelf. Een responsieve vormgeving en toepassing van het bestuursrecht vergt een bepaald slag wetgevingsjuristen, rechters en ambtenaren. Die zijn er, maar er zijn er meer van nodig. Wij denken dat hoe de verdere ontwikkeling naar een responsief bestuursrecht verloopt, mede wordt bepaald door het vermogen van de overheid de mensen te vinden en te vormen die daar inhoud aan kunnen geven.