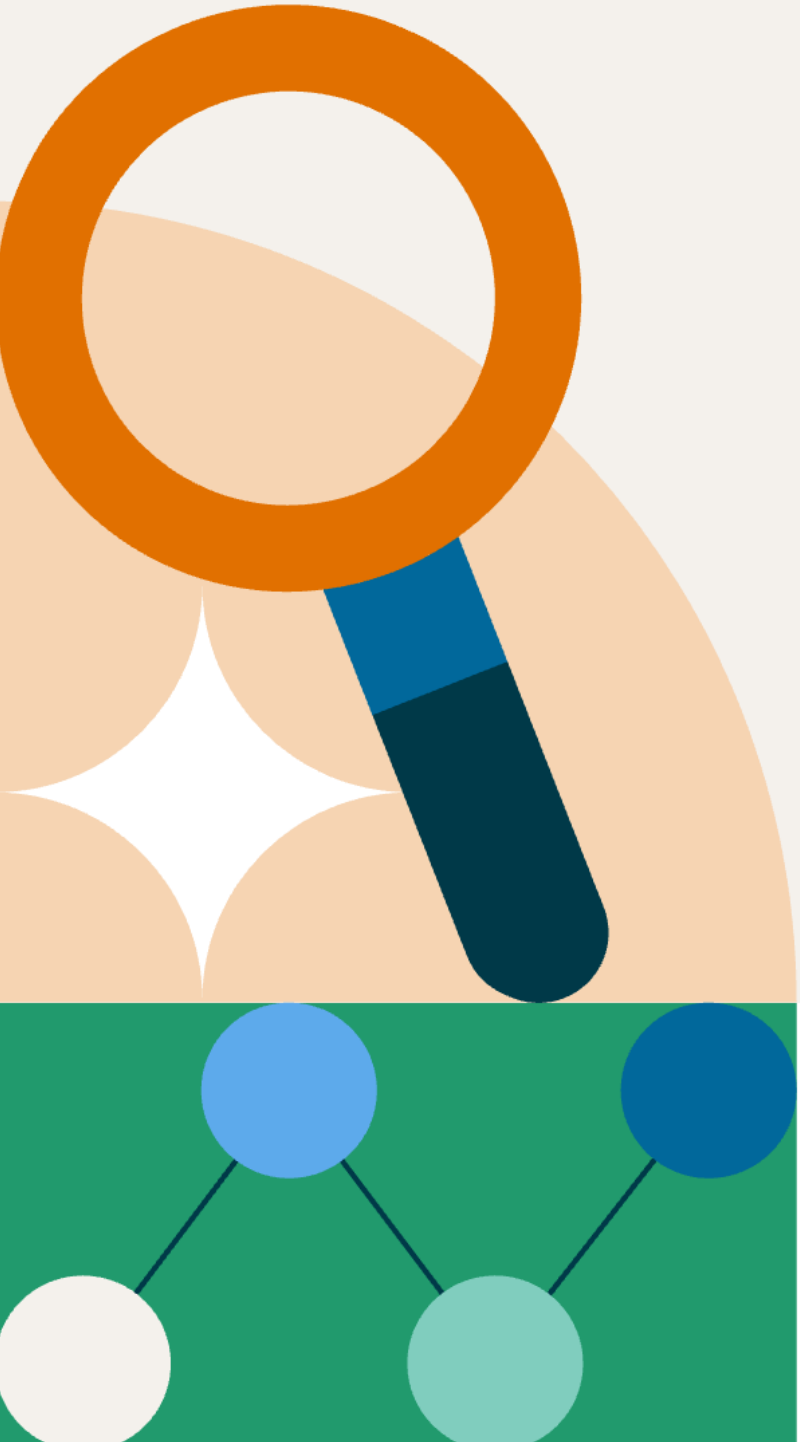
In één keer goed

Juridische kwaliteitszorg voor de uitvoering



Oktober 2026
Thijs Jansen en Caroline Raat

STICHTING Beroepseer
Werken met moed en vertrouwen

Staat van de Uitvoering

Inhoudsopgave

Inleiding 2

1. Een overheid die vanaf het begin recht doet 3

2. “Right first time” 9

2.1 Het Verenigd Koninkrijk: bestuurlijke rechtsbescherming als bron 9

2.2 Schotland: een praktisch handelingskader 10

2.3 Australië: Robodebt als negatieve rechtsstatelijke les 11

2.4 Internationale lessen voor Nederland 12

3. Nederlandse grondslagen: juridische kwaliteitszorg, organisatiedeugd en ambtelijk vakmanschap 13

3.1 Juridische kwaliteitszorg als vergeten kernfunctie 14

3.2 Van rechtsbescherming achteraf naar ingebakken rechtsstatelijkheid vooraf 15

3.3 Mensen met macht: rechtsstatelijkheid als organisatiedeugd 16

3.4 Ambtelijk recht doen: vakmanschap in de uitvoering 17

4. De kwetsbare eerste lijn 18

4.1 De eerste lijn als plaats van rechtsstatelijke toepassing 18

4.2 Digitale systemen als stille beslissers 19

4.3 Bevorderen van professionele tegenspraak 19

4.4 De eerste lijn als toets van het hele stelsel 20

5. Aanbevelingen 21

5.1 Erken juridische kwaliteit als kernplicht 21

5.2 Toets wetgeving en beleid op rechtsstatelijke uitvoerbaarheid 21

5.3 Veranker bestuursrechtelijke basiskennis en ondersteuning in de eerste lijn 21

5.4 Betrek juristen bij ontwerp van rechtsstatelijke processen, ICT en AI 21

5.5 Leer van uitvoering, bezwaar en beroep 22

5.6 Onderzoek juridische kwaliteit 22

5.7 Bevorder professionele tegenspraak 22

5.8 Maak van ‘in één keer goed’ geen managementslogan 23

6. Conclusie 23

Literatuurlijst 25

Bijlage: Formulier goed beslissen 27

Bijlage - Over Stichting Beroepseer 35

Inleiding

Veel problemen in de uitvoering worden pas zichtbaar wanneer een burger bezwaar maakt, naar de rechter stapt of wanneer een uitvoeringspraktijk maatschappelijk of politiek ter discussie komt te staan. Dan moet worden hersteld wat eerder in het proces is misgegaan. Bezwaar en beroep zijn onmisbare onderdelen van rechtsbescherming, maar een goed functionerende overheid kan niet volstaan met goede mogelijkheden om onrechtmatige beslissingen achteraf te corrigeren. Zij moet er ook voor zorgen dat besluiten zoveel mogelijk vanaf het begin juridisch correct en rechtvaardig tot stand komen. Dit hoort bij ambtelijk recht doen aan burgers en ondernemers.

Dat is de inzet van dit paper. Onder de noemer **'in één keer goed'** onderzoeken we hoe juridische kwaliteitszorg zo kan worden ingericht dat rechtsstatelijke kwaliteit niet pas bij bezwaar, beroep of toezicht in beeld komt, maar al aanwezig is bij de ontwikkeling van beleid, regelgeving, werkprocessen en digitale systemen die zijn gericht op primaire besluitvorming. Onrechtmatige besluiten zullen worden genomen en rechtsbescherming achteraf blijft noodzakelijk. Het gaat erom de voorwaarden te organiseren waaronder onrechtmatige beslissingen worden voorkomen, professionele oordeelsvorming ruimte krijgt en signalen uit bezwaar en beroep, maar ook de uitvoering daadwerkelijk worden gebruikt om de primaire besluitvorming te verbeteren.

We verbinden daarvoor inzichten uit de Britse *Right First Time*-benadering met Nederlandse ervaringen op het terrein van juridische kwaliteitszorg. Centraal staat de vraag wat nodig is om rechtsstatelijke kwaliteit duurzaam in overheidsorganisaties te verankeren. Daarbij vragen wij vooral aandacht voor juridische basiskennis bij uitvoerende medewerkers, maar ook voor juridisch optimale werkprocessen en automatisering.

Het paper mondt uit in uitgangspunten en aanbevelingen voor juridische kwaliteitszorg: de functie die ervoor zorgt dat niet aan de achterkant gerepareerd moet worden, maar die aan de voorkant bijdraagt aan rechtsstatelijke uitvoering. 'In één keer goed' is daarbij geen belofte dat de overheid geen fouten meer zal maken, maar een opdracht om de kwaliteit van het primaire handelen zo te organiseren dat burgers niet onnodig afhankelijk worden van herstel achteraf.

Dit paper is tot stand gekomen in opdracht van Staat van de Uitvoering. Wij danken in het bijzonder dr. Jelle Kort, adviseur bij Staat van de Uitvoering, voor zijn betrokkenheid bij de totstandkoming ervan. Daarnaast danken wij mr. dr. Rens Koenraad, universitair docent bestuursrecht aan Tilburg University en rechter-plaatsvervanger, mr. drs. Gerdo Kuiper, senior strategisch adviseur integriteit bij de gemeente Den Haag, en dr. Laurens Zwaan, senior organisatieadviseur bij Leeuwendaal Advies B.V., voor hun waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit paper.

Thijs Jansen en Caroline Raat

1. Een overheid die vanaf het begin recht doet

De burger ontmoet de democratische rechtsstaat meestal niet in de Grondwet, niet in het parlement en niet in de rechtszaal. Hij ontmoet haar in een aanvraagformulier, een telefoongesprek, een digitaal loket, een baliegesprek of een primair besluit. Daar, in de eerste concrete ontmoeting tussen burger en overheid, wordt zichtbaar wat de rechtsstaat in de praktijk waard is. Niet pas achteraf, als de beslissing is genomen, als er bezwaar is gemaakt of de rechter zich over de zaak buigt, maar juist aan het begin: op het moment waarop de uitvoerende overheid bevoegdheden gebruikt, feiten beoordeelt, regels interpreteert in de casus van de burger en hem laat weten waar hij aan toe is. We noemen dit de primaire fase, die doorgaans resulteert in een beschikking: een uitkering, vergunning, toeslag of afwijzing daarvan, maar ook een boete of handhavingsbesluit.

De invloed van deze primaire fase op het leven van burgers is groot en kan ingrijpend zijn. Juist daarom kan de kwaliteit hiervan niet worden gezien als een juridisch vraagstuk van tweede orde. Zij behoort tot de kern van de democratische rechtsstaat. Wetgeving, bezwaar en beroep bij de rechter blijven onmisbaar, maar zij vormen niet het hele verhaal. Een overheid die pas werkelijk rechtsstatelijk wordt nadat burgers bezwaar hebben gemaakt, zijn gaan procederen of publieke aandacht hebben weten te mobiliseren, schiet tekort. Een rechtsstaat werkt vanaf het eerste contactmoment.

In dit paper herwaarderen wij de primaire wetstoepassing, ook wel ‘uitvoering’ genoemd. De vraag is niet zozeer hoe fouten achteraf kunnen worden hersteld, maar hoe deze overheidsfunctie zo kan worden georganiseerd dat burgers vanaf het eerste contact zoveel mogelijk recht wordt gedaan. Dat vraagt om een vorm van juridische kwaliteitszorg die verder gaat dan een afvinklijstje of het beoordelen van juridische ‘producten’ op procedurele of kwantificeerbare KPI’s. Zij betreft de inhoudelijke kwaliteit van werkprocessen, de toerusting van professionals, de kwaliteit van beleidsregels, de omgang met beoordelingsruimte, de voorbereiding en motivering van besluiten, de aanspreekbaarheid van organisaties en de institutionele bereidheid om van fouten te leren. Het doel is besluiten die burgers zo veel mogelijk recht doen. Want wat hebben zij aan ISO-normen of vriendelijke zienswijzegesprekken als de uitkomst niet rechtmatig is?[1]

Dit paper is bedoeld voor bestuurders, leidinggevenden, juristen, beleidsmakers en uitvoeringsprofessionals die verantwoordelijkheid dragen voor primaire besluitvorming. Het onderzoekt hoe bestuursorganen juridische kwaliteit niet pas bij bezwaar en beroep, maar al in wetgeving, beleid, werkprocessen, opleiding en digitale systemen kunnen organiseren. Na een bespreking van buitenlandse ervaringen worden de Nederlandse bestuursrechtelijke grondslagen uitgewerkt, vervolgens de bijzondere positie van de eerste lijn en ten slotte acht aanbevelingen voor organisaties.

Daarbij onderscheiden wij enkele begrippen die in het vervolg steeds terugkeren. *Recht doen* is de overkoepelende rechtsstatelijke opdracht: overheidsmacht zodanig uitoefenen dat burgers krijgen waar zij volgens het recht aanspraak op hebben en dat die macht onpartijdig en controleerbaar wordt gebruikt. *Juridische kwaliteit* betreft de mate waarin procedures, processen en besluiten

[1] Zie voor een kritische bespreking van onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid en de informele aanpak Raat (2024). In de besproken onderzoeken werden de besluiten en de daaraan ten grondslag liggende dossiers niet inhoudelijk onderzocht, maar vooral de ervaring van ambtenaren en burgers.

voldoen aan het geldende recht en aan de rechtsbeginselen die behoorlijk overheidshandelen normeren. *Juridische kwaliteitszorg* is de functie die zich hierop richt in de vorm van werkzaamheden die een rol kunnen spelen bij het waarborgen en realiseren van juridische kwaliteit in procedures en producten en diensten als resultaat van die procedures (VJK, 2010). '*In één keer goed*' beschrijven wij als het streven naar besluitvorming die vanaf het begin zo veel mogelijk juridisch correct en behoorlijk plaatsvindt, zodat de burger recht wordt gedaan en onnodige herstelprocedures zoveel mogelijk worden voorkomen.

Deze begrippen stellen het recht doen aan burger en samenleving centraal als rechtsstatelijke plicht. Dat sluit aan bij het beginsel van de dienende overheid, dat benadrukt dat de overheid geen eigen belang of organisatiebelang mag dienen (Hertogh et al., 1998).

'In één keer goed' betekent het voortdurende streven om primaire besluiten foutloos te nemen en zo tijdrovende en frustrerende herstelprocedures te voorkomen. Dit is een ideaal, omdat bestuursorganen soms besluiten nemen onder tijdsdruk, met beperkte informatie, binnen veranderende wetgeving en in massale uitvoeringspraktijken. Feiten, belangen en juridische kwalificaties zijn niet altijd onmiddellijk helder. Maar vaak zijn zij dat wel en kunnen besluiten goed op basis van algemene regels en met behulp van geautomatiseerde procedures worden genomen, zo schrijven Groothuis en Svensson (2000) in hun artikel over dergelijke systemen en juridische kwaliteit. In gevallen waarin deels menselijke besluitvorming plaatsvindt, zoals feitenwaardering, juridische motivering, is het niet alleen noodzakelijk dat professionals met goede ondersteunende systemen werken; de kwaliteit valt of staat ook met hun kennis en ervaring.

Slechts in een beperkt aantal gevallen zijn zaken zo complex dat zij om maatwerk vragen. Juist dan kan niet worden volstaan met werkprocessen, standaardtekstblokken en een generieke kennisbank. De medewerker moet dan beschikken over voldoende know-what en know-how om processen, teksten en informatie te kunnen waarderen en op de juiste manier te gebruiken, en om een vraag zo nodig door te spelen naar een meer gekwalificeerde medewerker. Precies om deze reden is het opmerkelijk dat hiervoor, mede naar aanleiding van de Kinderopvangtoeslagenaffaire, geen aandacht is. 'Maatwerk' en 'meer beslisruimte' zijn buzzwoorden geworden die het geconstateerde probleem moesten oplossen. De vragen of maatwerk altijd nodig is (antwoord: meestal niet) en hoe beslismedewerkers dit moeten toepassen (antwoord: binnen de wettelijke kaders), worden echter in de literatuur en de praktijk genegeerd.

Er kwam meer aandacht voor 'buikpijn' en de informele aanpak, maar de duurzaamste en efficiëntste weg naar rechtsstatelijke uitvoering – geef medewerkers voldoende basiskennis en inzicht om zelf goede besluiten te nemen – zien we in het aanbod aan trainingen en opleidingen amper terug. Dat is problematisch, omdat professionele ruimte alleen verantwoord kan worden benut wanneer medewerkers het juridische kader kennen waarbinnen die ruimte bestaat. De wet en rechtsbeginselen vormen dat kader.[2] Dit vraagt om borging in zowel professioneel vakmanschap als in de organisatorische inrichting van de uitvoering.

Juridische kwaliteitszorg begint bij burgers en is in die zin een uiting van responsiviteit: openstaan voor de belangen en opvattingen van de burger (Raat, 2007), maar zij is geen subjectivering of relativering van het recht. Dat onderscheid is belangrijk. Een overheid die burgers vanaf het eerste besluit recht wil doen, hoeft niet elke individuele wens te honoreren. Recht doen is niet hetzelfde als het leveren van een voor de burger gunstige uitkomst. De overheid moet soms weigeren, terugvorderen of handhaven. Juist daarom is juridische kwaliteit zo belangrijk. De legitimiteit van

[2] Zie voor de onderbouwing van het uitgangspunt dat de wet in een rechtsstaat de belangrijkste bescherming biedt tegen willekeurige machtsuitoefening: Jansen, Van der Meulen en Raat (2025), in het bijzonder p. 22 e.v.

overheidshandelen hangt vooral af van de rechtmatigheid uitkomst. Die moet rechtmatig en transparant zijn.

De burger mag niet afhankelijk worden van toeval: van die ene medewerker die hij spreekt, van de toevallige afdeling die zijn dossier behandelt, van de mate waarin een organisatie intern juridische kennis en ervaring beschikbaar heeft, of van toevallige sympathieën of relaties van de uitvoerende medewerker. Rechtsstatelijke kwaliteit moet evenmin vooral beschikbaar zijn voor burgers die mondig en juridisch vaardig zijn, tijd hebben, een gemachtigde kunnen inschakelen en lang genoeg kunnen volhouden. Zij moet zoveel mogelijk ingebouwd zijn in de primaire besluitvorming zelf.

Deze gedachte sluit aan bij de theorie over Quality of Government. De kwaliteit van overheidsinstituties wordt daarin verbonden met een onpartijdige en integere uitoefening van overheidsmacht. Voor de uitvoering betekent dit onder meer dat burgers niet afhankelijk mogen zijn van ongepaste politieke of particuliere beïnvloeding en dat vergelijkbare gevallen volgens kenbare normen worden behandeld (Rothstein en Teorell, 2008).

Dat vraagt om een ander perspectief op kwaliteit. In discussies over uitvoering wordt de kwaliteit van besluitvorming vaak benaderd vanuit de organisatie: hoeveel aanvragen zijn tijdig afgehandeld, hoeveel bezwaren zijn gegrond, hoeveel zaken zijn bij de rechter verloren? Ook wordt juridische kwaliteit veelal op een procedurele, afstandelijke manier gemeten: hoeveel fte's zijn beschikbaar, hoe groot is het opleidingsbudget, heeft een afdeling een beslissysteem met ingebouwde standaardteksten? Zulke indicatoren kunnen nuttig zijn, maar zij kijken vaak achteraf, van buitenaf en vanuit het systeem. De voor de burger belangrijke inhoudelijke kwaliteit van beslissingen wordt daarbij over het hoofd gezien. Terwijl dáár de werkelijke toets ligt: heeft de burger gekregen waar hij recht op heeft, op een behoorlijke en tijdige manier? [3]

Juist omdat bestuursrechtelijke besluiten vaak diep ingrijpen in het leven van burgers, kan de rechtsstatelijke kwaliteit van een beschikking niet worden afgemeten aan de rechtsmiddelenclausule: het formele tekstblok onderaan de beschikking waarin staat dat bezwaar en beroep openstaan. Natuurlijk zijn rechtsmiddelen essentieel. Bezwaar kan bovendien in individuele gevallen een waardevolle verlenging van de besluitvorming zijn, bijvoorbeeld wanneer nieuwe feiten of bijzondere omstandigheden later naar voren komen of gebleken is dat het besluit in strijd was met de wet.

Bezwaar behoort echter niet structureel de normale route te zijn voor het herstellen van vermijdbare fouten, laat staan onjuiste toepassing van het recht in de primaire fase. Een bestuursorgaan dat daarop rekent, legt de last van zijn eigen onrechtmatigheid te eenzijdig bij de burger. Dat is temeer problematisch wanneer burgers kwetsbaar zijn, onder stress staan, afhankelijk zijn van voorzieningen of weinig vertrouwen hebben in overheidsinstanties.

De kwaliteit van primaire besluitvorming is ook van betekenis voor het gezag van de overheid. Gezag is niet hetzelfde als wettelijke bevoegdheid. Wettelijke bevoegdheid is op grond van de legaliteitseis de voorwaarde voor rechtmatig overheidshandelen, maar zij garandeert nog geen behoorlijke uitvoering. Gezag ontstaat mede wanneer burgers ervaren dat de overheid haar macht professioneel, zorgvuldig, begrensd controleerbaar en rechtvaardig gebruikt.

[3] De handleiding *Tijd voor juridische kwaliteit!* vermeldt dat juridische deskundigheid geen noodzakelijke voorwaarde is voor het uitvoeren van onderzoek naar juridische kwaliteitszorg. Dat roept de vraag op hoe zonder voldoende juridische deskundigheid de rechtmatigheid van besluiten, de juridische juistheid van standaardteksten en de naleving van wettelijke procedures inhoudelijk kunnen worden beoordeeld; zie Cazemier, Floor en Winter (2024).

Daarin spelen uitvoerende medewerkers een belangrijke rol. Ambtelijk vakmanschap is voor hen noodzakelijk om hun functie naar behoren te kunnen vervullen. In de *Routewijzer rechtspositie rijksambtenaren* beschrijven wij dat de werkgever de plicht heeft ambtenaren in staat te stellen scholing te volgen die noodzakelijk is voor de uitoefening van hun functie. Voor beslismedewerkers kan dat bijvoorbeeld gaan om opleiding in algemeen bestuursrecht, waaronder weten wat een besluit is en wie bevoegd is dat te nemen. Ook is kennis van wetten en rechtsbeginselen noodzakelijk om een rechtmatig besluit te kunnen nemen. Die kennis moet vervolgens worden verbonden met goed inwerken en ervaring in de praktijk.

De eerste ontmoeting tussen burger en rechtsstaat is ook een rechtsstatelijk toetsmoment. De burger staat tegenover een overheid die over macht en middelen beschikt en uiteindelijk eenzijdig kan beslissen. Precies daarom moet de uitoefening van die macht aan bijzondere eisen voldoen. De wet en rechtsbeginselen waarborgen dat deze machtsongelijkheid wordt begrensd. Juridische kwaliteit kan alleen dan bereikt worden als de overheid zich in de primaire fase hieraan houdt. Kwaliteitszorg is het stelselmatig bevorderen daarvan door middel van audits, opleiding en organisatorische waarborgen.

Dat betekent tevens dat de eerste lijn niet als louter operationele laag kan worden beschouwd. Daar worden besluiten genomen: uitzonderingen erkend, dossiers opgebouwd, belangen gewogen en burgers geïnformeerd. Wie de rechtsstaat serieus neemt, moet daarom de juridische en professionele kwaliteit van de eerste lijn serieus nemen. Een organisatie die de eerste lijn qua mensen en middelen onvoldoende toerust, kan niet verwachten dat zij structureel rechtsstatelijk hoogwaardige besluiten neemt.

Een van de aspecten van juridische kwaliteit kan de noodzaak tot maatwerk zijn in die gevallen waarin algemene regels onvoldoende recht doen aan de burger. Maatwerk is echter geen alternatief voor wetstoepassing, maar een zorgvuldige, individuele manier van wetstoepassing, in overeenstemming met het recht.

Wetten zijn algemeen. Zij beschermen burgers doordat zij voor diverse situaties regels bevatten, gelijke gevallen gelijk worden behandeld, bevoegdheden zijn begrensd, procedures kenbaar zijn, besluiten controleerbaar zijn en willekeur wordt tegengegaan. Uitzonderingen zijn – zo zegt het woord al – uitzonderlijk. Een overheid die in alle gevallen maatwerk belooft, kan geen juridische kwaliteit bieden. Zo'n overheid miskent namelijk de basis van wetten en rechtsbeginselen, waardoor willekeur op de loer ligt.

Burgers moeten in een rechtsstaat niet afhankelijk worden van sympathie, welwillendheid, improvisatie of morele buikpijn van individuele ambtenaren. Zij hebben recht op behoorlijke en rechtmatige besluiten, gebaseerd op een goed begrip van de feiten en omstandigheden. Onpartijdigheid is juist de kern van professionele oordeelsvorming in het publieke domein.

Rechtsstatelijk maatwerk vraagt om duidelijke wettelijke kaders, goede beleidsregels, professionele oordeelsvorming en publieke verantwoording. Het vraagt om organisaties en medewerkers die weten wanneer afwijking van een standaardregel geoorloofd of soms geboden is; bijvoorbeeld om te voorkomen dat ongelijke gevallen 'gelijk' worden behandeld. Het vraagt om uitvoerende ambtenaren die ruimte kunnen gebruiken zonder willekeurig te beslissen en om leidinggevenden die juridische kwaliteit niet ondergeschikt maken aan productie, targets of politieke druk. In hoofdstukken 3 en 4 werken we uit welke kennis, ondersteuning en organisatorische voorwaarden daarvoor nodig zijn; hoofdstuk 5 vertaalt dit in aanbevelingen.

Juridische kwaliteit is daarmee geen sluitstuk van beleid of uitvoering, maar een voorwaarde voor behoorlijk overheidshandelen. De ambtenaar is in deze benadering niet slechts een risicobeheerser, procesvertegenwoordiger of brandjesblusser achteraf, maar mede een drager van rechtsstatelijke kwaliteit in de organisatie. Juist waar uitvoeringsorganisaties werken met grote aantallen besluiten, complexe regelgeving en kwetsbare burgers, moet juridische kwaliteitszorg aan de voorkant worden georganiseerd.

Dat vergt een bredere opvatting van juridische kwaliteitszorg dan gebruikelijk is. Het gaat verder dan de vraag of een besluit bij de rechter standhoudt of welk juridisch risico de organisatie loopt. Zij betreft ook de vraag of het besluit zelf rechtmatig is, of medewerkers herkennen wanneer een standaardroute niet volstaat, of zij dan juridische expertise kunnen inschakelen en of de organisatie leert van bezwaar, beroep en de praktijk.

Een primair besluit is bovendien niet alleen het product van de individuele medewerker die het voorbereidt. Het is het resultaat van wetgeving, beleid, ICT-systemen, formulieren, werkvoorraden, opleiding, managementinformatie, juridische ondersteuning, politieke sturing en organisatiecultuur. Als die context slecht is ingericht, kan individuele professionaliteit slechts beperkt compenseren. De vraag is dus niet alleen of medewerkers hun werk goed doen, maar of de organisatie het mogelijk maakt dat zij hun werk goed kunnen doen.

Juridische kwaliteitszorg moet daarom verschillende niveaus verbinden. Op het niveau van de individuele medewerker gaat het om competentie: houding, kennis, vaardigheden en ervaring. Op teamniveau gaat het bijvoorbeeld om toetsing door senior medewerkers, wat vaak ontbreekt. Op organisatieniveau gaat het om juridische afdelingen, audits, kennisdeling, analyse van bezwaar- en beroepszaken, rapportages en leerprocessen. Op stelselniveau gaat het om rechtsbescherming, wetgevingskwaliteit en de vraag of uitvoeringsorganisaties voldoende middelen en bevoegdheden hebben om rechtsstatelijk te kunnen handelen.

Juridische kwaliteitszorg moet daarmee worden opgevat als een institutionele praktijk. Zij bestaat uit routines, verantwoordelijkheden, kennisdragers, correctiemechanismen en verantwoording. Zij moet zichtbaar maken waar de kwaliteit van primaire besluitvorming goed is, waar risico's ontstaan, welke fouten terugkeren, wat daarvan wordt geleerd en waar bijvoorbeeld wetgeving de uitvoering in een problematische positie brengt.

Dat laatste is essentieel. Juridische kwaliteitszorg mag niet worden gereduceerd tot kwaliteitsmanagement binnen uitvoeringsorganisaties. Soms ligt een probleem niet primair bij de uitvoering, maar bij wetgeving die te complex is, beleidsdoelen die met elkaar botsen, politieke beloften die niet uitvoerbaar zijn of financiële prikkels die rechtsstatelijke zorgvuldigheid onder druk zetten. Een overheid die vanaf het eerste besluit recht wil doen, moet daarom ook bereid zijn terug te kijken naar keuzes die vóór dat besluit zijn gemaakt: in wetgeving, beleid, budgettering en politieke sturing.

Oordeelsvermogen is evenmin louter persoonlijk. Het moet worden gevormd, geoefend en ondersteund op het hoogste politieke en bestuurlijke niveau. Medewerkers moeten weten welke wetten van toepassing zijn, hoe zij rechtsbeginselen moeten toepassen en hoe zij feiten en omstandigheden moeten wegen. Dat is geen vanzelfsprekende competentie. Zij vraagt om opleiding, begeleiding en een organisatie waarin juridische kwaliteit als norm wordt gezien en niet als hinderpaal.

De kwetsbaarheid van primaire besluitvorming ligt precies daar. In uitvoeringsorganisaties kan van medewerkers worden gevraagd dat zij complexe regelgeving toepassen in direct contact met

burgers, terwijl hun juridische opleiding beperkt of non-existent is en hun werkomgeving sterk wordt bepaald door werkdruk, systemen en productie-eisen. Dat is geen verwijt aan die medewerkers. Het is een bekend risico van streetlevel bureaucratieën. Wie de eerste lijn onvoldoende toerust, schuift rechtsstatelijke verantwoordelijkheid naar de plek waar de institutionele ondersteuning soms het zwakst is.

Een ander risico is dat juridische kwaliteitsproblemen pas zichtbaar worden nadat het misgaat. Gegronde bezwaar- en beroepschriften laten alleen zien wat in het correctiesysteem terechtkomt, maar zeggen niet alles over de kwaliteit. Veel burgers maken geen bezwaar, ook niet wanneer een besluit gebrekkig is. Zij begrijpen het besluit niet, kennen hun rechten niet, hebben geen energie, vrezen gevolgen of verwachten toch geen gehoor te vinden. Een laag aantal bezwaren is daarom geen bewijs van goede besluitvorming. Het kan ook wijzen op berusting, afhankelijkheid of gebrek aan toegang tot rechtsbescherming.

Daarom moet de inhoudelijke kwaliteit van besluiten centraal staan. Productiecijfers, doorlooptijden, aantallen bezwaren, opleidingsbudgetten en de aanwezigheid van standaardteksten zeggen op zichzelf onvoldoende over de vraag of burgers hebben gekregen waar zij recht op hebben. Onderzoek naar ervaren procedurele rechtvaardigheid (dat een psychologisch begrip is) en klantvriendelijkheid kan dossieronderzoek en inhoudelijke toetsing van juridische uitkomsten niet vervangen.

De organisatie moet actief zoeken naar tekortkomingen in de primaire fase en niet alleen wachten tot burgers hun recht zoeken. Dat kan bijvoorbeeld door periodieke audits, steekproeven, dossieronderzoek, analyse van beschikkingen en toetsing van kennisbanken, standaardtekstblokken en beoordeling van beleidsregels. Zulke instrumenten moeten niet primair worden gebruikt om individuele schuldigen aan te wijzen, maar om patronen te herkennen en structurele verbeteringen mogelijk te maken.

Daarbij hoort ook een zekere onafhankelijkheid. Juridische afdelingen kunnen een belangrijke rol vervullen, maar ook zij kunnen onder druk staan van management, productiebelangen of bestuurlijke gevoeligheden. Daarom is het belangrijk dat juridische kwaliteitszorg niet alleen intern wordt georganiseerd, maar ook extern, bijvoorbeeld door een rekenkamer of deskundig adviseur.

Een overheid die vanaf het eerste besluit recht wil doen, moet dus drie bewegingen tegelijk maken. Zij moet de burger recht doen. Zij moet redeneren vanuit de rechtsstaat: de wet moet beginselgeleid worden toegepast. En zij moet organiseren vanuit de overheid: welke competenties, verantwoordelijkheden, structuren en leerprocessen zijn nodig om juridische kwaliteit niet van toeval afhankelijk te maken?

De centrale stelling van dit paper volgt daaruit. Juridische kwaliteitszorg behoort tot de kern van de democratische rechtsstaat, omdat die rechtsstaat niet pas wordt gerealiseerd door wetgeving, bezwaar, beroep en rechterlijke controle, maar dagelijks gestalte krijgt in de kwaliteit van primaire bestuursrechtelijke besluitvorming. Wie wil dat burgers de overheid als gezaghebbend, rechtvaardig en betrouwbaar kunnen ervaren, moet de eerste ontmoeting tussen burger en rechtsstaat serieus nemen.

Een overheid die vanaf het eerste besluit recht doet, vraagt daarom om meer dan goede intenties. Zij vraagt om juridische deskundigheid, rechtsstatelijk vakmanschap, bestuurlijke verantwoordelijkheid en draagvlak, institutioneel leren en publieke verantwoording. Zij vraagt om erkenning dat rechtsstatelijke kwaliteit niet vanzelf ontstaat uit regels op papier, maar gestalte krijgt in mensen, processen, systemen en organisaties.

2.“Right first time”

De gedachte dat de overheid haar besluiten zo vroeg mogelijk goed moet nemen, is in Nederland in de jaren tachtig van de vorige eeuw opgekomen. Ook in andere rechtsstelsels zien we dezelfde spanning: moderne bestuursstaten nemen grote aantallen besluiten die diep kunnen ingrijpen in het leven van burgers, terwijl klassieke rechtsstatelijke correctiemechanismen vooral achteraf werken. Bezwaar en rechterlijke toetsing blijven noodzakelijk, maar komen per definitie nadat een primair besluit is genomen. Zij kunnen veel van burgers vragen en nemen de structurele oorzaken van gebrekkige besluitvorming niet vanzelf weg. Internationale ervaringen laten daarom zien dat juridische kwaliteit aan de voorkant geen uitvoeringsdetail is, maar een centrale vraag van bestuurlijke en rechtsstatelijke kwaliteit.

2.1 Het Verenigd Koninkrijk: bestuurlijke rechtsbescherming als bron[4]

In het Verenigd Koninkrijk kreeg de discussie over ‘getting it right first time’ vorm binnen een bredere traditie van toezicht op bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

De Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC) speelde daarin een belangrijke rol. De AJTC had op grond van de Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007 tot taak het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming te monitoren, de regering te adviseren en voorstellen voor verbetering te doen. In zijn jaarverslagen omschreef de raad deze functies als het bewaken van het administratiefrechtelijke stelsel als geheel, het adviseren van ministers en het doen van voorstellen voor verandering. ‘Right First Time’ stond hoog op de agenda.

De AJTC zag het verhogen van het aandeel besluiten dat direct goed werd genomen als een belangrijk doel, hoewel de raad geen bevoegdheid had om toezicht te houden op de interne besluitvorming van overheidsorganisaties zelf. Voor dit paper is dat een belangrijk aanknopingspunt. Een overheid kan zichzelf niet uitsluitend beoordelen aan de hand van eigen productiecijfers, doorlooptijden, medewerkerstevredenheid, klanttevredenheid en procesindicatoren. Zij moet zich ook laten aanspreken op de vraag of burgers in de primaire fase daadwerkelijk recht wordt gedaan.

Juist dat bredere perspectief kan ontbreken wanneer uitvoeringsproblemen uitsluitend departementaal, organisatorisch of financieel worden benaderd. Een fout in een beschikking wordt dan gemakkelijk gezien als incident, productieverlies of juridisch risico, terwijl zij ook een symptoom kan zijn van een onvoldoende georganiseerde juridische kwaliteit.

De AJTC verbond dit perspectief expliciet met de positie van burgers. In zijn stukken klinkt de zorg dat bestuurlijke rechtsbescherming tegen de overheid onvoldoende prioriteit kan krijgen, juist omdat burgers die ermee te maken hebben verspreid, afhankelijk en weinig georganiseerd zijn. Bij de dreigende afschaffing van de AJTC waarschuwde de raad dat onafhankelijke advisering over geschillen tussen burger en overheid niet eenvoudig door ambtenaren binnen een ministerie kan worden vervangen en dat zonder een onafhankelijke stem het perspectief van de burger onvoldoende hoorbaar kan worden.

De Britse ervaring laat daarmee ook de kwetsbaarheid van institutionele borging zien. De AJTC werd uiteindelijk opgeheven, terwijl de raad juist had benadrukt dat bestuurlijke rechtsbescherming binnen de overheid gemakkelijk uit beeld raakt en dat onafhankelijke advisering nodig blijft wanneer

[4] Zie voor deze paragraaf: Administrative Justice and Tribunals Council (2011a, 2011b, 2011c, 2013) en House of Commons, Public Administration Select Committee (2011).

burgers tegenover de overheid staan. De les is dat ‘in één keer goed’ vaste verantwoordelijkheden, onafhankelijke tegenspraak en publieke verantwoording nodig heeft; anders blijft deze agenda afhankelijk van tijdelijke bestuurlijke aandacht.

Voor Nederland is relevant dat uitvoeringsorganisaties niet altijd systematisch leren van bezwaar en rechterlijke uitspraken. Fouten kunnen in individuele dossiers worden hersteld zonder dat de onderliggende oorzaak wordt geanalyseerd. Een gegrond bezwaar of beroep kan als verliespost worden beschouwd in plaats van als kwaliteitsinformatie. Juridische afdelingen kunnen daardoor vooral repareren aan de achterkant, terwijl zij aan de voorkant mede zouden kunnen bijdragen aan beleid, procesontwerp en professionele oordeelsvorming.

Aan ‘right first time’ zijn twee motieven te verbinden. Enerzijds is er een bestuurlijk en financieel argument: slechte besluitvorming kost tijd, geld en capaciteit. Anderzijds is er een rechtsstatelijk argument: de burger behoort niet onnodig in herstelprocedures terecht te komen. Voor dit paper is vooral dat tweede argument leidend. Kostenbesparing kan een gevolg zijn van betere besluitvorming, maar mag niet de primaire rechtvaardiging worden. Zodra ‘right first time’ hoofdzakelijk als besparingsinstrument wordt gepresenteerd, dreigt het te worden ingepast in dezelfde productielogica die gebrekkige besluitvorming soms juist veroorzaakt.

Leiderschap bepaalt mede of juridische kwaliteit gewicht krijgt tegenover productie en politieke druk. Het werkklimaat bepaalt of twijfel, tegenspraak en herstel mogelijk zijn. Responsiviteit bepaalt of signalen van burgers en professionals doordringen. Leren bepaalt of een individueel geval leidt tot structurele verbetering.

2.2 Schotland: een praktisch handelingskader[5]

De Schotse gids Right First Time laat een andere, meer praktische vorm van ‘in één keer goed’ zien. De gids is een online handreiking voor ambtenaren die beslissingen voorbereiden, nemen of daarover adviseren en helpt hen juridische vragen tijdens de besluitvorming te herkennen. Een dergelijke checklist werkt uiteraard alleen wanneer medewerkers voldoende kennis hebben, juridische ondersteuning beschikbaar is en de organisatie de uitkomsten gebruikt om te leren.

Daarmee wordt het bestuursrecht niet behandeld als iets dat pas relevant wordt nadat een rechter in beeld komt. Het recht wordt naar voren gehaald, naar het moment waarop de beslissing wordt voorbereid. De gids begeleidt gebruikers vanaf de vroege voorbereiding tot en met de kennisgeving van het besluit, zonder een vervanging te willen zijn voor specifiek juridisch advies.

De Nederlandse Algemene wet bestuursrecht biedt voor die benadering een uitgebreid juridisch kader. Bestuursrecht zou daarom ook in Nederland niet alleen het domein moeten zijn van gespecialiseerde juristen, maar een praktisch handelingskader moeten bieden voor iedereen die bij primaire besluitvorming is betrokken. Niet om van iedere uitvoeringsmedewerker een bestuursrechtjurist te maken, maar om ervoor te zorgen dat juridische kernvragen over bevoegdheid, wettelijk kader, feiten en omstandigheden en beginselen van behoorlijk bestuur vroeg genoeg op tafel komen.

De Schotse checklist is daartoe een poging, maar blijft vrij globaal. Zij ordent besluitvorming in vijf stappen: voorbereiden, onderzoeken en bewijs verzamelen, beslissen, kennisgeven en reageren op een eventuele uitdaging. In de voorbereidingsfase vraagt de checklist onder meer wat de bevoegdheidsgrondslag van de beslissing is, welke factoren moeten worden meegewogen en of er

[5] Zie voor deze paragraaf: Scottish Government (2023).

beleid bestaat. In de procesfase komen procedurele voorwaarden, inspraak en zienswijze, mogelijke vooringenomenheid en gegevensbescherming aan de orde. Bij het beslissen wordt gevraagd of noodzakelijke overwegingen zijn meegenomen, of het besluit redelijk is en of proportionaliteit een rol speelt. Bij de kennisgeving staat de vraag centraal in hoeverre redenen moeten worden gegeven.

In de bijlage staat het formulier 'Goed beslissen' voor de Nederlandse uitvoeringspraktijk, dat Raat heeft ontwikkeld voor het boek *Ambtelijk recht doen*. Het volgt de regels van de Awb en bijzondere wetgeving, alsook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en verdragen. De gebruiker moet voldoende kennis en ervaring hebben om de vragen te begrijpen, afwegingen te kunnen maken en te herkennen wanneer aanvullende juridische expertise nodig is.

2.3 Australië: Robodebt als negatieve rechtsstatelijke les[6]

Waar de Britse en Schotse voorbeelden laten zien hoe kwaliteit aan de voorkant kan worden bevorderd, laat Australië zien hoe ernstig het kan misgaan wanneer geautomatiseerde besluitvorming onvoldoende juridisch en institutioneel wordt begrensd. Robodebt is ook voor Nederland relevant omdat ook hier grote aantallen besluiten met digitale systemen werden voorbereid of genomen en fouten in gegevens, beslisregels of systeemontwerp konden zich daardoor op grote schaal vermenigvuldigen.

Robodebt betrof een Australisch systeem van geautomatiseerde schuldvaststelling en terugvordering binnen de sociale zekerheid. De kern van het probleem was niet alleen technisch. In een context van politieke en budgettaire druk werd een werkwijze toegepast die onvoldoende juridische grondslag had, kwetsbare aannames over inkomsten gebruikte en burgers confronteerde met de gevolgen van systeemuitkomsten.

De Royal Commission into the Robodebt Scheme concludeerde in 2023 dat onder meer falende juridische input, onvoldoende tegenspraak en gebrekkige bestuurlijke verantwoordelijkheid een belangrijke rol hadden gespeeld. Tegen die achtergrond deed de commissie aanbevelingen over geautomatiseerde besluitvorming.

De aanbevelingen maken duidelijk welke waarborgen bij dergelijke processen nodig zijn. Als geautomatiseerde besluitvorming wordt gebruikt, moeten betrokkenen een duidelijke route hebben om beslissingen te laten controleren of aan te vechten, moet begrijpelijk worden uitgelegd dat automatisering wordt gebruikt en hoe het proces werkt, en moeten business rules en algoritmen beschikbaar kunnen zijn voor onafhankelijke deskundige toetsing.

In een digitale bestuursstaat gaat juridische kwaliteitszorg daarom niet alleen over individuele ambtelijke zorgvuldigheid, maar ook over systemen, datakoppelingen, algoritmen, risicomodellen en standaardbrieven.

Robodebt laat zien dat juridische kwaliteitszorg moet worden ingebouwd in ontwerp, testen, implementatie, monitoring en correctie van digitale systemen. Juristen, uitvoeringsprofessionals, data-experts en beleidsmakers moeten vanaf het begin gezamenlijk betrokken zijn. Organisaties moeten niet alleen controleren of systemen technisch volgens de specificaties functioneren, maar ook of de gebruikte gegevens, beslisregels, processen en uitkomsten voldoen aan het recht.

De Royal Commission adviseerde bovendien te overwegen een orgaan in te stellen dat geautomatiseerde besluitvormingsprocessen kan monitoren en auditen op technische aspecten en op hun gevolgen voor burgers. Voor Nederland is vooral van belang dat toezicht door de Autoriteit

[6] Zie voor deze paragraaf: Royal Commission into the Robodebt Scheme (2023).

Persoonsgegevens op gegevensbescherming en technische werking niet alle vragen van juridische kwaliteitszorg dekt. Ook moet worden beoordeeld of het wettelijke kader rechtsbeginselen en de individuele besluitvorming correct in het digitale proces zijn verwerkt.

Robodebt maakt ten slotte zichtbaar dat rechtsstatelijke fouten zelden uitsluitend technisch zijn. Zij ontstaan in een institutionele context van politieke druk, budgettaire doelen, organisatorische verantwoordelijkheden en prikkels, zwakke tegenspraak en onvoldoende juridische kennis. In een rechtsstaat behoort niet een algemene houding van vertrouwen of wantrouwen jegens burgers bepalend te zijn, maar een onpartijdige, zorgvuldige en controleerbare beoordeling van relevante feiten en omstandigheden binnen de toepasselijke bevoegdheden en normen.

2.4 Internationale lessen voor Nederland

De internationale ontwikkeling levert geen kant-en-klaar model op, maar wel een duidelijke richting. De Britse AJTC laat zien dat bestuurlijke rechtsbescherming een stelselperspectief vraagt waarin primaire besluitvorming, bezwaar, beroep, toezicht en leren met elkaar worden verbonden. De Schotse gids laat zien hoe bestuursrecht kan worden vertaald in praktische vragen voor beslissers aan de voorkant. De Robodebt-affaire laat zien welke risico's ontstaan wanneer juridische kwaliteit, digitale systemen, bestuurlijke druk en zwakke tegenspraak niet in samenhang worden bezien.

De eerste les is dat juridische kwaliteit niet mag worden gereduceerd tot rechterlijke houdbaarheid. Een besluit dat standhoudt bij de rechter kan onrechtmatig zijn. De marginale toets van de bestuursrechter is namelijk niet hetzelfde als een volledige rechtmatigheids- en behoorlijkheidstoets.

De tweede les is dat de primaire fase het zwaartepunt van juridische kwaliteitszorg moet zijn. Bezwaar en rechterlijke toetsing blijven noodzakelijk, maar zij mogen niet functioneren als structurele reparatie van vermijdbare fouten aan de voorkant. De burger moet niet eerst een procedure hoeven beginnen voordat rechtmatigheid in zijn geval serieus wordt onderzocht. Rechtsbescherming achteraf moet correctie bieden waar dat nodig is, maar rechtsstatelijkheid moet al in het primaire proces zijn georganiseerd.

De derde les is dat juridische kwaliteit organisatorisch moet worden gedragen. Individuele medewerkers kunnen de rechtsstaat niet alleen dragen. De kwaliteit van primaire besluitvorming hangt mede af van opleiding, werkprocessen, ICT, beleidsregels, beschikbare expertise en audits. Een organisatie die deze voorwaarden onvoldoende organiseert, kan niet volstaan met een beroep op het professionele vakmanschap van afzonderlijke medewerkers.

De vierde les is dat leren van fouten niet vrijblijvend mag zijn. Bezwaar en rechterlijke uitspraken moeten systematisch worden vertaald in verbetering van werkinstructies, standaardtekstblokken, opleidingen en digitale systemen. Het gaat niet zozeer om het aantal gegronde zaken, maar vooral om de vraag waarom besluiten onrechtmatig waren. Een lerende rechtsstaat betreurt fouten niet alleen, maar organiseert dat dezelfde fouten minder vaak terugkeren.

De vijfde les is dat onafhankelijke toetsing nodig blijft. Interne juridische kwaliteitszorg is noodzakelijk, maar kan onder druk komen te staan van productiebelangen, beleidsdoelen, bestuurlijke gevoeligheden of organisatorische loyaliteit. Periodieke beoordeling door bijvoorbeeld een rekenkamer of een andere onafhankelijke deskundige kan helpen voorkomen dat juridische kwaliteit wordt gereduceerd tot een interne managementcategorie, wordt verwaarloosd of alleen met de mond wordt beleden.

De zesde les is dat digitalisering juridische kwaliteitszorg urgenter maakt. Geautomatiseerde besluitvorming moet niet alleen voldoen aan technische, privacy- en beveiligingseisen, maar ook aan bestuursrechtelijke eisen. De rechtsstaat moet daarom aanwezig zijn in ontwerp, invoering, gebruik, monitoring en correctie van digitale besluitvormingssystemen. Niet voor niets heeft de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme gesteld dat direct gestopt moet worden met profilerende algoritmen (Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, 2026).

Deze zes lessen sluiten op elkaar aan. De eerste twee bepalen waarop juridische kwaliteitszorg zich moet richten: niet zozeer op rechterlijke houdbaarheid, maar vooral op de inhoudelijke kwaliteit van de primaire fase. De derde en vierde maken duidelijk dat daarvoor organisatie en leervermogen nodig zijn. De vijfde en zesde voegen institutionele en technologische waarborgen toe.

3.Nederlandse grondslagen: juridische kwaliteitszorg, organisatiedeugd en ambtelijk vakmanschap

Nederland hoeft ‘in één keer goed’ niet uit het buitenland te importeren. De Britse, Schotse en Australische ervaringen zijn leerzaam, maar de Nederlandse rechtsstaat beschikt over een eigen traditie om de kwaliteit van overheidshandelen aan de voorkant te doordenken.

Een belangrijke basis ligt in de Algemene wet bestuursrecht. De eerste hoofdstukken daarvan lezen, in combinatie met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, als een handleiding voor goed beslissen in de primaire fase.

Naast het algemene bestuursrecht moeten beslismedewerkers bijna altijd ook werken met bijzondere wetgeving, zoals de Omgevingswet of Jeugdwet. Zij moeten die regels in samenhang met het algemene bestuursrecht kunnen toepassen. Dat onderstreept het belang van professionele ontwikkeling voordat medewerkers zelfstandig belangrijk besluitvormend werk verrichten en van verdere scholing tijdens hun loopbaan.

Nederland heeft sinds de jaren tachtig ervaring met juridische kwaliteitszorg binnen overheidsorganisaties. Toch heeft deze praktijk zich niet duurzaam doorgezet. De functie is verschillende malen wegbezuinigd. Daardoor staat de inhoudelijke kwaliteit van primaire besluitvorming niet altijd centraal en wordt zij soms als vanzelfsprekend aangenomen.

Tegelijk is in delen van de overheid de gedachte ontstaan dat uitvoering weinig bijzondere kennis en vaardigheden vereist en dat medewerkers met behulp van geautomatiseerde systemen, werkinstructies en standaardtekstblokken snel inzetbaar kunnen worden gemaakt. Ook leidinggevenden en bestuurders beschikken niet vanzelfsprekend over de juridische basiskennis die nodig is om de kwaliteit van primaire besluitvorming te beoordelen en te bewaken.

Na de toeslagenaffaire en problemen rond gaswinning, jeugdzorg, schulden, sociale zekerheid, migratie en gemeentelijke dienstverlening is het debat over uitvoeringskwaliteit veranderd. Het gaat niet meer alleen over doelmatigheid en dienstverlening, maar vooral over maatwerk en ambtelijk vakmanschap. Juist daardoor dreigt het debat echter diffuus te worden. Begrippen als “menselijke maat” en “maatwerk” kunnen niet naar believen of uitsluitend op basis van moraal worden ingevuld.

De rechtsstaat vereist dat besluiten worden genomen op basis van wetten en rechtsbeginselen. Ambtelijk vakmanschap is daarom niet zozeer een kwestie van communicatievaardigheid of moreel overleg, maar vooral van basiskennis van het recht dat de medewerker moet toepassen. Een medewerker in het sociaal domein moet niet alleen de Participatiewet kennen, maar ook het algemene bestuursrecht. Werkinstructies kunnen daarbij behulpzaam zijn, maar zijn niet hetzelfde als het geldende recht en kunnen verouderd, onvolledig of juridisch onjuist zijn. Pas met deze kennis heeft een debat over maatwerk en ethiek, waaronder ook de beginselen van behoorlijk bestuur, zin.

3.1 Juridische kwaliteitszorg als vergeten kernfunctie

Juridische kwaliteitszorg is in Nederland geen nieuw onderwerp. Al vóór de grote recente uitvoeringscrises werd betoogd dat juridische kwaliteit in de organisatie zelf moet worden ingebouwd. De kern daarvan is eenvoudig maar verstrekkend: de overheid moet zó werken dat haar ‘producten’ en processen voldoen aan het recht en dat zij tijdig ziet waar dit niet gebeurt.

Toch is juridische kwaliteitszorg niet vanzelf overal een stabiele kernfunctie geworden. Binnen sommige organisaties bestaat de functie wel, maar vaak meer in de vorm van een juridische vraagbaak of een managementtaak waarin vooral op KPI’s (kritische prestatieindicatoren: meetbare indicatoren die aangeven hoe een organisatie presteert) wordt gestuurd. Dan bestaat het risico dat de vraag of de primaire besluitvorming als geheel rechtsstatelijk goed is ingericht onvoldoende aandacht krijgt.

Het werk van Hertogh et al. (1998) is in dit verband belangrijk omdat het juridische kwaliteit verbindt met het rechtsstatelijke beginsel van de dienende overheid: het is een essentiële functie. In hun benadering gaat het om de spanning én verbinding tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. De overheid moet effectief kunnen handelen, maar dat kan niet los worden gezien van rechtsstatelijkheid.

Een organisatie die juridisch onjuist of slordig werkt, schaadt niet alleen individuele burgers, maar uiteindelijk ook haar eigen functioneren en gezag. Zij maakt bezwaar en beroep vaker noodzakelijk, vergroot apparaatskosten en kan wantrouwen voeden.

Raat et al. (2012) hebben dit later verbonden met het idee dat de overheidsjurist niet alleen geld kost, maar ook geld kan opleveren. Het gaat niet om bezuinigen als hoogste doel, maar om het inzicht dat slechte juridische kwaliteit duur is. Een besluit dat aan de voorkant juridisch beter wordt genomen, kan aan de achterkant veel maatschappelijke en organisatorische kosten voorkomen. Juridische procedures (bezwaar, beroep en hoger beroep) kosten de belastingbetaler veel (onnodige) tijd en geld.

Juridische kwaliteitszorg is daarom geen service van juristen aan managers, bestuurders of collega’s. Zij is een kernplicht in een rechtsstatelijke organisatie en daarmee een recht van de burger. Zij betreft de manier waarop een bestuursorgaan zijn macht inperkt.

Dat betekent dat juridische kwaliteit in het werkproces zelf aanwezig moet zijn: in formulieren, digitale systemen, werkinstructies, beleidsregels, opleiding, dossieropbouw, standaarddocumenten en kennisdeling. Juristen zijn daarbij belangrijke juridische kwaliteitsdragers en bewakers, maar de zorg ervoor is een verantwoordelijkheid van de organisatie als geheel.

3.2 Van rechtsbescherming achteraf naar ingebakken rechtsstatelijkheid vooraf

De Algemene wet bestuursrecht regelt rechtsbescherming tegen besluiten van bestuursorganen op een overzichtelijke en in theorie goed werkende manier. De Awb bevat bovendien belangrijke regels voor primaire besluitvorming. Zij codificeert een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Andere rechtsbeginselen en het mensenrechtelijke kader bieden in juridische zin een uitstekende waarborg tegen willekeurige machtsuitoefening door de overheid en dragen daarmee bij aan juridische en burgergerichte kwaliteit.

Veel organisaties organiseren deze waarborgen echter nog onvoldoende in de primaire fase en laten de daadwerkelijke werking ervan te veel afhangen van bezwaar en beroep. Deze rechtsmiddelen blijven noodzakelijk als correctiemechanisme en bron van rechtsontwikkeling. Juist hun bestaan kan echter verhullen dat een primair proces onvoldoende goed is ingericht.

Als bezwaar vaak nodig is om evidente fouten te herstellen, als burgers pas in beroep een volledige motivering krijgen, als bijzondere omstandigheden pas in bezwaar serieus worden onderzocht of als uitvoeringsorganisaties rechterlijke uitspraken verwerken zonder de onderliggende oorzaak van fouten aan te pakken, wordt rechtsbescherming te zwaar belast door gebrekkige kwaliteit in het primaire proces.

Dit argument wordt belangrijker doordat veel burgers geen bezwaar maken en nog minder burgers beroep bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter instellen. Niet ieder gebrekkig besluit krijgt daardoor een reële kans op herziening. Burgers kunnen van bezwaar afzien omdat zij een brief niet begrijpen, de termijn missen, geen rechtsbijstand hebben, uitgeput zijn of er weinig vertrouwen in hebben dat bezwaar verschil zal maken. Een laag bezwaarpercentage kan daarom niet zonder meer worden beschouwd als aanwijzing voor goede besluitvorming. Het kan ook betekenen dat gebrekkige besluiten onzichtbaar blijven.

Juridische kwaliteitszorg betekent ook zorg dragen voor de mensen en omstandigheden die de primaire kwaliteit bepalen. De organisatie moet niet alleen kijken naar zaken die het formele correctiesysteem bereiken, maar juist ook naar besluiten die nooit worden aangevochten.

Dossieronderzoek, steekproeven en signalen van rechtsbijstandsverleners of uitvoeringsmedewerkers kunnen zichtbaar maken waar burgers afhaken, waar fouten niet worden gecorrigeerd en waar structurele patronen optreden. Een rechtsstaat die alleen leert van formele juridische procedures ziet slechts een deel van de praktijk.

Daarom is een verschuiving in aandacht nodig van rechtsbescherming achteraf naar rechtsstatelijkheid vooraf. Dat betekent niet dat bezwaar en beroep minder belangrijk worden. Het betekent dat de normen die daarin worden getoetst al in het primaire proces moeten zijn georganiseerd. De burger moet niet eerst procedurele druk hoeven uit te oefenen om de rechtsstaat in beweging te krijgen.

De Nederlandse bestuursrechtelijke traditie biedt daarvoor goede aanknopingspunten. De wettelijke voorschriften in de Awb voor primaire besluitvorming en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur richten zich in de eerste plaats tot bestuursorganen zelf. Die gedachte moet organisatorisch worden waargemaakt.

Voorkomen moet worden dat juridische kwaliteit uitsluitend de verantwoordelijkheid van een juridische afdeling wordt. Rechtsstatelijkheid vooraf vraagt om een organisatiebrede

verantwoordelijkheid, zichtbaar in werkprocessen, opleiding, digitale systemen, kwaliteitsonderzoek, management en bestuur.

3.3 Mensen met macht: rechtsstatelijkheid als organisatiedeugd

De vraag of een organisatie bestuursrechtelijk goed functioneert, kan niet afhangen van de vraag of 'de rechter het wel goed vond'. Rechtsstatelijkheid moet in het wezen van de organisatie zijn ingebakken, vooral op het streetlevel: het uitvoeringsniveau waar burger en overheid elkaar raken.

In 2007 ontwikkelde Raat hiervoor het begrip "organisatiedeugd". Rechtsstatelijkheid is in deze benadering een intrinsiek gemotiveerde kwaliteit van organisaties die macht uitoefenen, los van de vraag of anderen dat zien of controleren. Rechtsstatelijkheid is in die opvatting geen kwestie van de juridische functie 'op orde' hebben, maar van recht willen doen, ook wanneer dat niet uitkomt. Organisaties kunnen in die zin rechtsstatelijker of minder rechtsstatelijk functioneren. Zij kunnen willekeur tegengaan of juist bevorderen. Zij kunnen medewerkers ondersteunen in rechtmatig handelen of hen in omstandigheden brengen waarin willekeur en machtsmisbruik waarschijnlijker worden.

De eerste ontmoeting tussen burger en rechtsstaat vindt binnen zulke organisaties plaats. Niet 'de overheid' in abstracto neemt de telefoon op, stelt vragen, beoordeelt bewijs of schrijft een beschikking. Dat doen mensen. Hun handelen wordt gevormd door systemen, leidinggevenden, werkdruk, cultuur, kennis, targets, formele en informele normen en beschikbare ruimte. Wie rechtsstatelijkheid wil versterken, moet daarom kijken naar de organisatie als machtsomgeving. Is deze intrinsiek rechtsstatelijk, dan is sprake van een rechtsstatelijke cultuur of deugd. Deze wordt gevormd door mensen met een intrinsieke rechtsstatelijke attitude of deugd.

Rechtsstatelijkheid is een eis die de overheid aan zichzelf moet stellen omdat degene over wie macht wordt uitgeoefend niet in een gelijke positie verkeert. Ondanks democratie, inspraak en rechtsbescherming blijft het voor de burger moeilijk om iets te eisen. De burger staat tegenover een overheid over bevoegdheden, informatie, procedures en middelen waarover de burger niet op dezelfde manier beschikt. Juist daarom moet de overheid zichzelf organiseren om machtsmisbruik en willekeur tegen te gaan.

Deze benadering maakt ook duidelijk waarom 'in één keer goed' niet hetzelfde is als klantvriendelijkheid of ervaren procedurele rechtvaardigheid. Een besluit over een uitkering, vergunning, toeslag, verblijf, handhaving of terugvordering is geen commerciële dienst. Het is publieke machtsuitoefening.

Dat betekent niet dat behoorlijke bejegening of luisteren onbelangrijk is. Integendeel. Maar psychologische procedurele rechtvaardigheid kan de inhoudelijke toets van een dossier en besluit niet vervangen. Een burger kan zich correct behandeld voelen terwijl de overheid juridisch een onrechtmatig en onterecht nadelig besluit heeft genomen. Juridische kwaliteitszorg moet daarom naar de inhoud kijken.[7]

Rechtsstatelijkheid als organisatiedeugd vraagt om meer dan het blind volgen van regels. Zij vraagt om een organisatie die actief voorkomt dat macht ontspoort. Medewerkers moeten leren herkennen dat zij publieke macht uitoefenen. Leidinggevenden moeten sturen op rechtmatigheid en behoorlijkheid en bereid zijn tegenspraak te aanvaarden. Juristen mogen niet als hinderpaal worden

[7] Vergelijk Wever (2020), De titel suggereert dat het proefschrift gaat over kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures. Lezen we de inhoud, dan blijkt de kwaliteit vooral de beleefde procedurele rechtvaardigheid (een psychologisch concept) te betreffen, en niet de door de onderzoeker gecontroleerde objectieve, inhoudelijke kwaliteit van dossier, adviezen, beslissingen op bezwaar en juridische structuren.

weggedrukt. Bezwaar en beroep moeten niet defensief worden behandeld als procedures die van de burger moeten worden ‘gewonnen’, maar mede worden benut als informatie over kwaliteit. Digitale systemen moeten eveneens rechtsstatelijk worden ingericht.

Raat beschrijft organisatiedeugd als het gelijktijdig naleven van klassieke rechtsstatelijke waarden en responsiviteit. Die evenwichtskunst is ook belangrijk voor het maatwerkdebat. In Gij zult maatwerk leveren; maar hoe dan? (Raat, 2021) staat dat maatwerk aantrekkelijk klinkt, maar alleen rechtsstatelijk kan zijn als het wordt ingebed in wetten en beleidsregels en wordt uitgevoerd door ambtelijke vakmensen. Anders ontstaat het risico dat de ene burger wel maatwerk krijgt en de andere niet, afhankelijk van assertiviteit, sympathie, toevallig contact of organisatorische ruimte.

De overheid moet daarom niet kiezen tussen regels en maatwerk. Zij moet regels zo ontwerpen en toepassen dat de menselijke maat juridisch verantwoord mogelijk wordt. Dat vraagt om wetten die niet alleen standaardiseren, maar ook aangeven in welke gevallen afwijking geoorloofd is. Rechtsstatelijk maatwerk is geen improvisatie op basis van empathie of persoonlijke moraal, maar vereist gestructureerde oordeelsvorming.

Dat betekent dat het tevens een rechtsstatelijke organisatorische plicht is ervoor te zorgen dat uitvoeringsambtenaren die met het belangrijke en soms weerbarstige werk van primaire besluitvorming zijn belast, degelijk worden opgeleid, goed worden gewaardeerd en toegerust. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat hun werkgever het mogelijk maakt daadwerkelijk vakmanschap te leveren.

3.4 Ambtelijk recht doen: vakmanschap in de uitvoering

In het boek Ambtelijk recht doen (Raat, 2026) ligt het zwaartepunt bij de primaire besluitvorming. De democratische rechtsstaat wordt waargemaakt door ambtenaren die dagelijks beslissen, adviseren, informeren en controleren. Dat betekent dat ambtelijk vakmanschap niet kan worden gereduceerd tot communicatieve vaardigheid of uitvoeringsroutine. Het omvat juist ook rechtsstatelijke en bestuursrechtelijke competentie.

Medewerkers moeten algemene regels toepassen op concrete gevallen. Zij moeten gegevens over feiten en omstandigheden verzamelen en beoordelen. Zij moeten omgaan met onvolledige informatie, tegenstrijdige verklaringen en tijdsdruk. Zij moeten weten wanneer standaardtoepassing voldoende is en in welke gevallen bijzondere omstandigheden nader onderzoek vragen. Zij moeten burgers uitleg kunnen geven, ook wanneer de uitkomst voor de burger negatief is, en kunnen signaleren wanneer beleid, wetgeving of systemen tot onrechtvaardige uitkomsten leiden. Dat alles vraagt kennis van en inzicht in wetten, verdragen, beginselen en de eigen beperkingen.

Ambtelijk recht doen vereist daarom een andere vorm van opleiding en ondersteuning dan de gedachte dat een goede werkinstructie op zichzelf voldoende is. Ook een maatwerkplaats of overlegstructuur lost onvoldoende juridische basiskennis niet op. Bestuursrechtelijke basiskennis moet onderdeel zijn van het vakmanschap van vrijwel iedereen die bij de overheid werkt. Het formulier ‘Goed beslissen’ kan daarbij als leidraad worden gebruikt; zie de bijlage. Het is geen vervanging voor juridische kennis, maar een hulpmiddel om door het juridische besliskader geleid te worden.

Ambtenaren in de uitvoering – de streetlevelbureaucrats – worden geconfronteerd met spanning tussen regels en individuele omstandigheden, tussen tijdsdruk en zorgvuldigheid en tussen politieke opdracht en rechtsstatelijke begrenzing. Zij moeten leren dat rechtsstatelijk handelen niet samenvalt met ‘de burger helpen’. Het gaat om recht doen: de burger bieden waar hij volgens wetten en

beginselen recht op heeft en relevante wensen, belangen en omstandigheden zo veel mogelijk meewegen.

Dat is moeilijk werk. Het vraagt om organisaties die twijfel toestaan. Waar medewerkers geen onzekerheid mogen laten zien, ontstaan defensieve routines. Waar opschaling wordt beschouwd als vertraging, blijven complexe zaken te lang op het verkeerde niveau. Waar targets dominant zijn, wordt juridische reflectie een kostenpost. Waar fouten worden bestraft in plaats van onderzocht, verdwijnt leervermogen. Ambtelijk vakmanschap kan alleen groeien in een organisatie die dat vakmanschap ook werkelijk mogelijk maakt. Met andere woorden: een organisatie met rechtsstatelijkheid als deugd.

4. De kwetsbare eerste lijn

De voorgaande hoofdstukken beschreven de inhoud en institutionele voorwaarden voor juridische kwaliteit. In de eerste lijn komen die samen: daar ontmoeten medewerkers, systemen en burgers elkaar.

De eerste lijn werkt dicht op het concrete leven van burgers, maar vaak ver van de plaatsen waar wetgeving, beleid en systemen worden ontworpen. Zij moet algemene regels toepassen op concrete situaties, snelheid combineren met zorgvuldigheid en gelijke behandeling verbinden met oog voor omstandigheden van mensen. Zij moet burgers serieus nemen zonder verwachtingen te wekken die het recht niet kan dragen. Juist daardoor is de eerste lijn een belangrijke toets van de rechtsstatelijke kwaliteit van de gehele organisatie.

4.1 De eerste lijn als plaats van rechtsstatelijke toepassing

In klassieke beelden van de rechtsstaat ligt het zwaartepunt vaak bij wetgever, rechter en bestuur. De volksvertegenwoordiging en regering maken wetten, het bestuur voert ze uit en de rechter controleert. De werkelijkheid van de moderne bestuursstaat is complexer. Wetgeving wordt door het bestuur nader ingevuld door gedelegeerde regelgeving en beleid zonder parlementaire bemoeienis. Veel normen hebben een internationale of Europese grondslag. Wetten worden uitgelegd aan de hand van de parlementaire geschiedenis, rechtswetenschap en de rechtspraak. Die uitleg moet worden geconcretiseerd in primaire besluiten. Daar worden gegevens over feiten en belangen vergaard, waarop wetten en beginselen worden toegepast. Ook worden daar soms belangen gewogen, uitzonderingen herkend of gemist en wordt het besluit uitgelegd.

Dat maakt de eerste lijn rechtsstatelijk en institutioneel belangrijker dan zij in sommige organisaties wordt behandeld. Wie een aanvraag behandelt, bepaalt welke regels er van toepassing zijn en welke feiten relevant worden gevonden. Wie een burger telefonisch informeert, kan verwachtingen wekken, onzekerheid vergroten of duidelijke uitleg geven. Wie met standaardtekstblokken een beschikking opstelt, bepaalt mede of de burger het besluit kan begrijpen. Wie een dossier voorbereidt, bepaalt welke gegevens en belangen zichtbaar worden.

De eerste lijn is geen simpele stempelmachine. Zij verricht werk dat juridisch beslissend is. Een onzorgvuldig eerste gesprek kan later vaak niet meer worden hersteld. Een onvolledige aanvraag of een onvolledig dossier kan leiden tot onvolledige wetstoepassing. Daarom is de uitvoering de basis van de rechtsstaat.

Dat betekent niet dat elke medewerker in de eerste lijn jurist moet zijn. Het betekent wel dat iedereen die inhoudelijk betrokken is bij primaire besluitvorming voldoende juridische basiskennis

moet hebben om de meeste beslissingen zelfstandig te kunnen nemen, en moet kunnen herkennen wanneer zijn kennis ophoudt.

Juridische kwaliteitszorg vraagt daarom om een verbinding tussen eerste lijn en juridische expertise. Juist bij complexe zaken en bij eventuele opschaling moet deskundige juridische ondersteuning tijdig beschikbaar zijn. Een maatwerkaanpak mag niet verzanden in langdurige overlegsessies waarin juridische analyse ondergeschikt raakt aan persoonlijke moraal of emotie.

4.2 Digitale systemen als stille beslissers

De eerste lijn wordt steeds vaker gevormd door digitale systemen. Dat geldt niet alleen wanneer algoritmen besluiten voorbereiden of burgers profileren. Ook formulieren, beslisbomen, rekentools, zaaksystemen, standaardtekstblokken en aanklikopties sturen de primaire besluitvorming.

Zij bepalen welke regels worden toegepast, welke informatie wordt gevraagd en gebruikt, welke opties zichtbaar zijn, welke uitzonderingen kunnen worden ingevoerd en hoeveel ruimte een medewerker heeft om zelf een andere beoordeling te maken of een tekst op te stellen.

Daarmee worden systemen in zekere zin stille beslissers. Zij bepalen welke mogelijkheden wel of niet openstaan voordat een medewerker bewust juridisch nadenkt. Een systeem dat geen verplicht in te vullen of uit te klikken veld heeft voor relevante feiten en omstandigheden maakt die minder zichtbaar. Een beslisboom waarin wettelijk verplichte processtappen ontbreken, kan medewerkers systematisch naar een mogelijk onrechtmatige uitkomst sturen.

De kwetsbaarheid van de eerste lijn is daarom ook een ontwerpvraag. Juridische kwaliteitszorg moet aan de basis liggen van het ontwerp van zulke systemen. Juristen en uitvoeringsmedewerkers moeten niet pas achteraf testen of een systeem juridisch houdbare output produceert, maar al tijdens het ontwerp vragen: welke bevoegdheid wordt hier uitgeoefend? Welke feiten en gegevens zijn nodig? Welke wettelijke bepalingen zijn van toepassing? Waar bestaat ruimte voor bijzondere omstandigheden? Hoe wordt de motivering opgebouwd? Welke mogelijke discriminatierisico’s spelen?

Robodebt liet in Australië zien hoe ernstig het kan misgaan wanneer geautomatiseerde besluitvorming onvoldoende rechtsstatelijk wordt begrensd. De algemene les daarvan is ook in Nederland relevant: systemen moeten niet alleen technisch functioneren, maar juridisch correct worden ontworpen en gebruikt.

Digitalisering kan de eerste lijn sterk ondersteunen. Zij kan fouten helpen verminderen, consistentie vergroten en doorlooptijden verkorten. Maar digitalisering kan ook juridische fouten reproduceren, het benutten van beoordelingsruimte ontmoedigen en relevante signalen verbergen. Daarom moet het uitgangspunt zijn: systemen mogen professioneel oordeel ondersteunen, maar niet onzichtbaar vervangen.

4.3 Bevorderen van professionele tegenspraak

De eerste lijn kan haar rechtsstatelijke functie alleen vervullen als tegenspraak wordt gewaardeerd. Medewerkers mogen wettelijk gezien zeggen dat een instructie juridisch onrechtmatig is, dat een systeemuitkomst niet klopt, dat een beleidsregel onevenredig uitpakt, dat een burger ten onrechte geen gehoor krijgt of dat een productienorm zorgvuldigheid onder druk zet.

Wanneer zulke signalen worden beschouwd als lastig gedrag, gebrek aan loyaliteit of onvoldoende flexibiliteit, gaat belangrijke kwaliteitsinformatie verloren.[8]

Dat vraagt om meer dan een open werkklimaat. Professionele tegenspraak is wettelijk toegestaan, maar moet ook organisatorisch worden geborgd. Er moeten duidelijke routes zijn voor juridische twijfel, escalatie en zo nodig onafhankelijk advies. Medewerkers moeten weten bij wie zij terechtkunnen en terugkoppeling krijgen over wat met hun signaal gebeurt.

Hier sluit de rechtspositionele discussie over ambtenaren aan bij rechtsstatelijkheid als deugd en juridische kwaliteitszorg. Ambtenaren dienen de samenleving en de publieke zaak. Als van hen wordt verwacht dat zij rechtsstatelijk vakmanschap tonen, moeten zij ook de professionele ruimte en daadwerkelijke bescherming krijgen vanuit de ambtelijke en bestuurlijke top om dat te doen.

Professionele tegenspraak is daarmee een voorwaarde voor rechtsstatelijk verantwoord bestuur. Een bestuur dat pas door de rechter, media of parlement hoort dat de uitvoering structureel rechtsstatelijk tekortschiet, heeft interne signalen te laat gehoord. De eerste lijn moet daarom niet alleen uitvoeren, maar ook kunnen waarschuwen.

4.4 De eerste lijn als toets van het hele stelsel

De kwetsbaarheid van de eerste lijn maakt zichtbaar of het hele stelsel werkt. Als medewerkers onvoldoende juridische kennis hebben, is opleiding tekortgeschoten. Ervaren zij geen ruimte om te oordelen terwijl het recht die ruimte wel biedt, dan kan de sturing tekortschieten. Wanneer zij ruimte verschillend gebruiken zonder voldoende verantwoording, kan kwaliteitsborging tekortschieten. Wanneer signalen niet worden opgepakt, ontbreekt leervermogen. Wanneer digitale systemen juridisch relevante afwegingen blokkeren, schiet het ontwerp tekort. Wanneer burgers besluiten niet begrijpen, kan communicatie of motivering onvoldoende zijn.

De eerste lijn is dus niet het laagste niveau van de overheid, maar het eerste: de plaats waar hogere niveaus zich in beslissingen over burgers en bedrijven bewijzen. Wetgeving, beleid, management, ICT, juridische kwaliteitszorg en toezicht komen daar samen in een concreet besluit.

Daarom is het onjuist uitvoeringsproblemen vooral aan de eerste lijn toe te schrijven. De eerste lijn is vaak de plek waar problemen zichtbaar worden, niet de plek waar zij ontstaan.

Een overheid die burgers vanaf het eerste besluit recht wil doen, moet de eerste lijn daarom versterken zonder haar te overbelasten. Dat betekent: bestuursrechtelijke basiskennis, toegankelijke juridische ondersteuning, professionele ruimte, goede digitale systemen, leren en tegenspraak. Het betekent ook dat bestuurders en wetgevers verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoerbaarheid en rechtsstatelijke kwaliteit van wat zij van de uitvoering vragen.

‘In één keer goed’ begint niet bij een oproep aan medewerkers om beter hun best te doen. Het begint bij de erkenning dat de eerste lijn de plaats is waar overheidsmacht het meest concreet wordt en burgers de gevolgen daarvan direct ondervinden. Daar moet de rechtsstaat dus bijzonder goed georganiseerd zijn.

[8] Zie over interne meningsuiting, professionele tegenspraak en het recht om rechtsstatelijke bezwaren binnen de organisatie naar voren te brengen: Raat en Jansen (2025), pp. 18–20 en 23.

5. Aanbevelingen

De voorgaande analyse leidt tot acht samenhangende aanbevelingen. Zij vormen geen menukaart van losse verbeteringen, maar onderdelen van één stelsel van juridische kwaliteitszorg.

5.1 Erken juridische kwaliteit als kernplicht

De eerste aanbeveling is principieel: juridische kwaliteit moet expliciet worden erkend als kernplicht van de democratische rechtsstaat. De juridische functie mag niet worden behandeld als louter tijdrovend, lastig of als een beperking van ambtelijke en bestuurlijke vrijheid. Het gaat om publieke machtsuitoefening en juist daarom moet die vrijheid juridisch worden genormeerd. Beschouw juridische kwaliteitszorg dus niet uitsluitend als risicobeheersing of kwaliteitsmanagement in enge zin. Zij behoort tot de normale taak van iedere organisatie die publieke bevoegdheden uitoefent.

5.2 Toets wetgeving en beleid op rechtsstatelijke uitvoerbaarheid

De tweede aanbeveling is om bij nieuwe wetgeving en nieuw beleid niet alleen te vragen of een regeling technisch en organisatorisch uitvoerbaar is, maar ook of zij de burger recht doet. Instrumenten als invoeringstoetsen en het Beleidskompas bieden hiervoor aanknopingspunten, mits zij inhoudelijk optimaal worden benut en niet tot formaliteiten of afvinklijsten verworden.

Ook bij beleidsontwikkeling moet juridische kwaliteitszorg vroegtijdig worden betrokken. Beleidsregels, werkinstructies, standaardtekstblokken en digitale beslisbomen moeten niet pas na vaststelling juridisch worden getoetst. Problemen die in deze fase worden ingebouwd, kunnen zich later in duizenden individuele dossiers herhalen.

5.3 Veranker bestuursrechtelijke basiskennis en ondersteuning in de eerste lijn

De derde aanbeveling betreft de eerste lijn. Iedereen die primaire besluiten voorbereidt, neemt of daarover rechtstreeks met burgers communiceert, moet beschikken over passende bestuursrechtelijke basiskennis.

Deze kennis moet niet vrijblijvend zijn. Zij moet onderdeel zijn van functieprofielen, inwerkprogramma's en permanente educatie. Medewerkers moeten op hun eigen terrein weten wat er in de wet staat, wat beginselen van behoorlijk bestuur zijn, wat hun bevoegdheid is en zich vooral bewust zijn van hun machtspositie.

Bestuursrechtelijke basiskennis moet worden verbonden met hoogwaardige ondersteuning. Het is niet redelijk medewerkers verantwoordelijk te maken voor juridische kwaliteit zonder hen toegang te geven tot goede juridische ondersteuning. Iedere organisatie die primaire besluiten neemt, moet daarom laagdrempelige routes naar specialisten hebben voor vragen en twijfelgevallen.

Het stellen van juridische vragen mag daarbij niet als vertraging of zwakte worden gezien. Twijfel is juist een teken van vakmanschap. Een medewerker die herkent dat een zaak niet eenvoudig is en tijdig expertise inschakelt, beschermt zowel de burger als de organisatie. Organisaties moeten daarom niet alleen sturen op vlotte afhandeling, maar ook op tijdige herkenning van rechtsstatelijke problemen.

5.4 Betrek juristen bij ontwerp van rechtsstatelijke processen, ICT en AI

De vierde aanbeveling is om juristen vroegtijdig en structureel te betrekken bij het ontwerp van beleid, werkprocessen, ICT-systemen en toepassingen van AI die de primaire besluitvorming

ondersteunen of mede bepalen. Juristen brengen de juridische eisen in en bewaken dat procedures, relevante feiten en omstandigheden, beslisruimte en uitzonderingssituaties correct in het systeem worden verwerkt. ICT-specialisten vertalen deze eisen in digitale toepassingen; uitvoeringsprofessionals toetsen of het systeem in de praktijk werkbaar is; beleidsmedewerkers bewaken waar juridisch mogelijk de samenhang met het beleidsdoel.

5.5 Leer van uitvoering, bezwaar en beroep

De vijfde aanbeveling is om als rechtsstatelijke organisatie te leren van signalen uit de uitvoering, bezwaar en beroep.

Dat vraagt erom jurisprudentie en relevante ontwikkelingen systematisch terug te koppelen naar het primaire proces. Niet zozeer hoeveel zaken gegrond zijn, maar vooral waarom is belangrijk. Zo nodig moeten systemen, standaardtekstblokken en werkinstructies worden aangepast.

Het geleerde moet vervolgens ook de uitvoerende medewerkers bereiken. Zij zijn bovendien zelf een belangrijke bron van informatie over mogelijke onvolkomenheden in besluiten en de voorbereiding daarvan. Zij kunnen het burgerperspectief – bijvoorbeeld over onduidelijke aanvraagprocedures of moeilijk vindbare informatie – vanuit hun dagelijkse ervaring bij de organisatie inbrengen.

De leercirkel moet worden ondergebracht bij een afdeling of team dat daarvoor goed is gepositioneerd. Zonder duidelijke verantwoordelijkheid blijft leren afhankelijk van toeval. Daarbij hoort periodieke rapportage aan bestuur en management over wat is geleerd en wat ermee is gedaan.

5.6 Onderzoek juridische kwaliteit

De zesde aanbeveling is om de juridische kwaliteit van met name primaire besluitvormingsketens periodiek en waar nodig onafhankelijk te laten onderzoeken en hierover te rapporteren. Dergelijke rapporten zijn openbaar op grond van de Wet open overheid, en het verdient aanbeveling om deze actief te publiceren.

Een onderzoek naar juridische kwaliteit moet zich vooral op de inhoud richten. Het gaat erom of de burger optimaal recht wordt gedaan. Centraal staat of relevante feiten voldoende zijn onderzocht en of wetgeving, verdragen, beleid en rechtsbeginselen correct zijn toegepast. Dat staat – zo blijkt uit onderzoek – grotendeels los van de vraag of burgers zich prettig of kundig behandeld voelen.

Tijdens een audit kan worden onderzocht welke typen besluiten en welke wettelijke regelingen de meeste juridische kwaliteitsproblemen opleveren. Dossieronderzoek middels steekproeven zijn daarvoor belangrijke instrumenten. Rapportages moeten niet alleen mogelijke juridische problemen signaleren, maar ook laten zien welke structurele maatregelen nodig zijn en vervolgens worden genomen.

5.7 Bevorder professionele tegenspraak

De zevende aanbeveling is om professionele tegenspraak van ambtenaren serieus te nemen. Een overheid die vanaf het eerste besluit recht wil doen, heeft medewerkers nodig die durven signaleren wanneer werkinstructies, wetgeving, beleid, systemen of concrete instructies juridisch of rechtsstatelijk problematisch uitpakken. Zulke signalen moeten vroeg kunnen worden gegeven zonder dat medewerkers bang hoeven te zijn voor repercussies. Dat geldt des te meer als de medewerkers echte vakmensen zijn die weten hoe de wet luidt en hoe zij die moeten toepassen. Zij zijn de specialisten.

Dit gaat niet alleen om klokkenluiden bij ernstige misstanden. Het gaat juist ook om gewone professionele tegenspraak in het dagelijkse werk: een medewerker die zegt dat een standaardbrief burgers op het verkeerde been zet; een behandelaar die ziet dat een bewijsvereiste in de praktijk problematisch is; een jurist die waarschuwt dat een beleidsregel onevenredig kan uitpakken; een beslisser die fouten in een ICT-systeem ontdekt; of een ICT'er die signaleert dat het systeem geen juridisch noodzakelijke afwijking mogelijk maakt.

Voor zulke signalen moeten duidelijke routes bestaan. Medewerkers moeten weten waar zij terechtkunnen met juridische of rechtsstatelijke zorgen. Zij moeten terugkoppeling krijgen over wat met hun signaal gebeurt. Tegenspraak moet niet worden gezien als gebrek aan loyaliteit, maar als onderdeel van professioneel vakmanschap en loyaliteit aan de rechtsstatelijke taak.

5.8 Maak van 'in één keer goed' geen managementslogan

De achtste aanbeveling is om zowel 'in één keer goed' als juridische kwaliteitszorg niet te reduceren tot een nieuwe mode, een tijdelijk overheidsprogramma of een managementslogan.

De begrippen zijn bovendien geen synoniemen. 'In één keer goed' benoemt het streven naar juridisch goede primaire besluitvorming. Juridische kwaliteitszorg betreft de organisatorische functie en praktijk die dat ideaal ondersteunt, bewaakt en onderzoekt.

Beide begrippen zijn alleen zinvol wanneer zij intrinsiek rechtsstatelijk worden ingevuld en hun rechtsstatelijke inhoud centraal blijft staan. Het gaat niet om glossy websites of tijdelijke programma's, maar om structureel degelijk werk, en om waardering van de uitvoering met professionele toerusting, juridische expertise en bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Een beperkte onderzoeksagenda blijft daarbij nodig. Nader onderzoek is vooral wenselijk naar minimale bestuursrechtelijke competenties per functietype, effectieve vormen van opleiding en begeleiding, de juridische kwaliteit van bestaande digitale besluitvormingssystemen en geschikte methoden voor inhoudelijk dossieronderzoek. Zulke kennis kan de in dit paper voorgestelde kwaliteitszorg verder toetsbaar en hanteerbaar maken.

6.Conclusie

De vraag van dit paper was hoe je een overheid organiseert die burgers vanaf het eerste besluit zoveel mogelijk recht doet.

Het antwoord begint niet bij een buitenlandse formule, een nieuwe managementmethode of een volgend verbeterprogramma. Het begint bij een simpele vaststelling: de democratische rechtsstaat krijgt dagelijks gestalte in de primaire besluitvorming.

Daar ontmoet de burger overheidsmacht in concrete vorm: in een beschikking, een telefoongesprek, een digitaal formulier, een aanvraag, een terugvordering, een vergunning, een afwijzing, een toekenning of een sanctie. Daar wordt zichtbaar of de overheid zorgvuldig feiten en omstandigheden onderzoekt, het geldende recht behoorlijk toepast, haar beslissingen uitlegt en haar eigen macht begrenst.

'In één keer goed' is daarom de basis van de rechtsstaat. Het betekent dat elk primair besluit vanaf het begin voldoet aan het recht.

Juridische kwaliteitszorg is de functie die dit ideaal bevordert en onderzoekt; recht doen vanaf het eerste besluit is de rechtsstatelijke opdracht waaraan beide dienstbaar zijn.

Bezwaar en rechterlijke toetsing blijven daarbij onmisbaar. Zij vormen essentiële waarborgen tegen fouten, willekeur en machtsmisbruik. Maar zij mogen niet de plaats innemen van juridische kwaliteit aan de voorkant. Een overheid die pas kwaliteit levert nadat de burger bezwaar heeft gemaakt, legt de last van haar eigen vermijdbare tekortkomingen te gemakkelijk bij die burger.

Het tweede misverstand is dat maatwerk kan worden geleverd door het recht te relativeren. Dat is rechtsstatelijk gevaarlijk. Recht is algemeen. Legaliteit, gelijkheid, rechtszekerheid en controleerbaarheid zijn geen hinderpalen voor menselijke maat, maar voorwaarden voor behoorlijke machtsuitoefening. Maatwerk is alleen rechtsstatelijk wanneer het wordt ingebed in goede wetgeving, rechtsbeginselen, beleidsregels, professionele oordeelsvorming en publieke verantwoording.

Dat is de kern van de herwaardering van juridische kwaliteitszorg. Zij is geen interne juridische nevenfunctie, maar een kernplicht van de democratische rechtsstaat. Juridische kwaliteit moet aanwezig zijn in wetgeving, beleid, werkprocessen, organisatie, professionele toerusting en digitale systemen.

De primaire besluitvormingsfase verdient daarin bijzondere aandacht. Medewerkers in de eerste lijn passen algemene regels toe op concrete levenssituaties, vaak onder tijdsdruk, met complexe informatie en binnen digitale systemen die hun handelingsruimte mede structureren. Dat werk is niet louter operationeel. Het is rechtsstatelijk werk.

Daarom is het niet genoeg van uitvoeringsmedewerkers alleen betrokkenheid en communicatieve vaardigheden te vragen. Zij hebben bestuursrechtelijke basiskennis nodig, toegang tot juridische ondersteuning, duidelijke beleidsregels en systemen die rechtmatig beslissen mogelijk maken.

Maar de verantwoordelijkheid kan niet bij hen worden neergelegd. De eerste lijn laat juist zien hoe wetgeving, beleid, management, ICT, opleiding en juridische ondersteuning functioneren. Zij is in die zin een toets van het hele stelsel.

Dat is de rechtsstatelijke betekenis van ‘in één keer goed’. De overheid hoeft niet onfeilbaar te zijn. Zij moet wel laten zien dat zij haar feilbaarheid serieus neemt: door vooraf te investeren in juridische kwaliteit, door haar eigen beslissingen te onderzoeken, door van fouten te leren, door professionele tegenspraak te waarderen en door verantwoording af te leggen.

Een burger die een besluit ontvangt, staat tegenover overheidsmacht. Hij mag verwachten dat die macht bevoegdelijk wordt uitgeoefend, zorgvuldig is, juridisch correct beslist, hem begrijpt, haar afweging uitlegt, de gevolgen van haar handelen onder ogen ziet en controleerbaar blijft.

Dat is geen gunst. Dat is wat de democratische rechtsstaat aan burgers verschuldigd is.

Literatuurlijst

Administrative Justice and Tribunals Council. (2011a). *Annual report 2010/2011* (SG/2011/192). https://senedd.wales/media/5uvachz3/gen-ld8719-e-english.pdf

Administrative Justice and Tribunals Council. (2011b, June*). Right first time*. http://ajtc.justice.gov.uk/docs/AJTC_Right_first_time_web(7).pdf

Administrative Justice and Tribunals Council. (2011c, October). *Securing fairness and redress: Administrative justice at risk?* http://ajtc.justice.gov.uk/docs/AJTC_at_risk_(10.11)_web.pdf

Administrative Justice and Tribunals Council. (2013). *Annual report 2011/2012* (SG/2013/18). https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c7c14e5274a559005a2f7/9789999120975.pdf

Cazemier, J., Floor, T., & Winter, H. (2024). *Tijd voor juridische kwaliteit! Handleiding voor (rekenkamer)onderzoek naar juridische kwaliteitszorg*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Groothuis, M. M., & Svensson, J. S. (2000). Expert system support and juridical quality. In J. Breuker, R. Leenes, & R. Winkels (Eds.), *Legal knowledge and information systems: JURIX 2000, the thirteenth annual conference* (pp. 1–10). IOS Press.

Hertogh, M., Raat, C., & Witteveen, W. (1998). Tussen rechtmatigheid en doelmatigheid: Proeve van een idealenperspectief. In W. van der Burg & F. W. A. Brom (Red.), *Over idealen: Het belang van idealen in recht en politiek* (pp. 117–134). W. E. J. Tjeenk Willink.

House of Commons, Public Administration Select Committee. (2011). *Written evidence submitted by the Administrative Justice and Tribunals Council*.

Jansen, T., Van der Meulen, C., & Raat, C. (2025). *Van woorden naar daden: Op weg naar structurele borging van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat* (Herziene versie, juni 2025). A+O fonds Rijk, Stichting Beroepseer, & CMHF.

Raat, C. (2007). *Mensen met macht: Rechtsstatelijkheid als organisatiedeugd voor maatschappelijke organisaties*. Boom Juridische uitgevers.

Raat, C. (2021). Gij zult maatwerk leveren; maar hoe dan? Beleidsregels die de burger en professional zekerheid bieden. *Praktisch Bestuursrecht*, 2021(8), 4–11.

Raat, C. (2024). Informalisme in de wet: Onnodig en riskant. Recht gaat niet om schijn, maar om werkelijkheid. *Recht der Werkelijkheid*, 45(2). https://doi.org/10.5553/RdW/138064242024045002004

Raat, C. (2026). *Ambtelijk recht doen: Vakmanschap in de uitvoering*. Stichting Beroepseer.

Raat, C., & Jansen, T. (2025). *Routewijzer rechtspositie rijksambtenaren: Plichten, verboden, rechten en bescherming*. A+O fonds Rijk & Stichting Beroepseer.

Raat, C., Vogel, H. P., & Zwaan, L. J. (2012). De overheidsjurist levert geld op: Juridische kwaliteitszorg als bezuinigingsinstrument. *HR Overheid*, 2012(2), 35–36.

Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). *What is quality of government? A theory of impartial government institutions*. Governance, 21(2), 165–190.

Royal Commission into the Robodebt Scheme. (2023). *Report of the Royal Commission into the Robodebt Scheme*. Commonwealth of Australia.

Scottish Government. (2023). *Right first time: A practical guide for public authorities in Scotland to decision-making and the law* (3rd ed.).

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2026). *Principes voor profilering: Een kritisch perspectief op de toepassing van datagedreven profilering door de overheid*.

Wever, M. (2020). *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures* [Proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen]. University of Groningen.

Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur. (2010). *Tien jaar (Vereniging) Juridische Kwaliteitszorg*. Sdu.

Bijlage: Formulier goed beslissen

Dossiernummer:

Invuldatum:

Wat is/zijn jouw vraag/vragen?

Dit worden de zogeheten rechtsvragen genoemd. Het gaat er dus niet om wat jij persoonlijk interessant of belangrijk vindt, maar wat volgens het recht relevant is voor het nemen van een goede beslissing. Voorbeeld: voor een omgevingsvergunning is niet van belang of jij iets wel of niet mooi vindt. Daar zijn regels en beleid voor ontwikkeld.

1. Wat is een mogelijk probleem?

Het kan zijn dat de aanvraag (het schriftelijk verzoek) van de burger jou meteen al het gevoel geeft dat het een lastige kwestie is. Het is belangrijk dat je dat precies beschrijft om te voorkomen dat je je objectiviteit verliest. Door dit te beschrijven, geef je het burgerperspectief weer, maar wel op een onpartijdige manier.

1.1 Rechtstoepassing lost het probleem van de burger niet op

Probleem burger	Uitleg

1.2 Rechtstoepassing lijkt mij onrechtvaardig

Argument	Uitleg

2. Feiten

2.1 Wat zijn de relevante feiten?

Dit worden de ‘rechtsfeiten’ genoemd. Die kunnen bestaan uit meetgegevens of bijvoorbeeld medische indicaties.

Feit	Uitleg

2.2 Wat zijn de relevante omstandigheden?

Omstandigheden zijn ook feitelijk van aard – het gaat dus niet om iemands gemoedstoestand. Zo kunnen iemands schulden van belang zijn voor iemands financiële situatie. Hiermee moet je soms rekening houden.

Omstandigheid	Uitleg

2.3 Wie is of zijn de belanghebbende(n)? Welke relevante belangen spelen er?

Belanghebbenden zijn volgens de Awb die mensen die een voldoende direct en onderscheidbaar belang hebben bij een bepaalde beslissing. Dat is in elk geval de aanvrager, maar soms hebben omwonenden ook een belang waarmee rekening gehouden moet worden.

Belanghebbende	Belang

2.4 Welke instanties (andere bestuursorganen, zorginstellingen, werkgevers, banken, enzovoort) zijn mogelijk ook betrokken?

Vaak zijn er meer instanties betrokken bij een bepaalde aanvrager, en dus ook bij de beslissing die je gaat nemen. Dat kan zijn als informant, maar ook als toezichthouder of belanghebbende.

Organisatie	Taak/bevoegdheid	Uitleg

2.5 Heb ik feiten genegeerd?

Ja / Nee

2.6 Zijn alle feiten helder?

Ja / Nee

2.7 Is er nadere feitenvergaring nodig?

Vaak merk je pas tijdens je onderzoek dat er nog meer documenten of betrokken instanties zijn. Zoek die in je eigen systeem, of vraag die zo snel mogelijk op. Het kan ook zijn dat er een instantie is die een soortgelijk besluit aan het voorbereiden is, of die daarvoor meer in aanmerking komt. Het is belangrijk dat je op de hoogte bent van je belangrijkste 'ketenpartners', zodat je mogelijk onnodige vertraging of dubbel werk kunt vermijden.

Ontbrekende informatie	Bron	Methode vergaring

2.8 Spreken de feiten elkaar tegen?

Feiten kunnen tegenstrijdig zijn of lijken. Informatie van de aanvrager blijkt bijvoorbeeld niet overeen te komen met die van een arts, zorginstelling of omgevingsdienst. Beschrijf deze, zodat je deze voor jezelf helder hebt.

Feit 1	Feit 2	Contradictie

3 Geldend recht 1

3.1 Welke wettelijke regel of regels gelden er?

Op de aanvraag van de burger zijn wetten van toepassing, zoals de Omgevingswet of de Participatiewet. Soms zijn er internationale verdragen, die ook rechtstreeks gelden en die van een hogere orde zijn. Ook kunnen er lokale verordeningen van toepassing zijn. Is er sprake van een gebonden bevoegdheid, dan moet je de wet toepassen.

Wet naam	Bepaling	Uitleg	Gebonden bevoegdheid?

3.2 Welke beleidsregels gelden er?

Beleidsregels zijn geen wetten, maar documenten waarin het bestuursorgaan schrijft hoe het met een wettelijke taak of bevoegdheid omgaat. Welstandsbeleid of boetebeleid zijn hiervan voorbeelden. Soms moet je ervan afwijken, als toepassing onrechtvaardig zou zijn.

Beleidsregel naam	Bepaling	Uitleg

3.3 Welke jurisprudentie geldt er?

Over de toepassing van het recht zijn er doorgaans veel uitspraken gedaan door rechters. Vooral de rechtspraak van hogere rechters (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, Centrale Raad van Beroep, College van Beroep voor het bedrijfsleven of Hoge Raad) wordt belangrijk gevonden. Internationale jurisprudentie gaat daar nog bovenuit, bijvoorbeeld die van het Hof van Justitie van de EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De rechter interpreteert vaak de rechtsregel, bijvoorbeeld aan de hand van de parlementaire stukken over de wet en het is belangrijk dat je die interpretatie volgt.

ECLInr. (uitspraaknummer)	Uitleg toepasselijkheid in casus

3.4 Welke instructies of handreikingen zijn er over deze rechtsvraag?

Veel organisaties werken met digitale werkinstructies of handreikingen. Deze zijn geen onderdeel van het geldende recht, maar bedoeld om je een beetje op weg te helpen. Er kan bijvoorbeeld in staan hoe jouw team een bepaalde verordening of beleidsregel concreet toepast. Let er wel op dat deze instructies geen fouten bevatten of verouderd zijn. Het blijft belangrijk om zelf de bronnen 3.1 t/m 3.3 te raadplegen.

Naam instructie	Uitleg

3.5 Passen de feiten bij het geldend recht 1?

- Is het geldend recht eenduidig?

Ja / Nee

- Is er sprake van ruimte in de regels?

Ja / Nee

- Is er mogelijk een hardheidsbepaling van toepassing?

Ja / Nee

- Blijven er rechtsvragen over?

Ja / Nee

➢ Bij ja op een van deze vragen, ga door naar 4. Geldend recht 2

4 Geldend recht 2

4.1 Biedt de wet verschillende beslismogelijkheden?

Er kan sprake zijn van een vrije bevoegdheid. Het bestuursorgaan ‘kan’ een bepaalde beslissing nemen, maar hoeft dat niet te doen. Soms kent de wet zelfs een expliciete bevoegdheid om van de hoofdregel af te wijken. Als er beleidsregels zijn, dan heeft het bestuursorgaan opgeschreven hoe het hiermee omgaat. Deze regel bindt de overheid, en hieraan moet je je houden, tenzij dit tot onrechtvaardigheid leidt.

Alternatief	Voordeel	Nadeel

4.2 Welke rechtsbeginselen zijn er mogelijk aan de orde?

Rechtsbeginselen vullen de wet nader in en zijn bedoeld om een rechtvaardige en voorspelbare beslissing te nemen. Zelden mag je op grond hiervan de wet opzij zetten; daarvoor zijn ze in principe niet bedoeld. Beginselen lijken ook soms in verschillende richting te wijzen, zoals het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Beginsel	Uitleg toepasbaarheid

4.3 Is het bestuursorgaan bevoegd om binnen de wet af te wijken?

Veel wetten geven een hoofdregel en een mogelijkheid om hiervan af te wijken. Dat laatste moet je goed kunnen uitleggen, vooral aan de hand van beginselen en de feiten.

Ja / Nee

4.4 Wat is of zijn hiervoor de objectieve en onpartijdige juridische argumenten?

Regel	Argument	Van toepassing?
Hardheidsbepaling		Ja/Nee
Ontheffing		Ja/Nee
Inherente afwijking beleid		Ja/Nee

4.5 Wat is volgens de wetgever (memorie van toelichting en overige Kamerstukken) de bedoeling van het betreffende wetsartikel?

Vaak is de wet zelf niet helemaal duidelijk over wat je in een concrete situatie moet beslissen. Daarom kijkt de rechter ook vaak naar wat de wetgever had bedoeld, en dat kun je zelf ook doen. Helaas is de wetgever hierin niet altijd even helder en consistent. Op grond van de 'bedoeling' kun je de regels van de wet zelf niet opzij zetten; deze kleurt de wet hooguit in, net als rechtsbeginselen. Rechtsbeginselen zijn een betrouwbaarder manier om de wet op een rechtvaardige manier toe te passen dan de eventuele bedoeling.

Bedoeling	Duidelijk	Niet duidelijk/onbekend

4.6 Strookt de bedoeling van de wetgever met verdrags- of Unierecht?

Ja / Nee-onduidelijk

4.7 Strookt de bedoeling van de wet met rechtsbeginselen?

Ja / Nee-onduidelijk

➢ Bij ja op een van deze vragen, ga door naar 5. Geldend recht 3.

5 Geldend recht 3

5.1 Is er sprake van een wet anders dan een wet in formele zin (avv)? Bijvoorbeeld een verordening of algemene maatregel van bestuur?

5.2 Is het avv strijdig met de (Grond)wet of een verdrag?

Ja / Nee

- Bij ja op deze vraag, laat je het avv buiten toepassing en pas je de (Grond)wet of het verdrag toe.

5.3 Is het avv strijdig met een materieel rechtsbeginsel?

Ja / Nee

- Bij ja op een of meer van deze vragen, ga door naar 6. Evenredigheidstoets.

5.4 Is er sprake van een wet in formele zin (een wet die ook 'wet' wordt genoemd, zoals de Participatiewet of Vreemdelingenwet)?

Ja / Nee

5.5 Is de wet strijdig met Unierecht of een ieder bindende verdragsbepaling?

Ja / Nee

- Bij ja op een van deze vragen, ga door naar 6. Evenredigheidstoets.

6 Evenredigheidstoets

De evenredigheidstoets uit de Algemene wet bestuursrecht zorgt ervoor dat de gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn ten opzichte van de doelen die met dat besluit worden nagestreefd. De toets bestaat uit drie vragen:

- Is het besluit geschikt om het beoogde doel te bereiken?

- Is het besluit noodzakelijk, of had het doel ook met een minder ingrijpende maatregel bereikt kunnen worden?
- Is de beslissing in het concrete geval evenwichtig, of wegen de nadelen te zwaar ten opzichte van de voordelen?

Betreft het besluit een wet in formele zin of een andere avv met gebonden bevoegdheid?

Ja, dan is alleen afwijking mogelijk bij:

- bijzondere omstandigheden die de wetgever niet heeft voorzien; en
- die leiden tot gevolgen die niet stroken met wat de wetgever kan hebben bedoeld en voorzien.

7 Einde formulier

Kan ik nu een gemotiveerde, rechtmatige en rechtsstatelijke beslissing opstellen?

Ja / Nee

➢ Bij nee, loop het formulier nogmaals door. En/of neem contact op met…

Bijlage - Over Stichting Beroepseer

Stichting Beroepseer is een kennisinstituut met expertise op het gebied van publieke professionaliteit, ambtelijk vakmanschap en (overheids)gezag. Door haar werkzaamheden komt zij op voor het maatschappelijke belang van deze thema's. Stichting Beroepseer fungeert daarnaast als brede netwerkbeweging van uitvoerende professionals, leiders, managers, bestuurders, wetenschappers en andere geïnteresseerden. De stichting wil publieke professionals en leidinggevenden op de werkvloer concrete en praktische hulp bieden om in hun eigen werksituatie professionaliteit te versterken.

Door de jaren heen heeft Stichting Beroepseer verschillende publicaties uitgebracht over publieke professionals en publieke ambtsdragers. De boeken en papers over professionaliteit worden altijd ontwikkeld in samenwerking met de beroepspraktijk en de wetenschap.[9]

Naast het uitbrengen van boeken en papers verricht Stichting Beroepseer empirisch onderzoek naar de werkpraktijk van publieke professionals, door middel van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Stichting Beroepseer heeft ruime ervaring met het organiseren van adviestrajecten, onderwijsmodules, groepscoaching, congressen, bijeenkomsten, lezingen en workshops voor en over publieke professionals. De stichting richt zich daarbij op het versterken van professionaliteit en gezagsvol professioneel optreden.

Kijk voor meer informatie over de activiteiten en het aanbod van Stichting Beroepseer op:

www.beroepseer.nl en www.academieav.nl

STICHTING Beroepseer
Werken met moed en vertrouwen

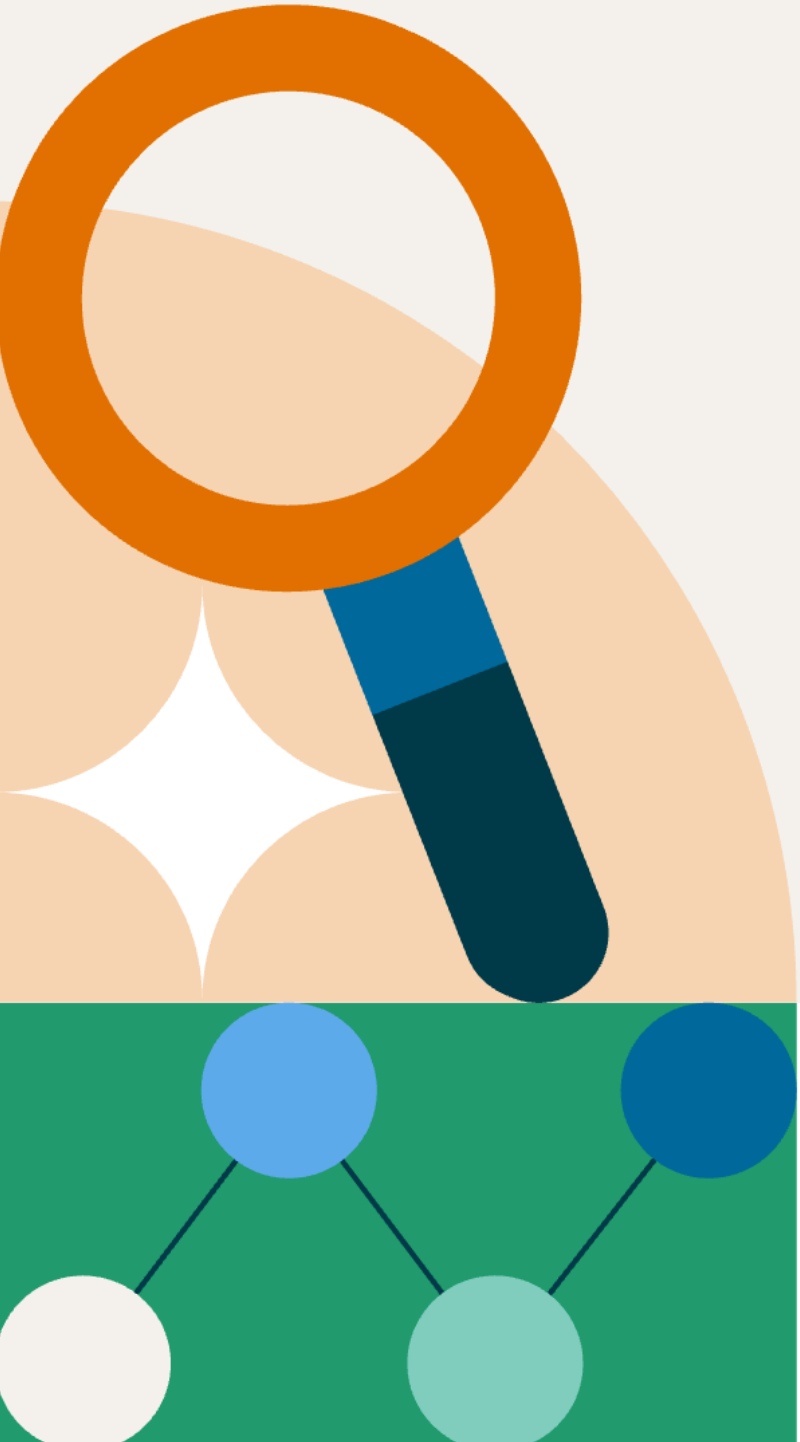
[9] Zie voor de boekenreeks van Stichting Beroepseer: https://beroepseer.nl/boekenreeks/

Colofon

In één keer goed - Juridische kwaliteitszorg voor de uitvoering

Oktober 2026

Uitgevoerd door: Thijs Jansen en Caroline Raat, Stichting Beroepseer
In opdracht van: Staat van de Uitvoering



Staat van de Uitvoering