Samenvatting onderzoek

In één keer goed – Juridische kwaliteitszorg voor de uitvoering

Thijs Jansen en Caroline Raat
Stichting Beroepseer, september 2026
In opdracht van Staat van de Uitvoering

Korte samenvatting van het onderzoek

Veel problemen in de uitvoering worden pas zichtbaar wanneer burgers bezwaar maken, naar de rechter stappen of wanneer een uitvoeringspraktijk maatschappelijk ter discussie komt te staan. Dit paper draait dit perspectief om. De centrale vraag is:

Hoe organiseer je een overheid die burgers vanaf het eerste besluit zoveel mogelijk recht doet?

Uitgangspunt is dat de democratische rechtsstaat niet alleen gestalte krijgt in wetgeving, bezwaar, beroep en rechterlijke controle, maar juist ook in de dagelijkse primaire besluitvorming: bij aanvragen, beschikkingen, digitale loketten, terugvorderingen, vergunningen, handhaving en andere concrete contacten tussen burger en overheid.

Onder de noemer **'in één keer goed'** onderzoeken de auteurs hoe juridische kwaliteitszorg zo kan worden ingericht dat rechtsstatelijke kwaliteit al aanwezig is bij het ontwerpen van wetgeving en beleid, werkprocessen, opleiding, professionele ondersteuning en digitale systemen.

Het betreft geen empirisch onderzoek, maar een **juridische en sociaalwetenschappelijke literatuurstudie**. Daarin worden:

- Nederlandse bestuursrechtelijke grondslagen en de traditie van juridische kwaliteitszorg verkend;
- en verbonden met internationale ervaringen met *Right First Time* onderzocht, in het bijzonder uit het Verenigd Koninkrijk en Schotland;
- ook worden lessen getrokken uit de Australische Robodebt-affaire over geautomatiseerde besluitvorming;
- de betekenis onderzocht van rechtsstatelijkheid als organisatiedeugd en van ambtelijk vakmanschap;
- de positie van de eerste lijn en digitale systemen geanalyseerd;
- op basis daarvan acht aanbevelingen voor juridische kwaliteitszorg geformuleerd.

Belangrijkste uitkomsten/conclusies

De centrale conclusie is dat **juridische kwaliteitszorg een kernplicht van de democratische rechtsstaat is en geen interne juridische nevenfunctie**.

De belangrijkste bevindingen zijn:

1. **Primaire besluitvorming is een cruciaal rechtsstatelijk moment.**
   Burgers ontmoeten de overheid en haar macht meestal niet bij de rechter, maar bij het eerste besluit. Rechtsstatelijke kwaliteit moet daarom zoveel mogelijk aan de voorkant worden georganiseerd.

2. **Bezwaar en beroep mogen geen structureel reparatiesysteem voor vermijdbare fouten worden.**
   Wanneer de overheid pas na bezwaar juridisch goed naar een zaak kijkt, wordt een te groot deel van de verantwoordelijkheid voor herstel bij de burger gelegd.

3. **'In één keer goed' betekent niet dat medewerkers nooit fouten mogen maken.**
   Het is een organisatorische opdracht om de voorwaarden te scheppen waaronder primaire besluiten vanaf het begin zoveel mogelijk rechtmatig tot stand komen.

4. **Menselijke maat is onderworpen aan het recht.**
   Rechtsstatelijk maatwerk moet juist zijn ingebed in wetgeving, rechtsbeginselen, goede beleidsregels, professionele oordeelsvorming en verantwoording. Anders ontstaat het risico van willekeur en ongelijke behandeling.

5. **Juridische kwaliteit is een organisatievraagstuk.**
   Goede besluiten zijn niet zozeer afhankelijk van individuele medewerkers. Ook wetgeving, beleid, management, opleiding, juridische ondersteuning, werkprocessen, standaardteksten en ICT bepalen de kwaliteit van primaire besluitvorming.

6. **De eerste lijn is niet het 'laagste' maar het eerste niveau van de rechtsstaat.**
   Daar komen wetgeving, beleid, ICT, organisatie en professioneel vakmanschap samen. Problemen die in de eerste lijn zichtbaar worden, zijn daarom lang niet altijd daar ontstaan.

7. **Uitvoeringsmedewerkers hebben bestuursrechtelijke basiskennis en goede ondersteuning nodig.**
   Werkinstructies en digitale systemen kunnen juridische kennis niet vervangen. Medewerkers moeten zelf de nodige kennis hebben en kunnen herkennen wanneer een zaak aanvullende juridische expertise vereist.

8. **Digitale systemen zijn mede bepalend voor juridische uitkomsten.**
   Beslisbomen, formulieren, algoritmen, standaardteksten en zaaksystemen kunnen juridische kwaliteit ondersteunen, maar ook fouten op grote schaal reproduceren. Juridische eisen moeten daarom vanaf het ontwerp worden ingebouwd.

9. **Leren van fouten moet structureel worden georganiseerd.**
   Niet het aantal gegronde bezwaren en beroepen is relevant, maar vooral de vraag waarom een primair besluit fout was en welke aanpassing van beleid, opleiding, werkinstructies of systemen nodig is.

10. **Professionele tegenspraak is onderdeel van juridische kwaliteitszorg.**
    Medewerkers moeten veilig kunnen aangeven dat een beslissing, instructie, beleidsregel, systeem of werkwijze onrechtmatig is.

De overkoepelende gedachte is dat een overheid moet streven naar elke beslissing in een keer goed te nemen. Dit ideaal betekent dat zij vooraf in juridische kwaliteit moet investeren, haar eigen besluiten onderzoeken en systematisch van fouten te leren.

Aanbevelingen en tips

Het paper doet acht samenhangende aanbevelingen:

1. Erken juridische kwaliteit als kernplicht
Bestuurders en leidinggevenden moeten juridische kwaliteit niet behandelen als risicomanagement of als verantwoordelijkheid van de juridische afdeling, maar als core business van iedere overheidsorganisatie.

2. Toets wetgeving en beleid op uitvoerbaarheid
Politiek, departementen en beleidsmakers moeten bij nieuwe wet- en regelgeving niet alleen kijken naar technische en organisatorische uitvoerbaarheid, maar ook naar de vraag of de regeling in de praktijk rechtmatige besluitvorming mogelijk maakt.

3. Veranker bestuursrechtelijke basiskennis en juridische ondersteuning in de eerste lijn
Uitvoeringsorganisaties moeten passende juridische kennis opnemen in functieprofielen, inwerkprogramma's en permanente educatie. Medewerkers moeten gemakkelijk specialistische juridische ondersteuning kunnen inschakelen.

4. Betrek juristen vroeg bij processen, ICT en AI
Juridische eisen moeten vanaf het ontwerp worden verwerkt in werkprocessen, digitale systemen en geautomatiseerde besluitvorming. Juristen, uitvoeringsprofessionals, beleidsmakers en ICT-specialisten moeten daarbij gezamenlijk optrekken.

5. Leer systematisch van uitvoering, bezwaar en beroep
Organisaties moeten niet alleen individuele zaken herstellen, maar oorzaken analyseren en de lessen terugbrengen naar de primaire besluitvorming. Daarvoor moet een duidelijke organisatorische verantwoordelijkheid bestaan.

6. Onderzoek periodiek de inhoudelijke juridische kwaliteit
Gebruik audits, steekproeven en dossieronderzoek om na te gaan of burgers daadwerkelijk krijgen waar zij recht op hebben. Laat dit waar nodig onafhankelijk onderzoeken.

7. Bevorder professionele tegenspraak
Tegenspraak moet worden gezien als onderdeel van professioneel vakmanschap en daarmee van juridische kwaliteit.

8. Maak van 'in één keer goed' geen managementslogan
Het concept heeft alleen betekenis wanneer de rechtsstatelijke inhoud centraal blijft staan. Het vraagt niet om een tijdelijk programma of afvinklijst, maar om structurele investering in mensen, kennis, processen, digitale systemen, leren en bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Kernboodschap

- Voor **politiek en wetgever** betekent dit: maak regels die rechtmatig en uitvoerbaar zijn en neem verantwoordelijkheid voor de gevolgen in de uitvoering.
- Voor bestuur en **beleid** betekent het: organiseer juridische kwaliteitszorg vanaf het ontwerp van beleid en processen en stuur niet uitsluitend op productie, snelheid en kosten.
- Voor **uitvoeringsorganisaties** betekent het: investeer in juridische basiskennis, goede ondersteuning en digitale systemen.
- Voor **uitvoeringsprofessionals** betekent het: recht doen aan burgers door het recht goed toe te passen, tijdig expertise in te schakelen en problemen in beleid, regels of systemen te signaleren.