

Van bureaucratische naar responsieve rechtsstaat

Speech Michiel Scheltema - 22 september 2016 - Koninklijke Schouwburg, Den Haag



Dames en heren,

Ik wil beginnen met u te vragen zich een situatie in te denken die u zich eigenlijk niet goed kunt indenken, namelijk een situatie waarin u financieel aan de grond zit. Buitengewoon ongelukkig en waarschijnlijk helemaal buiten uw schuld, heeft u eenvoudigweg niet meer de middelen om uw schulden te betalen. U heeft wel uw burens of vooral uw familie ingeschakeld, maar dat heeft onvoldoende soulaas geboden. Dus u raakt lichtelijk in paniek en wacht gespannen af op de dingen die komen. En inderdaad wat u verwacht komt. Er komt een brief van een incassobureau. Dat is natuurlijk het begin van verdere moeilijkheden. U zou die het liefst even op de stapel leggen van brieven die u alleen opent, wanneer u daar echt goed voor in de stemming bent. Misschien zou ik in zo'n geval even overwegen om die brief een aantal huizen verder in de brievenbus te stoppen of misschien nog beter in de afvalbak. Maar ja, na enig nadenken lijkt dit toch niet echt de oplossing. Dus uiteindelijk gaat u er toe over om die brief open te maken. En wat staat erin? Heel iets anders dan u verwacht! Daar staat *“U heeft uw schulden gedurende de laatste tijd niet meer betaald. Hoe kunnen wij u helpen?”* Dat is toch heel wat anders dan u had verwacht! U denkt dan *“Ik ga maar eens praten met degene die zich aanbiedt om hierover met mij te praten”*.

Misschien denkt u nu ‘dit is een sprookje’ maar dit is helemaal geen sprookje. Dit is tegenwoordig het beleid van een aantal grote incassobureaus en bedrijven, die met veel wanbetalers te maken hebben. Gaat het hier om een staaltje maatschappelijk verantwoord ondernemen? Nee, zo zit het niet. Deze incassobureaus of bedrijven doen dit omdat deze manier van contact zoeken veel betere resultaten - veel meer invorderingen - oplevert, dan wanneer zij op een formalistische, repressieve manier proberen de gelden binnen te krijgen.

Ik wil hierbij ook een eigen ervaring delen, die erg aansluit op de onderzoeksresultaten die prof. Kees van den Bos zojuist presenteerde. Een keer zou ik een grote reis gaan maken, maar ongelukkigerwijs werd ik in plaats daarvan opgenomen in het ziekenhuis. Een vervelende periode. Na een tijdje was ik weer helemaal hersteld en toen bedacht ik heb dat ik nog een annuleringsverzekering had. Die was ik helemaal vergeten. Ik was ook een beetje laat.

Maar goed, ik besloot toch die verzekeraar te benaderen. Ik had ook een mooi verhaal bedacht waarom ik eigenlijk niet te laat was. Maar voordat ik daaraan kon beginnen zei de dame van het verzekeringsbureau aan de andere kant van de telefoon: *“Meneer wat vervelend voor u! Bent u erg ziek geweest? Bent u inmiddels al hersteld?”* Een prettige toonzetting voor het gesprek. Vervolgens gingen we na welke kosten ik wel vergoed kon krijgen en welke niet. Ik had graag wat meer vergoed gekregen dan zij goed vond, maar het was zo’n betrokken en betrouwbare dame die heel helder alles met mij doornam dat dit mij het vertrouwen gaf dat ik op haar kon afgaan. Bovendien was het zo ook heel snel geregeld. Dit is een illustratie van wat Kees van den Bos zei: je krijgt vertrouwen in iemand die zich in jouw positie verplaatst, en bent dan geneigd om zijn oordeel als juist te accepteren.

Dit zijn twee voorbeelden uit de private sector. Vandaag hebben wij het natuurlijk over de verhouding overheid-burger. Wij leven in een rechtsstaat. Een belangrijk onderdeel van de rechtsstaat is dat de burgers beschermd worden tegen verkeerd gedrag van de overheid. Staatsrechtgeleerden leren ons dat de normen voor het gedrag van de overheid in haar verhouding tot de burger strengere normen zijn dan in de private sector gelden. Het is de vraag of dit in de praktijk ook zo uitwerkt. Zou de overheid er bij het innen van schulden gunstig uitkomen in vergelijking met wat de incassobureaus doen? In het kader van het project Prettig Contact met de Overheid wordt vaak aan burgers gevraagd: *“Wat vinden jullie van de overheid?”*. Burgers zeggen dan veelvuldig dat zij te maken te hebben met een bureaucratie, en met ambtenaren die zich verschuilen achter de regeltjes.

Dergelijke ervaringen van burgers staan haaks op wat we eigenlijk met de rechtsstaat willen bereiken. Het gaat uiteindelijk toch om de burger. Wij willen de burger beschermen tegen de almacht van de overheid, en tegen verkeerd gedrag van de overheid. Maar als de burger dat helemaal niet merkt, dan is dat uiteindelijke doel toch helemaal niet bereikt? De burger zou in zijn contacten met de overheid moeten ervaren dat hij in een rechtsstaat leeft en dat het in de rechtsstaat uiteindelijk om hem gaat. Dat is wat we nu bedoelen met ‘de responsieve rechtstaat’. Het moet zo zijn dat als een burger met de overheid te maken heeft, de rechtsstaat zich manifesteert in de contacten die de burger heeft. Dat is nu te weinig het geval en dat is daarom het onderwerp van vandaag

Een responsieve rechtsstaat betekent dus dat een burger ziet en merkt dat hij in een rechtsstaat leeft. Verschillende pionierprojecten van Prettig Contact met de Overheid zijn daarop gericht. Dan blijkt dat die benadering tot gevolg heeft dat de overheid vaak effectiever kan optreden, meer succes heeft met haar beleid dan wanneer men zich beperkt tot een meer formele en bureaucratische benadering en bovendien goedkoper uit is. Denk aan het voorbeeld van de incassobureaus.

Hoe komt het, dat wij als overheid de burger te weinig laten zien dat hij in de rechtsstaat centraal staat? We hebben toch een heel mooi juridische systeem opgezet, goede wetten, goede instituties, een goede rechterlijke macht. Dus je zou zeggen, dat moet leiden tot de overtuiging van burgers dat zij in een rechtsstaat leven. Dat dit effect niet wordt bereikt is het gevolg van een aantal oorzaken waarvan er al een aantal de revue is gepasseerd in de inleidingen van de vorige sprekers.

Maar er is één punt waar ik nog op in wil gaan. Dat is de vraag welk beeld van de burger de wetgever, het bestuur, en de rechter voor ogen hebben wanneer zij aan het werk zijn. Het antwoord is: de burger zien zij als iemand die heel goed de regels kent en daar op een goede manier mee kan omgaan. Die burger zou eigenlijk net zo goed een afdeling van de gemeente kunnen zijn. Hij beschikt over alle informatie die nodig is om een beslissing te nemen en handelt even rationeel op basis van die informatie als een afdeling van de overheid zou doen. Uit uw gelach maak ik op dat u dit beeld niet in overeenstemming met de werkelijkheid vindt. Nee, inderdaad niet. Maar wij hanteren het wel.

Laat ik een voorbeeld geven. Wanneer bij een schuldenaar die niet betaalt beslag moet worden gelegd dan wordt dat beslag beperkt door debeslagvrije voet. Dat betekent dat op een deel van de inkomsten geen beslag mag worden gelegd, zodat de schuldenaar nog een minimale levensstandaard heeft. De overheid is degene die verreweg de meeste inbreuk maakt op de beslagvrije voet. Hoe komt dat dan? Dat zal ik uitleggen. Stel u zit op een afdeling die een vordering op een burger heeft en die vordering wordt alsmat niet voldaan. Wat moet er dan gebeuren? Dan moet er ingevorderd worden. Gaat u dan rekening houden met de beslagvrije voet? Nee, want daarvoor mist u de nodige informatie. Want de vraag hoe hoog de beslagvrije voet is, dat hangt af van allerlei gegevens die u niet heeft, maar de burger wel. Dus zegt u, daar ga ik niet over, dat hoort kennelijk bij een andere afdeling thuis die wel over de gegevens beschikt. Wie is dan die andere afdeling? Dat is in feite de burger. De veronderstelling is dat die burger precies weet hoe je die beslagvrije voet moet berekenen. Het is alsof de burger beschikt over een afdeling 'beslagvrije voet' en daartegen zegt: bereken de hoogte van de beslagvrije voet, zorg dat je aan de daarvoor nodige informatie komt en neem vervolgens de nodige maatregelen om beslag daarop te voorkomen. U begrijpt, dat gaat zo niet. En dat betekent dat van die beslagvrije voet, ook wanneer het gaat om de overheid, ik zou haast zeggen *juist* als het gaat om de overheid, veel minder terecht komt dan zou moeten. Er worden nu maatregelen genomen om dat te veranderen. Maar nog steeds heeft de overheid een beeld van de burger als iemand die echt heel goed in een bureaucratie past, die over de relevante informatie beschikt en die op basis daarvan ook rationeel handelt.

Dan kom ik op dat punt van het rationele handelen. De burger is niet zo rationeel als hij lijkt, en dat is op het punt van de schuldenproblematiek goed beschreven in een recente publicatie van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)¹. De WRR geeft aan dat mensen naarmate zij een grotere schuldproblematiek hebben in sterkere mate irrationeel gedrag gaan vertonen. Als ze onder druk komen te staan, ontwikkelen ze een tunnelvisie. Dan kan de gedachte opkomen om een brief met een aanmaning in een brievenbus van een ander te stoppen. Dat helpt dat natuurlijk niet, maar mensen kunnen in die situatie gekke dingen gaan doen. En u denkt misschien, tja dat doen alleen wat minder handige of minder ontwikkelde mensen, maar zo treedt een normaal mens niet op. Het tegendeel volgt uit een voorbeeld waar ik me ook over verbaasd heb. Ik was voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en had daar een aantal buitengewoon slimme collega's. Dus je zou zeggen, die reageren heel verstandig op ingewikkelde toestanden, ook als ze onder druk komen te staan. Nu hadden we een geval dat er een rapport af moest en er was een deadline die al een paar keer was opgeschoven. Een collega zou op een bepaald ogenblik een stuk opleveren. We hadden afgesproken dat er een bode thuis langs zou komen om dat stuk op te halen. En wat ziet die bode als hij bij dat huis aankomt? Iemand die zich snel onder de bank verbergt, zodat de indruk zou ontstaan dat er niemand thuis was. Dat was ook geen goed doordachte handeling die het probleem oploste. Het is wel een voorbeeld dat illustreert hoe ook heel intelligente mensen onder druk minder rationeel kunnen handelen dan je zou verwachten.

Bij het maken en uitvoeren van regels hebben wij van de burger het beeld van een persoon die voldoende informatie heeft om zijn situatie te kunnen overzien. En die bovendien voldoende rationeel is om ook doelgericht te handelen. Dat beeld klopt niet. De WRR stelt dat het daarom van groot belang is dat de overheid tijdig contact opneemt met de burger die zijn schuld niet betaalt zodat een goed beeld van de situatie kan ontstaan. Het is niet goed mogelijk erop te vertrouwen dat de schuldenaar daar wel voor zal zorgen. Het verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen vergt dus communicatie met de schuldenaar. Anders bestaat het gevaar dat de overheid acties gaat ondernemen die volstrekt contraproductief zijn. Goede communicatie is dus niet alleen belangrijk in het licht van de procedurele rechtvaardigheid, maar ook om de burger beter te informeren en om als overheid beter te kunnen sturen op mogelijke oplossingen voor de problemen..

¹ Will Tiemeijer, *Eigen schuld?*, Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden, Verkenning van de WRR, Amsterdam University Press 2016.

Tegen de achtergrond van wat ik gezegd heb, wil ik nu ingaan op de vraag wat dat betekent voor de wetgever, voor de rechtspraak en voor het bestuur.

Ook in de wetgeving, waaraan ik zelf heb meegedaan, is te veel het beeld van de goed geïnformeerde en rationeel handelende burger tot uitgangspunt genomen. Ik noem één voorbeeld. Voor veel procedures geldt dat de betrokkenen gehoord moeten worden, voordat er een beslissing wordt genomen. Bij het horen in bezwaar is daarbij bepaald dat er niet gehoord hoeft te worden wanneer het bezwaar kennelijk ongegrond is. Dat komt voort uit de gedachte dat als het bezwaar kant nog wal raakt, het geen zin heeft voor de beslissing of je nu gaat horen of niet. Want de beslissing blijft precies hetzelfde. Maar gedacht vanuit de procedurele rechtvaardigheid zou juist het omgekeerde gezegd kunnen worden. Die persoon heeft er kennelijk helemaal niets van begrepen, dus met hem moet zeker gepraat worden om hem uit te leggen hoe de zaak in elkaar zit. Dit is een betrekkelijk eenvoudig punt, waarover de wetgever na zou kunnen denken, maar ook bestuursorganen en rechters. Ik zag kort geleden een uitspraak van de Hoge Raad, die precies over dit probleem ging. Er was in drie instanties tot de Hoge Raad toe alleen maar geprocedeerd over de vraag of terecht het horen door de belastinginspecteur achterwege was gelaten. Door de Hoge Raad werd ook de vraag voorop gesteld of het oordeel van de belastinginspecteur anders zou hebben geluid wanneer er gehoord was. Het aspect van de procedurele rechtvaardigheid komt in die uitspraak niet aan de orde. Maar wanneer wij prof. Van de Bos goed hebben begrepen, dan zou dat aspect juist wel aan de orde hebben moeten komen. Het belang van het horen moet mede in het perspectief van de procedurele rechtvaardigheid worden beoordeeld.

Wat de wetgever betreft zou ook de inrichting van de rechtsbescherming opnieuw bezien moeten worden. Is het niet vanuit het perspectief van de burger vanzelfsprekend dat hij, wanneer hij een geschil met de overheid heeft, hij dat aan de bestuursrechter kan voorleggen? Op dit moment kan de bestuursrechter alleen besluiten beoordelen, en niet alle overige handelingen, terwijl die handelingen juist voor het gestalte geven aan de procedurele rechtvaardigheid essentieel zijn. Voor alles dat geen besluit is moet de burger naar de civiele rechter. Dat gebeurt bijna niet omdat het te duur is. Sommige wetgevers vinden dat ook een voordeel: er komen dan weinig procedures. Het zal duidelijk zijn dat dit niet een gedachte is die in de responsieve rechtsstaat past: de rechtsstaat is er juist voor de burgers. Komen er te veel procedures, dan is er meestal eerder al iets mis gegaan in het contact tussen overheid en burger. Daar moet dan ook de oplossing worden gezocht.

Over de rechter zijn eerder vanochtend behartenswaardige dingen gezegd. Ik heb daar nu weinig aan toe te voegen. Ik volsta met te zeggen dat de gedachte om vaker mondelinge uitspraak te doen, mij sterk aanspreekt. Dan kan de rechter de uitspraak mondeling toelichten, wat veel directer en vertrouwenwekkender kan zijn dan een schriftelijke motivering. Die is voor burgers meestal niet te begrijpen en is in feite meer voor het bureaucratische systeem geschreven, bijvoorbeeld om de uitspraak appel-proef te maken.

Dan komen we bij het bestuur. Het bestuur heeft de meeste contacten met de burger en bij het bestuur zou de verandering naar de responsieve rechtstaat het meeste vorm moeten krijgen. Ik ben buitengewoon tevreden dat de projecten van Passend Contact met de Overheid voor de bezwaarschriftprocedure al zo'n grote vlucht hebben genomen. Daar blijkt in de praktijk ook echt dat een procedure die informeler is, met een betere communicatie, en die met snel telefonisch contact wordt gestart, veel betere resultaten oplevert dan wanneer die procedure bureaucratisch wordt gevoerd. Betere resultaten omdat de burger tevredener is, omdat geschillen sneller worden opgelost, omdat ambtenaren die daar mee werken meer tevreden zijn en ook omdat het gewoon minder geld kost. Misschien klinkt het te mooi om waar te zijn, maar de praktijk wijst uit dat het echt kan. Maar het gaat niet vanzelf. Je kan het niet zomaar invoeren. Trainingen zijn nodig om deze benadering onder de knie te krijgen, en ook de verankering in de organisatie gaat niet vanzelf.

Het is nodig om de goede procedures te ontwikkelen. Passend contact is hier al een heel eind gekomen. Het is overigens goed er op te wijzen dat het niet alleen om de bezwaarschriftprocedure gaat: allerlei andere procedures lenen zich daar evenzeer voor, ook procedures bij het behandelen van aanvragen. Misschien zouden die wel in de eerste plaats aandacht moeten hebben. Dan is te voorkomen dat in de bezwaarschriftprocedure gerepareerd moet worden wat een eerder stadium verkeerd is gegaan. Dus ook het primaire proces is van groot belang. De huidige ontwikkelingen vestigen nog eens extra de aandacht op het belang van een goed contact en goede communicatie met de burger. Ik denk daarbij aan de verschillende domeinen waar tegenwoordig maatwerk belangrijker wordt. De Wet maatschappelijke ondersteuning is een voorbeeld daarvan. Hier krijgt niet iedere burger dezelfde prestatie van de overheid, maar wordt die prestatie toegesneden op datgene wat de burger in zijn omstandigheden nodig heeft. Het spreekt vanzelf dat in dergelijke situaties de communicatie veel meer aandacht verdient dan op het ogenblik het geval is.

Tenslotte kom ik nog even terug op de geldschulden. Als het waar is, dat het veel beter gaat bij een beter contact met de schuldenaar, zoals het private voorbeeld en het rapport van de WRR laten zien, dan is aandacht daarvoor essentieel. Het levert betere resultaten tegen lagere kosten op, en wordt door burgers gewaardeerd. Om dit te bevorderen is de regeling van de geldschulden na de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht in dit licht opnieuw beoordeeld. Besloten is een enkel punt in de wet te wijzigen, en is tegelijkertijd in het kader van Prettig Contact geconcludeerd dat vooral moet worden ingezet op het ontwikkelen van best practices, voorbeelden uit de praktijk van hoe de contacten met de schuldenaar het beste vorm gegeven kunnen worden. Uiteindelijk is daar een handleiding geldschulden uit ontstaan, waarin wordt aangegeven hoe je dat op een goede manier zou kunnen doen. De bedoeling is dat daar in de praktijk in pilots ervaring mee wordt opgedaan. Iedere overheidsorganisatie die met geldschulden te maken heeft zou er inspiratie uit kunnen putten. U kunt deze handleiding in de pauze verkrijgen, en zij wordt ook op de website van Prettig contact geplaatst.

Tot slot constateer ik dat ik het inspirerend vind om uitwerking te geven aan het idee van de responsieve rechtsstaat. Dat geldt kennelijk ook voor vele anderen die daar in de praktijk mee bezig zijn. Enkelen van hen, die zich in het bijzonder hebben onderscheiden, ga ik dan ook met plezier een prijs uitreiken.