

De verborgen openbaarheid van Nederland (5) - een terugblik

Een half jaar terug, in de heetste zomer ooit, publiceerde FTM een vierdelige reeks artikelen over bezwaarschriftencommissies. Om de praktijk van bezwaarschriftprocedures te onderzoeken, analyseerde Theo Dersjant daarover de teksten van gemeenten, provincies en waterschappen op hun websites. Of beter gezegd: wat daarop vaak ontbreekt. In deze analyse blikt hij terug op zijn project. ‘Overheid en burger begrijpen elkaar steeds minder.’

Boosheid, machteloosheid, radeloosheid en frustratie. Met die emoties zijn de meeste reacties op de vierdelige artikelenserie (afgelopen zomer) over bezwaarschriftencommissies in Nederland het bondigst samengevat. Als er één ding (opnieuw) duidelijk werd, is het de kloof tussen ‘zij’, de overheid en ‘wij’, de gedupeerden. Nederlanders zijn hun overheid in toenemende mate als een slecht luisterende en arrogante regelneef gaan zien die een andere taal spreekt en de spelregels naar believen aanpast. Een probleem dat groter is dan de praktijk van bezwaarschriftprocedures alleen.

Wie het in Nederland niet eens is met de beslissing van een bestuursorgaan, kan tegen die beslissing in bezwaar. Dat gebeurt jaarlijks zo’n miljoen keer. In de Algemene wet bestuursrecht staan de regels. Maar dat is een papieren wet. Om te onderzoeken hoe de praktijk is van de bezwaarschriftprocedures, analyseerde FTM afgelopen zomer de teksten die gemeenten, provincies en waterschappen op hun websites hebben over de bezwaarprocedure. Of beter: die vaak niet op hun websites staan. Het leidde tot een vierdelige serie verhalen over ‘De verborgen openbaarheid in Nederland’. De eindconclusie luidde dat – enkele uitzonderingen daargelaten – de burger maar karig wordt geïnformeerd over lopende bezwaren. De wet lijkt in de praktijk niet goed te werken. De bezwaarmaker komt in een doolhof terecht waar hij of zij zonder juridische bijstand slechts met opstaan en heel veel vallen een weg kan vinden. Terwijl de wet nu juist een laagdrempelige bezwaarprocedure beoogde. Hoe anders pakte dat uit.

De bezwaarmaker komt in een doolhof terecht

De serie maakte veel reacties los. Vaak van lezers die zelf met hun hoofd tegen de muur waren gelopen – of dat nog steeds doen. Die procedureel gedesoriënteerd raakten. Hun verhaal wilden delen, steun zochten. Soms ook boos waren. Of verdrietig. In al die verhalen stonden frustratie en onmacht centraal. Het systeem hapert. Overheid en burger begrijpen elkaar steeds minder.

NEPRECHTERS BIJ GEMEENTEN, PROVINCIES EN WATERSCHAPPEN

Wie zich door de overheid benadeeld voelt, kan verhaal halen via een bezwaarprocedure. Dit recht om te worden gehoord, geldt als een belangrijke hoeksteen van de democratische samenleving. De burger moet zich kunnen verdedigen wanneer de overheid een besluit neemt dat indruist tegen zijn belangen. De bedoeling van de bezwaarprocedure is dan ook dat hij via een bezwaarschriftencommissie, op een toegankelijke en transparante wijze, argumenten kan uitwisselen met de instantie die hem dwarszit.

Dit is de terugblik op een vierdelige serie waarin Theo Dersjant verslag doet van zijn onderzoek naar de bezwaarschriftprocedures op lokaal en regionaal niveau: bij gemeenten, provincies, waterschappen. Hier staan [deel 1](#), [deel 2](#), [deel 3](#) en [deel 4](#).

Wantrouwen

Maar eerst een relativerend woord. Onze bestuursorganen en ambtelijke organisaties zijn geoliede beslismachines. Bij zoveel knopen die bestuurlijk worden doorgehakt, is het niet vreemd dat de producten van die besluitvorming niet altijd op ieders enthousiasme kunnen rekenen. Eigenlijk is het dus zelfs logisch dat er in Nederland zoveel bezwaarschriften worden ingediend. Dat aantal zegt weinig over de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het zegt eerder ook iets over de sinds de jaren zestig van de vorige eeuw toegenomen mondigheid en assertiviteit van de Nederlander. We schieten nogal makkelijk in een verontwaardigingsmodus, hebben al snel een mening klaar, inclusief de bijbehorende stemverheffing. Zie in dat verband ook de verhitte debatten rond de coronamaatregelen. De omgangsvormen werden in de loop der tijd wat ruwer, de lontjes korter, het geduld minder en het wantrouwen in ‘instanties’ nam toe, inclusief het geloof in complottheorieën.

Vraag bestuurders er maar eens naar. Die kennen hun notoire klagers, bezwaarmakers, dwarsliggers, zwartdenkers en opposanten maar al te goed. Die kennen de Wet van de permanente tegenstroom: bij iedere beslissing is er wel ergens iemand te vinden die het er niet mee eens is. En die ene persoon weet vervolgens zoveel amok te maken, dat het afleidt van wezenlijker bestuurlijke zaken.

Bij iedere beslissing is er wel ergens iemand te vinden die het er niet mee eens is

Dat is de ene kant van het verhaal.

De andere kant van het verhaal wordt gevormd door een overheid die onverschillig omgaat met tegengeluiden. Een overheid die het niet voor elkaar krijgt om op een open en heldere manier met de eigen burgers te communiceren. Een overheid die soms zelfs grijpt naar powerplay om de eigen visie door te drukken.

De toeslagenaffaire heeft het falen van de overheid pijnlijk blootgelegd. Toegegeven: niet de hele overheid. Maar zo hier en daar zit de rot diep in het systeem. Daar waar burgers en overheid met elkaar te maken krijgen, gaat het vaak goed, soms mis en een enkele keer finaal fout.

Het onderzoek naar de bezwaarschriftprocedures in Nederland stuitte soms op dergelijke onverschillige overheden. Neem bijvoorbeeld de gemeente Stein. Die gemeente vermeldde – als enige in Nederland – helemaal niets op de eigen website over hoe een burger in bezwaar kan gaan tegen een genomen besluit. Daarnaar gevraagd, haalde de burgemeester van Stein er slechts de schouders bij op. Nu, een half jaar na de serie artikelen, blijkt Stein het leven toch gebeterd te hebben. Op de website staat nu keurig de procedure uitgelegd. Een agenda van de bezwarencommissie is nog steeds onvindbaar en wie er zitting in de commissie hebben eveneens. Maar toch. Het begin is er.

Naast reacties met frustrerende ervaringen waren er ook enkele gemeenteraadsleden die het probleem zagen. Ze stelden vragen in hun gemeenteraad. Vroegen om meer transparantie. Om betere informatie en meer steun voor burgers.

Zo hier en daar zit de rot diep in het systeem

Of het allemaal geholpen heeft? Deels zal dat pas over anderhalf jaar blijken. Het plan is om de website-telling die de basis vormde voor de serie van vier artikelen dan nog eens dunnetjes over te doen. Of gemeenten, waterschappen en provincies hun leven beterden, zal dan uit de cijfers blijken. De eerste indruk is dat op enkele plaatsen er vooruitgang is geboekt. Zo vroegen enkele gemeenten advies aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over in hoeverre het openbaar maken van nevenfuncties van leden van bezwaarschriftencommissies strijdig is met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Het advies van de VNG: over het openbaar maken van nevenfuncties van leden van bezwaarschriftencommissies is in Nederland niets geregeld, maar wie transparant wil zijn, doet het. De VNG adviseert gemeenten een eigen afweging te maken.

Zo'n gemeente is Culemborg. De gemeentesecretaris liet weten dat nevenfuncties van leden van de bezwaarschriftencommissie (een bestuursorgaan) in die gemeente niet openbaar gemaakt zullen worden, omdat dat strijdig zou zijn met de AVG. Een curieus standpunt, want de gemeente zou ook de stelling kunnen betrekken dat wie

zitting wil hebben in een bezwaarschriftencommissie, ermee akkoord moet gaan dat de nevenfuncties openbaar worden. *It comes with the job.*

Pas dan immers kunnen bezwaarmakers zien wie zij tegenover zich zullen vinden. Als vastgesteld in het afgelopen zomer gepubliceerde onderzoek zijn dat veelal juristen die nogal eens in een andere gemeente werken als ambtenaar (juridisch adviseur).

Er worden dus stapjes gemaakt. Maar of die de frustratie, het onbegrip en de boosheid bij veel bezwaarmakers weg zullen nemen, is nog de vraag. Daarvoor lijkt de kloof te fundamenteel. Het wantrouwen bij burgers te groot. En de ervaringen te slecht.

"Nederlanders zijn hun overheid in toenemende mate als een slecht luisterende en arrogante regelneef gaan zien"

Politieke verhoudingen

Misschien begint het verkleinen van die kloof er wel mee dat overheden minder verkrampd vasthouden aan eenmaal genomen besluiten. En wat vaker laten zien in welke gevallen een bezwaar uiteindelijk ook leidde tot een herziening van een aanvankelijk besluit. Die informatie staat nu diep verstopt in jaarverslagen van bezwaarschriftencommissies (als die er al zijn).

Achter bestuurlijke besluiten gaan politieke verhoudingen schuil. Afspraken die zijn gemaakt bij de vorming van een coalitie in gemeente, provincie of bij het waterschap. Zo'n coalitieprogramma is een zorgvuldig opgebouwd kaartenhuis, waar niet zomaar een kaart uitgetrokken kan worden zonder in politiek ruig water verzeild te raken.

En dus houden bestuurders soms angstvallig vast aan het politieke evenwicht en daarmee zetten ze de hakken in het zand als het gaat om genomen besluiten nog eens kritisch te bezien. Veel FTM-lezers die reageerden op de artikelenreeks, liepen uiteindelijk tegen die politieke wil op. Tussen gelijk hebben en gelijk krijgen gaapt een grote kloof. En wie er niet in slaagt een voet tussen de deur van de politieke besluitvorming te krijgen, loopt achter de feiten aan. Met frustrerende bezwaarprocedures als gevolg. Waar uiteindelijk alleen nog juridisch getoetst wordt:

is een besluit conform de regeltjes genomen. Het enige resterende advies luidt dan nog: stem de volgende keer op een andere partij.

Tussen gelijk hebben en gelijk krijgen gaapt een grote kloof

Zolang dat bestuurlijke klimaat niet verandert, zullen burgers machteloosheid voelen. Maar zelfs als het openbaar bestuur er wel in slaagt transparanter en flexibeler te opereren, dan nog zullen er altijd besluiten blijven waar een burger het niet mee eens is. Omdat de wereld doordraait en ontwikkelingen niet tegen te houden zijn. Als we allemaal een duurzame wereld willen, zullen we moeten accepteren dat er her en der in steden en dorpen laadpalen voor elektrische auto's worden geplaatst. Wie zo'n paal voor z'n deur krijgt, is daar niet blij mee en zal misschien vragen om een andere plaats. *Not in my back yard*. Ontevreden burgers zullen er altijd zijn.

In een perfect functionerende wereld zal ook de bezwaarmaker die zijn of haar zin niet kreeg, het gevoel hebben serieus te zijn gehoord. En zich daardoor kunnen neerleggen bij de uitkomst van een procedure. Maar de wereld is voorlopig nog niet perfect. Want ondanks goede bedoelingen van alle betrokkenen lijkt er zand in de motor te zijn gekomen. Om dat probleem op te lossen is voor alles het besef nodig dat er sprake is van een probleem. Besef dat de overheid – om met de woorden van Nationaal Ombudsman Reinier van Zutphen te spreken – te vaak onnodig overgaat tot powerplay in plaats van fair play. Dat besef is soms aanwezig bij bestuurders, maar soms ook niet. Dan resten boosheid, machteloosheid, radeloosheid en frustratie.