

## **Opmerkingen bij Consultatie Versterking Waarborgfunctie Awb.**

Geïnspireerd door een groep Amsterdamse activisten die bewoners bijstaan in juridische conflicten met de gemeente, maak ik graag gebruik van de gelegenheid enkele opmerkingen te maken voor het voorgenomen wetsvoorstel ter versterking van de waarborgfunctie van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Ook op grond van ervaringen met de gemeente Amsterdam, hecht ik veel belang aan dit voorstel om de vertrouwensrelatie tussen burgers en overheid te verbeteren.

De voorstellen die nu in het ontwerp zijn opgenomen passen m.i. stuk voor stuk al heel goed. De verruimde toepassing van het evenredigheidsbeginsel, ook contra legem, de herstelmogelijkheid van kleine fouten, bredere toepassing van de informele aanpak (passend contact met de overheid) dragen bij aan rechtsbedeling met de menselijke maat, waaraan dringend behoefte is.

### **Algemene opmerkingen vooraf**

De eerste opmerkingen zijn meer van organisatorische dan juridische aard, maar wel essentieel. Ik kan hierbij ook verwijzen naar het Jaarverslag 2023 van de Metropool Ombudsman Amsterdam (<https://www.ombudsmanmetropool.nl>), die soortgelijke aanbevelingen doet en oorzaken van tekortkomingen zoekt in de (overbelaste) burn-out bureaucratie.

- Zonder bijbehorende toerusting en training van de publieke en maatschappelijke diensten die met deze wetgeving moeten werken, dreigt deze een dode letter te blijven. Maatwerk is vaak duurder dan standaard-bejegening, wel beter. Met de verwachting dat de overheid met onpersoonlijke bureaucratische regels annex algoritmen zijn werk heeft gedaan wordt - volgens de overheid - wel efficiënt gewerkt, maar niet perse effectief als rechtvaardigheid en behoorlijkheid ook tot de beoogde doelen worden gerekend.

- Een ware cultuurverandering is in veel gevallen nodig om de transitie naar een menselijke overheid te bewerkstelligen. Ruimte voor professionals die met de uitvoering worden belast, transparantie en professionele uitwisseling van ervaringen op dat uitvoeringsniveau om willekeur en misbruik te voorkomen, zijn noodzakelijke voorwaarden. In het algemeen meer waardering van het uitvoeringsniveau en minder voor top-down beleidsvorming. Beleid moet de resultante zijn van ervaringen tussen uitvoerders en burgers op het grondvlak in plaats van omgekeerd top-down te worden gedecreteerd.

- In het streven naar behoorlijkheid in de verhouding tussen overheid en burger kan in deze tijd de rol van digitalisering niet onbenoemd blijven. Als we niet uitkijken wordt de verhouding dankzij ongewenste ontwikkelingen van automatisering en foute algoritmes eerder nog minder dan meer menselijk gemaakt. Doordat kunstmatige intelligentie de computer 'nee' laat zeggen, raken veel mensen onbedoeld tussen de wielen.

De data waarop computersystemen voor regeltoepassing worden losgelaten zijn niet zelden afkomstig van onrechtmatig verkregen bronnen. Er is daarom behoefte aan strakker toezicht op de privacybescherming, ook binnen overheidsorganisaties die gemakkelijk in de verleiding komen om enorme gegevensbestanden te koppelen tot profielen van burgers die vaak ver van de werkelijkheid verwijderd kunnen geraken. Laat onafhankelijke interne functionarissen voor gegevensbescherming waken, net zoals Rekenkamers nu financiële stromen controleren. Hetzelfde geldt voor de veiligheid en eerlijkheid van algoritmes, waarbij gebruik gemaakt kan worden van Algorithmic Audit Nederland.

## Suggesties voor aanvullingen op het wetsvoorstel

1. In het verlengde van het vorige punt, lijkt het me verstandig ook in de Awb een bepaling op te nemen waarin een verplichting wordt opgenomen voor overheden om zo'n *algorithmic audit* op te nemen. De Raad van State waarschuwt niet voor niets in zijn Jaarverslag van 18 april 2024 voor uit de hand lopende technische mogelijkheden die zowel de menselijke waardigheid als de democratie kunnen bedreigen. De voorgestelde verplichting voor overheden om een *algorithmic audit* toe te passen zorgt voor de bewaking van de grenzen die door de grondrechten worden gesteld en voorkomt het ontstaan van een 'algocratie'.
2. Het gelijkheidsbeginsel ontbreekt nu in de Awb. Ik adviseer hier wèl aandacht aan te besteden, dus dit beginsel wel in de Awb op te nemen, maar dan inclusief de keerzijde:  
"Gelijke gevallen worden gelijk behandeld, ongelijke gevallen worden ongelijk behandeld."  
De ingekankerde standaardiseringsdrift binnen de overheid dient te worden getemperd.  
Gelijkheid is vaak een misleidende raadgever, omdat impliciet ervan wordt uitgegaan dat alle mensen gelijk zijn (immers gelijk voor de wet, geen standen meer, geen discriminatie, artikel 1 Gw). De angst voor 'het precedent' is een herkenbaar euvel in de overheid, dat de menselijke maat in de weg staat.  
Het evidente inzicht dat mensen tegelijkertijd ongelijk zijn kan, omgezet in een regel, bijdragen aan differentiatie, situationele beoordeling en menselijke maat.
3. Vermeld ook een keerzijde van het recht tot herstel van fouten, dit keer aan overheidskant. De angst om fouten te maken, leidt in de huidige overheid vaak tot kramp en gebrek aan initiatief bij bestuurders en ambtenaren. Elke handeling die kan worden opgevat als afwijking van een norm leidt tot verstoppen van informatie en oppoetsen van de werkelijkheid. Daarom is het van belang dat binnen de overheid ook ruimte wordt geboden om fouten te maken. Onder twee voorwaarden: twee maal dezelfde fout maken is niet toegestaan en fouten zijn om van te leren. Een regel van de volgende strekking is dus wenselijk: "Indien een overheid tot de conclusie komt dat zij bij regeltoepassing in specifieke gevallen onjuist heeft gehandeld, herstelt zij de gevolgen zo goed mogelijk en waarborgt hiervan in toekomstige situaties te leren."  
Dit besef behorend bij goed publiek leiderschap is essentieel ter voorkoming van de risico-regelreflex, ter bevordering van transparantie over gemaakte fouten. Het voorkomt ook uiteindelijk verantwoordingsangst (=> reputatieschade en erger) bij bestuurders en ambtenaren. Ter bevordering van een meer ontspannen omgang met regels ten behoeve van een responsieve overheid moet de wetgever ook binnen de overheid (en binnen het politiek systeem, inclusief het politiek-media-complex) ruimte hiervoor creëren.  
Het aspect 'leren van gemaakte fouten' sluit naadloos aan bij de verplichting die hopelijk binnenkort (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel I in de WOO) voor alle overheden wordt ingevoerd (in Amsterdam is dat daarop vooruitlopend al gedaan vanaf 23 december 2023), om rapportages over klachten en bezwaren te publiceren. Die rapportages bieden een nuttige bron voor het signaleren van (al dan niet systeem-gerelateerde) tekortkomingen, waarbij een in de Awb op te nemen verplichting past om van fouten te leren en dan ook op basis daarvan verbeteringen aan te brengen.
4. Responsief (dat wil zeggen reukelijk) omgaan met regels kan heel nuttig zijn als partijen (bijvoorbeeld bij vergunningverlening in de leefomgeving: bevoegd gezag, aanvrager en belanghebbende) in min of meer gelijke positie verkeren. In veel systemen is dat niet het geval. Denk aan omgevingsvergunningen waar veel factoren ertoe neigen dat [voor de aanvrager de rode loper wordt uitgerold](#), terwijl de belanghebbende omwonenden achter het net vissen. In die gevallen zou de regelgeving ook asymmetrisch moeten worden toegepast om de machtsbalans te herstellen: voor de ene partij streng, voor de zwakkere partij reukelijker. Hoe dit in een rechtsregel vast te leggen, zien we nog niet snel voor ons, maar maak expliciet (in de

Toelichting?) dat de overheid gehouden is zich een beeld te vormen van de machtsbalans tussen de bij beslissingen betrokken partijen en van de vooringenomenheid in de procedures die in het voordeel/nadeel van bepaalde belangen werken.

Die analyse zou tot uiting moeten komen bij de feitelijke regeltoepassing (streng of responsief). “De bestuurders analyseren regelcomplexen (regels en procedures) die ten grondslag liggen aan te nemen besluiten. Zij houden bij de toepassing van de bedoelde regels rekening met gebleken stelselmatig ongelijke positie van betrokken belangen”.

5. Toepassing van het zorgvuldigheidsbeginsel. Ook zonder met een pasklaar wetsartikel te komen vragen we aandacht voor een aspect van dit beginsel dat in de praktijk nog te veel wordt veronachtzaamd. Hoezeer zou persoonlijk contact voorafgaand aan het nemen van overheidsbesluiten niet de kwaliteit van die besluiten ten goede komen en klachten en bezwaren achteraf kunnen voorkomen! Zorgvuldigheid impliceert dan dat het bestuur zich (veelal ter plaatse) op de hoogte stelt van de specifieke situatie waarin de belanghebbende verkeert. De Awb kent al de volgende ter zake doende bepalingen, maar ik constateer dat die nog te weinig leven, althans onvoldoende tot het gewenste preventief gerichte persoonlijk contact leiden: Artikelen 3:2., 4:7, lid 1 en 4:8, lid 1.

Ik bepleit dat de besturen explicieter op deze uitwerking van het zorgvuldigheidsbeginsel de nadruk leggen. Daartoe acht ik een opdracht aan gemeenten en provincies om in eigen verordeningen uitwerking te geven aan ‘het recht van burgers op een gezicht’ wenselijk. Daarin kan nader worden geregeld in welke gevallen burgers een beroep moeten kunnen doen op persoonlijk contact en waarneming ter plaatse door een bevoegde functionaris met een luisterend oor. We denken aan een kaderwet-constructie zoals bijvoorbeeld is toegepast bij de Wet versterking participatie op decentraal niveau (thans artikel 150 Gemeentewet), op basis waarvan gemeenten eigen verordeningen kunnen opstellen.

6. Burgers worden herhaaldelijk geconfronteerd met de langzamerhand bij advocaten en juristen van bestuursorganen tot standaard verheven overval tactiek om stukken en eventueel verweer op het allerlaatste moment voorafgaand aan de zitting in te dienen, waardoor de tegenpartij niet meer de tijd heeft om binnen de gestelde 11-dagen termijn te reageren. Daarom stel ik voor artikel Awb 8:42 lid 1 te herzien:

-> *plicht* tot indiening van de stukken waarop de her-overweging op bezwaar is gebaseerd binnen 4 weken;

-> *mogelijkheid* tot indiening van verweerschrift en/of andere stukken, maar dit uitsluitend binnen 6 weken;

-> indien en voor zo ver geen of niet tijdig een verweerschrift wordt ingediend wordt het bestuursorgaan geacht geen verweer te voeren.

7. Ten slotte een opmerking over het onderwerp dat voorwaardelijk is voor meer vertrouwen-wekkende verhoudingen tussen burger en overheid: participatie. De Awb regelt in afdeling 3.4., “voorbereiding van besluiten indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald”. Maar het is niet behulpzaam dat de Omgevingswet j<sup>o</sup> artikel 7.4. Omgevingsreglement categorisch verbieden dat gemeenten enig voorschrift verbinden aan goede participatie bij verreweg de meeste omgevingsvergunningen. Dit is immers een domein waar burgers waarschijnlijk de meeste problemen in hun omgevings-leefbaarheid ondervinden. Dat terwijl de Omgevingswet oorspronkelijk beoogde het accent te verschuiven naar goede voorbereiding van aanvragen. Het versterkt de toch al enorme voorsprong die de wetgever verleent aan aanvragers van omgevingsvergunningen ten opzichte van de belangen van omwonenden. Zonder aanpassing van deze verbodsbepaling (inderdaad buiten de Awb, maar de waarborgfunctie van die wet ernstig inperkend) is veel van de beoogde verbeteringen in de positie van gewone burgers illusoir.

## **Tot slot**

Ik eindig met een opmerking over de organisatorische context van deze veranderingen. In Amsterdam bestaat al enige tijd een prachtige ambtseed, getiteld 'Gerechtigheid doen', waarbij alle nieuw aangestelde ambtenaren plechtig beloven in dienst van de samenleving te zullen werken. De rijksoverheid heeft sinds 1 januari jl een soortgelijke ambtseed als eenmalige belofte. Het nieuwe is dat op voorstel van een inspreker (de inmiddels overleden kinderlongarts Rupino Griffioen) binnenkort een Dag van de Ambtseed zal worden ingesteld, waarbij jaarlijks de boodschap uit deze eed levend zal worden gehouden. Bij deze gelegenheid kunnen verhalen en ervaringen gewisseld worden over dilemma's die ambtenaren bij hun werk regelmatig tegenkomen als ze daarbij hun ambtseed serieus nemen.

Mooier kan het in de toekomst worden als dergelijke reflecties ook in normale ambtelijke teambijeenkomsten worden uitgesproken, en nog mooier als daarbij ook de beleving van burgers kan worden ingebracht. In Amsterdam is een project Ambtelijk Vakmanschap belast met de organisatie van dit gebeuren, waarmee (net als bij de rijksoverheid 'Dialogoog en Ethiek') het morele zelfbewustzijn en esprit de corps van ambtenaren wordt gestimuleerd.

Als sluitstuk en facilitator van de ingezette verandering bepleit ik passende communicatie: Maak van de invoering van dit wetsvoorstel een campagne om breed ruchtbaarheid te geven aan de nieuwe wind binnen de overheid, ook richting gemeenten etc. Laat ambtenaren en bestuurders op die manier voelen dat het menens is. Betrek bij die communicatie en begeestering ook de burgers, niet alleen als object maar ook subject bij de verbetering van overheidsbeleid. Zij mogen weten wat ze van hun overheid mogen verwachten.

Tot zover mijn opmerkingen, in verwachting dat hiermee uw mooie wetsvoorstel nog beter aan de bedoelingen kan voldoen.

Hoogachtend

Jan F. Schrijver

*Dr.mr. J.F. Schrijver  
Bestuurskundige  
Paulus Potterstraat 42 H  
1071 DB Amsterdam  
tel. 020-6763870  
jan@jfschrijver.nl*