



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Maatwerk in de rechtsbescherming

Schuurmans, Y.E.; Jurgens, G.T.J.M.; Poorter, J.C.A. de; Senden, Y.; Tjepkema, M.K.G.

Citation

Schuurmans, Y. E. (2023). Maatwerk in de rechtsbescherming. In G. T. J. M. Jurgens, J. C. A. de Poorter, Y. Senden, & M. K. G. Tjepkema (Eds.), *Time out. BJ's afdelingsarrangementen* (pp. 79-84). Den Haag: Boom juridisch. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3728407>

Version: Accepted Manuscript

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3728407>

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

Maatwerk in de rechtsbescherming

Ymre Schuurmans¹

1. Inleiding

Mei 2001 hoorde ik bestuursrechter Bart Jan van Ettehoven zijn preadvies voor de Vereniging voor bestuursrecht verdedigen over ‘Alternatieven voor de bestuursrechter’. Ik herinner me zowel een warme zaal op Hoog Catharijne als een verfrissend verhaal. Uniformiteit en rechtseenheid vormden de grote aspiraties van het algemeen bestuursrecht. Tegelijk was mediation hip. Dat leidde tot een gemakkelijk onderscheid tussen een juridisch proces dat formeel en legistisch is en een alternatief domein waarin conflicten worden beslecht. Maar deze bestuursrechter zocht het alternatieve *in* het proces zelf en bepleitte verschillende werkstromen binnen de rechtspraak om een geschil zo goed mogelijk op te lossen. Een eerste aanzet tot maatwerk. Ik vond het fascinerend, maar durfde als beginnende promovenda zeker geen vraag te stellen. Het preadvies legde een bodem voor vele gemeenschappelijke fascinaties voor het bestuursprocesrecht: de taak van de bestuursrecht, de rol van het bewijsrecht en hoe maatwerk in te passen in een machine die op hoog tempo moet draaien om de samenleving te bedienen.

In deze bijdrage reflecteer ik op het thema maatwerk in de rechtsbescherming. In het preadvies presenteerde Bart Jan zich als de productiemedewerker die wat mogelijk aanstootgevende suggesties wilde delen.² Wat vond de productiemedewerker anno 2001 van maatwerk en hoe ontwikkelde zich dat onder de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak tot 2023 en wat is het vergezicht? Dat laatste onderwerp belichtte ik al eens in een lezing bij de rechtbank Zeeland West-Brabant in 2022, waar Bart Jan en ik beide spraken. Na afloop zei Bart Jan: dat verhaal moet je publiceren – dat doe ik deels in deze bijdrage.

2. Eerste aanzetten tot maatwerk door de productiemedewerker

2001 – het was een periode zonder maatschappelijke onrust over het functioneren van de bestuursrechtspraak. Wel waren er aanhoudende kritische geluiden van het bestuur en de politiek, de sociaal advocatuur en de mensenrechtelijke wetenschap op de bestuursrechtspraak.³ De rechter zou te veel of te weinig intensief toetsen – afhankelijk van het perspectief – en geschillen onvoldoende beslechten. Het preadvies gaat over tijdigheid en finaliteit, maar wat ik mij jaren later vooral herinner waren Bart Jans ideeën voor verschillende zaakstromen. Bart Jan problematiseerde de beperkte ‘aanraaktijd’ van een zaak, in vergelijking met de lange ‘doorlooptijd’ en bepleitte het ‘zittingsgerichtwerken’. Wie het stuk in 2023 terugleest, ziet dat hier helemaal geen productiemedewerker aan het woord is, maar dat een oppermanager van de bestuursrechtspraak uitdenkt hoe Nieuwe Zaaksbehandeling kan worden geïntroduceerd, hoe betere regie en communicatie kan worden vormgegeven, ook met ondersteuning van digitale middelen. Zijn idee van een ‘poortzitting’ transformeerde in de loop der jaren tot de huidige zitting in de bestuursrechtspraak. “In een brief aan partijen, die wordt verzonden tegelijk met de uitnodiging/oproeping voor de zitting, wordt meegedeeld dat de behandeltijd kort is (15-25 minuten per zaak), en uitgelegd dat lange pleidooien niet kunnen worden gehouden. Verder wordt uitgelegd dat het kan gebeuren dat de rechter direct overgaat tot het stellen van vragen om tot de kern van de

¹ Prof.dr. Y.E. Schuurmans, hoogleraar staats- en bestuursrecht, Universiteit Leiden.

² B.J. van Ettehoven, ‘Alternatieven van de bestuursrechter (observaties vanuit de eerste lijn)’, in: B.J. van Ettehoven, M.A. Pach & I.C. van der Vlies, *Alternatieven van en voor de bestuursrechter* (VAR-reeks nr. 126), Den Haag: BJu 2001, p. 9.

³ Van Ettehoven 2001, p. 10-11.

zaak te komen. Partijen wordt gewezen op de mogelijkheid tot tien dagen voor de zitting een nadere uiteenzetting van hun standpunt aan het dossier toe te voegen.”⁴

In het preadvies komen vele onderwerpen aan bod, waarnaar ik later onderzoek heb gedaan. Zo wijst Bart Jan op massale procedures, het belang van clustering van samenhangende zaken en op geschilbeslechting nadat een nieuw algemeen verbindend voorschrift in werking is getreden. Bart Jan bracht die ideeën tot vernieuwing in de praktijk. Als bestuursrechter realiseerde hij het unicum om 145 samenhangende zaken over de Vogelaar-premie voor woningcorporaties op zitting te brengen en in één uitspraak af te doen,⁵ waarvoor ik hem nog eens interviewde.⁶ Het was het eerste massale ‘proefproces’ waarin hij het beschikkingenprocesrecht ombouwde tot een rechtsgang die geschikt is om bezwaren tegen een algemeen verbindend voorschrift af te handelen.

3. Van procedureel naar materieel maatwerk, onder leiding van de voorzitter

Na het preadvies in 2001 kwam in de loop van de jaren het procedurele maatwerk steeds sterker van de grond, met toenemende aandacht voor procedurele rechtvaardigheid. De Nieuwe Zaaksbehandeling werd de standaard, wat Bart Jan in een filmpje op *YouTube* helder uitlegt;⁷ het behoort al jaren tot de playlist van het Bachelorvak bestuursprocesrecht aan de Leidse Universiteit. De laatste jaren is daar een roep om materieel maatwerk bijgekomen. Die kan logisch worden verklaard.

Die roep is deels een reactie op de stand van de uitvoering rond 2020. Verschillende rapporten constateren dat de uitvoering zo overbelast is dat de uitvoering spaak loopt. In 2021 beschrijft bijvoorbeeld de Commissie Bosman in het rapport *Klem tussen balie en beleid*, hoe beleid en uitvoering te zeer van elkaar gescheiden zijn geraakt.⁸ De politiek en de vakdepartementen bekommeren zich om de beleidsmatige keuzes, de uitvoeringsorganisaties zijn op afstand geplaatst en dragen zorg voor een efficiënte uitvoering onder strakke budgetten. Zo is de implementatie van beleid als vraagstuk uit het politieke domein geraakt en daarmee ook de vraag hoe wetgeving nou precies uitpakt in bestuursrechtelijke besluitvorming. Tel daar bezuinigingen en digitalisering van de uitvoering bij op en de roep om érgens materieel maatwerk te verrichten wordt steeds luider.

Maatwerk in de rechtsbescherming past bij de wens naar een meer responsief bestuursrecht. De overheid is er niet voor zichzelf, maar voor haar burgers. Dat betekent niet dat het individuele belang een voorkeursbehandeling behoeft, maar wel dat een dienstbare overheid de belangen van burgers voorop zet. Haar eigen belang van efficiënte uitvoering kan zij niet het alpha en omega van de uitvoering maken. Ook de bestuursrechtspraak moet ervoor waken zich niet te vereenzelvigen met het belang van efficiënte procedures. De bestuursrechtspraak is er primair om te zorgen dat belangen van burgers niet oneigenlijk door de overheid worden aangetast. Tijdige rechtspraak en rechtseenheid is een deelbelang van de burger, maar niet het alpha en omega van goede rechtspraak. Responsieve bestuursrechtspraak stelt materiële rechtsbescherming centraal.

Uiteraard is eerst het bestuur aan zet om maatwerk te verlenen, omdat het bij de besluitvorming de concrete feiten en omstandigheden van het betrokken geval dient te betrekken en een

⁴ Van Ettekoven 2001, p. 31.

⁵ Rb. Utrecht 26 november 2010, ECLI:NL:RBUTR:2010:BO5098.

⁶ De zaak en het informele interview lag mede ten grondslag aan Y.E. Schuurmans, ‘Massale procedures in het bestuursrecht’, *NJB* 2013/1251, p. 1314-1323.

⁷ Het filminterview is gemaakt door Prettig contact met de overheid en te zien op [Nieuwe Zaaksbehandeling door de bestuursrechter - YouTube](#).

⁸ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, aangeboden op 25 februari 2021, zie *Kamerstukken II*, 2020-21, 35 387, nr. 2.

belangenafweging maakt. Maar ook de bestuursrechter heeft een taak, omdat hij met zijn toetsingswijze mede bepaalt hoe hoog de lat voor het bestuur ligt. Als voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft Bart Jan verschillende belangrijke conclusies gevraagd, die de mogelijkheden naar een meer materiële toetsing van discretionaire bevoegdheden verkennen. Zo heeft hij conclusies gevraagd over de exceptieve toetsing van algemeen verbindend voorschriften,⁹ de toetsing aan het vertrouwensbeginsel¹⁰ en uiteraard over de mogelijkheden tot evenredigheidstoetsing onder verschillende omstandigheden (bij discretionaire en gebonden bevoegdheden, die in formele wetten of lagere regelgeving zijn neergelegd).¹¹ De bestuursrechter toetst voortaan over de band van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid strictu sensu de proportionaliteit van een besluit en stelt minder voorop of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen. De Afdeling onderschrijft dat de aard en het gewicht van de betrokken belangen en de ingrijpendheid van het besluit mede bepalen hoe intensief de bestuursrechter toetst. Prettig responsief gaat de Afdeling niet over tot een categorisering van toetsingsintensiteiten, maar geeft zij aan dat die intensiteit een glijdende schaal vormt die contextueel moet worden toegepast.¹² Dat vergt dus maatwerk van de rechter.

Rechtsbescherming die past binnen de democratische rechtsstaat anno 2023 en haar legitimiteit koestert, moet een antwoord hebben op de staat van de uitvoering, de grote macht van het bestuur en tastbaar ongenoegen vanuit de samenleving. Die rechtsbescherming vraagt om maatwerk én om responsiviteit. Bart Jan heeft voor de Afdeling die handschoen opgepakt door met conclusie een toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur nieuw leven in te blazen. Ook de door hem ingezette reflectie naar aanleiding van de toeslagenaffaire draagt bij aan een responsivering van de bestuursrechtspraak, door te onderzoeken waar onvrede bestaat over de rechtspraak van de Afdeling en wat daarvan de oorzaak is.¹³

Dat proces van reflectie zou een doorlopend proces moeten zijn, zowel van de wetgever als de rechter. Soms gaat dat om grote systeemvragen. Kan het besluit bepalend blijven voor de competentie voor de bestuursrechter of vraagt een responsief bestuursprocesrecht inherent dat het probleem van de burger meer centraal komt te staan?¹⁴ Maar ook de dagelijks praktijk verdient blijvende bevraging. Maatwerk gaat niet alleen om evenredigheid. Maatwerk is ook je als rechter afvragen of je voldoende kennis hebt van wat er speelt in het concrete geval (en bijvoorbeeld toegeven dat je onvoldoende Duits beheerst om een in Duitsland uitgesproken veroordeling te begrijpen). En of het proportioneel is om alle proceshandelingen of -nalatigheden van de advocaat aan eiser toe te rekenen. Maatwerk is de zittingstijd voldoende besteden aan het verhaal dat eiser wil vertellen. Maatwerk blijft een lastige term, maar moet volgens mij als een element van responsief bestuursrecht worden begrepen, waarbij de rechter om zijn processuele beslissingen mensgericht invult.

⁹ Conclusie AG Widdershoven van 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557.

¹⁰ Conclusie AG Wattel van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896.

¹¹ Zie o.a. de Conclusie van AG Widdershoven & Wattel van 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468 (Woningsluiting Harderwijk) en Conclusie AG Snijders van 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1441 (Evenredigheidstoetsing bij wet in formelen zin).

¹² ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

¹³ Zie Raad van State, *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*, Den Haag: 2021 en eerder B.J. van Ettehoven, 'Tussen wet en recht', *NJB* 2021/101.

¹⁴ Zie het te verschijnen VAR-rapport waaraan ook Bart Jan een bijdrage leverde B.J. Schueler e.a., *Verbreiding van bestuursrechtspraak. Noodzaak en consequenties van een groeimodel voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming*, Den Haag: Bju (te verschijnen).

4. Naar een maatwerk beleid

De rechter speelt een centrale rol in het bieden van maatwerk in de rechtsbescherming. Het bestuur biedt maatwerk in de besluitvorming. Die twee bewegingen raken elkaar, waarbij rechter en bestuur van elkaar kunnen leren. De idee dat maatwerk veel meer is dan een evenredigheidsbeoordeling speelt ook bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Ingrid Leijten en ik begeleidden een project bij de SVB om hun beleidsregels op maatwerk door te nemen. Te veel en rigide beleid is niet goed. Te weinig beleid ook niet, want dat leidt tot een onzekere positie voor de burger, die te afhankelijke wordt van de individuele beslisambtenaar. Maar hoe bepaal je welk beleid je moet handhaven en of en hoe meer maatwerk kan worden ingebouwd?

Bij de doordenking van die vraag blijkt als eerste dat het soms helemaal niet zo duidelijk is wat de aard van de beleidsregel is. Is het een beleidsmatige invulling van eigen discretionaire bevoegdheden, is het een optekening van de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter, is het een procesbeschrijving die vooral voor de ambtenaar is bedoeld? En als het een beleidsmatige invulling van een discretionaire bevoegdheid is, kunnen ambtenaar en burger dan afleiden welke belangen in kaart zijn gebracht en met welke reden tot een bepaalde afweging is gekomen? Een heldere toelichting op gemaakte keuzes, zoals die doorgaans uit parlementaire stukken blijkt, ontbreekt vaak bij beleid. Het is daardoor nog best een klus om te duiden wat de achtergrond van bestuursrechtelijk beleid is, waar de ruimte voor de beslisambtenaar zit en wat een uitleg naar 'doel en strekking' van het beleid zou kunnen zijn. De rechter die maatwerk omarmt, zou het bestuursorgaan meer kritisch op de keuzes in het beleid en de achtergrond daarvan moeten bevragen om zorgvuldige normstelling te borgen.¹⁵

Het eerste wat de SVB binnen het project Bestuursrecht op Maat heeft gedaan is een toetsmodel ontwikkelen om de aard van beleid nader bloot te leggen. Maakt het beleid een onderscheid naar groepen en is daar voldoende rechtvaardiging voor? Noemt het beleid harde criteria die niet tot een wettelijk voorschrift zijn te herleiden? Zouden die criteria ook minder hard kunnen zijn? Als het beleid jurisprudentie vastlegt, heeft de SVB dan ruimte om tot een meer burgervriendelijke uitleg te komen? Als de bewijslast op de burger ligt, is het ook mogelijk die naar de SVB te verplaatsen? Door middel van dit type vragen kunnen bestuursorganen inventariseren waar rigiditeit en hardheid zit en of zij in staat zijn de uitvoering meer burgervriendelijk vorm te geven.

De eerste beleidsregel die onder handen is genomen betreft het beleid over de ingangsdatum van de AOW- en nabestaandenuitkering, in gevallen waarin meer dan een jaar te laat een uitkering is aangevraagd.¹⁶ Gedurende het project bleek dat het doorlichten van beleid op maatwerk niet zozeer gaat om individuele rechtvaardigheid, maar om de vraag waarom we welke eisen aan een burger stellen en of het mogelijk is dat meer mensgericht in te vullen. De discretionaire bevoegdheid om met terugkerende kracht een uitkering toe te kennen, is in het nieuwe beleid ruimer gelaten. Het striktere oude beleid vertrok vanuit de veronderstelling dat een ieder weet wanneer de pensioengerechtigde leeftijd aanvangt – en dan wordt kritisch bezien waarom je aanvraag zo laat is. Maar die veronderstelling is in de loop van de jaren meer fictie geworden, nu de pensioengerechtigde leeftijd steeds een beetje opschuift. Een vrijere bevoegdheid, waarbij met alle

¹⁵ Zie nader J.E. Esser & Y.E. Schuurmans, 'Gedeelde tafel, eigenstoel: rechter en rechtsvorming in het bestuursrecht', in: J. Goossens e.a. (red.), *Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving* (preadvies Staatsrechtkring), Oirschot: Wolf Legal Publishers 2022, p. 25-60.

¹⁶ Zie 'SVB versoepelt regels bij het te laat aanvragen van AOW- en Anw-uitkeringen', nieuwsbericht van 6 september 2022, [Versoepeling aanvragen | Pers en nieuws | SVB](#).

omstandigheden van het geval rekening kan worden gehouden, past dan beter. Onder het oude beleid moest een burger bij een te late aanvraag een beroep op 'hardheid' doen. Dat slaagde alleen als het inkomen van de aanvrager onder een bepaald netto-inkomen uitkwam.¹⁷ Dat netto-inkomen was bewerkelijk om vast te stellen, lastig voor een burger om zelf grip op te krijgen en waarvoor hij veel gegevens moest verstrekken. In het nieuwe beleid vervalt deze (netto-)inkomensgrens. Dat neemt voor de aanvrager een flinke barrière weg en tegelijk levert dat een welkome vereenvoudiging van de uitvoering op.

De jurisprudentie waarin de SVB van de rechter een tik op de vingers heeft gekregen vanwege schending van het evenredigheidsbeginsel gaan, opvallend genoeg, nauwelijks over de daadwerkelijke afweging van belangen. Zij gaat vooral om de datahuishouding van de overheid en de administratieplichten van de burger. Zo kan blijken dat de burger zelf onjuiste gegevens heeft aangeleverd, maar dat het bestuur geen enkele moeite heeft gedaan om die gegevens te controleren en te vergelijken met hem bekende gegevens uit registraties als Suwinet.¹⁸ Ook kan blijken dat tegenstrijdige vakjes bij een aanvraagformulier zijn aangekruist en dat voor het bestuur aanleiding had moeten zijn om verdiepende vragen te stellen; als het bestuur dat eerder had gedaan had het kunnen vaststellen dat een burger een te hoge toeslag ontving en dus is een volledige terugvordering jaren later niet meer evenredig.¹⁹ Juist op het onderwerp van de administratie- en bewijslast van de burger, de gegevensuitvraag door het bestuur en de koppeling van gegevens blijkt het evenredigheidsbeginsel enorme potentie te hebben om een reëel mensbeeld bij de uitvoering vorm te geven. Die conclusie sluit goed aan bij de bevindingen uit de reflectie van de Afdeling. Daar constateerde zij dat relatief veel onderwerpen van 'hardheid' liggen op het terrein van de uitvoering en het bewijsrecht.²⁰ De bestuursrecht zou niet alleen kritisch moeten kijken naar de evenredigheid van de belangenafweging, maar vooral ook naar de bewijseisen die aan burgers worden gesteld.

5. Slot

Maatwerk in de rechtsbescherming vraagt om zowel procedureel als materieel maatwerk. Bart Jan heeft aan beide thema's een belangrijke bijdrage geleverd, door aan de wieg te staan van de Nieuwe Zaaksbehandeling en door met verzoeken om conclusies de toetsing aan rechtsbeginselen meer inhoud te geven. Maatwerk kan zowel door bestuur als rechter een stap verder worden gebracht door meer kritisch te bevragen waarom we welke eisen aan de burger stellen. Dat leidt tot een kritische bevraging van beleid door de rechter, met bijzondere aandacht voor de verantwoordelijkheden die op een burger worden gelegd om voor allerlei informatie en gegevens zorg te dragen.

¹⁷ Zie Beleidsregel SB1070 en SB 1072 (Hardheid), die van 2016 tot maart 2023 gold.

¹⁸ CRvB 24 november 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2927.

¹⁹ CRvB 20 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1227.

²⁰ Raad van State, *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*, Den Haag: 2021, p. 61.