

Rede van de voorzitter, Bert Marseille

Geachte aanwezigen,

Het leek mij leuk deze jaarrede te benutten om tien personen te noemen die mij het afgelopen jaar voor wat betreft het bestuursrecht zeer hebben geïnspireerd. Dat bleek een hele klus, want het waren er veel te veel. Ik dacht toen: ik beperk me tot '2024 tot nu toe'. Toen waren het er nog steeds te veel, omdat de hele deelredactie van het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* (het NTB) erbij zat. Toen dacht ik: die tel ik als één, maar toen waren het er weer te weinig – en toen herinnerde ik me gelukkig de briljante oneliner van Maurits Ippel in diens bijdrage aan de afgelopen Scheltemalezing: *form follows function*, en ik dacht: het hoeven er geen tien te zijn – dat is maar de vorm –, elf of acht is ook prima, want het gaat om de functie, ik noem die mensen om een punt te maken over het bestuursrecht. Uiteindelijk kwam ik op zeven, omdat er over de Scheltemalezing van de vijf deelredactieleden van het NTB zo veel is te zeggen, dat mijn verhaal maar ruimte biedt voor twee anderen.

De eerste persoon die ik wil noemen is Paul Smeulders. Dat is iemand waar ik tot voor kort nog nooit van had gehoord, maar toen ik verleden week na de presentatie van het regeerakkoord enorm behoefte had aan ergens een lichtpuntje, kwam ik gelukkig een LinkedIn-filmpje tegen waarin hij prominent figureert. Paul Smeulders is wethouder in Arnhem en in dat filmpje vertelt hij dat Arnhem twee keer zoveel vluchtelingen gaat opnemen als verplicht. Het bijzondere van het filmpje is dat hij die beslissing niet presenteert als statement, wapenfeit of opoffering, maar dat hij zegt: 'Dit is het beste voor de stad Arnhem. We hebben de mogelijkheid om het te doen en vluchtelingen vormen een verrijking voor onze stad.' Ik vind het een perfect voorbeeld van nadenken hoe je als overheid publieke waarde kunt toevoegen.¹ En Paul Smeulders bleek ook nog heel aardig, want toen ik hem een LinkedIn-verzoek stuurde met een kort berichtje waarin ik meldde dat ik onder de indruk van hem was, kreeg ik direct een bericht terug: 'Dank voor je aardige reactie, Bert! Fijn dat onze inzet ook buiten Arnhem opvalt.'

Paul Smeulders was mijn lichtpuntje afgelopen week, maar de sterren van de deelredactie van het NTB stralen al een hele tijd. Met hun vijven hielden ze op 5 april de vijfde Scheltemalezing.² Die bijeenkomst was een groot succes, en ik hoorde zelfs

¹ M.H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Boston: Harvard University Press 1997. 'Publieke waarde' is geen bestuursrechtelijk, maar een bestuurskundig begrip, maar het is wel essentieel voor de toepassing van het bestuursrecht.

² De deelredactieleden hebben de verhalen die ze op 5 april 2024 hielden op schrift gesteld; ze verschijnen in het NTB van juni 2024.

iemand zeggen dat het ‘leuker’, of ‘veel leuker’, of ‘nog leuker’, of misschien zelfs wel ‘nog veel leuker’ was dan een VAR-jaarvergadering. Dat zullen we nog zien!

De vier verhalen van Maurits Ippel, van Marc Wever, van Elsemarie Adriaanse en Louise van Heusden en van Joyce Esser zetten mij enorm aan het denken, en ik zag er ook een rode draad in, die zich in drie woorden laat samenvatten: *form follows function*.



Die oneliner is, zoals ik al vertelde, afkomstig uit het verhaal van Maurits Ippel; de afbeeldingen die ik nu op het scherm toon, komen van mij. Ik vind de woorden *form follows function* de perfecte samenvatting van wat bij het ontwerpen en het toepassen van het bestuursrecht uitgangspunt zou moeten zijn. In plaats van dat mensen over wie het bestuursrecht gaat en de professionals die het ontwerpen en toepassen zich zouden moeten voegen in de mal van het systeem, zou het systeem zich moeten kunnen voegen naar de uiteenlopende situaties waarin het bestuursrecht zijn toepassing vindt.

Ippel illustreerde zijn verhaal met vele voorbeelden. Het meest actuele betrof de in artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde uniforme bezwaaren beroepstermijn van zes weken. De preconsultatieversie van de Wet versterking waarborgfunctie Awb bevatte een wijziging die het mogelijk maakte om voor bepaalde typen besluiten de termijn van zes naar dertien weken te verlengen.³ Die wijziging is in de consultatieversie weer teruggedraaid, met als argument dat belanghebbenden niet meer goed weten wanneer welke termijn voor hen geldt. Dat argument raakt eerlijk gezegd kant noch wal, want elke belanghebbende kan gewoon in het besluit lezen welke bezwaar-/beroepstermijn geldt. Ippel vermoedt dat de werkelijke reden is dat de wijziging ‘juridisch lelijk’ werd gevonden. De wet, zo vervolgt Ippel, is echter geen kunstwerk, maar een product en dan zou functionaliteit boven esthetiek moeten gaan.

Ippel laat daarnaast zien dat als vorm boven functie wordt gesteld, de praktijk geitenpaadjes vindt om toch recht te doen aan de functie van bestuursrechtelijke voorzieningen. Een bekend voorbeeld is de beleidsmatige bezwaartermijn van twaalf weken die het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) hanteert. Voor het functioneren van de bezwaarprocedure bij het IMG is het geen probleem als

3 Zie voor de preconsultatieversie: Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763 en bijlagen; voor de consultatieversie: www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1.

niet alle bezwaren binnen zes weken worden ingediend. Waarom zou je iemand een heroverweging van zijn schadebesluit misgunnen als hij zich pas na zeven of na elf weken meldt? Het IMG heeft – terecht – lak aan artikel 6:7 Awb.

Ook het verhaal van Marc Wever kan worden gezien als een pleidooi voor *form follows function*. Zijn verhaal ging over een overheid die z'n burgers overvraagt als die een uitkering, voorziening of toeslag aanvragen. De 'vorm' heeft hier de vorm van een eindeloze reeks formulieren die moeten worden ingevuld of lange lijsten met documenten die een aanvrager moet aanleveren. Bij Wevers verhaal moest ik denken aan een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van twee jaar geleden over hoeveel gegevens de gemeente mag vragen van iemand die om bijstand vraagt.⁴ Ik toon u een overzicht op het scherm. De rechter, Hanke Bootsma, legt in die uitspraak op een even vriendelijke als eigenlijk dodelijke manier uit waarom de gemeente Eindhoven de aanvrager aan alle kanten overvraagt.

Te veel gevraagd? (ECLI:NL:CRVB:2022:1821)

1. geldig paspoort of ID-document 2. bankafschriften van alle Nederlandse en buitenlandse betaalrekeningen van 1 maart 2018 tot heden; 3. huurcontract; 4. bewijs van huurbetaling van 1 januari 2020 tot heden; 5. bewijs van overige inkomsten van 1 januari 2020 tot heden; 6. huidige afkoopwaarde uitvaartverzekering, levensverzekering, lijfrente; 7. bewijsstukken van een onverdeelde boedel of erfenis; 8. bewijsstukken van geldwaardige papieren van uw kinderen; 9. bewijsstukken van geld en/of bezittingen die aan iemand zijn geleend of geschonken en niet zijn teruggekregen; 10. aandelen, obligaties, schuldbekentenissen etc.; 11. bewijs van de inkomsten uit eigen onderneming van 1 maart 2018 tot heden; 12. deugdelijke en verifieerbare boekhouding van het bedrijf in Spanje; 13. meest recente winst/verlies rekening; 14. meest recente exploitatie rekening; 15. aangifte inkomstenbelasting van 2018 en 2019 in Spanje; 16. inschrijfbewijs, uitschrijfbewijs en inschrijfnummer registers in Spanje; 17. opheffingsdocumenten van de eigen onderneming in Spanje; 18. bankafschriften van alle zakelijke rekeningen van 16 maart 2018 tot heden; 19. Spaanse documenten vertaald in het Nederlands door een beëdigde tolk; 20. polis ziektekostenverzekering; 21. bewijsstukken van de meest recente schulden

Drie keer afgewezen wegens gebrekkige gegevens. Advies gemeente: doe maar vierde aanvraag!

Zo erg als toen in Eindhoven is het misschien niet altijd en overal, maar uit onderzoek waar wij in Groningen een paar jaar geleden bij betrokken waren, bleek dat toen zo'n kwart van de aanvragen om bijstand buiten behandeling wordt gelaten of wordt afgewezen omdat de aanvrager niet alle gevraagde gegevens had overgelegd. Dat het ook anders kan, bewijst een project van de gemeente Groningen, 'Werken vanuit vertrouwen'.⁵ Groningers die voor een inkomensondersteunende maatregel in aanmerking willen komen, hoeven geen enkel bewijsstuk meer mee te sturen. De gemeente beschikt zelf ook wel over die informatie, en als men het niet vertrouwt, neemt men contact op met de aanvrager voor nog wat vragen. Daar geldt: *form follows function*.

4 CRvB 8 augustus 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1821, Gst. 2022/97, m.nt. Op den Camp.

5 Zie voor het onderzoek naar dat project: Marc Wever & Bert Marseille, *Werken vanuit vertrouwen en niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2024, zie: www.pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/993460677/Werken_vanuit_vertrouwen_en_niet-gebruik_van_inkomensondersteunende_maatregelen.pdf.

De kern van het betoog van Wever is in deze tabel te zien:

wel recht, wel een voorziening	<u>geen</u> recht, WEL een voorziening
<u>wel</u> recht, GEEN voorziening	geen recht, geen voorziening

De overheid stopt te veel energie in het voorkomen dat het vakje rechtsboven ook maar enigszins is gevuld, maar bekommert zich er totaal niet om dat het vakje links onder – wel recht, geen voorziening – veel te vol is, vanwege alle belemmeringen die aanvragers ondervinden om gerechtvaardigde aanspraken te verzilveren. Wever zegt: accepteer, zeker bij voorzieningen waar het niet om heel grote bedragen gaat, dat soms iemand ten onrechte iets krijgt. Dat weegt op tegen de lagere uitvoeringskosten én tegen het gegeven dat het aantal mensen dat terecht iets krijgt, stijgt.

Elsemarie Adriaanse en Louise van Heusden richtten zich in hun deel van de Scheltemalezing op de procedure bij de bestuursrechter. Hoe kan die effectiever worden georganiseerd? Een van de vernieuwingen waar zij voor pleitten, is een uitspraak in twee delen: eerst het dictum, later de onderbouwing. Ik vond dat een inspirerend voorstel, waar zeker verder over moet worden nagedacht. Ik moest zelf direct denken aan de mondelinge uitspraak. Dat is ook een soort uitspraak in twee delen: eerst de uitspraak, daarna het proces-verbaal. De mondelinge uitspraak is een prachtig instrument van de rechter dat echt veel te weinig wordt gebruikt. Waarom wordt dat middel niet vaker gehanteerd?

Als je kijkt naar procedures bij de bestuursrechter, dan zie je dat die bijna allemaal in eenzelfde mal worden gedrukt: een gerechtsjurist die het dossier van A tot Z leest en de zaak schriftelijk instrueert, een of meer rechters die het dossier ook van A tot Z lezen, behandeling ter zitting vele maanden na indiening van het beroep en ten slotte een schriftelijke uitspraak, hopelijk binnen zes weken na de zitting.

Die mal is lang niet voor alle zaken de beste wijze van behandelen. Er kunnen heel verschillende redenen zijn waarom iemand zich tot de rechter wendt. Kan de rechter een procedure bieden die past bij de aard van het geschil? Wat is voor partijen de functie van het geschil, en kan de vorm waarin de behandeling wordt gegoten daaraan worden aangepast?

Ik moest zelf denken aan een zaak die ik in januari bij de Centrale Raad van Beroep meemaakte. Het betrof iemand met een bijstandsuitkering die twee maatregelen opgelegd had gekregen. Die bijstandsgerechtigde zat fout, dat was duidelijk, maar ook de gemeente had in het proces fouten gemaakt. Juridisch was de zaak niet heel ingewikkeld. Je zou dan willen dat een rechter zo snel mogelijk een knoop doorhakt, bijvoorbeeld: een van de maatregelen blijft in stand, de andere vervalt. Het zou dan goed zijn dat die uitkomst direct aan het eind van de zitting aan partijen wordt verteld en dat hoger beroep alleen mogelijk is na verlof. Maar zo

ging het niet, de zaak kwam op een meervoudige kamer bij de Centrale Raad van Beroep terecht: er was dus totaal geen sprake van *form follows function*. De zaak was gedachteloos in de mal gedrukt waarin bijna elke zaak wordt gedrukt.

De rechter die de zaak op zitting behandelde, Erica Marechal, wist trouwens op een fenomenale manier een schikking te bereiken, en als dat niet was gelukt had gemakkelijk mondeling uitspraak kunnen worden gedaan. Maar eigenlijk had die zaak natuurlijk helemaal niet in hoger beroep en bij een meervoudige kamer terecht moeten komen!

Voor mij was de grootste waarde van het verhaal van Elsemarie Adriaanse en Louise van Heusden dat ze het nadenken stimuleren over hoe in geschilbeslechtsprocedures meer volgens het principe van *form follows function* kan worden gewerkt.

Ten slotte Joyce Esser. Haar verhaal leek over onderwijs te gaan, maar het ging over veel meer. In het onderwijs wordt het bestuursrecht veelal bestudeerd als een sluitend systeem, met veel aandacht voor de instrumentele kant en de begrippen bestuursorgaan, belanghebbende en besluit. Maar schematisch weergegeven is dat systeem maar een van de drie blokken waaruit het bestuursrecht bestaat.



Wat in het schema te zien is, vat ik kort samen. Het bestuursrecht is niet alleen de vorm, het systeem, maar het heeft ook een functie, namelijk het verwezenlijken – rechts in het schema – van fundamentele waarden: links in het schema. Voor de vorm zou moeten gelden dat die ten dienste staat aan de functie. Voor het onderwijs betekent dit dat studenten niet alleen moeten leren hoe het systeem werkt door zich toe te leggen op het juridische handwerk, maar dat ze zich ook bewust moeten worden van de normatieve uitgangspunten die aan het systeem ten grondslag liggen én dat ze gaan inzien hoe het bestuursrecht in de praktijk werkt.

Ik doe het verhaal van Joyce Esser zeker tekort, want ze houdt ook, en terecht, een pleidooi om studenten te laten zien dat het systeem niet iets neutraals is, maar dat de manier waarop het gevoed wordt en waarop het werkt alles te maken heeft met de machtsverhoudingen in de samenleving. Waar het mij voor mijn verhaal hier met name om gaat, is dat Esser ons erop wijst dat het systeem niet meer is dan een middel om een bepaald doel te bereiken, en dat het onderwijs studenten van die notie bewust moet maken.

De grootste gemene deler van de verhalen van de deelredactieleden van het NTB is dat je de wet niet als kunstwerk moet zien, dat de overheid zich niet moet verliezen in formulierenfetisjisme, dat niet alle geschillen bij de rechter, en trouwens