

University of Groningen

De overheid ten opzichte van de burger

Marseille, A.T.

Published in:
 Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
 Marseille, A. T. (2021). De overheid ten opzichte van de burger: waarom soms aandachtig, soms onverschillig? *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2021(4), 225-227. [NTB 2021/102].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De overheid ten opzichte van burger: waarom soms aandachtig, soms onverschillig?

NTB 2021/102

Redactioneel

Twee van de gebeurtenissen uit 2020 die ik mij het beste herinner, zijn de ochtend dat ik mocht meelopen met een zaaksbegeleider van het Instituut Mijnbouwschade Groningen en het gesprek dat ik had met een advocaat ergens uit het zuiden van Nederland over hoe zij haar cliënten helpt een bijstandsuitkering te bemachtigen. Tijdens de ochtend met de zaaksbegeleider was de overheid een en al aandacht voor de burger, in het gesprek met de advocaat kwam de meest onverschillige kant van de overheid naar voren. Maar vooral: uit de beide ervaringen bleek dat de overheid soms oog heeft voor het feit dat burgers hulp nodig hebben voor het realiseren van hun aanspraken, terwijl ze daar op andere momenten – bewust of onbewust – behoorlijk blind voor is.

Mijnbouwschade

Een zaaksbegeleider is blijkens artikel 1.4 lid 2 van de ‘Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen’² een functionaris die als taak heeft de aanvrager te begeleiden tijdens de behandeling van zijn aanvraag om vergoeding van mijnbouwschade; hij is verplicht zijn rol onpartijdig te vervullen. De ochtend dat ik mee mocht lopen ging de zaaksbegeleider, samen met een deskundige schadebeoordelaar, onder meer op bezoek bij iemand in een buitenwijk in Groningen die allemaal scheuren in de muren van zijn huis had. We werden ontvangen met koffie en aan de huiskamertafel vertelde de zaaksbegeleider hoe de schadevergoedingsprocedure in z’n werk gaat en beantwoordde hij de vragen die de aanvrager daarover had. Daarna maakten we een rondje langs de scheuren. De deskundige bleef, wij gingen verder, naar een volgende aanvrager. De zaaksbegeleider vertelde dat hij direct na het indienen van een aanvraag een afspraak maakt om bij de aanvrager langs te gaan en daarna nog een keer contact zoekt als het rapport van de deskundige gereed is, en verder zo vaak als de aanvrager dat nodig heeft. Tien procent van zijn tijd besteedt hij aan negentig procent van de aanvragers die hij onder zijn hoede heeft. De zaaksbegeleider is het gezicht van de overheid en vraagbaak voor de burger. Hij laat weten dat hij er is, houdt zich op de achtergrond als de burger het alleen af kan en is er voor hem als het nodig is.

Bijstand

De advocaat vertelde een heel ander verhaal. Om op een aanvraag om bijstand te kunnen beslissen, heeft het gemeentebestuur tal van gegevens nodig. Lang niet altijd lukt het de aanvrager om alles wat de gemeente van hem wil hebben, op tijd aan te leveren. Er zijn gemeenten waar één op de vier à vijf aanvragen buiten behandeling wordt gesteld of wordt afgewezen omdat de aanvrager niet alle gevraagde informatie heeft verstrekt. Meestal meldt de afgewezen aanvrager zich daarna opnieuw bij de gemeente. Het negatieve besluit betekent immers niet dat hij geen recht heeft op bijstand; het was hem alleen nog niet gelukt de gemeente van de juiste gegevens te voorzien, bijvoorbeeld omdat hij zijn administratie niet op orde had of omdat de gemeente niet duidelijk was over wat zij van de aanvrager

1 Prof. mr. dr. A.T. (Bert) Marseille is hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de empirische bestudering van het bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en voorzitter van de redactie van NTB.

2 Zie: www.schadedoormijnbouw.nl/over-het-img/werkwijze.

wilde hebben. Bij een tweede poging kan het uiteraard opnieuw fout gaan: gemeente, aanvrager of beiden kunnen het weer laten afweten.

Uit het gesprek met de advocaat werd duidelijk wat een zinloze exercitie zo'n cyclus van aanvragen en afwijzingen is. Als iemand recht heeft op bijstand, is het zowel voor de aanvrager als voor de gemeente van belang dat zo snel mogelijk een uitkering wordt toegekend. De advocaat vertelde dat zij cliënten die na een negatief besluit contact met haar opnemen, vraagt om langs te komen met hun hele administratie. De tas met paperassen wordt vervolgens uitgeschud boven het bureau van de advocaat, de inhoud wordt geordend en meestal zijn na een uur alle stukken boven water die de gemeente nodig heeft om te kunnen beslissen of er recht op bijstand is. Een geweldige advocaat, wat mij betreft – maar de gemeente moet het zich aanrekenen dat het zo gaat. Had de gemeente zelf de aanvrager gevraagd met al zijn stukken langs te komen en was die daar door een even kundige en praktische ambtenaar geholpen als de advocaat die ik sprak, dan waren er niet meerdere besluitvormingsrondes nodig geweest om de aanvrager toe te kennen waar hij recht op had.

Mismatch

De twee ervaringen laten een 'mismatch' zien tussen hoe belastend het contact van een burger met de overheid kan zijn, als die een aanvraag indient voor het verkrijgen van een vergunning, een uitkering of schadevergoeding, en de ondersteuning die de overheid aan de burger biedt bij de besluitvorming over diens aanvraag.

Hoe *belastend* het contact met de overheid is, is in ieder geval afhankelijk van de mate waarin de verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van de voor de beslissing op de aanvraag benodigde gegevens bij de aanvrager wordt gelegd, van de specifieke omstandigheden van de aanvrager (die kunnen ervoor zorgen dat de besluitvorming op de aanvraag een eenvoudig of gecompliceerd proces is) en van – zoals we dat tegenwoordig noemen – het doenvermogen van de aanvrager.

Het lijkt evident dat de procedure naar aanleiding van een aanvraag om bijstand gemiddeld genomen belastender is voor de aanvrager dan de procedure ter beslissing op een verzoek om mijnbouwschade. De belangrijkste reden is dat iemand met mijnbouwschade kan volstaan met een melding dat hij schade heeft, waarna het Instituut Mijnbouwschade Groningen van A tot Z voor hem uitzoekt of sprake is van mijnbouwschade en of hij recht heeft op een vergoeding,³ terwijl iemand die een bijstandsuitkering wil hebben een grote eigen verantwoordelijkheid heeft voor het aanleveren van de gegevens op basis waarvan het gemeentebestuur vaststelt of hij recht heeft op een uitkering.

Ook de mate van *ondersteuning* kan sterk verschillen. De procedures over aanvragen om mijnbouwschade en om bijstand liggen aan de uiteinden van het spectrum. De figuur van de zaaksbegeleider die in mijnbouwschadeprocedures wordt gebruikt, is uitzonderlijk. Ik ken geen enkele besluitvormingsprocedure met een vergelijkbaar royale ondersteuning voor de aanvrager. Bijstand is een totaal ander verhaal, zij het dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn. Uit een onderzoek naar het voorkomen en beslechten van geschillen in het sociaal domein waar ik op dit moment bij betrokken ben, blijken grote verschillen op het punt van telefonische bereikbaarheid, begrijpelijkheid van de correspondentie, het stadium van de procedure waarin je als aanvrager voor het eerst een gesprek met een ambtenaar hebt, uitleg over de aard van de gegevens en bescheiden die moeten worden aangeleverd, de beschikbaarheid van een vaste contactpersoon en de mate waarin de

3 A.T. Marseille, 'Geschilbeslechting door de bestuursrechter over mijnbouwschade in Groningen', AA 2020, 12, p. 1107-1115.

gemeente op eigen initiatief telefonisch contact zoekt met de aanvrager. Daarnaast zijn er verschillen in de mate waarin er hulp van buiten de gemeente beschikbaar is. Sommige gemeenten kennen een goed functionerend stelsel van sociale raadslieden en tonen zich toegankelijk als een medewerker van het Juridisch Loket contact opneemt met een vraag namens een aanvrager, bij andere gemeenten werkt dat allemaal een (heel) stuk minder.

De verschillen tussen de mate van ondersteuning die de overheid biedt in procedures over mijnbouwschade en bijstand zijn goed te verklaren, maar niet te rechtvaardigen. De verklaring moet worden gezocht in het feit dat de overheid aan het eind van het tweede decennium van deze eeuw het (terechte) idee had nogal wat verschuldigd te zijn aan Groningers met mijnbouwschade,⁴ terwijl dat idee een stuk minder leeft ten aanzien van personen die voor hun levensonderhoud op de overheid zijn aangewezen.⁵ Dat het verschil niet te rechtvaardigen is, heeft vooral te maken met het gelijkheidsbeginsel. Waarom zou de overheid meer ondersteuning bieden aan de ene dan aan de andere burger, als beiden hulp van de overheid in gelijke mate nodig hebben?

Passende ondersteuning

Gelukkig vindt ook de wetgever dat het verschil niet te rechtvaardigen is, blijktens het komende nieuwe eerste lid van artikel 2:1 Awb: 'Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan'.⁶ Het woord 'passend' vertelt het hele verhaal: hoe belastender de besluitvorming voor de burger, hoe meer ondersteuning de overheid moet bieden.

Wat betekent de norm van het toekomstige artikel 2:1 lid 1 Awb concreet voor de inrichting van besluitvormingsprocedures door de overheid? Om te beginnen bij de besluitvorming over mijnbouwschadeclaims: wat mij betreft zou de ongelijkheid tussen die procedure en al die andere besluitvormingsprocedures waarin geen sprake is van zaaksbegeleiders, niet moeten worden rechtgezet door de zaaksbegeleider in mijnbouwschadeprocedures af te schaffen. Als klopt wat mij tijdens die memorabele ochtend in 2020 werd verteld, bieden zaaksbegeleiders negentig procent van hun tijd hulp waar dat nodig is. In de tien procent van de tijd waar een zaaksbegeleider contact heeft met aanvragers die de procedure ook zonder zijn hulp de baas kunnen, is hij een effectief visitekaartje van de overheid. Bij het rechtzetten van de ongelijkheid zou moeten worden gekeken naar die terreinen van de uitvoering van wetgeving waar de belasting van aanvragers het grootst is en ondersteuning dus het meest geboden. Ik overzie lang niet alles, maar weet wel dat de uitvoering van de bijstandswetgeving een zeer voor de hand liggende kandidaat is. Waarom krijgt niet iedereen die een bijstandsuitkering aanvraagt van de overheid als reactie, vergelijkbaar als in mijnbouwschadeprocedures: Kunnen we u bellen? Wilt u langskomen? Kunnen wij langskomen? Zo'n opstelling kan een tweeledig effect sorteren: de overheid laat zich van haar meest aandachtige kant zien en het bevordert effectieve besluitvorming.

4 H.E. Bröring, 'Het concept-wetsvoorstel Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen', *NTB* 2018/58.

5 Gijsbert Vonk, 'Repressieve verzorgingsstaat', *NJB* 2014/80.

6 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 261, nr. 2. Zie hierover ook de bijdragen van Machteld Claessens en Michiel Scheltema in dit nummer van het *NTB*.