



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Toegang tot het bestuursrecht

Schuurmans, Y.E.

Citation

Schuurmans, Y. E. (2023). Toegang tot het bestuursrecht. *Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht*, 2023(3), 140-146. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3716420>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3716420>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Toegang tot het bestuursrecht

NTB 2023/78

1. Inleiding

Toegang tot het recht wordt wereldwijd gezien als een essentieel onderdeel van een volwaardige democratie, dat voor eenieder gelijke kansen biedt het leven te ontplooiën en aan de samenleving deel te nemen. Het systeem van wet- en regelgeving moet in gelijke mate toegankelijk zijn en het moet tot uitkomsten leiden die individueel en maatschappelijk rechtvaardig zijn.² In deze bijdrage onderzoek ik de toegang tot het bestuursrecht, waarbij de nadruk ligt op de gelijke toegang tot bestuursrechtelijke procedures. De centrale begrippen om over die toegang na te denken zijn die van besluit en belanghebbende. Wie tegen een besluit kan opkomen, heeft immers op grond van artikel 8:1 Awb het toegangsticket tot de bestuursrechtelijke procedure. Het bestuursrecht kent een lange traditie van definiëring en categorisering van het besluit- en belanghebbendebegrip en de rechtspraak heeft deze strategisch ingevuld om zinvolle rechtsbescherming te kunnen bieden.³ Het besluit- en belanghebbendebegrip zijn een startpunt voor rechtsbescherming, maar voor burgers spelen vele andere factoren die hun toegang tot het recht bepalen, die ik in deze bijdrage onderzoek.

De toegang tot het recht benader ik vanuit het concept van mensgericht bestuursrecht. Het streven naar een mensgericht stelsel van rechtsbescherming is geen bestuursrechtelijke modegril, maar past in een mondiale ontwikkeling. In 2021 publiceerde de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) normen voor *people-centred justice*, die rechtsstelsels de maat nemen op hun mensgerichtheid.⁴

De eerste stap voor het inrichten van een toegankelijk rechtsstelsel begint bij een empirisch begrip van de rechtsbeschermingsbehoeftes van mensen en hun mogelijkheden om die rechtsbescherming te vinden. Mensgerichte procedures zijn inclusief en nemen in het bijzonder barrières weg voor de meest kwetsbaren in de samenleving, omdat hun toegang tot het recht allesbehalve vanzelfsprekend is. De uitgangspunten voor mensgerichte procedures zijn sterk verweven met responsiviteitsdenken. Eerst moet je weten waar mensen tegenaan lopen en behoefte aan hebben,

voordat je de toegang tot het recht kan vergroten. Alleen dan kan je maatregelen met impact nemen, die mensen doen ervaren dat ook zij een beroep kunnen doen op de waarborgen uit een rechtssysteem.⁵

In paragraaf 2 bevestig ik aan de hand van enkele recente voorbeelden de cultuur van de goede toegang in het bestuursrecht. In paragraaf 3 breng ik empirische onderzoeksbevindingen bijeen over de wijze waarop burgers met hun probleem met de overheid omgaan. In paragraaf 4 zie ik in welke mate burgers voor een bestuursrechtelijk probleem een beroep kunnen doen op rechtshulp en gefinancierde rechtsbijstand. Dan zal blijken dat voor een deel van de rechtsbeschermingsproblemen burgers op eigen benen moeten staan omdat zij zelfredzaam worden geacht. Dat blijkt in de praktijk niet altijd reëel. In paragraaf 5 confronteer ik bevindingen rond (een beperkte) zelfredzaamheid met recente studies naar rechtsbescherming voor (kwetsbare) burgers. Paragraaf 6 sluit af met een conclusie.

2. Cultuur van de goede toegang

In het bestuursrecht benadrukken we de cultuur van de goede toegang.⁶ Omdat het bestuur eenzijdig de rechtspositie van burgers vaststelt, hechten we eraan dat burgers in een laagdrempelige procedure de rechtmatigheid van die gezagsuitoefening ter discussie kunnen stellen. Zo stelt artikel 6:5 Awb weinig eisen aan een bezwaar- en beroepsschrift, hoeven burgers hun hoofd niet te breken over een vordering en is bijstand door een advocaat niet verplicht. Maar een *cultuur* van de goede toegang, daar maak ik mij zorgen over.⁷ Twee voorbeelden trokken het afgelopen jaar mijn aandacht. Het eerste voorbeeld stelde ik centraal in een redactioneel voor *RM Themis* over mensgericht bestuursrecht.⁸ In die zaak probeert een man drie keer bijstand aan te vragen, maar dat lukt hem niet. Ooit bezat meneer appartementen voor de toeristische verhuur in Spanje, maar na een desastreus uitpakkend contract met een touroperator die overlast veroorzakende jongeren in de appartementen onderbrengt, gaat zijn bedrijf aan financiële claims ten onder. Liftend keert hij terug naar Nederland, de fysieke administratie in Spanje achterlatend. Het college van B&W van Eindhoven wil de aanvraag pas in behandeling nemen als meneer minstens een dertigtal documenten overlegt, waarbij het verlangt dat hij de Spaanse documenten door een in het Nederlands beëdigde tolk laat vertalen. Meneer vraagt om gehoord te worden, maar dat weigert het college,

1 Prof. mr. Y.E. (Ymre) Schuurmans is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Deze bijdrage vormt een uitwerking van de Scheltema-lezing die zij op 27 januari 2023 hield.

2 E. Bauw e.a., *Togadragers in de rechtsstaat. De juridische professies en de toegang tot het recht*, vierde druk, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 214, met verwijzing naar M. Cappelletti, J. Gordley & E. Johnsons jr. (ed.), *Toward Equal Justice: a comparative study of legal aid in modern societies*, Milaan/New York: 1975.

3 Zie o.a. F.J. van Ommeren, P.J. Huisman, G.A. van der Veen & K.J. de Graaf, *Het besluit voorbij*, VAR-reeks 150, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013.

4 *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, Paris: OECD Publishing 2021, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>.

5 OECD 2021, p. 26. Zie ook J.M. Barendrecht, 'Conflicten hanteerbaar maken. De rol van het recht versterken', *NJB* 2022/2238.

6 Vgl. J.E.M. Polak, *Burgerlijke rechter of bestuursrechter?* (diss. UvA), Deventer: Kluwer 1999, p. 7 en 132-137.

7 Zie over de invloed van cultuur op de rechtsbescherming bij fiscale geschillen Commissie Praktische rechtsbescherming in belastingzaken, *Burgers beter beschermd*, Den Haag: 2021, p. 87-88.

8 Y.E. Schuurmans, 'Codificatie van mensgericht bestuursrecht', *RM Themis* 2022, p. 269-272.

nu de twee eerdere aanvragen ook al buiten behandeling zijn gesteld. Meneer is ten einde raad, omdat een deel van de continue gevraagde documenten niet zou bestaan, een beëdigde vertaling duizenden euro's kost en hij al een jaar van het geld van een broer leeft. Het college gaat niet horen, maar dreigt in plaats daarvan een boete op te leggen als meneer wederom bijstand aanvraagt zonder deze documenten te overleggen. Er bestaat geen wettelijke grondslag voor het beboeten van het doen van een bijstandsaanvraag.⁹

Ook Breda voert een 'ontmoedigingsbeleid' voor bijstandsgerechtigden. Aanvragers doen eerst verplicht een melding in het digitaal systeem www.werk.nl, ingelogd met DigiD. In de digitale portal verschaf je allerhande informatie over inkomen, vermogen, lopende uitkeringen, je woonsituatie, de laatste werkgever, eventuele medebewoners en het inkomen van een eventuele partner. Meneer doet de melding en ontvangt verschillende brieven met uitnodigingen voor voorlichtingsbijeenkomsten, een gesprek met het Werkgeversservicepunt en een persoonlijk intakegesprek met zijn regisseur. Steeds staat onder de brief: u bent verplicht om op deze afspraken te verschijnen. Als u niet of te laat verschijnt, gaat het college ervan uit dat u geen vervolg wenst op uw melding via de website. U krijgt daarvan geen bericht en uw gegevens zullen worden vernietigd.¹⁰

Meneer komt op alle bijeenkomsten en afspraken, behalve de laatste, in overleg met de regisseur, omdat hij al snel nieuw werk heeft gevonden. Maar in die tussentijd had hij geen geld om van te leven, dus wel behoefte aan bijstand. Dat krijgt hij niet omdat hij volgens het college geen aanvraag heeft ingediend. Dat zit zo. Het verzoek tot bijstand in het digitale systeem is volgens het college enkel een melding en geen aanvraag. Het op de website ingevulde formulier kan niet door de betrokkene zelf gedownload of geprint worden, zodat schriftelijke aanvulling en indiening (digitaal of op papier) door betrokkene onmogelijk is. Alleen een ambtenaar kan het formulier printen en dat doet hij pas als je op allerhande voorlichtingen en gesprekken bent geweest. Pas dan wordt je in de gelegenheid gesteld een schriftelijke handtekening te zetten en de aanvraag in persoon in te dienen, wat het college als eis stelt om de aanvraag in behandeling te kunnen nemen. Dat volgt uit de 'Work First-aanpak'.¹¹ In dat programma wordt actief en bewust getracht betrokkenen te ontmoedigen een aanvraag om bijstand in te dienen, ten einde eerst werk te laten vinden. Dat kan gemakkelijk twee maanden duren. Nu meneer niet op het laatste gesprek is gekomen, is de melding vernietigd. De rechtbank gaat daarmee akkoord, want er is geen schriftelijke aanvraag en de voorlichting in de brieven was helder.¹² De Centrale Raad is principiëler: een fysieke handtekening en indiening in de persoon zijn geen constitutieve vereisten voor een

aanvraag. Het ingevulde webformulier is een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen – dus: een aanvraag. Ontbrek essentiële informatie, dan had het college daarom moeten verzoeken; het had zeker niet zonder bericht alle gegevens kunnen vernietigen.¹³

Het zijn maar twee voorbeelden, maar wel twee ernstige, waaruit een weinig rechtsstatelijke of mensgerichte uitvoeringscultuur blijkt. In beide gevallen proberen bestuursorganen met oneigenlijke middelen te voorkomen dat een aanvraag wordt ingediend: door te dreigen met boetes voor incomplete aanvragen en door pas een geschikt aanvraagformulier ter beschikking te stellen als een ambtenaar vindt dat een aanvrager voldoende zijn best heeft gedaan. Ook vanuit het jeugddomein komen verontrustende signalen. In verschillende lokale verordeningen Jeugdhulp is de praktijk vastgelegd dat het college geen besluiten neemt. Betrokkenen moeten zélf vragen om een voor beroep vatbaar besluit; anders wordt geen jeugdhulpbesluit gegeven, maar zitten ouders vast aan een ondersteuningsplan.¹⁴ We hebben in de Awb een behoorlijk laagdrempelige toegang tot formele procedures neergelegd, maar dat garandeert nog geen cultuur van de goede toegang in de praktijk. De actualiteit van het afgelopen jaar geeft vooral zorgen over de (on)willigheid om een besluit op aanvraag te nemen. Zonder dat besluit staat geen bestuursrechtelijke rechtsweg open.

3. Juridische problemen van (kwetsbare) burgers

3.1 Trends in juridische problemen

Om de toegang tot het bestuursrecht te optimaliseren, hebben we meer kennis nodig van de juridische problemen waar burgers in de praktijk tegenaan lopen. Wat weten we van de mogelijkheden en moeilijkheden die zij ervaren als ze een probleem met de overheid hebben? In opdracht van het WODC wordt periodiek gemeten hoe de Nederlandse bevolking met haar geschillen omgaat: de Geschilbeslechttingsdelta. Opvallend is dat in de loop van de tijd – van 2004 tot 2019 – het beroep op de rechter is afgenomen. Dat geldt dan vooral voor het civiele recht.¹⁵ De afname laat zich niet verklaren doordat mensen substantieel minder problemen hebben. De civiele procedure lijkt vooral voor natuurlijke personen en het midden- en kleinbedrijf een steeds minder toegankelijke rechtsgang te zijn geworden.¹⁶ Dat is een voor het bestuursrecht relevante bevinding, omdat deze het concept van de civiele rechter als restrechter in bestuursrechtelijke geschillen relativeert. Voor veel mensen biedt dat

9 CrvB 8 augustus 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1821, *Gst.* 2022/97 m.nt. L. op den Camp.

10 R.o. 1.2 en 1.4 in CrvB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2269, *USZ* 2023/7 m.nt. Nacinovic.

11 R.o. 4.5.4. en 4.7 in CrvB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2269, *USZ* 2023/7 m.nt. Nacinovic.

12 Rb. Zeeland-West-Brabant 23 november 2020, ECLI:NL:RBZW:2020:5801.

13 CrvB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2269, *USZ* 2023/7 m.nt. Nacinovic.

14 Zie bijvoorbeeld art. 8 van de Verordening Jeugdhulp Maassluis 20203, de Verordening Jeugdhulp Vlaardingen 2023 en de Verordening Jeugdhulp 2023 Schiedam.

15 M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschilbeslechttingsdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers* (Cahier 2020-18), Den Haag: WODC 2020, p. 49-51, Figuur 3.6. Tussen 2009-2019 halveerde het aantal civiele (handels)zaken (familiezaken stegen juist).

16 Ter Voert & Hoekstra 2020, p. 210-211.

geen daadwerkelijk begaanbare rechtsweg.¹⁷ De instroom van bestuursrechtelijke zaken is in de loop van de jaren behoorlijk stabiel. Het aantal ingediende bezwaarschriften laat wel een ontwikkeling naar beneden zien. Dat duiden de onderzoekers van het WODC in beginsel positief; mogelijk heeft de informele aanpak in bezwaar tot een daling van het aantal procedures geleid.¹⁸

Toch zijn er ook wat bestuursrechtelijke rechtsbescherming punten van zorg, omdat juridische problemen niet gelijkmatig over de bevolking zijn verdeeld, problemen negatieve bijeffecten hebben en mensen er steeds meer zelf uit moeten komen. 57% van de mensen in Nederland ervaart in een periode van vijf jaar een juridisch probleem; dat getal neemt in de delta's iets af.¹⁹ Tegelijk blijkt dat het gemiddeld aantal problemen per persoon toeneemt, wat wijst op multiproblematiek.²⁰ Zo blijkt ook bij de balie van het Juridisch Loket, waarbij de helft van de aanvragers van gratis rechtshulp met meerdere juridische problemen tegelijk te maken heeft.²¹ In de Geschilbeslechtingdelta springen vooral uitkeringsgerechtigden en mensen met een slechte gezondheid in het oog. Deze groepen hebben in vergelijking met anderen vaker en meer problemen.²²

3.2 De invloed van kwetsbaarheid op juridische problemen

De OESO heeft internationaal onderzoek verzameld naar de relatie tussen toegang tot het recht, sociale ongelijkheid en individueel en maatschappelijk welbevinden.²³ Uit de meer dan vijftig onderzoeken naar de *legal needs* van burgers volgt een duidelijk patroon. Mensen die zich in een kwetsbare positie bevinden, bijvoorbeeld vanwege een laag inkomen, hebben vaker juridische problemen. Zij zijn vaker blootgesteld aan omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot juridische en sociale problemen.²⁴ Hoekstra & Ter Voert halen ter illustratie een voorbeeld van de Nationale ombudsman aan.²⁵ Hij rekende in 2013 al voor dat een alleenstaande ouder met een deeltijdbaan, een aanvullende bijstandsuitkering en een huurwoning te maken heeft met acht verschillende instanties, per jaar minimaal achttien formulieren dient in te vullen en tachtig betalingen

ontvangt. Met zo'n grote en onoverzichtelijke administratieve last kan snel een juridisch probleem ontstaan.²⁶

Onlangs verrichtten de onderzoekers van de geschilbeslechtingdelta een verdiepende studie, specifiek naar de invloed van kwetsbaarheid op geschillen in Nederland.²⁷ Zij onderzochten of juridische problemen kwetsbare burgers in Nederland harder treffen. Voorstelbaar is dat problemen geclusterd voorkomen, mensen van de regen in de drup komen en de impact van een geschil het leven verder uit balans brengt. Maatschappelijke ongelijkheid in het ervaren van problemen doet zich ook in Nederland voor, al lijkt het verband zwakker dan in internationale literatuur. De 'probleemkans' is bij uitkeringsgerechtigden zo 15% hoger dan gemiddeld.²⁸

Juridische problemen gaan mensen vaak niet in de koude kleren zitten. In het algemeen vormt stress het grootste bijeffect van een juridisch probleem (34%), gevolgd door slaap- (18%) en gezondheidsproblematiek (16%).²⁹ Respondenten met een laag inkomen, uitkeringsgerechtigden en alleenstaanden hebben significant meer last van de onderzochte bijeffecten.³⁰ Juridische problemen halen hun leven meer uit evenwicht dan bij burgers in meer fortuinlijke omstandigheden. Vervolgens is het de vraag of deze negatieve bijeffecten samenhangen met het krijgen van nieuwe juridische problemen, zodat mogelijk een neerwaartse spiraal ontstaat. Causaliteit stelt het onderzoek niet vast, maar wel de samenhang. Een laag inkomen blijkt de meest significante voorspeller voor nieuwe problemen.³¹ Hebben zich eenmaal negatieve bijeffecten voorgedaan, dan zien we dat negatieve gezondheidseffecten, relatieproblemen en geldproblemen de kans op nieuwe problemen vergroten.³² De onderzoekers hebben ook geanalyseerd welke invloed het doenvermogen van mensen heeft. Mensen kunnen hun eigen zelfredzaamheid inschatten en aangeven in welke mate zij zichzelf in staat achten om hun problemen aan te pakken (*legal capability*). Burgers die een lagere zelfredzaamheid rapporteerden bleken meer kans te hebben op stress, slaapproblemen en negatieve gezondheidseffecten als gevolg van hun juridische probleem.³³

3.3 Het bestuursprocesrecht en kwetsbare burgers

Deze onderzoeksgegevens zetten aan de toegang tot het bestuursrecht meer vanuit het perspectief van mensen met een laag inkomen, waaronder uitkeringsgerechtigden te benaderen. Kwetsbaarheid doet ertoe. Armoede en het ontbreken van een sociaal netwerk vormen belangrijke factoren voor het aantal juridische problemen en de impact op het leven, waarbij een vicieuze cirkel dreigt. Goede

17 Zie voor een studie naar de achtergronden: A. Mein & F. de Meere, 'Motieven van burgers om (niet) naar de rechter te gaan', *Research Memoranda* 2018/3, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2018.

18 Ter Voert & Hoekstra 2020, p. 48.

19 Ter Voert & Hoekstra 2020, p. 63. 12% van de respondenten ervaart in die periode van 5 jaar een bestuursrechtelijk probleem, zie p. 69.

20 Ter Voert & Hoekstra 2020, p. 67-69.

21 M.S. Hoekstra & M.J. ter Voert, 'Komen juridische problemen harder aan bij burgers in kwetsbare omstandigheden?', *Recht der Werkelijkheid* 2022/3, p. 12 onder verwijzing naar M. Gademan e.a., *Eerstelijns (rechts)hulp aan cliënten met multiproblematiek: Een wereld te winnen*, Utrecht: Hogeschool Utrecht 2021.

22 Ter Voert & Hoekstra 2020, p. 9.

23 OECD, *Equal access to justice for inclusive growth: Putting people at the centre*, Paris: OECD Publishing 2019.

24 OECD 2019, hoofdstuk 2.

25 Hoekstra & Ter Voert 2022, p. 11.

26 Nationale ombudsman, *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*, Den Haag: Nationale ombudsman, Rapportnummer 2013:003, p. 13.

27 Hoekstra & Ter Voert 2022.

28 Hoekstra & Ter Voert 2022, p. 14.

29 Hoekstra & Ter Voert 2022, p. 18-19, zie figuur 2.

30 Hoekstra & Ter Voert 2022, tabel 3, p. 26.

31 Hoekstra & Ter Voert 2022, p. 29.

32 Hoekstra & Ter Voert 2022, p. 29.

33 Hoekstra & Ter Voert 2022, p. 32.

toegang tot het bestuursrecht vanuit een mensgericht perspectief vraagt vooral om toegankelijke en bruikbare procedures in het sociaal domein. Van dat perspectief loopt ons vakgebied niet over. Nederland kent, als ik het goed zie, welgeteld één hoogleraar sociaal zekerheidsrecht. De tientallen blogs die wekelijks op sites van advocatenkantoren verschijnen, bedienen primair het omgevingsrecht, met oog voor de belangen van vaste cliënten. Rechtsvorming in het bestuursprocesrecht komt het sterkst vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die met heldere en krachtige lijnen dat procesrecht vormgeeft. Sinds de totstandkoming van de Awb zijn de grotere wijzigingen in het procesrecht primair gemaakt vanuit het omgevingsrecht – denk aan de Crisis- en Herstelwet, de Wet aanpassing bestuursprocesrecht en de in rechtspraak ontwikkelde trechters. Het wordt tijd het procesrecht veel nadrukkelijker vanuit het sociaal domein vorm te geven. Het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb brengt daar een eerste verandering in, door aansluiting te zoeken bij een meer realistisch mensbeeld.³⁴

4. Rechtshulp en rechtsbijstand

4.1 Trends in rechtshulp en rechtsbijstand

De geschilbeslechtingdelta laat niet alleen een trend in de gang naar de rechter zien, maar ook een trend in de wijze waarop mensen hun probleem aanpakken. Het aantal mensen dat (rechts)hulp inschakelt, is de afgelopen jaren flink gedaald, van boven de 50% naar onder de 40%.³⁵ Logischerwijs zien we dat het aantal passieven dat geen actie onderneemt, toeneemt (van 6 naar 11%), net als het aantal doe-het-zelvers (van 42 naar 49%). Mensen zijn meer op zichzelf aangewezen om een probleem op te lossen. Dat blijkt ook uit het aantal afgegeven toevoegingen, dat daalde van 289.000 in 2013 naar 226.000 in 2019. Zowel voor civiele als bestuursrechtelijke zaken was die negatieve trend te zien.³⁶ Overigens vinden mensen zelf rechtshulp ook lang niet altijd nodig (41%)³⁷ – en sommige problemen lossen vanzelf op, ook als mensen helemaal niets doen.³⁸

4.2 Toevoegingen voor bestuursrechtelijke geschillen

Toch is voor sommige geschillen en sommige mensen echt rechtsbijstand nodig. De Wet op de rechtsbijstand (Wrb) vormt een vangnet voor burgers die onvoldoende middelen hebben om zelf in rechtsbijstand te voorzien.³⁹ Met een inkomen onder de 30.000 euro kunnen burgers voor een toevoeging door de Raad voor Rechtsbijstand in aanmerking komen. In het bestuursrecht besteden we weinig aandacht aan de vraag wie nu eigenlijk bij welk besluit met een toevoeging kan procederen.

Allereerst is het belang van de zaak relevant; de kosten van rechtsbijstand moeten daarmee in verhouding staan.⁴⁰ Kan je met je vraag terecht bij een 'eerstelijns-voorziening', zoals Vluchtelingenwerk, bij gemeentelijke sociaal raadslieden of het Juridisch Loket, dan voldoet in beginsel die rechtshulp. Je krijgt dan juridisch advies (rechtshulp), maar geen rechtsbijstand door een advocaat.⁴¹ Kan de behartiging van het belang aan de rechtzoekende zelf worden overgelaten, dan blijft eveneens een toevoeging uit.⁴² Dat is het zogenaamde zelfredzaamheidscriterium dat is neergelegd in de Wrb. Voor heel wat bestuursrechtelijke problematiek worden burgers geacht zelfredzaam te zijn. Burgers kunnen zelf voor hun belang opkomen, mede omdat bestuursorganen responsief uitvoeren. In veel geschillen doen zich geen complexe juridische vragen voor, maar bestaat vooral discussie over de feiten. Die feitelijke of rekenkundige argumenten kan je als burger zelf naar voren brengen, eventueel met behulp van je netwerk of door andersoortige deskundigheid in te roepen. Zo worden belastinggeschillen vrij generiek uitgesloten in artikel 8 van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria. Ook is generiek bepaald dat je voor de aanvraag van een besluit geen rechtsbijstand krijgt.⁴³

In de werkinstructies van de Raad voor Rechtsbijstand is verder uitgewerkt voor welke zaken toevoegingen standaard worden geweigerd; denk aan demonstratieverboden, wijziging gegevens in de Basisregistratie Personen, AVG en CBR-zaken. Soms worden burgers alleen in bezwaar zelfredzaam geacht, in andere domeinen geldt de aanname van zelfredzaamheid voor de gehele keten van rechtsbescherming, dus tot aan hoger beroep.⁴⁴

Schepel & De Leest hebben jurisprudentie rond de zelfredzaamheidstoets bij toevoegingen uitgebreid bestudeerd.⁴⁵ Dat een burger juridische kennis of vaardigheden ontbeert, leidt niet tot de conclusie dat hij rechtsbijstand behoeft. De Raad beziet of kennis van het niveau van een advocaat nodig is. Dan moet er sprake zijn van juridische complexiteit. "Het enkele feit dat een advocaat kan bijdragen aan een versteviging van de juridische stellingname van een rechtzoekende leidt nog niet tot het oordeel dat een zaak juridisch complex is."⁴⁶ Voor argumenten gebaseerd op wetstechniek, de uitleg van de wet en de bedoeling van de wetgever kan een rechtzoekende ook bij andere (rechts)hulpverleners terecht. Bestaat er eenmaal heldere vaste jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter met weinig afwegingsruimte, dan ontbreekt eveneens juridische complexiteit. Zo kregen vele ouders in de toeslagenaffaire geen toevoeging;⁴⁷ het

34 Het wetsvoorstel is op 20 januari 2023 in pre-consultatie gegaan.

35 Ter Voert & Hoekstra 2020, p. 121, figuur 5.23.

36 Ter Voert & Hoekstra 2020, p. 40–41, figuur 3.1.

37 Ter Voert & Hoekstra 2020, p. 107.

38 Ter Voert & Hoekstra 2020, p. 131, figuur 6.4.

39 De allereerste voorzieningen voor gratis rechtsbijstand waren onderdeel van het Armenrecht, zie Bauw e.a. 2022, p. 214.

40 Art. 12, lid 2, sub b Wrb.

41 De toevoeging wordt dan geweigerd o.g.v. artikel 28, lid 1, sub c en d Wrb.

42 Art. 12, lid 2, sub g Wrb.

43 Art. 8, lid 1, Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria.

44 Zie bijvoorbeeld werkinstructie B0.10, onder punt 4 (geen toevoeging zaken tegen het CBR, ook niet in beroep en hoger beroep), te raadplegen op www.rvr.org.

45 E.T. Schepel & B.J.M. de Leest, 'Een holistische kijk op zelfredzaamheid', in: D.J.B. de Wolff (red.), *Toegang tot recht. Beschouwingen aangeboden aan Mies Westerveld*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 169–182.

46 Schepel & De Leest 2019, p. 177.

47 Zie 'Slachtoffers toeslagenaffaire jarenlang rechtsbijstand geweigerd: 'Grof schandaal'', *RTL-nieuws* 10 februari 2021.

onderzoek dat het WODC daarnaar doet, zal hopelijk snel verschijnen.⁴⁸

Schepel & De Leest zien een stijgende lijn van situaties waarin de rechtzoekende in bezwaar en beroep in staat wordt geacht zelf zijn belangen te kunnen behartigen, al dan niet met hulp van een derde.⁴⁹ Zij concluderen: “*Gaandeweg is de rechter de burger steeds meer gaan objectiveren. Argumenten dat de rechtzoekende de Nederlandse taal niet machtig is, dak- en thuisloos is, een sociaal zwakke positie heeft, een laag opleidingsniveau of een psychische handicap vinden geen gehoor bij de rechter.*”⁵⁰ Voor de vraag of juridische bijstand is geïndiceerd, wordt de persoon van de rechtzoekende in beginsel niet relevant geacht.⁵¹ Zelfredzaamheid lijkt thans een generiek oordeel, dat losstaat van het individuele doenvermogen.

4.3 De Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (Ratz)

Het kan niet anders dan dat burgers die feitelijk minder zelfredzaam zijn, zo soms tussen wal en schip vallen. Hun juridische problematiek vergt volgens de toets van de Wrb geen rechtsbijstand, maar zelf komen zij er toch niet uit, zo bleek bijvoorbeeld in de toeslagenaffaire. Uiteindelijk sloegen de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de Nederlandse Orde van Advocaten de handen ineen om een tijdelijke subsidieregeling op te stellen, de Regeling advies-toevoeging zelfredzaamheid (Ratz).⁵² Burgers kunnen dan een lichte adviestoevoeging van een advocaat krijgen voor zaken die onder het huidige regime niet toevoegingswaardig zijn. Die eerste ervaringen geven een interessante kijk op de rechtsbeschermingsproblemen van burgers. Welke zaken zijn toch te complex voor de eerste lijn om te behandelen? In welke zaken zijn burgers toch niet goed in staat hun eigen belang te behartigen? En wat zijn dan de diensten die de advocaat verleent? Een officiële evaluatie van de Ratz vindt in het voorjaar van 2023 plaats.⁵³ Daar wil ik niet op vooruitlopen, maar wel al enkele inzichten met u delen, die het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand in een tussentijdse monitor heeft ontsloten.⁵⁴

Opvallend is dat veruit de meeste adviestoevoegingen nodig zijn voor bestuursrechtelijke geschillen (46%), veel meer dan voor problemen van civiel- en strafrechtelijke aard.⁵⁵ Voorstelbaar is dat die problemen in vrij groten getale voorkomen. Tegelijk is het een aanwijzing dat mensen

er in het bestuursrecht lang niet altijd goed zelf uitkomen, ook al is hun probleem niet zo juridisch complex. Ook kan men vraagtekens zetten bij een responsieve opstelling van het bestuur in de praktijk. De overheid is bij Ratz-toevoegingen veruit de meest voorkomende wederpartij.⁵⁶ In de tussentijdse metingen is niet uitgebreid gedifferentieerd tussen verschillende zaken. Wel duidelijk is dat mensen onder andere Ratz-toevoegingen aanvragen voor geschillen over geweigerde Verklaringen Omtrent Gedrag (VOG), woningsluitingen op basis van de Opiumwet, geschillen over inname van het rijbewijs door het CBR of over verblijfsvergunningen.⁵⁷ De eerste metingen geven ook interessante informatie over de werkzaamheden die advocaten onder de Ratz verrichten. Zij zijn niet zozeer bezig met het opstellen van bezwaar- of beroepschriften of klaagschriften. Hun hoofdtaak zit in het goed informeren van de cliënt wat diens rechtspositie is, in het bespreken van oplossingsrichtingen, in het uitleggen van de positie van de cliënt aan de wederpartij, in het helpen met het verzamelen van documenten en het doen van een aanvraag.⁵⁸ De rechtshulp- of rechtsbijstandsbehoefte van burgers ziet dus zeker niet alleen op het voeren van formele procedures. Juist ook in de fase die daaraan voorafgaat, hebben ze iemand nodig die hun rechtspositie duidelijk maakt, helpt die bij het bestuursorgaan over te brengen en hun positie met bewijs te onderbouwen.

Voor het bestuursrecht zijn dat onverwachte en ook wel ongemakkelijke resultaten, want eigenlijk zou het bestuur zelf die diensten moeten leveren. In de vormgeving van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming gaan we ervan uit dat bestuursorganen dienstbaar zijn en zonder eigen belang uitvoeren. Zijn aanvragen of bezwaarschriften incompleet, dan moet een burger daarop worden gewezen en een herstellmogelijkheid worden gegeven.⁵⁹ Op basis van het zorgvuldigheidsbeginsel dragen bestuursorganen een eigen verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige feitenvaststelling en dienen zij voorlichting te geven over de gegevens die zij van aanvragers behoeven.⁶⁰ De praktijk is kennelijk weerbarstig en sommige burgers lukt het thans niet zonder advocaat hun belang in de besluitvormingsprocedure voldoende voor het voetlicht te brengen.

5. Kwetsbare burgers beter beschermd

Toch komen bovenstaande bevindingen niet helemaal uit de lucht vallen. Zij vertonen parallellen met bevindingen uit twee recente studies naar rechtsbeschermingsproblematiek in de uitvoering. Het College voor de rechten van de mens bracht onlangs een rapport uit over de rechtsbescherming van mensen met een beperking, als onderdeel van de jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag

48 *Rechtsbijstandverlening in de toeslagenaffaire*, projectnummer 3302, in reactie op moties van Van Nispen & Van der Graaf, *Kamerstukken II* 2020/21, 31753, nrs. 230 en 233.

49 Schepel & De Leest 2019, p. 174.

50 Respectievelijk: ABRvS 13 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO0254; ABRvS 7 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ9490; ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2320.

51 Schepel & De Leest 2019, p. 173.

52 *Stcrt.* 2021, 33169.

53 Door de Onafhankelijke Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand, waarvan de auteur lid en voorzitter is, *Stcrt.* 2022, 32012.

54 De maandevaluaties tot maart 2022 staan op Evaluatie Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid (RATZ) - raadvoorrechtsbijstand.org. Ik baseer me op de gegevens van de laatste tussentijdse evaluatie van maart 2022.

55 Kenniscentrum RvR, *Maandrapportage RATZ*, 11 maart 2022, p. 2.

56 Kenniscentrum RvR, *Maandrapportage RATZ*, 11 maart 2022, p. 6.

57 Kenniscentrum RvR, *Maandrapportage RATZ*, 11 maart 2022, p. 4.

58 Kenniscentrum RvR, *Maandrapportage RATZ*, 11 maart 2022, p. 13.

59 Artikelen 4:5 en 6:6 Awb.

60 Zie Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht* (diss. VU), Deventer: Kluwer 2005, p. 155-160.

handicap in Nederland.⁶¹ Een belangrijk bevinding is dat voor veel mensen de regelgeving waarvan zij afhankelijk zijn te complex is, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Voor mensen is vaak niet duidelijk welke rechten zij hebben en hoe ze aan rechtshulp kunnen komen.⁶² De op basis van de Wmo verplichte individuele cliëntondersteuning is niet in elke gemeente gerealiseerd, de helft van de gerechtigden is niet met deze voorziening bekend, wordt daar ook niet op gewezen en regelmatig bestaan zorgen rond de onafhankelijkheid van deze persoon.⁶³ “Mensen geven aan dat zij vaak niet eens een procedure starten, omdat zij zich ontmoedigd of afgeschrikt voelen. Daarbij speelt mee dat veel mensen met een beperking in hogere mate dan anderen in een afhankelijkheidsrelatie staan tot de overheid of een zorgaanbieder. Verder melden mensen dat zij zich in contacten onheus bejegend en niet serieus genomen voelen. Mensen ervaren stress om een procedure te voeren.”⁶⁴ Het is, kortom, te ingewikkeld om vat te krijgen op de eigen rechtspositie en procederen wordt als risicovol gezien.

Deze bevinding klinkt ook door in het rapport *Burgers beter beschermd* van de Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken.⁶⁵ In de nasleep van de toeslagenaffaire verrichtte zij een uitgebreide studie naar de problemen waar burgers in belastinggeschillen tegenaan lopen. De belastingwetgeving is dermate complex dat burgers niet goed hun rechtspositie kunnen bepalen. Uit de Fiscale Monitor blijkt dat bijna 8 op de 10 belastingplichtigen niet zelfstandig aangifte doet, maar daarvoor hulp nodig heeft.⁶⁶ Dat is opvallend, want het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria gaat nu juist bij belastinggeschillen ervan uit dat mensen hun eigen belang kunnen behartigen. En ook hier zien we dat burgers vaak niet eens aan een procedure beginnen, ook al klopt de heffing niet. “De Belastingdienst wordt door veel burgers als een (te) sterke opponent gezien en de verwachtingen ten aanzien van de rechtsbescherming zijn laag. Vooral de hoge kosten voor rechtshulp en -bijstand en de onzekere uitkomst van juridische procedures spelen daarbij een rol. Hiermee worden vooral de sociaal zwakkeren geraakt, terwijl deze doelgroep veelal afhankelijk is van de (fiscaal) juridische tegemoetkomingen die de wetgever hen heeft toegekend. Bovendien heeft deze laatstgenoemde groep burgers nog een extra complicatie omdat zij vaak met meerdere overheidsorganen te maken hebben.”⁶⁷ Ook zij wijzen erop dat sommige burgers zich afgeschrikt voelen. “De complexe belastingwetgeving, onzekerheid over hun eigen

juridische vaardigheden en de afstandelijke houding van de Belastingdienst leiden bij sommige burgers tot angst voor de fiscus. Mensen zijn bijvoorbeeld bang om zelf (zonder deskundige hulp) aangifte te doen of doen niets omdat ze de gevolgen niet overzien. (...) In andere gevallen zien mensen ertegen op om een juridische procedure tegen de Belastingdienst te beginnen omdat ze bang zijn voor mogelijke represailles.”⁶⁸ De meeste burgers bereiken nooit een bezwaar- of beroepsfase, omdat ze al eerder zijn afgehaakt. Onder verwijzing naar het onderzoek van Mein & De Meere naar motieven van burgers om niet naar de rechter te gaan,⁶⁹ stellen zij het burgerbeeld bij. De meeste burgers zijn geen ‘rechtszoeker’, maar een ‘recht-mijder’. Veel burgers vermijden liever ingewikkelde formele procedures zoals bezwaar-, beroep- of klachtenprocedures. Ze betalen liever om van het probleem af te zijn en leggen zich neer bij besluiten die volgens hen niet kloppen.⁷⁰

De toegang tot het bestuursrecht vraagt niet enkel om een goed ontworpen bezwaarfase en beroepsgang, maar om verschillende maatregelen. Praktische rechtsbescherming begint met wetgeving die voor burgers te begrijpen is. Zij moeten laagdrempelig in kaart kunnen brengen wat hun rechtspositie is. Dat vraagt om goede wetgeving en een responsieve uitvoering. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur vormen bij uitstek het instrumentarium om die responsiviteit als rechtsplicht vorm te geven. Het zorgvuldigheidsbeginsel moet worden afgestoft, om de zelfstandige plicht van het bestuur om de feiten te onderzoeken weer scherp op het netvlies te krijgen. Het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb zet een stap in de goede richting door een dienstbaarheidsbeginsel voor het bestuur te vestigen (artikel 2:4a Awb) en expliciet te maken dat een motivering voor de belanghebbende begrijpelijk dient te zijn (artikel 3:47 Awb). Goede voorlichting is essentieel om vat te krijgen op de rechtspositie, dus ook een voorlichtingsplicht zou wat mij betreft in de Awb thuishoren.⁷¹ Burgers hebben behoefte aan zeer toegankelijke aanvraagprocedures (of begunstigende besluiten die ambtshalve worden genomen).⁷² Bestuursrechters zouden daarom héél streng moeten zijn op bestuursorganen die aanvragen buiten behandeling plaatsen, die digitale portals inrichten waaruit geen aanvraag of besluit zou rollen⁷³ en op praktijken waarin burgers zelf om een voor beroep vatbaar besluit moeten verzoeken. Dergelijke praktijken overvragen het doenvermogen van kwetsbare burgers en belemmeren de toegang tot het bestuursrecht.

61 College van de Rechten voor de Mens, *Rechtsbescherming voor mensen met een beperking. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2022*, Utrecht, december 2022.

62 College van de Rechten voor de Mens 2022, p. 31.

63 College van de Rechten voor de Mens 2022, p. 31-32.

64 College van de Rechten voor de Mens 2022, p. 61.

65 Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken, *Burgers beter beschermd*, Den Haag 2021.

66 Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken 2021, p. 28.

67 Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken 2021, p. 8.

68 Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken 2021, p. 36.

69 Mein & De Meere 2018.

70 Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken 2021, p. 108.

71 Zie T.A. Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijk perspectief. Een juridisch en communicatiewetenschappelijk onderzoek naar gewekt vertrouwen (Fiscale Monografieën nr. 177; diss. Leiden)*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

72 Met dank aan de vraag van A. Stehouwer; gemeentelijke energietoeslagen zijn deels ambtshalve verstrekt, bijvoorbeeld aan hen die daar evident voor in aanmerking komen, zoals bijstandsgerechtigden (Beleidsregel energietoeslag gemeente Den Haag 2022, artikel 5).

73 Vgl. Rb. Amsterdam 17 mei 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3066.

6. Conclusie

In deze bijdrage (en lezing) heb ik een aanzet willen geven om de toegang tot het bestuursrecht nader te doordenken. Wat ontwerp betreft zijn de bezwaar- en beroepsfase laagdrempelig, maar in de praktijk kunnen niet alle burgers die drempel nemen. Soms komt dat door de wijze van uitvoering, die geen predicaat 'cultuur van de goede toegang' verdient. Burgers wordt het soms moedwillig onmogelijk gemaakt om een aanvraag in te dienen.

Het aantal procedures dat bij de bestuursrechter aanhangig wordt gemaakt, is over de jaren heen redelijk constant. Toch geeft de geschilbeslechtingdelta veranderende trends aan. Multi-problematiek komt vaker voor en mensen zijn steeds meer op zichzelf aangewezen om een juridisch probleem op te lossen. Uitkeringsgerechtigden hebben meer problemen dan gemiddeld, een laag inkomen is de sterkste voorspeller voor nieuwe juridische problemen en maakt dat juridische problemen harder aankomen. Toegang tot het bestuursrecht vraagt allereerst om goede toegang in het sociaal domein. Daar ligt een taakopdracht voor de wetgever, de bestuursprocesrechtelijke wetenschap en de Centrale Raad van Beroep.

Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand bevordert de toegang, maar maakt niet bij elk bestuursrechtelijk probleem rechtsbijstand mogelijk. In veel bestuursrechtelijke procedures wordt een burger geacht zelfredzaam te zijn, in het bijzonder wanneer hij een aanvraag doet of bezwaar maakt. Voor een toevoeging is bijstand op het niveau van een advocaat nodig. Is het probleem feitelijk of juridisch minder complex, dan is een burger op zichzelf en zijn netwerk aangewezen, ongeacht zijn daadwerkelijke zelfredzaamheid. 'Zelfredzaamheid' in de Wrb is een generieke, abstracte toets, die losstaat van de persoon van de rechtzoekende.

Om deze mensen toch te helpen, kan tijdelijk een adviestoevoeging zelfredzaamheid worden gevraagd op grond van de Ratz. Uit de aanvragen tot het voorjaar 2022 blijkt dat mensen vooral in geschillen met de overheid er niet goed zelf uitkomen. De rechtshulp- of rechtsbijstandsbehoefte van burgers ziet daarbij niet zozeer op het voeren van formele procedures, maar op de fase die daaraan voorafgaat. Burgers hebben iemand nodig die hun rechtspositie duidelijk maakt, helpt die bij het bestuursorgaan over te brengen en hun positie met bewijs te onderbouwen. Die bevinding komt overeen met twee recente studies naar de rechtsbeschermingsbelemmeringen voor (kwetsbare) burgers. Zij lopen vooral aan tegen complexe wetgeving, op grond waarvan ze geen idee hebben wat hun rechtspositie is. Hoe afhankelijker zij van de overheid zijn, hoe groter de angst lijkt om een formele procedure te starten.

Toegang in een mensgericht bestuursrecht vraagt om meerdere interventies. *People-centred justice* berust volgens de OECD op vier pijlers,⁷⁴ die in deze bijdrage *en passent* voorbij kwamen. Rechtsbeschermingsvoorzieningen moeten passen

op de problemen en behoeftes van mensen (*identifying legal needs*). Die voorzieningen moeten niet alleen uit formele procedures bestaan, maar een integraal onderdeel vormen van besluitvormingsprocedures (*integrating access to justice lens into decision making process*). Daarnaast moeten mensen meer bewust worden gemaakt van hun rechten en het durven op te nemen tegen het bestuur (*people empowerment*). Geen enkel stelsel kan vooraf foutloos worden ontworpen en bij de tijd blijven (*monitoring*). Onder de hoede van de Raad voor Rechtsbijstand is het Kenniscentrum opgericht, dat voor systematische monitoring en evaluatie van het stelsel van rechtsbijstandverlening gaat zorgen.⁷⁵ Ook de OECD zet cultuur als een dragend fundament onder de pijlers. Dat zal, naar ik vermoed, Michiel Scheltema bevallen. Dat is een cultuur van responsiviteit, waarin de overheid handelt vanuit het belang van haar burgers.⁷⁶ In deze bijdrage bepleitte ik om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in te zetten om die responsieve cultuur als rechtsplicht vorm te geven. Het dienstbaarheids-, zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, gecombineerd met een voorlichtingsplicht voor het bestuur, kunnen de toegang tot het recht vergroten. Zij verlangen dat de overheid burgers duidelijkheid geeft over hun rechtspositie, waarmee een minder groot beroep wordt gedaan op hun zelfredzaamheid. Dat is een eerste maar ook noodzakelijke stap voor een betere toegang tot het (bestuurs)recht.

⁷⁴ OECD 2021, p. 27.

⁷⁵ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 23 januari 2023, 'Vervolg stelselvernieuwing rechtsbijstand', p. 8.

⁷⁶ Vgl. M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24; M. Scheltema, 'Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten? Bouwstenen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht', *AA* 2021 nr. 9, p. 809-820.