

pro facta



rijksuniversiteit
 groningen

Een afwegingskader voor procedeedrag door overheden
 in het bestuursrecht?

Kennistafels behoorlijk procedeedrag

Groningen, 13 december 2024

www.pro-facto.nl

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs	Mr. Ernst van Bergen, mr. Stef Roest, prof. mr. dr. Bert Marseille & prof. dr. Heinrich Winter
Opdrachtgever	WODC
Datum	13 december 2024
Status	Definitief

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs, en de Rijksuniversiteit Groningen.

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2024 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting	5
Inleiding	5
Handvatten voor burgergerichte behandeling van bezwaar	6
Richtlijnen voor burgergericht procederen in (hoger) beroep	7
Afwegingskader voor het instellen van hoger beroep	8
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 Aanleiding	10
1.3 Leeswijzer	10
2 Vraagstelling en aanpak	11
2.1 Doel- en vraagstelling	11
2.1.1 Doelstelling	11
2.1.2 Hoofd- en deelvragen	11
2.2 Toegepaste methoden	12
2.2.1 Oriënterende gesprekken	12
2.2.2 Document- en literatuurstudie	13
2.2.3 Voorbereidende notitie	13
2.2.4 Fysieke kennistafels	13
2.2.5 Digitale kennistafel met (hoger) beroepsjuristen	14
3 Context: de verhouding overheid-burger	16
3.1 Inleiding	16
3.2 De verhouding overheid burger	16
3.2.1 De responsieve overheid	16
3.2.2 Menselijke maat en maatwerk	17
3.2.3 Procedurele rechtvaardigheid	18
3.3 Van abstract naar concreet: de overheid zoekt contact	18
3.3.1 Voorkomen van geschillen	19
3.3.2 Procedures: <i>Good Practices</i>	20
3.3.3 Een stap verder: de <i>access to justice</i> -benadering van procedures	20
3.4 En de burger?	21
4 Context: de responsieve overheid in praktijk	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Initiatieven voor een responsievere overheid	22

4.2.1	Overheidsbrede initiatieven	23
4.3	Behoorlijk procedeergedrag door overheden in de praktijk	24
4.3.1	Bezwaarfase	24
4.3.2	Procedeergedrag in (hoger) beroep	26
4.3.3	Instellen van hoger beroep	26
4.4	Knelpunten uit de praktijk	27
4.5	Stimuleren van behoorlijk procedeergedrag	28
5	Behoorlijk procedeergedrag: de behoefte	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Wat is behoorlijk procedeergedrag?	29
5.2.1	Behoorlijk procedeergedrag in bezwaar	30
5.2.2	Behoorlijk procedeergedrag in (hoger) beroep	30
5.2.3	Instellen van hoger beroep	31
5.3	Welke behoefte bestaat aan instrumenten om behoorlijk procedeergedrag te stimuleren?	32
5.3.1	Handvatten voor organisatieverandering in bezwaar	32
5.3.2	Richtlijnen voor behoorlijk procedeergedrag in (hoger) beroep	33
5.3.3	Afwegingskader voor instellen hoger beroep	33
5.3.4	Andere maatregelen	34
6	Behoorlijk procedeergedrag: inhoud en vorm	35
6.1	Inleiding	35
6.2	Handvatten voor de organisatieverandering	35
6.2.1	Inhoud	35
6.2.2	Vorm	37
6.3	Richtlijn procedeergedrag in (hoger) beroep	38
6.3.1	Inhoud	38
6.3.2	Vorm	40
6.4	Afwegingskader instellen hoger beroep	40
6.4.1	Inhoud	41
6.4.2	Vorm	43
7	Behoorlijk procedeergedrag: implementatie	44
7.1	Inleiding	44
7.2	Aanbevelingen voor handvatten voor organisatieverandering	44
7.3	Aanbevelingen voor de implementatie van richtlijnen voor procedeergedrag in (hoger) beroep	45
7.4	Aanbevelingen voor afwegingskader voor het instellen van hoger beroep	46
8	Slotbeschouwing	47

Bijlage 1:	Richtlijnen behoorlijk procedeedrag in (hoger) beroep	49
Bijlage 2:	Bestudeerde literatuur	51
Bijlage 3:	Lijst deelnemers kennistafels	54
Bijlage 4:	Afwegingskader hoger beroep gemeente Amsterdam	56

Samenvatting

Inleiding

Procedures in het bestuursrecht zijn voor burgers regelmatig een teleurstellende ervaring. Niet alleen de uitkomst van een procedure, maar ook de wijze waarop de procedure wordt gevoerd is van invloed op het vertrouwen tussen burger en overheid. Afnemend vertrouwen kan op termijn een risico vormen voor de democratische rechtsstaat. Dit blijkt onder meer uit het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag.¹ Daarom verdient de manier waarop overheid procedures voert aandacht. Door de focus te leggen op het oplossen van het probleem van de burger, in plaats van een strikt juridische benadering, voelt de burger zich beter gehoord en begrepen en kunnen onnodige procedures worden voorkomen. Dat wordt ook wel burgergericht procederen genoemd.

Het deelprogramma Burgergerichte Overheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) richt zich op het verbeteren van de relatie tussen overheid en burgers binnen het bestuursrecht en het versterken van wederzijds vertrouwen. Dat doet het deelprogramma Burgergerichte Overheid door uitvoeringsorganisaties en overheden te ondersteunen op het gebied van burgergericht procederen. Uit de rapporten van het deelprogramma Burgergerichte Overheid volgt dat er signalen zijn van een behoefte aan een instrument, zoals een afwegingskader, dat (proces)vertegenwoordigers van de overheid helpt bij hun interactie met burgers.

Pro Facto en de Rijksuniversiteit Groningen hebben in opdracht van het WODC een viertal kennistafels georganiseerd om inzicht te krijgen in de behoefte aan een instrument om onnodig proceduregedrag te voorkomen en behoorlijk proceduregedrag te stimuleren. De deelnemers aan deze kennistafels waren professionals die betrokken zijn bij bestuurlijke procedures in bezwaar en beroep en experts op het gebied van bestuursrecht, organisatieverandering en het gedrag van ambtenaren. Omdat de professionals die deelnamen aan de kennistafels slechts een fractie vormen van alle personen die zich bezig houden met bezwaarbehandeling en procesvertegenwoordiging in beroep en hoger beroep, geven deze kennistafels mogelijk geen representatief beeld van het (gewenste) proceduregedrag van overheden. Wel bieden de resultaten van dit onderzoek een goed indicatief beeld van de behoeften aan instrumenten binnen de huidige praktijk.

¹ *Kamerstukken II*, 2020/21, 35510, nr. 2.

Tijdens de kennistafels is de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Wat is de behoefte bij (proces)vertegenwoordigers van de overheid in het bestuursrecht (bezwaar en beroep) aan een afwegingskader ter voorkoming van onnodige procedures én ter borging van behoorlijk procedeedrag door de overheid? Wat is de gewenste inhoud en vorm van een dergelijk afwegingskader en wat zijn de aanbevelingen voor de implementatie?

Uit de kennistafel blijkt dat behoefte bestaat uit de volgende instrumenten:

- handvatten voor het vormgeven van een ontwikkelingstraject naar een meer burgergerichte behandeling van bezwaar;
- richtlijnen voor burgergericht procederen in (hoger) beroep;
- een afwegingskader voor het instellen van hoger beroep.

Handvatten voor burgergerichte behandeling van bezwaar

De deelnemers aan de kennistafel zijn het eens over welk gedrag in de bezwaarfase als ‘behoorlijk procedeedrag’ moet worden beschouwd. Van de bezwaarbehandelaar wordt verwacht dat hij of zij een open gesprek voert met de burger, waarin de burger zijn situatie en belangen kan toelichten en de bezwaarbehandelaar de beslissing kan uitleggen. Hierdoor krijgt de bezwaarbehandelaar een volledig beeld van de zaak en is hij in staat om mogelijke alternatieve oplossingen die meer recht doen aan de situatie van de burger af te wegen tegen het bestreden besluit. Ook kan deze werkwijze bijdrage aan het gevoel van burgers procedureel rechtvaardig te zijn behandeld. Deze werkwijze – die in feite neerkomt op de informele aanpak die veel overheden al (proberen) toe (te) passen – wordt door de deelnemers van de kennistafel onderschreven.

Dat bezwaarbehandelaars het hierboven beschreven gedrag niet altijd vertonen, is volgens de deelnemers aan de kennistafels vooral te verklaren doordat dit gedrag onvoldoende wordt gefaciliteerd en gestimuleerd door de organisatie waarbinnen procesvertegenwoordigers werken. Daarom bestaat er volgens de deelnemers aan de kennistafels vooral behoefte aan een instrument dat overheden handvatten biedt om een verandering in te zetten naar een meer burgergerichte organisatie. Deze handvatten zouden zich met name moeten richten op bestuur en management.

Voor het succesvol introduceren en bestendigen van een burgergerichte werkwijze zijn volgens deelnemers de politieke en bestuurlijke visie over behoorlijk procedeedrag en de inrichting van het werkproces van belang. Door te expliciteren wat de organisatie onder behoorlijk procedeedrag verstaat, wordt het management aangemoedigd om medewerkers te stimuleren en de ruimte te geven om een burgergerichte werkwijze toe te passen. Het hebben van een politieke of bestuurlijke visie voorkomt daarbij ook dat bij vertrek van individuele medewerkers initiatieven voor burgergericht procederen weer wegzakken.

Het werkproces binnen de organisatie dient volgens de deelnemers zo te zijn ingericht dat een burgergerichte werkwijze kan worden toegepast. Dit houdt volgens deelnemers onder andere in dat medewerkers leren van elkaars zaken (bijvoorbeeld door wekelijks casuïstiek te bespreken), dat bezwaarzaken door ten minste twee personen worden behandeld (het ‘vier ogen-principe’) en dat signalen die in de bezwaarfase worden opgevangen terecht komen bij de

beleidsmakers en de uitvoeringsorganisatie. Volgens deelnemers zijn bezwaarbehandelaars hierdoor beter in staat een burgergerichte werkwijze toe te passen, omdat zij leren van de ervaringen van collega's, de kans op willekeur bij het leveren van maatwerk kleiner wordt en de organisatie leert van fouten in het verleden. De deelnemers wijzen erop dat ook de manier waarop verantwoording wordt afgelegd van belang is. Binnen organisaties moet meer aandacht bestaan voor de wijze waarop bepaalde proceshandelingen worden uitgevoerd, in plaats van voor de frequentie waarmee deze worden uitgevoerd. Ter illustratie: het is niet van belang hoeveel telefoontjes er worden gepleegd tijdens de informele voorfase in bezwaar, maar wel wat een overheid allemaal heeft ondernomen om die telefoongesprekken een zo groot mogelijke kwaliteit te geven.

Op rijksniveau kunnen verschillende handvatten worden geboden voor organisaties die meer burgergericht willen procederen. Hierbij kan in de eerste plaats gedacht worden aan het centraal beschikbaar stellen van informatie over best practices en het implementeren van deze best practices binnen organisatie. Daarnaast kunnen kennissessies een manier zijn om organisatieveranderingen te stimuleren. Deze informatieproducten en kennissessies zouden met name gericht moeten zijn op het management van de organisatie. Het is namelijk het management dat bepalend is bij het ontwikkelen, inrichten en vaststellen van visies, beleid en werkprocessen.

Richtlijnen voor burgergericht procederen in (hoger) beroep

Deelnemers geven aan dat het niet volledig duidelijk is wat in (hoger) beroep onder behoorlijk proceduregedrag moet worden verstaan. In tegenstelling tot de bezwaarfase is er weinig onderzoek verricht naar best practices in (hoger) beroep. Deelnemers geven aan dat zij aan de hand van specifieke zaakskenmerken bepalen wat de meest optimale proceshouding is. Wel bestaat er bij de deelnemers consensus over een set aan gedragsnormen die altijd zouden moeten worden nageleefd door overheden en procesvertegenwoordigers in (hoger) beroep. Kort gezegd gaat het om de volgende normen: een warme overdracht tussen bezwaarbehandelaar en procesvertegenwoordiger in beroep, het tijdig verzamelen en indienen van processtukken, het opstellen van een gemotiveerd verweerschrift en hoger beroepschrift, het verkrijgen van mandaat, het verschijnen ter zitting, een professionele houding tijdens de zitting en het geven van een mondelinge uitleg aan belanghebbende(n) bij het instellen van hoger beroep.

Zoals gezegd is naar het proceduregedrag van overheden in (hoger) beroep nog weinig onderzoek gedaan. Het verdient daarom aanbeveling om bij verschillende bestuursorganen nader onderzoek te doen naar de best practices op het gebied van behoorlijk proceduregedrag in hoger beroep. Aanbevolen wordt om bij dit onderzoek ook de rechtspraak te betrekken. Tijdens de kennistafels is benoemd dat de rechtspraak een rol heeft bij het stimuleren van behoorlijk proceduregedrag in (hoger) beroep. Rechters kunnen partijen aansporen om met elkaar in overleg te gaan, al dan niet met een mediator. Ook benoemde een rechter tijdens een van de kennistafels dat het vanuit zijn optiek wenselijk is dat het contact tussen partijen via hem verloopt. Op basis van dit onderzoek kunnen de richtlijnen voor behoorlijk proceduregedrag nader worden vormgegeven.

Naast bovengenoemde uitgangspunten voor behoorlijk proceduregedrag, hangt het gewenste proceduregedrag in (hoger) beroep volgens deelnemers sterk af van de betreffende zaak. Ook is opgemerkt dat het draagvlak voor de richtlijnen groter is als de mensen die deze moeten

toepassen ook betrokken zijn geweest bij het opstellen daarvan. Daarom wordt aanbevolen te werken met een conceptrichtlijn die binnen bestuursorganen nader kan worden uitgewerkt, bij voorkeur met betrokkenheid van de procesvertegenwoordigers. De conceptrichtlijn kan worden opgesteld op rijksniveau, bijvoorbeeld door het ministerie van JenV. Hierbij kunnen de genoemde behoorlijkheidsnormen als uitgangspunt worden genomen.

Vervolgens is het zaak om bekendheid te creëren van de conceptrichtlijnen onder procesvertegenwoordigers en management. Een randvoorwaarde is dat deze richtlijnen eenvoudig te raadplegen zijn, bijvoorbeeld via een daarvoor bestemde website. Deze richtlijnen kunnen ook actief worden gedeeld met uitvoeringsorganisaties en met decentrale overheden. Bij dit laatste is betrokkenheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen aan te bevelen.

Afwegingskader voor het instellen van hoger beroep

Tijdens de kennistafels is benoemd dat het instellen van hoger beroep door het bestuursorgaan een grote impact op burgers kan hebben. Deze impact bestaat eruit dat een burger langer in onzekerheid wordt gehouden over de uitkomst van de zaak en tijd, geld en energie in de zaak moet steken. Bestuursorganen zouden bij de beslissing om hoger beroep in te stellen rekening moeten houden met deze impact. Een afwegingskader voor het instellen van hoger beroep kan eraan bijdragen dat bestuursorganen dat ook daadwerkelijk doen.

Een afwegingskader zou volgens de deelnemers uit twee onderdelen moeten bestaan. Ten eerste dient het afwegingskader instructies over de belangenafweging te bevatten. In het kader moeten in ieder geval de relevante belangen van het bestuursorgaan, de burger en eventuele andere belanghebbenden worden geëxpliciteerd, worden aangegeven welke belangen wel of niet als zwaarwegend worden beschouwd en worden bepaald dat de beschikbare alternatieven worden onderzocht. Ten tweede dient een afwegingskader voorschriften te geven over de procedure voor de beslissing om hoger beroep in te stellen. Deze procedure kan bijvoorbeeld inhouden dat het voorstel in hoger beroep te gaan eerst ter advisering wordt voorgelegd aan een senior juridisch adviseur of juridisch controller en met zijn of haar advies ter besluitvorming wordt voorgelegd aan het bestuursorgaan.

Volgens de deelnemers aan de kennistafel is een beleidsregel de meest geschikte vorm voor het afwegingskader. Een beleidsregel schept een bindend kader voor het bestuursorgaan en leidt tot bewustwording bij de betrokken ambtenaren. Daarnaast wordt ook naar de burger toe uitgedragen dat het bestuursorgaan terughoudend wil zijn met het instellen van hoger beroep.

Een logische wijze van implementatie is om een model-beleidsregel op te stellen die vervolgens door de verschillende gemeenten en uitvoeringsorganisaties kan worden vastgesteld. De in het rapport genoemde belangen en procedurele waarborgen kunnen als bouwstenen dienen voor een te ontwikkelen model-afwegingskader voor het instellen van hoger beroep. Bij het nader uitwerken of aanvullen van deze bouwstenen in een model-beleidsregel die ook door decentrale overheden kan worden gehanteerd, is betrokkenheid van de VNG, IPO en de Unie van Waterschappen aan te bevelen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Procedures in het bestuursrecht zijn voor burgers regelmatig een teleurstellende ervaring. Niet alleen de uitkomst van een procedure, maar ook de wijze waarop de procedure wordt gevoerd is van invloed op het vertrouwen tussen burger en overheid. Afnemend vertrouwen kan op termijn een risico vormen voor de democratische rechtsstaat. Dit blijkt onder meer uit het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.² Eén van de kernpunten van dat rapport betreft de verhouding tussen overheid en burger, in het bijzonder in bestuursrechtelijke procedures. Dat procederende burgers tegenover een halsstarrige overheid kwamen te staan en bij de rechter bot vingen, analyseren we tegenwoordig in termen van de leefwereld van de burger tegenover de systeemwereld van de overheid.³ De burger – die soms een beperkt ‘doenvermogen’ heeft⁴ – staat tegenover een overheid die koste wat het kost haar gelijk wil halen, waarbij een verwijzing naar precedentwerking dikwijls als rechtvaardiging wordt gebruikt om niet naar de beste beslissing in het voorliggende geval te zoeken. Er gaat bij veel overheden gelukkig ook veel goed, maar het onderliggende vraagstuk wordt zo wel duidelijk en dat betreft de verhouding tussen burgers en overheden in bestuursrechtelijke procedures.

Het deelprogramma Burgergerichte Overheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) richt zich op het verbeteren van de relatie tussen overheid en burgers binnen het bestuursrecht en het versterken van wederzijds vertrouwen. Het programma is erop gericht onnodige procedures en escalatie bij uitvoeringsorganisaties en gemeenten te voorkomen en, als een procedure onvermijdelijk is, deze zo burgergericht mogelijk te voeren. Onnodige procedures zijn procedures die door een andere aanpak van de overheid voorkomen hadden kunnen worden, met mogelijk een betere uitkomst voor de burger. Dit kan bijvoorbeeld door de focus te leggen op het oplossen van het probleem van de burger in plaats van op een strikt juridische benadering. Dat wordt ook wel burgergericht procederen genoemd. Bij burgergerichte procedures staat de burger centraal en niet de procedure zelf. Hierbij zijn procedures gericht op het zo snel mogelijk oplossen van het probleem van de burger, het gezien, gehoord

² *Kamerstukken II*, 2020/21, 35510, nr. 2.

³ Staatscommissie Rechtstaat 2024, p. 68.

⁴ WRR 2017.

en begrepen voelen van de burger en het behoud of herstel van vertrouwen tussen de burger en overheid.

1.2 Aanleiding

Uit de rapporten van het deelprogramma Burgergerichte Overheid volgt dat er signalen zijn van een behoefte aan een instrument, zoals een afwegingskader, dat (proces)vertegenwoordigers van de overheid helpt bij hun dagelijkse (procedurele) interacties met burgers.⁵ De toenmalige/voormalige minister voor Rechtsbescherming heeft aangekondigd de mogelijkheden voor een dergelijk afwegingskader te onderzoeken.⁶ Pro Facto en de Rijksuniversiteit Groningen hebben in opdracht van het WODC een viertal kennistafels georganiseerd om inzicht te krijgen in de behoefte aan een instrument om onnodig proceduregedrag te voorkomen en behoorlijk proceduregedrag te stimuleren. Hierbij is speciale aandacht voor de vraag of een afwegingskader daadwerkelijk bijdraagt aan het verbeteren van de verhouding tussen overheid en burger in bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedures en zo ja, welke vorm dit kader zou moeten hebben en op welke wijze dit kader geïmplementeerd kan worden. Professionals betrokken bij bezwaar en beroep en experts op het gebied van bestuursrecht, organisatieverandering en het gedrag van ambtenaren hebben deelgenomen aan deze kennistafels.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zetten we de onderzoeksvragen en de opzet en uitvoering van de kennistafels uiteen. Hoofdstuk 3 en 4 gebaseerd op de literatuur- en documentenstudie. Hoofdstuk 3 gaat in op de verhouding overheid-burger; hoofdstuk 4 bevat een uiteenzetting van meerdere bestaande initiatieven die behoorlijk proceduregedrag stimuleren.⁷ Deze hoofdstukken kunnen worden gezien als context. De lezer die bekend is met de (rechts)wetenschappelijke discussie over de verhouding overheid-burger en bekend is met de initiatieven om behoorlijk proceduregedrag te stimuleren, kan deze hoofdstukken overslaan.

Hoofdstukken 5, 6 en 7 worden op basis van bevindingen uit de kennistafels de onderzoeksvragen beantwoord. Hoofdstuk 5 beantwoordt de vraag welke behoefte bestaat aan instrumenten om onnodige procedures te voorkomen en behoorlijk proceduregedrag te stimuleren. Op basis van de kennistafels constateren we dat behoefte bestaat aan de volgende instrumenten:

- handvatten voor het vormgeven van een ontwikkelingstraject naar een meer burgergerichte behandeling van bezwaar;
- richtlijnen voor burgergericht procederen in (hoger) beroep;
- een afwegingskader voor het instellen van hoger beroep.

In hoofdstuk 6 gaan we in op de inhoud en de vorm van deze instrumenten; in hoofdstuk 7 formuleren we de aanbevelingen voor de implementatie daarvan. We sluiten af met een slotbeschouwing in hoofdstuk 8.

⁵ Zie Ministerie van justitie en veiligheid 2022 en Ministerie van justitie en veiligheid 2023.

⁶ Brief van de minister voor Rechtsbescherming inzake voortgang stelselherziening rechtsbijstand, 20 december 2023.

⁷ Deze hoofdstukken zijn een aangepaste versie van de voorbereidende notitie die voorafgaand aan de fysieke kennistafels met de deelnemers is gedeeld.

2 Vraagstelling en aanpak

2.1 Doel- en vraagstelling

2.1.1 Doelstelling

Dit verkennend onderzoek beoogt inzicht te geven in de behoefte aan een instrument voor het voorkomen van onnodig proceduregedrag en het stimuleren van behoorlijk proceduregedrag door overheden. Hierbij is speciale aandacht voor de vraag of een afwegingskader daadwerkelijk bijdraagt aan het verbeteren van de verhouding tussen overheid en burger in bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedures en zo ja, welke vorm dit kader zou moeten hebben en op welke wijze dit kader geïmplementeerd kan worden.

Het verkennend onderzoek is uitgevoerd tegen de achtergrond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en gedachten over de responsieve rechtsstaat, maar heeft niet primair als doel aan (verdere) theorievorming bij te dragen. Wel is dit onderzoek erop gericht om vanuit de bestaande kennis en inzichten de volgende stap te zetten in de verkenning van de behoefte aan een instrument om onnodig proceduregedrag te voorkomen en behoorlijk proceduregedrag te stimuleren.

2.1.2 Hoofd- en deelvragen

De verkenning richt zich op de beantwoording van de volgende hoofdvraag:

Wat is de behoefte bij (proces)vertegenwoordigers van de overheid in het bestuursrecht (bezwaar en beroep) aan een afwegingskader ter voorkoming van onnodige procedures én ter borging van behoorlijk proceduregedrag door de overheid? Wat is de gewenste inhoud en vorm van een dergelijk afwegingskader en wat zijn de aanbevelingen voor de implementatie?

In de vraagstelling ligt de nadruk op de behoefte bij (proces)vertegenwoordigers van de overheid. Dat neemt niet weg dat voor een antwoord op de vraag hoe onnodige procedures kunnen worden voorkomen en welke waarborgen te vinden zijn voor behoorlijk proceduregedrag, ook de behoefte bij anderen dan vertegenwoordigers van de overheid relevant is.

De hoofdvragen zijn voor de uitvoering van het onderzoek verder uitgesplitst in deelvragen. De deelvragen betreffen drie verschillende thema's.

Behoeftte aan een afwegingskader

1. Wat wordt verstaan onder behoorlijk procederen door de overheid in het bestuursrecht?
2. In hoeverre is een afwegingskader behulpzaam bij het bevorderen van behoorlijk proceduregedrag door de overheid, zowel voor de bezwaar- als de (hoger) beroepsfase?

Vorm en inhoud van een afwegingskader

3. Waar zou een dergelijk afwegingskader aan moeten voldoen om zo doeltreffend mogelijk te zijn?

Implementatie van een afwegingskader

4. Welke aanbevelingen voor de implementatie kunnen worden gedaan?

2.2 Toegepaste methoden

Ter beantwoording van deze vraag is geen systematisch empirisch onderzoek uitgevoerd, maar zijn vier kennistafels georganiseerd. Professionals betrokken bij bezwaar en beroep, zowel vanuit overheids- als burgerperspectief hebben deelgenomen aan de kennistafels. Daarnaast namen verschillende experts op het gebied van bestuursrecht, organisatieverandering en het gedrag van ambtenaren deel aan de kennistafels.

Het voordeel van deze methode is dat door praktijkexperts uit te nodigen in een relatief kort tijdsbestek veel informatie kan worden opgehaald. De keerzijde van deze methode is dat de betrokken professionals slechts een fractie vormen van alle personen die zich bezighouden met bezwaarbehandeling en procesvertegenwoordiging in beroep en hoger beroep. Met de kennistafels is dan ook niet beoogd een representatief beeld op te halen van de behoefte aan een afwegingskader bij alle (proces)vertegenwoordigers in het bestuursrecht; het doel van de kennistafels was om bij wijze van verkenning de behoefte in kaart te brengen en mogelijke oplossingen voor het voorkomen van onnodige procedures en het stimuleren van behoorlijk proceduregedrag in het bestuursrecht te bedenken.

Ter voorbereiding van de kennistafels hebben we oriënterende gesprekken gevoerd en documenten en literatuur bestudeerd. De bevindingen van de document- en literatuurstudie hebben we gerapporteerd in een voorbereidende notitie, die is gedeeld met de deelnemers van de fysieke kennistafels. Om de inhoud van de instrumenten die zien op de fase van (hoger) beroep te concretiseren, is een aanvullende digitale kennistafel georganiseerd met (hoger) beroepsjuristen van de gemeente Amsterdam.

In het vervolg van deze paragraaf lichten wij kort de verschillende onderzoeksmethoden toe.

2.2.1 Oriënterende gesprekken

Ter voorbereiding van de kennistafels hebben we drie oriënterende gesprekken gevoerd. We hebben gesproken met twee medewerkers van het deelprogramma 'Burgergerichte overheid' van het ministerie van JenV, een academisch expert op het gebied van conflicten tussen overheid en burger en een bestuursrechtelijk expert die nauw betrokken was bij het project Prettig Contact Met de Overheid (PCMO).

De gesprekken waren erop gericht een compleet beeld te verkrijgen van alle relevante ontwikkelingen, actoren, literatuur en documenten. Ook zijn de gesprekken gebruikt voor het samenstellen van een lijst van mogelijke deelnemers aan de kennistafels.

2.2.2 Document- en literatuurstudie

Wij hebben een analyse uitgevoerd van documenten en literatuur over de verhouding tussen overheid en burger. De lijst van bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 2.

2.2.3 Voorbereidende notitie

Wij hebben over de bevindingen uit de document- en literatuurstudie gerapporteerd in een voorbereidende notitie. In de notitie zijn de bevindingen per deelthema uiteengezet. De voorbereidende notitie diende als basis voor de discussie tijdens de fysieke kennistafels en is ter voorbereiding op deze kennistafels gedeeld met de deelnemers. Voorafgaand aan de verzending is de voorbereidende notitie besproken met de opdrachtgever. Deze voorbereidende notitie is – in aangepaste vorm – opgenomen in hoofdstuk 3 en 4 van dit rapport.

2.2.4 Fysieke kennistafels

In drie fysieke kennistafels hebben wij met deelnemers gesproken over de verschillende deelthema's. Hierbij zijn de deelthema's dakpansgewijs besproken, waarbij de onderwerpen van de kennistafels deels overlappen. Bij kennistafels 2 en 3 is voortgebouwd op de uitkomsten van de voorgaande kennistafel(s) door de kennistafel te starten met een samenvatting van de bevindingen van de eerdere kennistafel(s).

Deelnemers zijn op basis van hun betrokkenheid bij de betreffende deelthema's uitgenodigd. De voorgenomen samenstelling per kennistafel is vooraf aan de opdrachtgever voorgelegd. We streefden naar zeven tot tien deelnemers per kennistafel. De lijst met de uiteindelijke deelnemers per kennistafel is opgenomen in bijlage 3. Aan de deelnemers is voorafgaand aan de kennistafels medegedeeld dat de informatie die tijdens de kennistafels is verzameld, op geaggregeerde en geanonimiseerde wijze zou worden verwerkt.

Kennistafel 1

Onderwerp

Tijdens de eerste kennistafel lag de focus op het inventariseren van de behoefte aan een afwegingskader. Er is met deelnemers gesproken over de afwegingen die overheden momenteel maken in bezwaar- en beroepsprocedures. Hierbij stonden vragen centraal zoals: bestaat 'burgergericht procederen' en hoe wordt daaraan inhoud gegeven? Ook zijn ervaringen met 'burgergericht procederen' en de inzet van de informele aanpak uitgewisseld. Aan deelnemers is de vraag voorgelegd in hoeverre een systematisch afwegingskader van meerwaarde kan zijn.

Verder is tijdens de eerste kennistafel gesproken over de inhoud van een afwegingskader. Aan deelnemers is gevraagd na te denken over de onderdelen waaruit een afwegingskader zou kunnen bestaan, welke randvoorwaarden moeten worden opgenomen, waar accenten op moeten worden gelegd en welke vorm een afwegingskader zou moeten hebben.

Opzet

Deze kennistafel bestond uit twee delen. Het eerste deel richtte zich op de gevoelde behoefte. Aan de hand van stellingen gingen de deelnemers in gesprek over wat burgergericht procederen is, de ervaringen daarmee in de praktijk, de knelpunten die daarbij bestaan en de behoefte

aan een afwegingskader. In het tweede deel van deze kennistafel is deelnemers gevraagd na te denken over de inhoud en vorm van een afwegingskader: welke onderwerpen (bezwaar, (hoger) beroep of ook het einde van de primaire besluitvorming) zou dit kader moeten behandelen? De ideeën van de deelnemers zijn vervolgens plenair besproken en in gezamenlijkheid is nagedacht over de reikwijdte die een afwegingskader zou moeten hebben.

Kennistafel 2

Onderwerp

De tweede kennistafel richtte zich op de concrete invulling van het afwegingskader. Tijdens de kennistafel is de gewenste inhoud verder uitgediept, waarbij de bevindingen uit kennistafel 1 als uitgangspunt werden genomen. Ook is er tijdens de kennistafel gesproken over de (juridische) vorm en het karakter van een afwegingskader en de gevolgen die deze keuzes hebben voor de verdere implementatie van het afwegingskader binnen organisaties.

Opzet

De tweede kennistafel werd afgetrapt met een presentatie door de onderzoekers over de bevindingen van kennistafel 1. Deelnemers konden aan de hand van stellingen op deze bevindingen reageren. Daarna volgden drie gespreksrondes over de inhoudelijke invulling van het afwegingskader. Drie deelnemers gaven aan het begin van de gespreksronde een presentatie over de mogelijke vorm, inhoud en implementatie van een afwegingskader. Hierbij werden voorbeelden aangedragen uit de eigen praktijk. Vervolgens werd hier in gezamenlijkheid op gereflecteerd.

Kennistafel 3

Onderwerp

De laatste kennistafel stond in het teken van de implementatie van het afwegingskader. Hoe kunnen de bevindingen van de kennistafels praktisch worden toegepast in beleidsontwikkeling en dagelijkse praktijk? Uitgangspunt hierbij was de tijdens de eerdere kennistafels uitgekristalliseerde gekozen vorm en inhoud. De onderzoekers hielden daarover aan het begin van de kennistafel een presentatie. Tijdens de kennistafel bleek dat er behoefte bestond aan verdere gedachtewisseling over de bevindingen uit kennistafels 1 en 2 en concretisering daarvan. Vervolgens is gesproken over mogelijke vervolgstappen die nodig zijn om te komen tot een succesvolle implementatie van het afwegingskader. Vragen die hierbij centraal stonden, waren welke partijen moeten worden betrokken bij het nader uitwerken van het afwegingskader, op welke wijze het afwegingskader geïmplementeerd zou kunnen worden en welke randvoorwaarden hierbij van belang zouden zijn.

Opzet

Ook deze kennistafel startte met een presentatie van de onderzoekers over de onderzoeksbevindingen. Aan de hand van stellingen is hierover plenair gediscussieerd. Vervolgens gaven twee deelnemers met ervaring op het gebied van het implementeren van werkwijzen binnen organisaties een presentatie. Plenair werd gereflecteerd en nagedacht over de vervolgstappen die nodig zijn om het afwegingskader op een effectieve manier te implementeren.

2.2.5 Digitale kennistafel met (hoger) beroepsjuristen

Omdat na afronding van de kennistafel behoefte bestond aan nadere concretisering van de vorm en inhoud van de instrumenten die zien op de fase van (hoger) beroep, is een aanvullende digitale kennistafel georganiseerd met (hoger) beroepsjuristen van de gemeente

Amsterdam. Gekozen is voor gemeente Amsterdam, omdat de wijze waarop geprocedeerd wordt en de keuze of het instellen van hoger beroep wenselijk is in afgelopen periode onderwerp van gesprek is geweest binnen deze gemeente. Daarnaast betreft het een organisatie met relatief veel (hoger) beroepsjuristen en was het mogelijk om op korte termijn een afspraak in te plannen waarbij meerdere (hoger) beroepsjuristen van verschillende afdelingen aanwezig waren. Voorafgaand aan deze bijeenkomst is met de deelnemers een korte notitie gedeeld over de bevindingen over de (hoger) beroepsfase. Tijdens de kennistafel is gezamenlijk gereflecteerd op de bevindingen.

3 Context: de verhouding overheid-burger

3.1 Inleiding

Van de overheid wordt tegenwoordig verwacht dat zij responsief is, de menselijke maat hanteert, waar nodig maatwerk levert en er naar streeft dat burgers de opstelling van de overheid in procedures als procedureel rechtvaardig ervaren. In paragraaf 3.2 gaan we kort in op de inhoud van deze begrippen. We beschrijven eerst wat ze inhouden en daarna wat het ideaal van een responsieve overheid betekent voor de houding van de overheid ten opzichte van haar burgers en voor de normen waaraan zij zich in haar handelen gebonden acht. In paragraaf 3.3 bespreken we wat dit betekent voor de vormgeving van procedures van besluitvorming en geschilbeslechting. Tot slot bespreken we in paragraaf 3.4 de rol van de burger bij procedures.

In dit verband bespreken we bestuursrechtelijke publicaties over de verhouding overheid-burger. De lezer die bekend is met de (rechts)wetenschappelijke discussie op dit gebied kan dit hoofdstuk overslaan.

3.2 De verhouding overheid burger

3.2.1 De responsieve overheid

Als in bestuursrechtelijke publicaties wordt gesproken over de responsieve overheid,⁸ wordt veelal gerefereerd aan het begrip 'responsive law', dat in de jaren zeventig van de vorige eeuw is gemunt door de rechtssociologen Philippe Nonet en Philip Selznick.⁹ Nonet en Selznick maken een onderscheid tussen repressief, autonoom en responsief recht. Ze gebruiken deze begrippen om rechtssystemen te analyseren. In zijn weergave van de ideeën van Nonet en Selznick omschrijft Allewijn het repressieve recht als instrument van de politieke elite.¹⁰ Het dient om het gezag van de machthebbers te bekrachtigen. Het verzet dat dit oproept, mondt uit in het autonome recht. De 'Rule of Law' als middel om machtsmisbruik tegen te gaan, staat

⁸ Scheltema, NTB 2015/37, Scheltema, NTB 2015/37, Damen 2019 p. 113-122, N. Doornbos 2019 p. 567-578, van den Berge, 2020, Scheltema, AA 2021, afl. 9, p. 809-820.

⁹ Nonet & Selznick 2001.

¹⁰ Allewijn, NTB 2016/29, p.222.

daarbij centraal. Het verzet tegen de scherpe kanten van het autonome recht leidt tot de opkomst van responsief recht.

Responsief recht probeert door middel van drie uitgangspunten het recht anders vorm te geven dan het autonome recht.¹¹ Allereerst is er het reflexieve aspect: burgers moeten een stem in het recht hebben. Er moet aandacht zijn voor hun wensen, behoeften en ideeën. Dit heeft met democratie te maken, maar ook met het op kleine schaal luisteren naar waar mensen om vragen. Het tweede uitgangspunt is de verbinding tussen recht en maatschappelijke doelen of waarden: het recht is niet een systeem op zichzelf, maar is verbonden met belangrijke maatschappelijke waarden, zoals *social justice*. Als laatste is er het probleemoplossend vermogen van het recht: het recht moet open staan voor de actuele problemen die zich in de samenleving voordoen. Het enkele toepassen van regels en procedures is niet voldoende voor het verwerven van gezag. Nodig is dat tot oplossingen wordt gekomen die als rechtvaardig kunnen worden aanvaard.¹²

Kort en goed houdt responsiviteit in het kader van het bestuursrecht in dat de overheid bij de toepassing van rechtsregels aandacht heeft voor de behoeften van burgers, dat rechtstoepassing bijdraagt aan het oplossen van problemen van burgers en dat het handelen van de overheid door burgers als rechtvaardig kan worden aanvaard.¹³

3.2.2 Menselijke maat en maatwerk

Een aansprekende omschrijving van het begrip ‘menselijke maat’ is te vinden in een column van Marcel Levi over de menselijke maat in de gezondheidszorg.¹⁴ Hij schrijft dat mensen graag *als mens* en niet als nummer behandeld willen worden, en dat je niet verloren wilt raken in onoverzichtelijke organisaties en processen. Levi geeft hiervan verschillende voorbeelden, van ziekenhuispersoneel dat patiënten ongevraagd de weg wijst, tot balie medewerkers die niet alleen informatie verstrekken maar ook checken of die goed is begrepen en artsen die aan de rand van het bed gaan zitten zodat oogcontact met de patiënt mogelijk is, in plaats van dat ze, staand voor het bed, op de patiënt neerkijken.

Michiel Scheltema heeft het in wezen over hetzelfde als hij de ‘responsieve rechtsstaat’ tegenover de ‘bureaucratische rechtsstaat’ plaatst: de burger is er niet voor de overheid, maar de overheid voor de burger.¹⁵ De overheid moet zich – in zijn contact met de burger – in de burger verplaatsen en zich de vraag stellen: wat heeft die nodig, waar is die mee geholpen? Het denken van Scheltema over ‘responsiviteit’ vindt zijn oorsprong in een bijdrage die hij in 1989 leverde aan de bundel ‘De rechtsstaat herdacht’ en waarin hij het beginsel van de diene overheid formuleerde.¹⁶

Een korte maar krachtige omschrijving van het begrip menselijke maat biedt de UWV-strategie 2021-2025, waarin is te lezen: ‘de mens en zijn situatie staan centraal’ en voorts dat ‘klanten zich gezien, gehoord en geholpen moeten voelen’.¹⁷

¹¹ Ontleend aan een voordracht van Sanne Taekema uit 2018. Zie voor het verslag van de studiemiddag waarop zij die hield en waarop de weergave van haar beschrijving van responsief recht is ontleend: Kromhout & Marseille, NTB 2018/60, p.374-381.

¹² Allewijn, NTB 2016/29, p.222.

¹³ Marseille, Wever & Winter 2023.

¹⁴ www.medischcontact.nl/ opinie/blogs-columns/column/menselijke-maat.

¹⁵ Scheltema, NTB 2015/37.

¹⁶ Scheltema 1989.

¹⁷ UWV 2021.

Als je de menselijke maat centraal stelt bij de uitvoering van je taak als overheidsorganisatie, dan heeft dat zowel consequenties voor de wijze van dienstverlening als voor de inhoud van de besluiten die je neemt. Voor wat betreft de dienstverlening gaat het er onder meer om dat je als overheid bereikbaar bent, dat je doet wat je belooft, dat je checkt of wat je hebt verteld begrepen is en dat je rekening houdt met het doenvermogen van degene met wie je te maken hebt.

Voor wat betreft de besluitvorming betekent ‘de mens centraal’ dat je in de besluiten die je neemt recht doet aan de belangen van de persoon die het betreft. Op dit punt kan worden onderscheiden tussen ‘standaardsituaties’ en ‘complexe of afwijkende’ situaties. Als sprake is van standaardsituaties, dan volstaat het bij het nemen van besluiten om de normale regels toe te passen. Maar bij complexe of afwijkende situaties is er meer nodig. Dan vergt de menselijke maat dat je ‘maatwerk’ levert. Dat wil zeggen dat je bij de wijze waarop je tot een beslissing komt of een oplossing vindt voor de betreffende persoon, rekening houdt met de bijzonder kenmerken van dit individuele geval.

3.2.3 Procedurele rechtvaardigheid¹⁸

Een laatste begrip waar we iets over zeggen is procedurele rechtvaardigheid. Het gaat daarbij om de subjectieve rechtvaardigheidsbeleving van gebruikers van procedures. Uit sociaalpsychologisch onderzoek blijkt dat de tevredenheid van procesdeelnemers over de uitkomst van een procedure wordt beïnvloed door de mate waarin zij die procedure als rechtvaardig hebben ervaren. Van belang daarbij is de ervaren controle over het besluitvormingsproces en de uitkomst. Er zijn twee vormen van controle: *decision control* (invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst) en *process control* (invloed kunnen uitoefenen op het proces dat tot een uitkomst leidt). Burgers hebben in een geschilbeslechtsprocedure als regel geen *decision control*, maar kunnen wel *process control* hebben. Procedures hebben behalve een instrumentele functie (het bereiken van een gewenste uitkomst) ook een niet-instrumentele functie (het legitimeren van de bereikte uitkomst).

De niet-instrumentele functie van de procedure, het legitimeren van de uitkomst, wordt beter vervuld naarmate de deelnemers deze in sterkere mate als procedureel rechtvaardig ervaren. De procedurele rechtvaardigheid wordt met name bepaald door de vraag of procesdeelnemers het idee hebben dat ze met respect zijn behandeld, dat ze zijn voorzien van alle voor de procedure van belang zijnde informatie, dat er oprecht naar hen is geluisterd en dat de functionaris die de procedure leidde, onbevagen en deskundig was.

3.3 Van abstract naar concreet: de overheid zoekt contact

Wat betekenen de idealen van responsiviteit, de menselijke maat en procedurele rechtvaardigheid voor wijze waarop de overheid burgers tegemoet treedt, voor hoe zij de procedures van besluitvorming en geschilbeslechting vormgeeft en voor de normen waardoor zij zich laat leiden bij de beslissingen die zij neemt? Heel algemeen en beknopt geformuleerd moet de houding van de overheid respectvol zijn, dienen procedures zorgvuldig te zijn en besluiten die de overheid neemt rechtvaardig.¹⁹ Bij dit alles is het sleutelwoord: contact.²⁰

¹⁸ Wever 2020, p. 127-129.

¹⁹ De Winter e.a. 2021.

²⁰ Marseille e.a. 2023 & Marseille e.a., Gst. 2023/96, p. 476-485.

Bij *responsiviteit* geldt: aandacht voor de wensen, behoeften en ideeën van burgers en het openstaan voor de actuele problemen is alleen mogelijk in contact met burgers. Voor *de menselijke maat* geldt: die kan slechts worden verwezenlijkt door het contact met de burger te zoeken; elk van de voorbeelden uit de hiervoor genoemde column van Levi getuigt daarvan. En voor *procedurele rechtvaardigheid* geldt: die kunnen burgers alleen ervaren in het contact met de overheid, doordat ze merken dat de overheid hen met respect behandelt, adequaat informeert en naar hen luistert.

Wat is er uit de literatuur bekend over hoe de overheid ervoor kan zorgen dat burgers respectvol tegemoet worden getreden, dat procedures zorgvuldig worden gevoerd en dat besluiten rechtvaardig zijn – en welke rol speelt contact daarbij? We noemen, zonder enige pretentie van volledigheid, een aantal inzichten uit onderzoek en ervaringen in de praktijk die een illustratie vormen van het belang van contact voor het realiseren van het ideaal van de responsieve overheid.

3.3.1 Voorkomen van geschillen

In een onderzoek in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand naar besluitvorming en geschilbeslechting door gemeenten in het sociaal domein spraken Marseille e.a. in 16 gemeenten met ruim 120 professionals van binnen en buiten de gemeente.²¹ Zij zagen bij gemeenten zowel een betrokken als een afstandelijke opstelling naar de burger.

Wat kenmerkt een afstandelijke opstelling van gemeenten? Voorbeelden die het onderzoek noemt: een uitkering kan uitsluitend digitaal worden aangevraagd, persoonlijk contact is afwezig, er is geen of weinig hulp bij het verzamelen van de documenten die de gemeente nodig zegt te hebben om een bijstandsaanvraag te beoordelen, geen vaste contactpersoon voor iemand met een uitkering (of, als die er wel is, iemand die je met zo veel anderen deelt, dat de kans dat hij of zij op de hoogte is van jouw situatie miniem is), contact dat vooral is gericht op controle of je je aan de regels houdt in plaats van hulp bij het vinden van werk, besluiten met nauwelijks een motivering, ook als ze een grote impact hebben. Bij een terugvordering wordt dan volstaan met de mededeling: 'U heeft de regels overtreden. Daarom vorderen wij € 1000 van u terug.' Welke regels zijn overtreden en waar het bedrag van € 1000 vandaan komt, wordt niet vermeld.

Er zijn ook gemeenten die zich betrokken opstellen tegenover de burger en inzetten op contact. Een voorbeeld biedt een gemeente waar burgers weliswaar via internet volop informatie kunnen vinden over het verkrijgen van bijstand, maar waar je alleen op het gemeentehuis zelf een aanvraag om een uitkering kunt doen. De bijstandsconsulent met wie je daar spreekt is jouw begeleider bij het indienen van de aanvraag en – bij toekenning van een uitkering – ook gedurende de periode dat je de uitkering ontvangt. De uitkeringsontvanger en de consulent kennen elkaar en hebben met enige regelmaat contact. Voordat de gemeente een negatief besluit neemt, wordt contact opgenomen om uitleg te geven over het hoe en waarom van het besluit en wordt de betrokken burger gewezen op de mogelijkheid bezwaar te maken. Wie bezwaar maakt, wordt binnen een paar dagen gebeld om te horen wat de reden is van het bezwaar en met de vraag wat hij met zijn bezwaar wil bereiken en tevens om uitleg te geven over de inhoud van het besluit en de gang van zaken tijdens de bezwaarprocedure.

Een betrokken in plaats van een afstandelijke opstelling van de overheid kan ervoor zorgen dat minder snel conflicten ontstaan en dat als conflicten ontstaan, de kans groter is dat ze

²¹ Marseille e.a., Gst. 2023/96.

worden opgelost. Illustratief is de bevinding dat in sommige gemeenten een kwart van de bezwaren in bijstandszaken is gericht tegen besluiten om aanvragen buiten behandeling te laten of af te wijzen omdat de aanvrager onvoldoende gegevens heeft aangeleverd. Als die stukken er wel zijn, is het efficiënter om in te zetten op hulp bij de eerste aanvraag dan om een aanvrager zonder hulp te laten ploeteren en de uitkering pas na een tweede of derde poging toe te kennen. Dat voorkomt (in ieder geval) extra procedures en mogelijk ook frustratie en verlies aan vertrouwen in de overheid. Bovendien krijgt de inwoner die inkomensondersteuning nodig heeft, die ook zo snel mogelijk en niet pas na verloop van tijd.

3.3.2 Procedures: *Good Practices*

Het onderzoek van Marseille e.a. voor de Raad voor Rechtsbijstand leverde een aantal *Good Practices* op voor het voorkomen en beslechten van geschillen.²² Voor het primaire besluitvormingsproces geldt dat het belangrijk is om proactief en persoonsgericht te werk te gaan, zodat geschillen voorkomen worden en escalatie wordt vermeden. In de bezwaarfase wordt idealiter dezelfde benadering gevolgd: een snelle en persoonsgerichte aanpak. Direct na ontvangst van het bezwaarschrift neemt de gemeente contact op met de indiener of diens rechtshulpverlener. Tijdens dit contact legt de medewerker het besluit uit, onderzoekt wat er speelt en bespreekt de voorkeur van de indiener voor de behandeling van het bezwaar. Vervolgens wordt het bezwaar op een manier behandeld die zoveel mogelijk informeel en op maat is.²³

De Awb biedt burgers – tot op heden – niet een recht op een informele afdoening van zijn bezwaar, noch richtlijnen over wat het doel ervan moet zijn. In de praktijk blijkt dat overheden bij het toepassen van de informele aanpak sterk uiteenlopende werkwijzen hanteren.²⁴ Het maakt dus nogal uit welk bestuursorgaan en soms zelfs welke ambtenaar een burger treft.

Die bevinding wordt bevestigd in onderzoek dat Wever deed naar relatie tussen de inrichting van de bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit ervan, op basis van een webenquête onder 194 professionele rechtshulpverleners. Wever vond nauwelijks verschillen tussen op verschillende manieren ingerichte procedures en de ervaren kwaliteit. Tussen ‘interne’ (de hoorzitting of het (informele) gesprek naar aanleiding van het bezwaar gebeurt door een of meer ambtenaren) en ‘externe’ (het horen gebeurt door een onafhankelijke adviescommissie) vond hij in het geheel geen significante verschillen. Wat wel verschil maakte, was de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze van de hoorder. Daaronder wordt verstaan dat meer dan alleen de juridische punten uit het bezwaarschrift worden besproken, dat wordt geprobeerd te achterhalen waar het geschil echt over gaat en dat oplossingsgericht wordt gewerkt. Voor elk van deze drie pijlers van de oplossingsgerichte werkwijze is een positief verband gevonden met de ervaren kwaliteit van de bezwaarbehandeling. Wever concludeert dan ook dat de ervaren kwaliteit van de bezwaarbehandeling veel sterker samenhangt met die opstelling van de persoon die de hoorzitting of het (informele) gesprek leidt dan met de wijze waarop de procedure is vormgegeven.²⁵

3.3.3 Een stap verder: de *access to justice*-benadering van procedures

Voor de verdere gedachtenvorming over het vormgeven van besluitvormings- en geschilbeslechtsprocedures kan de *access to justice*-benadering inspiratie bieden.²⁶ In die benadering zijn vier kenmerken van de procedure essentieel: een goede toegang tot de procedure,

²² Marseille e.a. 2023.

²³ Zie daarover nader par. 3.3.1.

²⁴ Wever, NJB 2016/2289.

²⁵ Wever 'Kwaliteit van bestuursrechtelijke procedures' 2020, p. 214.

²⁶ Tomlinson 2019.

een effectieve hoorzitting, een uitkomst in overeenstemming met het recht en een uitkomst die daadwerkelijk een oplossing biedt voor het probleem waar de rechtzoekende mee zit.

Een hulpmiddel bij het eerste element van *access to justice*, de toegang tot de procedure, kan een digitale tool zijn. Vragen en problemen die in de bezwaarprocedure aan de orde komen, zijn soms beter elders op hun plek. Door de proactieve inzet van de informele aanpak en met gebruikmaking van een digitale tools kan een burger een betere beslissing nemen over het al dan niet instellen van bezwaar. Dit is geen instrument dat in het kader van dit project over een 'afwegingskader' aan de orde is, maar het is vaak wel de eerste stap in het contact overheid/burger.

Beslist de burger om bezwaar te maken, dan kan een doordachte invulling van de hoorzitting er aan bijdragen dat de procedure een uitkomst heeft die in overeenstemming is met het recht en die een oplossing biedt voor het probleem waar de rechtzoekende mee zit. Het belang van het contact met de bezwaarmaker op de hoorzitting is om diens aandacht en energie te sturen naar die elementen van de heroverweging waar de bezwaarmaker bij uitstek een kennisvoorsprong op het bestuursorgaan heeft, zoals hoe het precies zit met de feiten, en welk probleem aan het bezwaar ten grondslag ligt. Dat vergroot de kans dat de uitkomst van de procedure als rechtvaardig wordt ervaren én een oplossing biedt voor het probleem dat aanleiding was voor het bezwaar.

3.4 En de burger?

De in paragraaf 3.3 genoemde voorbeelden zien allemaal op situaties waar de overheid verantwoordelijkheid neemt voor het voorkomen en herstellen van een verstoorde relatie tussen haar en de burger. Gelet op de verhouding tussen de overheid en de burger heeft de overheid inderdaad een bijzondere verantwoordelijkheid. Maar wanneer je een juridische procedure gaat zien als een middel om een conflict op te lossen, is het ook te zien als een spel voor twee, waarin ook de burger stappen kan zetten.²⁷

Allewijn vraagt aandacht voor de verstoorde verhouding tussen overheid en burger, waar sprake is van wantrouwen, en wijst erop dat in de in de Awb gereguleerde procedures het gedrag van de overheid ter discussie staat. De burger en zijn gedragingen blijven daarin buiten schot. Het systeem wordt aangeduid als rechtsbescherming tegen de overheid. Hierdoor valt de overheid vaak terug op rigide regels en verdedigt zichzelf tegen beschuldigingen van burgers, wat leidt tot escalatie en vastgeroeste conflicten. Hij pleit voor een meer gebalanceerde aanpak waarbij zowel de overheid als de burger stappen ondernemen om tot een oplossing te komen.

Deze meer vanuit mediation ingestoken benadering laat zien dat de burger ook een belangrijke, zo niet een net zo belangrijke rol speelt bij het oplossen van het (juridisch) conflict als de overheid. Dit vereist dat de overheid minder defensief reageert, maar ook dat de burger begrip toont voor de beperkingen van de overheid, terwijl beide partijen hun eigen gedrag in de hand houden. De-escalatie wordt volgens Allewijn niet zo zeer bereikt met aandacht voor de inhoud van de kwestie, maar eerder met aandacht voor de sociaal-emotionele kanten daarvan aan beide kanten. Zo kan er weer vertrouwen ontstaan tussen burger en overheid.²⁸

²⁷ Allewijn, Tijdschrift Conflicthantering 2013, nr. 3, p. 13-16.

²⁸ Allewijn, Tijdschrift Conflicthantering 2015, nr. 2, p. 14-18.

4 Context: de responsieve overheid in praktijk

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat van overheden wordt verwacht dat zij responsief zijn en wat dat inhoudt. In dit hoofdstuk gaan we in op de initiatieven ter bevordering van een responsievere of meer burgergerichte houding door overheden, in het bijzonder wat het procedeergedrag van deze overheden betreft. Daarna constateren we dat overheden zich responsiever opstellen dan voorheen, maar dat er nog voldoende ruimte is voor verdere verbetering. Tot slot bespreken we mogelijke knelpunten die in de weg staan aan een burgergerichte benadering en gaan we in op de vraag hoe een afwegingskader kan bijdragen aan het wegnemen van deze knelpunten.

In dit hoofdstuk bespreken we de initiatieven ter bevordering van een responsief of meer burgergericht procedeergedrag en de stand van zaken rond het procedeergedrag van overheden in praktijk. De lezer die bekend is met deze initiatieven kan dit hoofdstuk overslaan.

4.2 Initiatieven voor een responsievere overheid

De laatste jaren is ingezet op verbetering van de relatie tussen overheid en burger. Dat gebeurt via programma's als Passend Contact met de Overheid en via de Wet versterking waarborgfunctie Awb. Dit gebeurt ook door initiatieven van gemeenten en uitvoeringsorganisatie om meer burgergericht te werken, in het bijzonder in procedures met burgers. Voorbeelden van dit laatste zijn de stap van het UWV van een 'defensieve' naar een 'burgergerichte' heroverweging in bezwaar, de door de gemeente Amsterdam opgestelde criteria voor het instellen van hoger beroep en de Beleidsregel afwegingskader instellen hoger beroep van de gemeenten De Wolden en Hoogeveen²⁹. Dit alles is erop gericht dat de overheid zich responsiever opstelt, door meer oog te hebben voor de behoeftes van de burger, in het bijzonder in procedures tussen overheid en burgers.

²⁹ De gemeenten De Wolden en Hoogeveen werken ambtelijk samen in de Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen. Beide gemeenten duiden we in het vervolg aan als De Wolden/Hoogeveen.

4.2.1 Overheidsbrede initiatieven

Sinds 2009 zette het programma Passend Contact met de Overheid (PCMO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich in voor een oplossingsgerichte aanpak bij conflicten tussen overheid en burger. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van de informele aanpak. Deze werkwijze wordt – op uiteenlopende manieren – door veel overheden toegepast. Uit onderzoek van Wever blijkt dat burgers niet per se meer kwaliteit ervaren bij bezwaarprocedures waarbij een informele aanpak wordt gevolgd. Tussen interne en externe procedures waren geen significante verschillen te zien. Bij procedures (intern of extern) waarin de hoorder/gespreksleider een oplossingsgerichte werkwijze koos, lag de ervaren kwaliteit wel hoger.³⁰

Het wetvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb doet een aantal voorstellen voor aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met als doel de menselijk maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de overheid meer responsief te maken.³¹ Een van de voorgestelde aanpassingen is de verankering van de oplossingsgerichte manier van bezwaarbehandeling (oftewel de informele aanpak die binnen het programma PCMO is ontwikkeld) in de Awb. Hiervoor wordt het nieuwe artikel 7:1b Awb opgenomen, dat het bestuursorgaan verplicht om met de indiener van het bezwaarschrift en eventuele andere belanghebbenden te overleggen over de mogelijkheden voor afdoening van het bezwaar. Andere aanpassingen die moeten leiden tot laagdrempeliger geschilbeslechting betreffen de verplichting van bestuursorganen om in elk besluit contactgegevens te vermelden en de mogelijkheid voor burgers om voorafgaand aan het indienen van bezwaar al de achterliggende stukken bij een besluit te krijgen.³²

Het deelprogramma Burgergerichte overheid heeft als doel om het vertrouwen tussen burger en overheid te vergroten door het aantal onnodige procedures tussen burger en overheid te verminderen. Het streven is om meer problemen van burgers op te lossen zonder dat daar een juridische procedure voor nodig is, in juridische procedures een meer burgergerichte aanpak te kiezen en om bestuursorganen te ondersteunen bij hun ambitie om meer burgergericht te werken. Om dit te bereiken worden uitvoeringsorganisaties en gemeenten ondersteund bij de ontwikkeling naar meer burgergerichte uitvoering van hun taken en bevoegdheden. De focus ligt hierbij op het procedeedrag van overheden.³³

Vanuit het deelprogramma Burgergerichte overheid is een probleem- en oorzakenschema gemaakt. In dit schema is de problematiek van onnodige procedures in het bestuursrecht weergegeven. Voor het probleem dat er in het bestuursrecht onnodige procedures worden gevoerd, worden de volgende oorzaken genoemd:³⁴

1. De Awb sluit onvoldoende aan op de huidige praktijk.
2. Wet- en regelgeving zelf dragen bij aan conflicten tussen burger en overheid en werken procederen in de hand.

³⁰ Wever 'Kwaliteit van bestuursrechtelijke procedures' 2020, p. 214. Met kwaliteit wordt bedoeld de algemene waardering voor de kwaliteit van de procedure en het optreden van de hoorder/gespreksleider, de deskundigheid van de hoorder/gespreksleider en de ervaren procedurele rechtvaardigheid.

³¹ MvT wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 1.

³² MvT wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 30.

³³ Zie de brochure van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Het deelprogramma Burgergerichte overheid. Meer vertrouwen, minder onnodige procedures*, p.1. Te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronle93cfd9d8a577e196c53f9695f7ebe7e4a5ea80/pdf>.

³⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid 2023.

3. De juridische focus van de overheid staat laagdrempelige en tijdige probleemoplossing in de weg.
4. Communicatie door de overheid met de burger is niet gericht op wederzijds begrip.
5. De machtsongelijkheid tussen overheid en burger in het bestuursrecht kan onnodig disproportioneel uitpakken.
6. De mogelijkheid voor uitvoerend ambtenaren om conflicten te voorkomen en het probleem van de burger op te lossen wordt belemmerd
7. De opstelling van de overheid sluit onvoldoende aan bij (beperkt) doenvermogen en zelfredzaamheid van de burger.

Ook op het niveau van gemeenten en uitvoeringsorganisaties zijn er initiatieven op het gebied van een meer burgergerichte benadering in procedures tussen de betreffende overheden en burgers. We bespreken hieronder enkele voorbeelden.

4.3 Behoorlijk procedeedrag door overheden in de praktijk

Uit onderzoek blijkt dat er een ontwikkeling gaande is naar een responsievere toepassing van het bestuursrecht.³⁵ Voor het versterken daarvan is vooral een rol voor het bestuur weggelegd. Weliswaar kan de wetgever het bestuur de instrumenten verschaffen om zich responsief op te stellen en kan de rechter met zijn uitspraken een responsieve toepassing van het bestuursrecht bevorderen, maar voor de individuele burger is cruciaal hoe hij de overheid ervaart in het contact met de gemeente en uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, DUO, SVB en UWV.³⁶

Op welke wijze laten de uitgangspunten van de hiervoor beschreven projecten zich vertalen naar de praktijk? In het vervolg van deze paragraaf omschrijven wij enkele voorbeelden, opnieuw zonder de pretentie volledig te zijn.

4.3.1 Bezwaarfase

Informele aanpak

Op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in 2007 een project gestart dat is gericht op de inzet van mediationvaardigheden in onder andere de bezwaarprocedure.³⁷ De daaruit voortvloeiende werkwijze is bekend geworden onder de naam informele aanpak.³⁸ De informele aanpak houdt in de kern in dat snel nadat een bezwaar is binnengekomen, telefonisch contact wordt gezocht met de bezwaarmaker om te zien of een oplossing voor het bezwaar kan worden gevonden. Veel bestuursorganen in Nederland maken inmiddels gebruik van de mogelijkheid om via de telefoon contact te zoeken met bezwaarmakers.³⁹

Tijdens het informele contact wordt er niet per definitie van uitgegaan dat het bezwaar een uiting is van een principiële verschil van opvatting of een juridische grief. Denkbaar is evenzeer

³⁵ Marseille, Wever & Winter 2023.

³⁶ Marseille, Wever & Winter 2023.

³⁷ Het project, of programma, heette 'Prettig contact met de overheid' en werd later 'Passend contact met de overheid' genoemd.

³⁸ Wever 'Bezwaar' 2020, p. 492-493.

³⁹ Zie ter illustratie bijvoorbeeld Raad voor het openbaar bestuur 2014

Raad voor het openbaar bestuur, Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger, 2014 en Marseille e.a. 2023.

dat de bezwaarmaker het besluit niet begrijpt, of dat sprake is van een eenvoudig te herstellen fout. Het informele contact biedt de mogelijkheid om de procedure aan te laten sluiten bij de wensen en behoeften van de bezwaarmaker. Gaat het om snel herstel van een kennelijke fout of om uitleg van het besluit, dan is er geen behoefte aan een uitgebreide en daarmee vaak tijdrovende procedure.

Informeel contact kan ook voorafgaand aan een eventueel bezwaar al aan de orde zijn. Sommige bestuursorganen hanteren beleid om te voorkomen dat het tot een procedure komt. Ze vragen burgers om voordat ze eventueel bezwaar maken contact te zoeken met het bestuursorgaan, of streven er naar om zelf contact op te nemen met belanghebbenden voordat die een bezwaarschrift indient, bijvoorbeeld wanneer ze van plan zijn een voor de burger negatief besluit te nemen.

In de praktijk blijkt dat bestuursorganen sterk uiteenlopende werkwijzen hanteren. Sommige bestuursorganen stellen expliciet dat standaard wordt gebeld met een bezwaarmaker, terwijl andere de bezwaarbehandelaar de vrijheid geven om te bepalen wanneer contact wordt gezocht.⁴⁰ Met advocaten wordt meestal niet gebeld. Daarnaast verschilt het doel van het telefonisch contact. Soms wordt het telefoontje alleen gebruikt om te bespreken hoe het bezwaar zal worden behandeld of om een hoorzitting in te plannen, soms wordt al inhoudelijk op het bezwaar ingegaan. Het maakt dus nogal uit welk bestuursorgaan en soms zelfs welke ambtenaar een burger treft.

Uit onderzoek blijkt dat (een vorm van) de informele aanpak veelal leidt tot meer begrip voor elkaars positie, taak en rol. Daarnaast zorgt aandacht voor concrete wensen en mogelijke verbeteringen voor een betere samenwerking en groeiend onderling vertrouwen.⁴¹

Besluitvorming in maatwerkplaatsen

Veel uitvoeringsorganisaties kennen maatwerkplaatsen, waarin overleg plaatsvindt over hoe te beslissen in casus waarin de wet schuurt met wat de beste uitkomst van de besluitvorming lijkt. Het gaat hier om contact tussen medewerkers van de overheid onderling, om te voorkomen dat ieder voor zich het wiel uitvindt en om, door middel van overleg, de kwaliteit van besluitvorming te vergroten. Doelstelling is niet alleen om in een individueel geval tot een rechtvaardig besluit te komen, maar ook om te voorkomen dat handelen volgens de menselijke maat leidt tot willekeur. Op deze manier kan de veelal aanwezige angst dat maatwerk tot ongewenste precedentwerking en strijd met het gelijkheidsbeginsel leidt worden tegengegaan. Ortlep e.a. noemen een aantal voorbeelden van organisaties met maatwerkplaatsen.⁴² Ze refereren daarbij aan het rapport van de Nationale ombudsman over het 'Arbitrair beraad' van DUO, waaruit blijkt dat door die manier van werken maatwerk wordt bevorderd, zonder dat de uniformiteit van handelen in het gedrang komt.

Mediation

Bij sommige organisaties wordt mediation als alternatief voor, of parallel aan de bezwaarprocedure ingezet. Een voorbeeld hiervan is het UWV. Een neutrale mediator begeleidt in dit geval het klacht- of bezwaargesprek. Tijdens deze gesprekken onderzoekt de mediator samen met partijen het conflict en eventuele achterliggende belangen. De mediator neemt geen

⁴⁰ Wever, NJB 2016/2289.

⁴¹ Marseille e.a. 2023.

⁴² Ortlep, Van den Brink, Habocht & Mulder 2023.

standpunt in, maar bekijkt wel of de oplossing (juridisch) haalbaar is. Wanneer mediation geen oplossing biedt, dan gaat de klacht- of bezwaarprocedure verder.⁴³

4.3.2 Procedeergedrag in (hoger) beroep

Vergeleken met procedeergedrag in de bezwaarfase, is er relatief weinig onderzoek verricht naar procedeergedrag in (hoger) beroep. Er is weinig literatuur voorhanden over het (gewenste) procedeergedrag van overheden in hoger beroep. Een uitzondering hierop is recent onderzoek van het WODC, waar door middel van casestudies is onderzocht waarom bestuursorganen in hoger beroep gaan en hoe het besluitvormingsproces voor het instellen van bestuursorganen eruit ziet.⁴⁴ Hoewel dit niet tot de kern van het onderzoek behoorde, bevat het rapport enkele interessante bevindingen op het gebied van het procedeergedrag van overheden in (hoger) beroep. Kort samengevat wordt geconstateerd dat overheden eerder een defensieve houding aannamen in (hoger) beroep. Het doel was vooral om het primaire besluit zo goed als mogelijk te verdedigen. Mede door de al eerder ingezette trend om in de bezwaarfase meer burgergericht te gaan werken en door de toeslagenaffaire, is de houding veranderd. Er is meer aandacht voor de gevolgen van de burger. De zaken worden opnieuw bekeken en er worden afwegingen gemaakt over de doelmatigheid en evenredigheid. Het contact met de burger verloopt nog op een formele wijze via de rechter.⁴⁵

4.3.3 Instellen van hoger beroep

Het instellen van hoger beroep krijgt in tegenstelling tot het procedeergedrag in (hoger) beroep meer aandacht. In het hiervoor genoemde onderzoek van het WODC is onderzocht wat de beweegredenen zijn voor overheden om in hoger beroep te gaan. Dit zijn de geboden juridische zekerheid van de uitspraak, de gevolgen van de uitspraak en een principiële houding bij de betrokken ambtenaar of bestuurder. We lichten de beweegredenen hieronder toe.

Bij een uitspraak die onvoldoende juridische zekerheid biedt, is de kans groter dat het bestuursorgaan in hoger beroep gaat. Ook als de uitspraak nadelige gevolgen heeft voor het bestuursorgaan, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld. Deze nadelige gevolgen bestaan voornamelijk uit (financiële) beleidsimplicaties, waaronder het opnieuw moeten inrichten van systemen, het vaker toekennen van een uitkering of dat anderszins meer kosten moeten worden gemaakt. De negatieve gevolgen voor burgers spelen bij de onderzochte overheden een wisselende rol bij de beslissing om in hoger beroep te gaan. Bij een enkele overheid is het uitgangspunt dat geen hoger beroep wordt ingesteld vanwege de gevolgen van de burger, terwijl de gevolgen voor de burger bij andere overheden nauwelijks of alleen in uitzonderlijke gevallen een rol spelen.⁴⁶ Ook de houding van de betrokken ambtenaar of bestuurder speelt een rol. Als een principiële houding wordt aangenomen (in de zin dat zij staan voor hun eigen gelijk), is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld. Zowel medewerkers van overheden als van rechtscolleges merken op dat een dergelijke houding incidenteel voorkomt en minder vaak dan vroeger.⁴⁷

In de gemeenten De Wolden en Hoogeveen en de gemeente Amsterdam zijn maatregelen genomen om terughoudendheid bij het instellen van hoger beroep te stimuleren. De gemeenten de Wolden en Hoogeveen heeft een beleidsregel vastgesteld die ziet op een afwegingskader dat gebruikt kan worden bij de afweging van belangen bij besluiten over het al dan niet

⁴³ <https://www.uvw.nl/particulieren/overige-onderwerpen/mediation/detail/kies-voor-mediation>

⁴⁴ Geurts, Den Bak & Scheepmaker, WODC Cahier 2023-8.

⁴⁵ Geurts, Den Bak & Scheepmaker, WODC Cahier 2023-8, p. 44, 45 en 46.

⁴⁶ Geurts, Den Bak & Scheepmaker, WODC Cahier 2023-8, p. 40, 41 en 47 t/m 48.

⁴⁷ Geurts, Den Bak & Scheepmaker, WODC Cahier 2023-8, p. 46 t/m 48.

instellen van hoger beroep. Het afwegingskader kan ook naar analogie gebruikt worden tijdens de bezwaarprocedure, als wordt overwogen om af te wijken van een advies van de bezwaarschriftencommissie.

De gedachte achter dit afwegingskader is dat overheden terughoudend moeten zijn met het instellen van hoger beroep, omdat het vertrouwen van de burger in de overheid onder andere wordt beïnvloed door het proceduregedrag van de overheid. Het vaststellen van een afwegingskader kan in de ogen van de colleges van burgemeester en wethouder van de gemeenten De Wolden en Hoogeveen ondersteunend zijn voor zorgvuldige besluitvorming.⁴⁸ In het afwegingskader wordt aandacht besteed aan het belang van het bestuursorgaan, het belang van de individuele burger en mogelijke alternatieven voor hoger beroep.⁴⁹ Het afwegingskader is erop gericht om waar mogelijk rekening te houden met de belangen van de burger.

Ook de gemeente Amsterdam ontwikkelt criteria die leidend zijn bij de vraag of al dan niet in hoger beroep wordt gegaan. De criteria moeten er toe leiden dat er een bewustere afweging wordt gemaakt of de vertrouwensrelatie tussen de gemeente en de Amsterdammers is geëindigd met het instellen van een hoger beroep. Geen enkele andere gemeente ging in de afgelopen jaren vaker in hoger beroep dan Amsterdam. Tussen de periode 2017-2021 gebeurde dat 121 keer. Ter vergelijking: Rotterdam legde zich 61 keer niet neer bij de beslissing van de rechter, Den Haag 20 keer en Utrecht 12 keer.⁵⁰

4.4 Knelpunten uit de praktijk

Uit paragraaf 4.3 volgt dat bestuursorganen de uitgangspunten van responsieve en burgergerichte procedures proberen toe te passen in de praktijk. Hoewel de ervaringen met de responsieve werkwijzen positief zijn, blijkt uit verschillende onderzoeken dat er ook nog stappen zijn te zetten. Zo blijkt uit het onderzoek van Marseille e.a. dat rechtshulpverleners niet altijd actief worden betrokken bij informele procedures en dat zaken waar rechtshulpverleners bij betrokken zijn minder snel op een informele wijze worden aangepakt.⁵¹ Het idee bestaat dat het betrekken van de rechtshulpverlener leidt tot een meer formele behandeling van een geschil, zelfs als het beleid van de gemeente gericht is op het eerst informeel oplossen van geschillen.

Daarnaast blijkt dat ambtenaren die geacht worden maatwerk te leveren, vaak spelen met morele vragen zoals de mate waarin zij afwijken van regels en hoe zij kunnen balanceren tussen rechtvaardigheid en wetmatigheid en zo willekeurig kunnen voorkomen.⁵² De ervaren tegenstrijdigheid tussen toepassing van regels (en gelijke behandeling en rechtszekerheid) enerzijds en handelen vanuit het burgerperspectief (maatwerk) anderzijds, kan worden vermindert. Dit kan bijvoorbeeld door beleid en/of producten te ontwikkelen die laten zien hoe bij juridisch correcte, evenredige besluitvorming juist kan horen dat bestuursorganen het gesprek met de burger aangaan om oplossingen te verkennen.⁵³

⁴⁸ Onderzoek van Marseille en Wever doet vermoeden dat bestuursorganen in het algemeen weinig aandacht hebben voor consistente besluitvorming over de keuze voor hoger beroep. Zie: Marseille en Wever, NJB 2024/376.

⁴⁹ Beleidsregel afwegingskader instellen hoger beroep Gemeente De Wolden.

⁵⁰ Het Parool, De gemeente Amsterdam is een slechte verliezer in de rechtbank, 26 mei 2023, te raadplegen via: <https://www.parool.nl/columns-opinie/de-gemeente-amsterdam-is-een-slechte-verliezer-in-de-recht-bank~bca7098c/?referrer=https://www.google.com/>.

⁵¹ Marseille e.a. 2023.

⁵² Marseille e.a. 2023.

⁵³ Hulst, Marseille & Steenhagen, NJB 2022/2791.

Ook wordt er gewezen op de emotionele betrokkenheid van ambtenaren. Er kunnen verschillende redenen zijn dat ambtenaren zich ‘defensief’ opstellen in procedures en zich minder of niet (meer) burgergericht opstellen. Er wordt gewezen op het risico dat, zeker bij een bepaalde mate van conflictescalatie, de intentie om te winnen het overneemt van de intentie om de burger het volle pond te geven. Professioneel handelen lijdt dan te zeer onder met de zaak verbonden persoonlijke emoties.⁵⁴

Geurts e.a. concluderen in hun onderzoek dat bestuursorganen vaak een andere houding vertonen in (hoger) beroep dan in bezwaar. Waar bestuursorganen in bezwaarprocedure inzetten op maatwerk en een informele afhandeling, stellen zij zich in (hoger) beroep veelal afstandelijker op. De houding van bestuursorganen om een oplossing te vinden verandert als het geschil van bezwaar naar beroep gaat. Meestal is er dan nog maar weinig ruimte voor een informele insteek en staat het bestuursorgaan er een stuk formeler in.⁵⁵ Ook blijkt dat er in deze fase weinig direct contact (meer) is tussen burgers en bestuursorganen; communicatie verloopt meestal via de rechtscolleges.⁵⁶

4.5 Stimuleren van behoorlijk procedeedrag

Uit onderzoek naar de implementatie van een informele, burgergerichte aanpak, blijkt dat er een aantal essentiële succesfactoren zijn die maken of deze werkwijze vaste voet aan de grond krijgt binnen een organisatie. Er moet sprake zijn van ‘weten, kunnen en willen’.

Allereerst moeten ambtenaren weten dat zij juridisch gezien wel beslissingsruimte hebben om rechtsregels en politieke instructies te voegen naar de specifieke omstandigheden van het geval. In de tweede plaats is het kunnen van belang. Ambtenaren ervaren bij het toepassen van de burgergerichte (informele) aanpak vaak een tegenstrijdigheid tussen toepassing van regels (en gelijke behandeling en rechtszekerheid) enerzijds en handelen vanuit het burgerperspectief anderzijds. Het is van belang dat het voor ambtenaren duidelijk is op welke wijze zij juridisch correcte, maar ook evenredige besluiten kunnen nemen. In de derde plaats is het van belang dat helderheid bestaat over wat van een goede ambtenaar wordt verwacht. Uit de in 4.2 besproken initiatieven blijkt dat modern ambtelijk vakmanschap meer inhoudt dan het volgen van regels en procedures. Het heeft ook een gesprekvoerende en oplossende dimensie.⁵⁷

Om voor alle drie de aspecten zorg te dragen – en op die manier een succesvol implementatieklimaat te creëren – is het van belang dat het voor ambtenaren duidelijk is welke ruimte zij hebben, dat ambtenaren beschikken over de juiste vaardigheden en dat zij gemotiveerd worden om burgergericht te werken. Hierbij is het van belang dat het voor ambtenaren duidelijk is welke rol zij hebben en welke verwachtingen daarbij horen. Dit vereist niet alleen duidelijk beleid, goede communicatie en voorbeeldgedrag van leidinggevenden en/of bestuurders, maar ook een omgeving waarin ambtenaren worden aangemoedigd en beloond voor burgergericht werken. Overheidsinitiatieven, zoals het initiatief tot het opstellen van een afwegingskader, kunnen hieraan bijdragen.

⁵⁴ Allewijn, Tijdschrift Conflictantering 2013, nr. 3. p. 13-16.

⁵⁵ Geurts, Den Bak & Scheepmaker, WODC Cahier 2023-8.

⁵⁶ Geurts, Den Bak & Scheepmaker, WODC Cahier 2023-8.

⁵⁷ Hulst, Marseille & Steenhagen, NJB 2022/2791.

5 Behoorlijk procedeergedrag: de behoefte

5.1 Inleiding

Eén van de doelstellingen van dit onderzoek is het in kaart brengen van de behoefte aan een instrument ter voorkoming van onnodige procedures én voor het bevorderen van behoorlijk procedeergedrag. We beantwoorden eerst de vraag wat volgens de deelnemers aan de kennistafels onder behoorlijk procedeergedrag wordt verstaan. Vervolgens beantwoorden we de vraag of een afwegingskader over een ander instrument behulpzaam kan zijn bij het bevorderen van behoorlijk procedeergedrag door de overheid in bezwaar en (hoger) beroep. We constateren dat de deelnemers aan de kennistafels behoefte hebben aan drie instrumenten:

- handvatten voor het vormgeven van een ontwikkelingstraject naar een meer burgergerichte behandeling van bezwaar;
- richtlijn voor burgergericht procederen in (hoger) beroep;
- een afwegingskader voor het instellen van hoger beroep.

5.2 Wat is behoorlijk procedeergedrag?

Voorafgaand aan de vraag welke behoefte bestaat aan een instrument om behoorlijk procedeergedrag te stimuleren, stellen we de vraag of overeenstemming bestaat over wat behoorlijk procedeergedrag is. Op basis van de kennistafels concluderen we dat sprake is van gedeelde normen over het contact tussen overheid en burger. Bij behoorlijk procedeergedrag gaat het er in essentie om dat geluisterd wordt naar de behoefte van de burger, dat de burger betrokken wordt bij het proces, dat een beslissing wordt genomen die rekening houdt met de belangen van de burger en dat – als dat laatste niet mogelijk is – goed wordt uitgelegd waarom uiteindelijk voor een andere beslissing is genomen. Normen zoals ‘responsiviteit’, ‘procedurale rechtvaardigheid’ en ‘menselijke maat’ worden onderschreven door de deelnemers aan de kennistafels.

Er is onder de deelnemers aan de kennistafels dus sprake van gedeelde normen over behoorlijk procedeergedrag. Wat betreft de bezwaarfase bestaat onder de deelnemers ook in grote mate overeenstemming over welke concrete gedragingen als behoorlijk procedeergedrag moeten worden beschouwd. Voor (hoger) beroep bestaat op niet alle onderdelen overeenstemming. Deelnemers delen de opvatting dat procesvertegenwoordigers de stukken tijdig

moeten indienen, op zitting moeten verschijnen en zich respectvol moeten opstellen. Er is geen overeenstemming over de vraag of procesvertegenwoordigers contact zouden moeten opnemen met de burger

Opvallend is dat tijdens de kennistafels in grote mate overeenstemming bestond over welke concrete gedraging als behoorlijk proceduregedrag moeten worden beschouwd. We bespreken hieronder welk gedrag in de bezwaarfase, (hoger) beroep en bij het instellen van hoger beroep als behoorlijk proceduregedrag wordt beschouwd.

5.2.1 Behoorlijk proceduregedrag in bezwaar

Voor wat betreft de bezwaarfase zijn deelnemers het in overwegende mate eens over welk gedrag als 'behoorlijk proceduregedrag' moet worden beschouwd. Van de bezwaarbehandelaar wordt verwacht dat hij of zij zo snel mogelijk in gesprek gaat met de bezwaarmaker. Dat kan telefonisch, tijdens een huisbezoek of op het kantoor van de overheid. Het gaat om het voeren van een open gesprek waarin bezwaarbehandelaar en burger de situatie bespreken en zodoende de behoefte en belangen naar voren komen. De bezwaarbehandelaar kan in dit gesprek de beslissing van het bestuursorgaan uitleggen. De deelnemers aan de kennistafels zien hierin twee voordelen. Ten eerste kan de bezwaarbehandelaar de situatie beter in beeld krijgen en eventueel andere oplossingen zoeken; ten tweede wordt bij de burger draagvlak gecreëerd voor de beslissing van het bestuursorgaan. Ook is genoemd dat in dit contact het vervolg van de bezwaarprocedure kan worden bepaald: is er sprake van een juridisch geschil waar een advies van de bezwaarcommissie gewenst is? Of is er een onderliggend conflict waarvoor een andere aanpak nodig is? Deze werkwijze – die in feite neerkomt op de informele aanpak die veel overheden al (proberen) toe (te) passen – wordt door de deelnemers van de kennistafel onderschreven. Deze aanpak kan in veel zaken worden ingezet, hoewel deelnemers aangeven dat het lastiger is bij geschillen waar partijen met tegengestelde belangen zijn betrokken en bij geschillen waarin de burger wordt bijgestaan door een rechtshulpverlener. Als het contact via de advocaat verloopt, is het moeilijker om de belangen en behoeften van de burger te achterhalen.

5.2.2 Behoorlijk proceduregedrag in (hoger) beroep

Met betrekking tot proceduregedrag in (hoger) beroep zijn de deelnemers het eens over respectvol gedrag (zoals het begroeten van de burger op de gang bij de rechtbank voorafgaand aan de zitting) en de eisen voor de procesvoering (zoals het tijdig aanleveren van processtukken en aanwezig zijn bij de zitting). Wel bestaan er verschillen van inzicht over de vraag of de procesvertegenwoordiger in (hoger) beroep tijdens de procedure contact zou moeten zoeken met de burger om tot een andere oplossing te komen.

Volgens deelnemers is het ideale scenario dat tijdens de (informele) bezwaarbehandeling de belangen van de burger en de feiten duidelijk zijn, waarna de bestuursrechter in een eventuele beroepsprocedure alleen over de juridische geschilpunten hoeft te beslissen. In dat geval is er inhoudelijk geen noodzaak om in de beroepsfase contact te hebben met de burger. In praktijk doet dit ideale scenario zich niet altijd voor. Zo zien deelnemers dat uit een herbeoordeling van de zaak kan blijken dat het standpunt van de overheid niet houdbaar is of dat er een fout is gemaakt. Dit kan volgens de deelnemers komen doordat vaak een andere behandelaar betrokken is in de beroepsfase, die op een andere manier naar de zaak kijkt.

Sommige deelnemers zien wel aanleiding om in beroep met de burger in gesprek te gaan. Het is echter de vraag of dit passend is, gelet op de inhoud van de zaak en het verloop van de bezwaarfase. Een deelnemer die als procesvertegenwoordiger bij een uitvoeringsorganisatie

werkt, vertelt dat geëxperimenteerd is met het zoeken van contact met de burger in beroep. De uitvoeringsorganisatie is daarmee gestopt, omdat burgers het gevoel kregen dat het doel van de uitvoeringsorganisatie was om van de rechtszaak af te komen. De pogingen van de uitvoeringsorganisatie om in contact te treden voedden volgens de deelnemer het wantrouwen van burgers. Een rechter die deelnam aan de kennistafel gaf aan dat het contact tussen partijen via de rechter zou moeten verlopen. Een deelnemer die als mediator werkzaam is, benadrukte dat rechters op dit punt een rol kunnen spelen door overleg tussen partijen aan te moedigen.

Tijdens de zitting kan overleg worden gevoerd tussen de procesvertegenwoordiger en de burger. Volgens de deelnemers aan de kennistafel moeten procesvertegenwoordigers een zekere vrijheid hebben om namens het bestuursorgaan andere oplossingen voor te stellen of akkoord te gaan met oplossingen die door de burger worden voorgedragen. Pas dan kan de procesvertegenwoordiger inhoudelijk in gesprek met de burger. De deelnemers vinden het vanuit dit oogpunt belangrijk dat de procesvertegenwoordiger een duidelijk en breed mandaat heeft om tijdens de zitting in beroep te onderhandelen.

5.2.3 Instellen van hoger beroep

Procedeedrag omvat ook het instellen van hoger beroep. Onder deelnemers van de kennistafel bestaat overeenstemming dat hierbij rekening moet worden gehouden met de belangen van burgers. Hoger beroep kan een grote impact hebben op burgers. Allereerst geldt dat de zaak blijft voortduren en dat de burger daardoor langer in onzekerheid verkeert over zijn rechtspositie. Daarnaast kan hoger beroep voor de burger betekenen dat hij tijd en geld kwijt is omdat hij zich opnieuw in de zaak verdiept, bij de zitting aanwezig is en/of een rechtshulpverlener inschakelt. Overheden zouden om deze redenen terughoudend moeten zijn bij het instellen van hoger beroep.

Deelnemers aan de kennistafel beseffen dat deze gevolgen voor de burger niet altijd opwegen tegen het belang van het bestuursorgaan om de beslissing van de rechtbank aan de hoger beroepsinstantie voor te leggen. Het instellen van hoger beroep kan namelijk nodig zijn vanwege de implicaties die de uitspraak heeft voor (de uitvoerbaarheid van) het beleid, het verkrijgen van rechtszekerheid of de belangen van derden. Deelnemers vinden het passend dat het bestuursorgaan dat hoger beroep stelt de negatieve gevolgen voor de burger zoveel mogelijk wegneemt. Dat kan door af te spreken en vast te leggen dat de rechtsgevolgen van de uitspraak van de rechter voor de burger blijft gelden en door de kosten voor rechtsbijstand te vergoeden.⁵⁸

⁵⁸ Een deelnemer merkte op dat deze vergoeding niet verenigbaar is met de gedragsregels van de advocatuur, omdat sprake zou zijn van belangenverstremming als de advocaat in feite door de wederpartij wordt betaald. Een vergoeding voor een vaststaand bedrag, die direct aan de burger wordt betaald, geeft volgens ons geen oneigenlijke prikkel aan advocaten om zich niet ten volste in te zetten voor de belangen van hun cliënt. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of nog procesbelang bestaat als afgesproken is dat de rechtsgevolgen van de uitspraak in stand worden gelaten. Ook op dit punt bestaan volgens ons geen juridische belemmeringen. Er is namelijk ook sprake van procesbelang als een inhoudelijk oordeel over het bestreden besluit van belang kan zijn bij toekomstige (terugkerende) besluiten. Zie voor dit laatste o.a. ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:853, r.o. 1.2, CBB 24 mei 2022, ECLI:NL:CBB:2022:256, r.o. 6.1 en CRvB 26 augustus 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1766, r.o. 4.1.

5.3 Welke behoefte bestaat aan instrumenten om behoorlijk proceduregedrag te stimuleren?

Er bestaat onder de deelnemers aan de kennistafels een gemeenschappelijk idee over wat behoorlijk proceduregedrag is. De uitzondering betreft het contact tussen de procesvertegenwoordiger en de burger in (hoger) beroep, waar geen eenstemmigheid over bestaat. We constateren dat behoorlijk proceduregedrag in de bezwaarfase, in (hoger) beroep en bij het instellen van hoger beroep op verschillende manieren kan worden gestimuleerd. In de bezwaarfase bestaat bij de deelnemers aan de kennistafels geen behoefte aan een instrument gericht aan medewerkers, maar wel aan handvatten voor het inzetten en bestendigen van een verandering naar een meer burgergerichte organisatie.⁵⁹ Bij (hoger) beroep bestaat met name behoefte aan een richtlijn voor de vraag wanneer contact met de burger wordt gezocht. Voor het instellen van het hoger beroep kan een afwegingskader helpen om onnodige procedures te voorkomen.

5.3.1 Handvatten voor organisatieverandering in bezwaar

Tijdens de kennistafels is breed onderschreven dat de verantwoordelijkheid voor burgergericht procederen niet neergelegd dient te worden bij de individuele ambtenaar; dit is – in de woorden van een deelnemer – ‘teveel gewicht op de schouders’. Aan een instrument gericht tot de individuele bezwaarbehandelaar waarin gedragsregels voor behoorlijk proceduregedrag in de bezwaarfase staan, bestaat onder de deelnemers van de kennistafels geen behoefte. Om een burgergerichte aanpak in de bezwaarfase binnen de organisatie van de grond te krijgen en te bestendigen, moet volgens deelnemers gekeken worden naar aanpassingen op organisatieniveau. Hiervoor is het van belang dat bestuurders en het management uitdragen dat van bezwaarbehandelaars een burgergerichte aanpak wordt verwacht en dat binnen de organisatie voldoende ruimte is voor medewerkers om het gesprek te voeren over wat binnen hun organisatie als behoorlijk proceduregedrag wordt beschouwd.

Management en bestuur

Bij de eerste kennistafel is benoemd dat ‘responsiviteit’, ‘procedurele rechtvaardigheid’ en ‘maatwerk’ lovenswaardige doelstellingen zijn, maar dat ambtenaren ook gebonden zijn aan wetgeving en van hen wordt verwacht dat ze beleidsdoelstellingen bereiken. Anderzijds geven deelnemers aan dat het toepassen van wettelijke regels en het leveren van maatwerk vaak ten onrechte als elkaars tegenpolen worden beschouwd: veel wettelijke regels bieden meer ruimte voor maatwerk dan doorgaans wordt gedacht. Voor ambtenaren kan het lastig zijn om deze ruimte te vinden en te gebruiken. Op dit punt is het van belang dat door de bestuurders en het management wordt uitgedragen dat van bezwaarbehandelaars wordt verwacht dat zij ruimte zoeken in de regels en een oplossing vinden die zoveel mogelijk rekening houdt met de belangen van de burger.

Een burgergerichte aanpak houdt in dat de bezwaarbehandelaar contact maakt met de burger. Dit vergt volgens deelnemers in eerste instantie meer tijd dan een formele bezwaarbehandeling.⁶⁰ Het is voor een individuele medewerker niet eenvoudig om een burgergerichte aanpak

⁵⁹ We bespreken deze handvatten in relatie tot de bezwaarfase, maar deze kunnen ook worden ingezet voor de primaire besluitvorming en in (hoger) beroep.

⁶⁰ Deze tijdsinvestering kan zich later in de procedure terugbetalen, bijvoorbeeld doordat bij de bezwaarmaker draagvlak voor de beslissing wordt gecreëerd en geen beroep wordt ingesteld.

te kiezen als dit niet wordt aangemoedigd vanuit het management of als de medewerker wordt afgerekend op het draaien van productie. Voor bezwaarbehandelaars die uit zichzelf een burgergerichte aanpak willen hanteren, kan het veel energie kosten om op dit punt af te wijken van de gebruikelijke manier van werken van de organisatie. Stimulering van behoorlijk proceduregedrag is op dit punt dus afhankelijk van de houding van het management.

Organisatie-inrichting

Tijdens de kennistafels is benoemd dat de taakopvatting van bezwaarbehandelaars invloed heeft op het hanteren van een burgergerichte aanpak en het leveren van maatwerk. Bezwaarbehandelaars die het toepassen van wettelijke regels als hun taak beschouwen zullen minder geneigd zijn tot een burgergerichte aanpak dan bezwaarbehandelaars die dienstbaarheid hoog in het vaandel hebben staan. Gesprekken binnen de organisatie over de normen en waarden kunnen eraan bijdragen dat een gemeenschappelijk standpunt wordt ingenomen.

Het feit dat juristen vaak hun eigen zaken hebben die zij zelfstandig afhandelen, kan er volgens deelnemers ook aan bijdragen dat geen burgergerichte aanpak wordt gevolgd. Als een bezwaarbehandelaar bijvoorbeeld geen ruimte in de wetgeving ziet voor maatwerk, geen ruimte ervaart om een burgergerichte aanpak te volgen, of dit niet als onderdeel van zijn taak beschouwt, is de kans groter dat hij voor een louter juridische aanpak kiest.

5.3.2 Richtlijnen voor behoorlijk proceduregedrag in (hoger) beroep

Tijdens een van de kennistafels is aangegeven dat niet altijd duidelijk is welk proceduregedrag van overheden wordt verwacht in (hoger) beroep. Volgens de deelnemers bestaan er voor deze fase geen best practices voor behoorlijk proceduregedrag. Het ontwikkelen van deze richtlijnen kan een stimulans zijn voor behoorlijk proceduregedrag. Er kunnen richtlijnen worden opgesteld voor de vraag wanneer in (hoger) beroep contact met de burger wordt opgenomen, over de ruimte die procesvertegenwoordigers krijgen om in de procedure naar andere oplossingen te zoeken en over concrete gedragsregels voor de omgang met de burger en de procesvoering.⁶¹

5.3.3 Afwegingskader voor instellen hoger beroep

Doorgaans stellen overheden hoger beroep in als de uitspraak van de rechter gevolgen heeft voor het beleid of als de uitspraak tot onduidelijkheid over het geldende recht leidt. Ook komt het voor dat hoger beroep wordt ingesteld vanwege de belangen van derden, bijvoorbeeld een vergunninghouder. Tijdens de kennistafel is benoemd dat ook de houding van de bij de procedure betrokken ambtenaren een rol kan spelen bij de beslissing om in hoger beroep te gaan. Sommige ambtenaren hebben het idee dat het bij procederen gaat om winnen en verliezen. Dit toernooigedrag leidt ertoe dat vaker in hoger beroep wordt gegaan.

Zoals gezegd bestaat bij deelnemers het besef dat het instellen van hoger beroep een grote impact heeft op de burger. Door het instellen van hoger beroep brengt de overheid de burger langer in onzekerheid en dwingt zij de burger tijd en geld te besteden aan de procedure. Hoewel er goede argumenten kunnen zijn voor het instellen van hoger beroep, vanwege de beleidsimplicaties van de uitspraak van de rechter, het verkrijgen van rechtszekerheid en de belangen van derden, vinden de deelnemers dat bij de beslissing om in hoger beroep te gaan rekening moet worden gehouden met de impact die dit heeft op de burger. Een afwegingskader voor het instellen van hoger beroep, waarin zowel de procedure en de belangenafweging is uitgewerkt, kan ervoor zorgen dat de belangen van de burger expliciet worden betrokken

⁶¹ In paragraaf 6.3 gaan we nader in op de inhoud van deze richtlijnen.

bij de beslissing over het instellen van hoger beroep. Daarnaast kan een afwegingskader voorkomen dat de beslissing om in hoger beroep te gaan is ingegeven door toernooigedrag. Dit afwegingskader kan bestaan uit voorschriften voor de belangenafweging en de te volgen procedure.⁶²

5.3.4 Andere maatregelen

Tijdens de kennistafels zijn twee andere maatregelen genoemd om behoorlijke proceduregedrag te stimuleren. Ten eerste werd benoemd dat ambtenaren die een burgergerichte aanpak willen toepassen over een breed scala aan inhoudelijke en communicatieve vaardigheden moeten beschikken. Deelnemers aan de eerste kennistafel beschouwen inhoudelijke kennis als noodzakelijk voor behoorlijk proceduregedrag: de bezwaarbehandelaar moet het geschil inhoudelijk kunnen overzien en weten welke oplossingen mogelijk zijn. Daarnaast dient de bezwaarbehandelaar over goede communicatieve vaardigheden te beschikken en proactief en empathisch zijn. In de andere kennistafels is geconstateerd dat meer aandacht voor deze communicatieve vaardigheden bij de rechtenstudie eraan kan bijdragen dat juristen eerder een burgergerichte aanpak zullen hanteren. Hier ligt een taak voor het onderwijs. Ten tweede kunnen rechters het contact tussen overheid en burger in (hoger) beroep stimuleren door partijen nogmaals met elkaar in gesprek te laten gaan, al dan niet onder begeleiding van een mediator. We laten deze maatregelen in het vervolg buiten beschouwing, omdat ze niet door de (uitvoerende) overheid worden genomen.

⁶² We bespreken de inhoud van dit afwegingskader in paragraaf 6.4.

6 Behoorlijk procedeergedrag: inhoud en vorm

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is toegelicht dat er behoefte bestaat aan drie verschillende producten, namelijk handvatten voor organisatieverandering, richtlijnen voor burgergericht procederen in (hoger) beroep en een afwegingskader voor het instellen van hoger beroep. Tijdens kennistafel 2 en 3 zijn deze producten nader geconcretiseerd. In dit hoofdstuk zetten wij per product uiteen wat tijdens de kennistafels naar voren is gekomen over de gewenste inhoud, (juridische) status en vorm van de producten.

6.2 Handvatten voor de organisatieverandering

6.2.1 Inhoud

Tijdens de verschillende kennistafels is benadrukt dat kennis over informele, oplossingsgerichte werkwijzen in bezwaar breed aanwezig is onder procesvertegenwoordigers. Ook zien procesvertegenwoordigers het belang van deze werkwijzen voor het bevorderen van behoorlijk procedeergedrag. Hoewel werkwijzen en toepassingen in de praktijk van elkaar verschillen en deelnemers aangeven soms op zoek te zijn naar houvast, bestaat er nadrukkelijk geen behoefte aan een concreet afwegingskader op uitvoeringsniveau. Procesvertegenwoordigers geven aan dat een zekere mate van bewegingsvrijheid juist nodig is om oplossingsgericht te werk te kunnen gaan.

“Het is de dagelijkse praktijk en cultuur die het gedrag van ambtenaren bepaalt, niet een afwegingskader”

Voor het succes op langere termijn van de informele, oplossingsgerichte aanpak in bezwaar, is het volgens deelnemers van groot belang dat de informele aanpak niet afhangt van enkele initiatiefnemers. Deze werkwijze moet over de volle breedte van de organisatie worden

gedragen en onderdeel zijn van de cultuur. Hierbij maakt het uit welke visie, waarden en doelstelling de organisatie heeft en hoe de bezwaarprocedure is ingericht.

Visie

In paragraaf 5.3.1 is aangegeven dat bezwaarbehandelaars gestimuleerd moeten worden om de ruimte die regels en processen bieden, optimaal te benutten om oplossingen te vinden waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de belangen van de burger. Aansluiting bij de cultuur waarin de individuele medewerkers werken is daarbij van belang.

Deelnemers onderstrepen in dit kader het belang van top down sturing. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door het expliciteren van een politieke of bestuurlijke visie. Hierin kan worden neergelegd wat de organisatie verstaat onder behoorlijk procedeedrag. Doordat de organisatie behoorlijkheidsnormen expliciteert, krijgen zowel medewerkers als externen een signaal: zo gaan wij in het geval van een procedure met u om. Dit biedt houvast voor de uitvoering, maar ook voor het management. Dat ook het management binnen een organisatie overtuigd is van informele, persoonsgerichte werkwijzen, is volgens deelnemers van groot belang. Zij moeten de uitvoering immers stimuleren en de ruimte geven deze werkwijzen toe te passen.

“Een visie kan zorgen voor het bestendigen van werkwijzen. Zo wordt ook voorkomen dat bij vertrek van individuele medewerkers initiatieven weer wegzakken.”

Volgens deelnemers gaat het bij het opstellen van een visie vaak om het vastleggen van algemene uitgangspunten, waarden en normen, die kunnen worden toegespitst op bestuurlijke procedures. Ter inspiratie worden bijvoorbeeld de beginselen van behoorlijk bestuur, het Handvest overheid-burger en de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman genoemd. Hoewel deze uitgangspunten wellicht al wel door organisaties worden aanvaard, zorgt explicitering van deze normen op organisatieniveau ervoor dat deze normen binnen de organisatie beter zullen worden nageleefd.

Werkwijzen

De inrichting van het werkproces is door deelnemers ook genoemd als een belangrijke factor voor het succesvol implementeren en bestendigen van informele, burgergerichte werkwijzen. Tijdens de kennistafels zijn meerdere randvoorwaarden genoemd die hierbij van belang zijn. Allereerst het belang van kennisdeling tussen bezwaarbehandelaren. Kennis kan zowel binnen organisaties worden gedeeld, als tussen organisaties. Kennisdeling tussen organisaties kan bijvoorbeeld plaatsvinden in regionale intervisiegroepen, tijdens trainingen of kennissessies. Deelnemers geven aan dat voor interne kennisdeling van belang is dat bezwaarbehandelaars geen strikt gescheiden *caseloads* hebben. Er dient geleerd te worden van elkaars zaken. Dit kan bijvoorbeeld door intervisie-overleggen te houden waar periodiek (bijvoorbeeld wekelijks) casuïstiek wordt besproken. Ook door het ‘vier ogen principe’, het uitgangspunt dat bij bepaalde taken en/of handelingen altijd minstens twee of meer mensen betrokken zijn, kan van elkaar geleerd worden. Tevens vermindert dit principe de kans op willekeur bij het toepassen van maatwerk.

Een deelnemer gaf aan dat binnen zijn organisatie medewerkers met elkaar meeluisteren wanneer er een telefoongesprek wordt gevoerd in het kader van de informele aanpak. Door achteraf gezamenlijk te reflecteren op het gesprek, wordt van elkaar geleerd.

Daarnaast geven deelnemers aan dat ‘opvolging’ en/of ‘leren van’ bezwaarzaken ook van belang is bij de vraag of een overheid behoorlijk procedeert. Door middel van het inrichten van een goed functionerende feedbackloop, waarbij signalen uit bezwaren (en beroepen) hun weg vinden naar de beleidsmakers en uitvoering, bevordert de overheidsorganisatie het leereffect van procedures. Hier zien deelnemers – indien betrokken – ook een rol voor een bezwaarschriftencommissie. Die kan in adviezen de organisatie wijzen op bepaalde aandachtspunten voor beleid of uitvoering.

Tot slot is tijdens de kennistafel het belang genoemd van kwalitatieve verantwoording, in plaats van kwantitatieve verantwoording. Binnen organisaties moet meer aandacht bestaan voor de wijze waarop bepaalde proceshandelingen worden uitgevoerd, in plaats van voor de frequentie waarmee deze worden uitgevoerd. Ter illustratie: het is niet van belang hoeveel telefoontjes er worden gepleegd tijdens de informele voorfase in bezwaar, maar wel wat een overheid allemaal heeft ondernomen om die telefoongesprekken een zo hoog mogelijke kwaliteit te geven.

6.2.2 Vorm

Tijdens de kennistafels is naar voren gekomen dat het niet van de grond komen of beklijven van informele werkwijzen kan worden verklaard doordat medewerkers onvoldoende zijn meegenomen in de visie op het achterliggende doel daarvan. Gelet hierop zou een instrument gericht moeten zijn op het informeren van overheden over het belang van een gedeelde cultuur en zouden overheden moeten worden gestimuleerd uitgangspunten vast te leggen in beleid, zoals visies, beleidsregels, etc.

Deelnemers geven aan dat wanneer er onduidelijk bestaat over de rolomvatting en gewenst gedrag, vaak wordt teruggevallen op vertrouwd gedrag. Voor juristen betekent dit vaak dat houvast wordt gezocht in wet- en regelgeving.

Daarnaast kunnen overheden worden gestimuleerd om organisatieveranderingen door te voeren, door hen te informeren over de randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie en verankering van informele, burgergerichte werkwijzen binnen de organisatie. Tijdens de kennistafels zijn enkele belangrijke instrumenten en werkwijzen genoemd, zoals het ‘vier ogen principe’, intervisie, kwalitatieve verantwoording en het inrichten van een effectieve feedback-loop.

Ook is het van belang dat overheden worden geïnformeerd over wetenschappelijke inzichten over organisatieverandering (hoe zorg je dat medewerkers gewenst gedrag gaan vertonen). Tijdens de kennistafel is bijvoorbeeld benoemd dat een zekere mate van eigenaarschap eraan bijdraagt dat mensen eerder bepaald gedrag vertonen. Het is dus van belang dat de uitvoeringsorganisatie wordt betrokken bij het opstellen van beleid en dat dit niet het exclusieve domein van beleidsmakers blijft. Aanbevolen wordt om nader te onderzoeken of er andere wetenschappelijke inzichten bestaan over best practices in organisatieverandering. Ook wordt aanbevolen om nader onderzoek te doen naar de knelpunten waardoor behoorlijk proceduregedrag bij sommige organisaties niet van de grond komt. Dit kan bijvoorbeeld door bij meerdere bestuursorganen de uitvoering en implementatie van informele werkwijzen in bezwaar te evalueren. Op deze manier kunnen knelpunten in kaart worden gebracht.

Gelet op het bovenstaande concluderen wij dat een juridisch niet bindend instrument, dat handvatten voor organisatieverandering bevat, de meest geschikte vorm is. Hierbij kan gedacht worden aan te ontwikkelen informatieproducten, zoals handouts, factsheets of video's. Daarnaast kan het organiseren van bijvoorbeeld kennissessies voor overheden een vorm zijn waarop organisatieveranderingen kunnen worden gestimuleerd. Hierbij kan eventueel worden samengewerkt met partners, bijvoorbeeld de VNG, de VAR of de Nationale ombudsman. De te ontwikkelen informatieproducten en kennissessies zouden zich volgens deelnemers niet alleen moeten richten op de uitvoering, maar ook op de managementlaag van organisaties en bestuurders. Zij zijn immers ook bepalend bij het ontwikkelen, inrichten en vaststellen van beleid en werkprocessen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan teamleiders, managers en/of wethouders.

6.3 Richtlijn procedeergedrag in (hoger) beroep

6.3.1 Inhoud

Het is onduidelijk welk gedrag van overheden wordt verwacht in (hoger) beroepsprocedures. Er bestaat onder de deelnemers aan de kennistafels behoefte aan richtlijnen over gedragsregels in hoger beroep, die behoorlijk procedeergedrag in (hoger) beroep kunnen bevorderen. Met de deelnemers is daarom gesproken over de (minimale) vereisten die aan het gedrag van overheden in (hoger) beroepsprocedures moeten worden gesteld.

In dat kader is aan deelnemers is gevraagd wat zij verstaan onder behoorlijk procedeergedrag in (hoger) beroep en of er ideeën bestaan over randvoorwaarden en best practices in deze fase(s). Deelnemers hebben hier geen eenduidig antwoord op. In tegenstelling tot de bezwaarfase is er weinig onderzoek verricht naar best practices in (hoger) beroep. Deelnemers geven aan dat zij hun proceshouding bepalen aan de hand van specifieke zaakskenmerken. Onder andere de aard van het geschil, de betrokken procespartijen en het verloop van het eerdere (bezwaar)proces worden genoemd als relevante aspecten die bepalend zijn voor het procedeergedrag van overheden in (hoger) beroep.

Op welke wijze deze kenmerken zich laten vertalen naar gewenst procedeergedrag verschilt per organisatie/procesvertegenwoordiger. Tijdens de kennistafels zijn enkele voorbeelden besproken. Zo is het bijvoorbeeld van belang of er een informeel traject heeft plaatsgevonden in bezwaar. Indien dit niet het geval is, zal eerder worden geprobeerd om tot een informele oplossing te komen in (hoger) beroep. Ook het aantal betrokkenen/belangen bij de procedure speelt een rol. Bij een procedure waarbij meerdere partijen zijn betrokken met tegenstrijdige belangen, zal er minder snel getracht worden om tot een informele oplossing te komen in (hoger) beroep.

Geconstateerd wordt dat er ten aanzien van de proceshouding geen sprake is van een eenduidige werkwijze in (hoger) beroep. Deelnemers geven aan vooral naar eigen inzicht te handelen, mede omdat kennis over best practices ontbreekt. Deelnemers zijn het wel eens over verschillende gedragsregels die altijd zouden moeten gelden voor procederende overheden. Deelnemers zien een meerwaarde in het opstellen van een richtlijn die ziet op deze normen, omdat deze normen altijd zouden moeten worden nageleefd maar dit in de praktijk van alledag niet altijd het geval is. Hieronder lichten we de normen toe in de volgorde waarin ze in het (hoger) beroepsproces voorkomen. Deze normen kunnen dienen als bouwstenen voor een richtlijn, waarin overheden worden gewezen op hun procesverantwoordelijkheden.

Overdracht tussen bezwaarbehandelaar en procesvertegenwoordiger in beroep

Zoals zojuist genoemd hangt het gewenste proceduregedrag in beroep onder andere af van hoe de bezwaarfase is verlopen. Als in die fase al uitvoerig overleg is geweest met de burger en de feiten en omstandigheden voldoende helder zijn, bestaat geen aanleiding om nogmaals met de burger contact op te nemen gedurende het beroep. Om een goede inschatting te maken van de noodzaak om contact op te nemen en de verdere aanpak van de zaak in de beroepsfase te bepalen, moet de procesvertegenwoordiger op de hoogte zijn van alle relevante feiten en omstandigheden en het verloop van de bezwaarfase. Vanuit dat oogpunt vinden deelnemers een 'warme overdracht' van belang, waarbij de bezwaarbehandelaar de procesvertegenwoordiger alle informatie geeft die nodig is voor een passende behandeling van de zaak in beroep.

Processtukken dienen tijdig te worden verzameld en ingediend.

Wanneer een (hoger) beroepsschrift is ontvangen door de bestuursrechter, wordt de overheid hierover per brief op de hoogte gesteld. In deze brief wordt (vaak) een termijn van vier weken gegeven om de stukken in te dienen die betrekking hebben op de zaak. Hoewel overschrijding van deze termijn in veel gevallen geen gevolgen heeft en de wet de mogelijkheid biedt tot tien dagen voor de zitting nadere stukken in te dienen (artikel 8:58 Algemene wet bestuursrecht), benadrukken deelnemers het belang van deze termijn. In de eerste plaats omdat het als behoorlijk kan worden gezien om je aan de gegeven termijn te houden. Een ander voordeel van deze werkwijze is dat op deze manier wordt geborgd dat de verantwoordelijke procesvertegenwoordiger binnen de vierwekentermijn een inhoudelijke juridische check doet op het dossier. Eventuele fouten kunnen op deze manier tijdig worden ontdekt.

Het opstellen van een gemotiveerd verweerschrift/hoger beroepschrift

Ook het tijdig indienen van een gemotiveerd verweerschrift of een hoger beroepschrift draagt bij aan een behoorlijk verloop van het proces, wat volgens deelnemers van een behoorlijk procederende overheid mag worden verwacht. Daarnaast is het opstellen van een gemotiveerd verweerschrift of hoger beroepschrift niet alleen een middel om het standpunt van de overheid over te brengen aan de (hoger) beroepsrechter, maar het dwingt de procesvertegenwoordiger (nogmaals) tot een inhoudelijke juridische check van de zaak.

Zorg voor mandaat

Deelnemers geven aan dat zij in veel gevallen het mandaat voelen om namens de overheid ter zitting in te gaan op eventuele voorstellen tot schikkingen of andere wijze van afdoening. Wanneer vooraf twijfels bestaan over dit mandaat, mag van de procesvertegenwoordiger worden verwacht dat hij of zij die duidelijkheid wel vooraf krijgt. Er kan bijvoorbeeld worden afgestemd met een teamleider en/of het bestuur in hoeverre ter zitting de ruimte bestaat om andere oplossingen te verkennen of een schikking te treffen.

Het verschijnen ter zitting

Het verschijnen ter zitting is volgens deelnemers een absolute voorwaarde voor een behoorlijk procederende overheid.

Gedrag tijdens de zitting

Tijdens de zitting is niet alleen de inhoud van de zaak van belang, maar ook de houding en het gedrag van de procesvertegenwoordiger. Hoewel een proces vaak juridisch en formeel is, is het belangrijk om oog te hebben voor de menselijke kant. Een empathische en respectvolle houding is hierbij van belang. Dit geldt zowel ter zitting als voor en na de zitting, bijvoorbeeld bij het begroeten van de wederpartij.

Mondelinge uitleg instellen hoger beroep

Tot slot zijn deelnemers het erover eens dat van een behoorlijk procederende overheid, mede gelet op de grote impact die hoger beroep heeft op een inwoner, een mondelinge uitleg verschuldigd is aan de inwoner van de redenen van het instellen van hoger beroep. In dit verband vinden deelnemers het ook passend dat in gevallen waarin het instellen van hoger beroep noodzakelijk wordt geacht, wordt gekeken of de negatieve gevolgen kunnen worden weggenomen of verminderd. Dit kan door bijvoorbeeld af te spreken en vast te leggen dat de uitkomst van het hoger beroep geen negatieve rechtsgevolgen heeft voor belanghebbende, of door de kosten voor rechtsbijstand te vergoeden.

Behoorlijk procedeedrag in (hoger) beroep in Amsterdam

In een digitale kennistafel met procesvertegenwoordigers van de gemeente Amsterdam hebben we aan de hand van bovenstaande bevindingen onderzocht of er nadere richtlijnen kunnen worden opgesteld voor behoorlijk procedeedrag in (hoger) beroep. Uit de gedachtewisseling tijdens deze bijeenkomst kunnen richtlijnen voor behoorlijk procedeedrag worden afgeleid. Deze richtlijnen met toelichting hebben we opgenomen in bijlage 1.

6.3.2 Vorm

Omdat specifieke zakenmerken een rol spelen bij het bepalen van de proceshouding, is het gelet op de grote verscheidenheid in procedures van belang dat ruimte blijft bestaan voor de procesvertegenwoordiger om per zaak te bepalen welke proceshouding het meest adequaat is. Deelnemers geven aan dat er op dit punt wellicht nog meer uitgangspunten kunnen worden opgenomen in de richtlijn, maar dat het op dit moment onvoldoende duidelijk is wat in welk geval werkt. Opvallend is dat hier, in tegenstelling tot de bezwaarfase, weinig onderzoek naar is gedaan. Bij de deelnemers leeft de behoefte aan nader onderzoek naar best practices in de (hoger) beroepsfase.

Er bestaat, ongeacht de kenmerken van een specifieke procedure, consensus over het belang van de genoemde gedragsregels in de (hoger) beroepsfase. Deelnemers zien de toegevoegde waarde van een richtlijn met daarin aandacht voor bovenstaande gedragsregels. Een dergelijke richtlijn kan bijdragen aan een structurele verbetering van de proceshouding van overheden in (hoger) beroep.

Gelet op het feit dat er al wel consensus bestaat over een set aan gedragsregels, maar aan de hand van nader onderzoek in de toekomst wellicht ook nieuwe inzichten zullen worden opgedaan, ligt een digitale richtlijn voor de hand. Een digitale richtlijn kan namelijk gemakkelijk worden aangevuld met nieuw, uit onderzoek opgedane inzichten. De richtlijn zou zich moeten richten op procesvertegenwoordigers van overheden en moet hen informeren over het gedrag dat van een behoorlijk procederende overheid mag worden verwacht. Gedacht kan worden aan een digitale richtlijn over normen voor procesgedrag, naar het voorbeeld van de behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman.⁶³

6.4 Afwegingskader instellen hoger beroep

⁶³ Nationale ombudsman 2019.

6.4.1 Inhoud

Tijdens de kennistafels zijn twee afwegingskaders voor het instellen van hoger beroep besproken, namelijk het afwegingskader van de gemeente Amsterdam (bijlage 4) en het afwegingskader van de gemeenten De Wolden en Hoogeveen.⁶⁴ Aan de hand van deze kaders is met de deelnemers gesproken over de inhoud van een te ontwikkelen landelijk format voor een afwegingskader hoger beroep. Welke elementen uit de bestaande kaders kunnen gebruikt worden in een concept/verordening en welke juist niet?

De gemeente Amsterdam hanteert het beleid dat zeer terughoudend wordt omgegaan met het instellen van hoger beroep. Hierbij is het uitgangspunt: geen hoger beroep, tenzij. Of er sprake is van een geldige 'tenzij', wordt bepaald aan de hand van een afwegingskader. In dit kader zijn vragen neergelegd die zien op de mogelijke alternatieven voor het instellen van hoger beroep en de belangen die een rol spelen bij de afweging om al dan niet hoger beroep in te stellen. Hoewel nog steeds terughoudend, volgen de gemeenten De Wolden en Hoogeveen een minder terughoudend beleid ten aanzien van het instellen van hoger beroep. Ook zij hanteren een afwegingskader waarin belangen zijn opgenomen die betrokken moeten worden bij de afweging om al dan niet hoger beroep in te stellen, maar ze hanteren niet het uitgangspunt 'geen hoger beroep, tenzij'.

Daarnaast bieden beide afwegingskaders voorschriften voor de procedure die gevolgd moet worden voor het instellen van hoger beroep. Zowel de afwegingskaders van de gemeenten De Wolden en Hoogeveen als die van Amsterdam bepalen dat bij een voornemen om hoger beroep in te stellen, altijd advies moet worden ingewonnen van een juridisch adviseur en/of controller. Daarnaast moet het besluit om hoger beroep in te stellen door het bestuur (college van burgemeester en wethouders) worden genomen, of moet het voornemen altijd bestuurlijk wordt voorgelegd.

Deelnemers geven aan dat zij het belang zien van een kader dat richtlijnen vastlegt over de af te wegen belangen en de te volgen procedure, omdat de keuze om hoger beroep in te stellen grote gevolgen kan hebben voor de inwoner/belanghebbende. Hoewel deelnemers onderschrijven dat overheden niet lichtzinnig moeten omgaan met het instellen van hoger beroep, vinden zij een 'nee, tenzij-constructie' zoals de gemeente Amsterdam hanteert te ver gaan. Volgens meerdere deelnemers moet het bij zaken die een 'breder belang' dienen altijd mogelijk zijn om hoger beroep in te stellen. Ook kaarten zij aan dat derde-belanghebbenden soms juist belang kunnen hebben bij het instellen van hoger beroep. Het opnemen van een dergelijk uitgangspunt wordt dan ook niet geadviseerd.

Bij de deelnemers bestond wel consensus over meerdere belangen en procedurele waarborgen die als bouwstenen kunnen dienen voor een afwegingskader voor het instellen van hoger beroep. Geadviseerd wordt om de onderstaande belangen in ieder geval op te nemen in een model afwegingskader voor het instellen van hoger beroep.

Belang van bestuursorgaan

- Mate van onzekerheid door de uitspraak: Wijkt de uitspraak van de rechtbank af van vaste jurisprudentie of bestaat er onzekerheid over de juistheid van de uitleg van beleid, een wettelijke bepaling of een hardheidsclausule? Dan kan onzekerheid ontstaan

⁶⁴ Beleidsregels afwegingskader instellen hoger beroep gemeente De Wolden en de gemeente Hoogeveen zijn te raadplegen via : <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR704505/1> en <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR702327/1>. Het afwegingskader van de gemeente Amsterdam is momenteel niet openbaar te raadplegen, maar is wel besproken tijdens de kennistafel en is daarom opgenomen in bijlage 4.

over de te volgen lijn in vergelijkbare situaties. Een uitspraak in hoger beroep kan die onzekerheid wegnemen.

- Impact voor beleid en/of uitvoering: Gaat het alleen om een individuele zaak of speelt er een groter belang? Straalt een individuele zaak niet uit naar andere zaken, dan is er minder reden om in hoger beroep te gaan. Straalt de zaak wel uit en zijn de gevolgen voor beleid/uitvoering ingrijpend of worden die onhaalbaar geacht, dan weegt dit punt zwaarder mee in de afweging. Dit kan een indicatie zijn voor hoger beroep. Hierbij speelt de vraag mee op hoeveel zaken de bestreden uitleg invloed zou kunnen hebben.
- Financiële gevolgen: Relatief geringe financiële gevolgen voor het bestuursorgaan zullen minder snel leiden tot het instellen van hoger beroep.

Belang van individuele burgers

- Zekerheid: Tegen wie gaat het bestuursorgaan in beroep en wat zijn de gevolgen voor de betrokkenen als er hoger beroep wordt ingesteld? Tussen het indienen van hoger beroep en een uitspraak zit gemiddeld twee jaar. Dat betekent voor de betrokken individuele burgers lange tijd onzekerheid over hun rechten en plichten. Dit weegt zwaarder in combinatie met de mate van kwetsbaarheid van de individuele burgers.
- Andere betrokkenen: Gaat het om twee partijen of meerpartijen geschil? Als er andere betrokkenen zijn die van een andere uitkomst in hoger beroep profijt zouden kunnen hebben, dan moeten deze belangen ook worden meegewogen.
- Financiële gevolgen: De omvang van de financiële belangen van de betrokken individuele burgers wordt meegewogen. Dit kan zwaarder wegen in combinatie met de mate van kwetsbaarheid van de betrokken individuele burgers.

Alternatieven

- Beschikbaarheid van alternatieven: Uiteraard moet zo vroeg mogelijk gekeken worden of er alternatieve of informele geschiloplossing mogelijk is. Ook na een onwelgevallig oordeel van de rechtbank wordt (opnieuw) beoordeeld of een alternatieve oplossing mogelijk is zonder rechterlijk oordeel in hoger beroep.

Naast bovenstaande belangen zijn deelnemers het ook eens over het belang van het opnemen van procedurele waarborgen in een afwegingskader. Hierbij hoort het inwinnen van juridisch advies en het voorleggen van een voorstel aan het bestuur. Hoe een dergelijke bepaling precies moet komen te luiden, zal per bestuursorgaan verschillen. Elk bestuursorgaan heeft immers eigen structuren, organen en functies. Tijdens de kennistafels is wel benoemd dat bij het opstellen van een dergelijke bepaling, een voorbeeld kan worden genomen aan het afwegingskader van de gemeenten De Wolden en Hogeveen. In dit kader is neergelegd dat het besluit tot het instellen van hoger beroep niet in mandaat wordt genomen, maar altijd aan het bestuur wordt voorgelegd in de vorm van een voorstel. Daarnaast is in het afwegingskader bepaald dat een voorstel aan het bestuur altijd van een advies van de strategisch juridisch adviseur of juridisch controller wordt voorzien.

Al met al kan geconcludeerd worden dat bovengenoemde belangen en procedurele waarborgen als bouwstenen kunnen dienen voor een model-afwegingskader voor het instellen van hoger beroep.⁶⁵

⁶⁵ Dit afwegingskader kan eventueel ook naar analogie worden toegepast in situaties waarbij er een advies is uitgebracht, bijvoorbeeld een door een bezwaarschriftencommissie, en overheid voornemens is om van dit advies af te wijken.

6.4.2 Vorm

Een afwegingskader voor het instellen van hoger beroep kan volgens deelnemers het beste in een beleidsregel worden vastgelegd. Ten eerste zorgt een beleidsregel voor politiek-bestuurlijke betrokkenheid. Dit zorgt voor bewustwording. Daarnaast creëert een beleidsregel een bindend kader voor het bestuursorgaan. Bovendien is een beleidsregel openbaar en door iedereen te raadplegen, waardoor een duidelijke boodschap wordt afgegeven en burgers ook naar de beleidsregel kunnen verwijzen. Landelijk kan een concept beschikbaar worden gesteld, dat vervolgens door lokale overheden kan worden overgenomen en zo nodig worden aangepast.

7 Behoorlijk procedeedrag: implementatie

7.1 Inleiding

De handvatten voor organisatieveranderingen, richtlijnen voor behoorlijk procedeedrag in procedures van (hoger) beroep en een afwegingskader voor het instellen van hoger beroep kunnen behoorlijk procedeedrag stimuleren. Uiteraard is hiervoor noodzakelijk dat overheidsorganisaties bekend zijn met deze instrumenten én bereid zijn om deze toe te passen. Tijdens de kennistafels zijn aandachtspunten en aanbevelingen besproken voor het creëren van bekendheid over en het stimuleren van het gebruik van deze instrumenten – oftewel de implementatie. In dit hoofdstuk bespreken we aanbevelingen en aandachtspunten voor de rijksoverheid voor de implementatie van deze instrumenten.⁶⁶

7.2 Aanbevelingen voor handvatten voor organisatieverandering

Volgens de deelnemers aan de kennistafels heeft de rijksoverheid voornamelijk een agenderende en stimulerende rol. Deze rol kan worden ingevuld door het inzetten van acties vergelijkbaar met die van het Programma Prettig (later Passend) Contact met de Overheid (PCMO). Daarnaast kan de rijksoverheid onderzoek laten uitvoeren naar redenen waarom burgergerichte werkwijzen niet beklijven binnen een organisatie.

De vraag naar de implementatie van een instrument om behoorlijk procedeedrag in de bezwaarfase te stimuleren, roept herinneringen op aan PCMO. Deelnemers geven aan dat PCMO effectief was in het in beweging zetten van overheden om aan de slag te gaan met de informele aanpak voor bezwaarbehandeling. Dat gebeurde onder meer door het geven van trainingen, het delen van best practices en het toekennen van prijzen. Dergelijke acties kunnen opnieuw worden ingezet om de implementatie van handvatten voor organisatieverandering in gang te zetten.

⁶⁶ Tijdens de kennistafels is ook stilgestaan bij de aandachtspunten waarmee organisaties rekening dienen te houden bij de verandering naar een burgergerichtere wijze van procederen. Deze aandachtspunten hebben we reeds besproken in paragraaf 6.2.

Het is in dit kader ook raadzaam om een centrale en toegankelijke kennisbank te ontwikkelen waar overheden terecht kunnen voor informatie over best practices en het implementeren van deze best practices binnen hun organisatie. Het beschikbaar stellen en toegankelijk maken van deze informatie kan behulpzaam zijn voor overheden, omdat dit hen helpt bij lokale implementatie. Gedacht kan worden aan een stappenplan voor de implementatie van informele werkwijzen, of het informeren van overheden over best practices, wat kan helpen bij het opstellen van goed onderbouwde visies en/of beleid.

Bovenstaande kan eventueel gecombineerd worden met (het stimuleren van) een verantwoordingsmechanisme, bijvoorbeeld door van overheden te vragen dat ze in hun jaarverslagen aandacht besteden aan burgergericht procederen. Volgens deelnemers is hierbij van belang relevante indicatoren op te stellen voor het meten van burgergericht proceduregedrag. Kwantitatieve indicatoren over bijvoorbeeld het aantal gepleegde telefoontjes door bezwaarbehandelaars zijn in de ogen van de deelnemers niet relevant. Indicatoren die mogelijk wel relevant zijn, zijn de ingezette acties (trainingen, bijeenkomsten, vastgesteld beleid) voor het stimuleren van behoorlijk proceduregedrag.

Een andere mogelijkheid is het organiseren of stimuleren van gestructureerde feedback. Dit kan bijvoorbeeld naar het voorbeeld van de advocatuur. Advocaten zijn bij wet verplicht om jaarlijks aan intervisie, peer review of intercollegiaal overleg te doen. Ze kunnen kiezen uit één van deze drie kwaliteitstoetsen. Hoewel het wellicht niet wenselijk is om een dergelijke kwaliteitstoets wettelijk te verplichten, zou dit wel gestimuleerd kunnen worden. Tijdens de kennistafels is opgemerkt dat bijvoorbeeld gewerkt zou kunnen worden met een keurmerk voor behoorlijk proceduregedrag.

In dit onderzoek zijn organisatorische redenen besproken waarom behoorlijk proceduregedrag niet van de grond komt en/of beklijft bij overheden. Voorbeelden hiervan zijn het ontbreken van een visie, een gebrekkige feedbackloop of een gebrek aan kennisdeling (zie ook paragraaf 6.2) Tijdens de kennistafels is aangeraden om nader onderzoek te doen naar de knelpunten waardoor behoorlijk proceduregedrag in de bezwaarfase bij sommige organisaties niet van de grond komt. Door te onderzoeken waarom de informele aanpak bij sommige organisaties wel en bij andere niet van de grond komt, is het mogelijk om inzicht te krijgen in bestaande knelpunten en best practices bij de implementatie van informele werkwijzen in bezwaar. De rijksoverheid kan hier initiatief nemen en kan hierbij voortborduren op de inzichten uit eerdere onderzoeken die in het kader van deelprogramma Burgergerichte Overheid zijn uitgevoerd.⁶⁷

7.3 Aanbevelingen voor de implementatie van richtlijnen voor proceduregedrag in (hoger) beroep

Bij de implementatie dienen in de eerste plaats de richtlijnen worden opgesteld. Volgens de deelnemers hangt het gewenste proceduregedrag in (hoger) beroep sterk af van de betreffende zaak. Daarnaast is opgemerkt dat het draagvlak voor richtlijnen of andere regels groter is als de mensen die deze moeten uitvoeren ook betrokken zijn geweest bij het opstellen daarvan. Dit zijn redenen om te werken met conceptrichtlijnen die binnen bestuursorganen nader

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld de rapportages 'Een beschikkingenfabriek. Een bloemlezing van citaten over procedures tussen burger en overheid en het proceduregedrag van de overheid' en 'Gevangen in procedures - een schematische weergave van problemen en oorzaken bij onnodige procedures tussen burger en overheid en het proceduregedrag van de overheid.'

kunnen worden uitgewerkt, bij voorkeur met betrokkenheid van de procesvertegenwoordigers. De conceptrichtlijnen kunnen worden opgesteld op rijksniveau, bijvoorbeeld door het ministerie van JenV.

Zoals eerder gezegd is er weinig onderzoek gedaan naar de best practices op het gebied van behoorlijk proceduregedrag in (hoger) beroep. Een aanbeveling voor de implementatie is om hier nader onderzoek naar te doen bij verschillende bestuursorganen. Het is aan te raden om de rechtspraak te betrekken bij dit onderzoek. Tijdens de kennistafels is benoemd dat de rechtspraak een rol heeft bij het stimuleren van proceduregedrag in (hoger) beroep. Rechters kunnen partijen namelijk aansporen om met elkaar in overleg te gaan, al dan niet met een mediator. Ook benoemde een rechter tijdens een van de kennistafels dat het vanuit zijn optiek wenselijk is dat het contact tussen partijen via hem verloopt. Op basis van die bevindingen bevelen we aan om bij het opstellen van de richtlijnen voor proceduregedrag in (hoger) beroep de Raad voor de rechtspraak te betrekken.

Vervolgens is het zaak om bekendheid te creëren van de conceptrichtlijnen onder procesvertegenwoordigers en management. Een randvoorwaarde is dat deze richtlijnen eenvoudig te raadplegen zijn, bijvoorbeeld via een daarvoor bestemde website. Deze richtlijnen kunnen ook actief worden gedeeld met uitvoeringsorganisaties en met decentrale overheden. Bij dit laatste is betrokkenheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen gewenst.

7.4 Aanbevelingen voor afwegingskader voor het instellen van hoger beroep

Een afwegingskader voor het instellen van hoger beroep kan, zoals in paragraaf 6.4 is besproken, het beste worden neergelegd in een beleidsregel. Een logische wijze van implementatie is om een model-beleidsregel op te stellen die vervolgens door de verschillende gemeenten en uitvoeringsorganisaties kan worden vastgesteld. De in paragraaf 6.4.1 genoemde belangen en procedurele waarborgen kunnen als bouwstenen dienen voor een te ontwikkelen model-afwegingskader voor het instellen van hoger beroep. Bij het nader uitwerken of aanvullen van deze bouwstenen in een model-beleidsregel voor decentrale overheden, is betrokkenheid van de VNG, IPO en de Unie van Waterschappen gewenst.

Het is van belang om te onderkennen dat overheden niet over een kam kunnen worden geschoren: bij verschillende overheden spelen verschillende belangen bij de beslissing over het instellen van hoger beroep. Een modelbeleidsregel zou voldoende ruimte moeten bieden voor bestuursorganen om deze af te stemmen op de situatie en wensen van het bestuursorgaan.

8 Slotbeschouwing

In deze verkenning staat de volgende vraag centraal:

Wat is de bestaande behoefte bij (proces)vertegenwoordigers van de overheid in het bestuursrecht (bezwaar en beroep) aan een afwegingskader ter voorkoming van onnodige procedures én ter borging van behoorlijke procedeedrag door de overheid? Wat is de gewenste inhoud en vorm van een dergelijk afwegingskader en wat zijn de aanbevelingen voor de implementatie?

Ter beantwoording van deze vraag zijn drie fysieke kennistafels en een digitale kennistafel georganiseerd. Professionals betrokken bij bezwaar en beroep, zowel vanuit overheids- als burgerperspectief hebben deelgenomen aan de kennistafels. Daarnaast namen verschillende experts op het gebied van bestuursrecht, organisatieverandering en het gedrag van ambtenaren deel aan de kennistafels. Deze professionals vormen slechts een fractie van alle personen die zich bezighouden met bezwaarbehandeling en procesvertegenwoordiging in beroep en hoger beroep. Met de kennistafels is dan ook niet beoogd een representatief beeld te geven van de behoefte aan een afwegingskader bij alle (proces)vertegenwoordigers van de overheid; het doel van de kennistafels was om bij wijze van verkenning de behoefte in kaart te brengen en mogelijke oplossingen voor het voorkomen van onnodige procedures en het stimuleren van behoorlijk procedeedrag te bedenken.

Op basis van de kennistafels blijkt dat er behoefte bestaat aan drie instrumenten die bijdragen aan het voorkomen van onnodige procedures en het stimuleren van behoorlijk procedeedrag. Het eerste instrument bevat handvatten voor organisatieverandering. Gebleken is dat het in de bezwaarfase voor bezwaarbehandelaars voldoende duidelijk is wat onder behoorlijk procedeedrag kan worden verstaan. Dat bezwaarbehandelaars in die fase niet altijd behoorlijk procedeedrag vertonen, is volgens deelnemers vooral te verklaren doordat dit onvoldoende wordt gefaciliteerd en/of gestimuleerd door de organisatie. Daarom bestaat er behoefte aan een instrument dat overheden handvatten biedt om een verandering in te zetten naar een meer burgergerichte organisatie.

Het tweede instrument is een richtlijn voor procedeedrag in (hoger) beroep. Anders dan in de bezwaarfase bestaat nog geen volledige duidelijkheid over wat in (hoger) beroep als behoorlijk procedeedrag wordt gezien. In tegenstelling tot de bezwaarfase is er weinig onderzoek verricht naar best practices in (hoger) beroep en deelnemers geven aan dat zij aan de

hand van specifieke zakenmerken bepalen wat de meest optimale proceshouding is. Wel bestaat er bij de deelnemers consensus over een set aan gedragsnormen die altijd zouden moeten worden nageleefd door overheden en procesvertegenwoordigers in (hoger) beroep. Kort gezegd gaat het om de volgende normen: een warme overdracht tussen bezwaarbehandelaar en procesvertegenwoordiger in beroep, het tijdig verzamelen en indienen van processtukken, het opstellen van gemotiveerd verweerschrift en hoger beroepschrift, het verkrijgen van mandaat, het verschijnen ter zitting, een professionele houding tijdens de zitting en het geven van een mondelinge uitleg aan belanghebbende(n) bij het instellen van (hoger) beroep.

Het derde instrument is een afwegingskader voor het instellen van hoger beroep. Deelnemers beseffen dat hoger beroep een grote impact kan hebben op burgers en dat overheden om die reden terughoudend dienen te zijn met het instellen daarvan. Een afwegingskader zou in de kern uit twee onderdelen moeten bestaan, namelijk uit instructies voor de belangenafweging en voorschriften voor de procedure die gevolgd moet worden. Deelnemers zijn het er over eens dat overheden het afwegingskader het beste kunnen neerleggen in een beleidsregel.

Op rijksniveau kunnen verschillende acties worden ondernomen om onnodige procedures te voorkomen en behoorlijk proceduregedrag te stimuleren. Met name het opstellen van een model-beleidsregel voor het instellen van hoger beroep en het verspreiden van deze beleidsregel (via ministeries bij uitvoeringsorganisaties en via de IPO, Unie van Waterschappen en VNG bij decentrale overheden), lijkt snel en effectief te kunnen worden uitgevoerd door de rijksoverheid. Overheden kunnen deze beleidsregel als uitgangspunt gebruiken en vervolgens aanpassen aan hun eigen organisatiewensen.

Wat betreft behoorlijk proceduregedrag in (hoger) beroep geldt dat de rijksoverheid richtlijnen kan opstellen over wat hieronder moet worden verstaan. Hierbij kunnen in ieder geval de eerder genoemde gedragsnormen worden opgenomen. Deze richtlijn kan actief worden gedeeld met overheden. Daarnaast is het opvallend dat onderzoek naar best practices in (hoger) beroep ontbreekt. Aanbevolen wordt hier nader onderzoek naar te doen en eventuele nader opgedane inzichten te verwerken in de richtlijn.

De grootste opgave ligt waarschijnlijk op het gebied van het stimuleren van organisatieverandering. Burgergerichte en informele werkwijzen moeten vast onderdeel worden van de organisatiecultuur. Dit kan bijvoorbeeld door het opzetten van een campagne waarbij overheden worden gestimuleerd om op dit punt een visie op te stellen en door het ontwikkelen van een centrale en toegankelijke kennisbank waarbij best practices over informele werkwijzen en het implementeren van deze werkwijzen beschikbaar worden gesteld. Andere mogelijkheden zijn het organiseren of stimuleren van verantwoordingmechanismen en gestructureerde feedback. Ook wordt aangeraden om nader onderzoek te doen naar de knelpunten waardoor behoorlijk proceduregedrag in de bezwaarfase bij sommige organisaties niet van de grond komt. Door onderzoek te verrichten naar waarom de informele aanpak bij sommige organisaties wel en bij andere niet van de grond komt, is het mogelijk om inzicht te krijgen in bestaande knelpunten en best practices bij implementatie van informele werkwijzen in bezwaar. De rijksoverheid kan hier initiatief in nemen.

Bijlage 1: Richtlijnen behoorlijk proceduregedrag in (hoger) beroep

Behoorlijk proceduregedrag in (hoger) beroep in Amsterdam

In een digitale kennistafel met procesvertegenwoordigers van de gemeente Amsterdam hebben we onderzocht of er nadere richtlijnen kunnen worden opgesteld voor behoorlijk proceduregedrag in (hoger) beroep. De bevindingen van de fysieke kennistafels zijn hierbij kort voorgelegd aan de procesdeelnemers, waarna het proces rond (hoger) beroep bij de gemeente is besproken. Uit de gedachtewisseling tijdens deze bijeenkomst kunnen de volgende richtlijnen voor behoorlijk proceduregedrag worden afgeleid. Sommige worden door de procesvertegenwoordigers als minimumvereiste voor behoorlijk proceduregedrag beschouwd. Die richtlijnen merken we aan met een asterisk (*).

1a. Indien de procesvertegenwoordiger ook het bezwaar heeft behandeld, overweegt de procesvertegenwoordiger of het wenselijk is dat hij of zij de behandeling van de zaak voortzet in beroep

Toelichting: Er kan worden gekozen om de bezwaarbehandelaar als procesvertegenwoordiger in beroep te laten optreden. Dat heeft als voordeel dat de procesvertegenwoordiger goed op de hoogte is van de feiten en omstandigheden en het verloop van de bezwaarprocedure. Dit kan ook door de burger als prettig worden ervaren. Er kunnen echter omstandigheden zijn dat het beroep beter door iemand anders kan worden behandeld, bijvoorbeeld als het contact in de bezwaarfase stroef liep of als de beslissing op bezwaar afwijkt van het advies van de bezwaarschriftencommissie. In dat laatste geval wordt het als onwenselijk gezien dat de procesvertegenwoordiger in beroep in feite zijn eigen beslissing verdedigt.

1b. Indien de procesvertegenwoordiger niet betrokken is geweest bij de bezwaarprocedure, verdiept hij of zij zich zo spoedig mogelijk in de zaak

Toelichting: in het ideale scenario zijn de feiten en belangen helder na de bezwaarfase. Het is echter mogelijk dat in beroep aanvullend feitenonderzoek nodig is of nader overleg met de burger moet worden gevoerd, bijvoorbeeld omdat in het beroepschrift nieuwe gronden worden aangevoerd. Om te garanderen dat hier voldoende tijd voor is, vinden de procesvertegenwoordigers van Amsterdam het wenselijk dat de procesvertegenwoordiger zich zo snel mogelijk verdiept in het dossier van de zaak. We voegen hier gelet op de kennistafels aan toe dat in dit verband ook contact gezocht kan worden met de bezwaarbehandelaar.

2. De procesvertegenwoordiger overweegt om voorafgaand aan de zitting contact op te nemen met de burger

*Toelichting: de procesvertegenwoordigers van de gemeente Amsterdam vinden dat het van geval tot geval verschilt of het wenselijk is dat contact met de burger wordt opgenomen. Doorgaans is voor dit contact namelijk geen aanleiding, omdat erin de bezwaarfase overleg met de burger is geweest en de belangen, feiten en omstandigheden voldoende duidelijk zijn. Indien deze belangen, feiten en omstandigheden niet duidelijk zijn of als er om andere redenen alternatieve oplossingen zijn, overweegt de procesvertegenwoordiger om contact op te nemen met de burger. De procesvertegenwoordigers geven aan dat ook in de voor-
noemde gevallen niet altijd nodig is om contact op te nemen, omdat het gesprek met de burger ook ter zitting kan worden gevoerd.*

3. De procesvertegenwoordiger weet welke ruimte hij of zij heeft om afspraken met de burger te maken

Toelichting: de procesvertegenwoordigers geven aan dat de onderhandelingsruimte bij eenvoudiger zaken (bijvoorbeeld zaken zonder beleidsimplicaties of met beperkte financiële gevolgen) doorgaans voldoende duidelijk is en dat de procesvertegenwoordiger voldoende ruimte voelt om afspraken te maken met de burger. Bij politiek gevoelige zaken of zaken waar de procesvertegenwoordiger de implicaties van een schikking niet volledig kan overzien, kan het wenselijk zijn om met bestuurders af te stemmen wat de onderhandelingsruimte is.

4. De procesvertegenwoordiger neemt een respectvolle, professionele houding aan*

Toelichting: een respectvolle en professionele houding houdt onder andere in dat de procesvertegenwoordiger de burger begroet bij de zitting, zich ervan bewust is dat hij optreedt namens het bestuursorgaan en niet zichtbaar geërgerd raakt tijdens de zitting.

5. De procesvertegenwoordiger dient altijd een verweerschrift in*

Toelichting: het indienen van een verweerschrift voorkomt dat de procesvertegenwoordiger de burger verrast met nieuwe argumenten en wordt om die reden als burgergericht procedeedrag gezien.

6. De procesvertegenwoordiger verschijnt op zitting*

Toelichting: de procesvertegenwoordigers vinden dat de zitting een belangrijk moment is om de beslissing uit te leggen en de zaak met de burger te bespreken. Het verschijnen van de procesvertegenwoordiger op de zitting wordt als een minimumvereiste voor behoorlijk procedeedrag gezien.

7. De procesvertegenwoordiger informeert de burger over de beslissing om (geen) hoger beroep in te stellen*

Toelichting: om de burger niet langer dan nodig in onzekerheid te laten over een eventuele beroepsprocedure, is het wenselijk dat de procesvertegenwoordiger de burger op de hoogte stelt van de beslissing om (geen) hoger beroep in te stellen. In dit verband wijzen de procesvertegenwoordigers erop dat de beslissing om geen hoger beroep te stellen aan de verantwoordelijke wethouder is voorgelegd en akkoord is bevonden.

Bijlage 2: Bestudeerde literatuur

Allewijn, *Tijdschrift Conflicthantering* 2013, nr. 3.

D. Allewijn, 'Onze defensieve overheid', *Tijdschrift Conflicthantering* 2013, nr. 3.

Allewijn, *Tijdschrift Conflicthantering* 2015, nr. 2.

D. Allewijn, 'De bezwaaradviescommissie: ombouwen of afschaffen?', *Tijdschrift Conflicthantering* 2015, nr. 2.

Allewijn, *NTB* 2016/29

D. Allewijn, 'Het rapport "De praktijk van de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht". Een stap in de richting van responsieve bestuursrechtspraak?', *NTB* 2016/29.

Van den Berge 2020

L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht', in: *Maatwerk in het bestuursrecht, VAR-reeks 164*, Den Haag: Boom juridisch 2020

Damen 2019

L. Damen, 'Van Awb-mens naar responsieve burger?', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Doornbos 2019

N. Doornbos, 'Naar een meer responsief bestuursrecht? Verder bouwen aan het huis van de rechtsstaat', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

T. Geurts, R.R. den Bak & M.P.C. Scheepmaker, WODC Cahier 2023-8

T. Geurts . R.R. den Bak M. P. C. Scheepmaker., *Bestuursorganen in hoger beroep. Ervaringen vanuit vijf bestuursorganen en zes appelcolleges* (WODC Cahier 2023-8), Den Haag: WODC 2023.

Hulst, Marseille & Steenhagen, *NJB* 2022/2791

L. Hulst, B. Marseille & N. Steenhagen, 'Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen?', *NJB* 2022/2791.

Kromhout & Marseille, *NTB* 2018/60

D.M. Kromhout & B. Marseille, 'Responsief bestuursrecht in veranderende publieke ruimte. Verslag van een op 15 juni 2018 gehouden VAR-studiemiddag', *NTB* 2018/60.

Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022

Ministerie van justitie en veiligheid, *Een beschikkingenfabriek. Een bloemlezing van citaten over procedures tussen burger en overheid en het procedeergedrag van de overheid*, 2022.

Ministerie van Justitie en Veiligheid 2023

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Gevangen in procedures. Een schematische weergave van problemen en oorzaken bij onnodige procedures tussen burger en overheid en het procedeergedrag van de overheid*, 2023

Nationale ombudsman 2019

Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, 2019.

Nonet & Selznick 2001

P. Nonet & P. Selznick, *Law & society in transition. Toward responsive law*, New Brunswick: Transaction Publishers 2001.

Marseille, Wever & Winter 2023

B. Marseille, M. Wever & H. Winter, *Naar een responsiever bestuursrecht*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2023.

Marseille e.a. 2023

B. Marseille, A. Mein, M. Wever, H. Winter, P.de Winter, *Good Practices voor laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing*, Groningen/Amsterdam: Rijksuniversiteit Groningen/Hogeschool van Amsterdam 2023.

Marseille e.a., Gst. 2023/96

B. Marseille, H. Winter, M. Wever, A. Mein & P. de Winter, 'Contact als remedie voor conflicten in het gemeentelijk sociaal domein', *Gst.* 2023/96

Marseille en Wever, NJB 2024/376

B. Marseille & M. Wever, 'Procedeergedrag van de overheid in procedures bij de bestuursrechter', *NJB* 2024/376.

Ortlep, Van den Brink, Habocht & Mulder 2023

R. Ortlep, J.E. van den Brink, Y. Habocht & A.A. Mulder, *Dilemma tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur (in opdracht van BZK)*, Amsterdam/Heerlen: UvA/OU 2023.

Scheltema 1989

M. Scheltema, 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.

Scheltema, NTB 2015/37

M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *NTB* 2015/37

Scheltema, NTB 2015/37

M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24

Scheltema, AA 2021, afl. 9

M. Scheltema, 'Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten?', AA 2021, afl. 9

Raad voor het openbaar bestuur 2014

Raad voor het openbaar bestuur, *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger*, 2014

Staatscommissie rechtsstaat 2024

Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, 2024.

Tomlison 2019

J. Tomlinson, *Justice in the Digital State: Assessing the Next Revolution in Administrative Justice*, Bristol: Policy Press 2019.

UWV 2021

UWV, Ruimte voor menselijke maat in dienstverlening. UWV Strategie 2021-2025, 2021

Wever, NJB 2016/2289

M. Wever, 'Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016. Vooral vernieuwing op papier?', *NJB 2016/2289*.

Wever 'Kwaliteit van bestuursrechtelijke procedures' 2020

M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures* (diss. Groningen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

Wever 'Bezwaar' 2020

M. Wever, 'Bezwaar', in: Catrien Bijleveld e.a. (red.), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies*, Boom juridisch 2020.

De Winter e.a. 2021

P. de Winter, e.a., *Zorgvuldige procedures, eerlijke beslissingen en respectvolle bejegening. Een analyse van de toepassing van behoorlijkheidsnormen in de ombudsprudentie van de Nationale ombudsman*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2021

WRR 2017

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport nr. 97), 2017

Bijlage 3: Lijst deelnemers kennistafels

Kennistafel 1

Organisatie	Functie(s)
Gemeente Amsterdam	Strategisch adviseur Juridisch Bureau
Ambcurio	Trainer effectief en efficiënt toepassen van de informele aanpak
UWV	Procesvertegenwoordiger beroep
Rechtspraak	Oud-raadsheer, nu voorzitter van bezwarencommissies
Centrale Raad van Beroep	Raadsheer
Landelijke Cliëntenraad	Adviseur

Kennistafel 2

Organisatie	Functie(s)
Gemeenten De Wolden en Hoogeveen	Juridisch controller
Sociale Verzekeringsbank	Jurist beroep
Instituut KCB	Mediator en conflictexpert
Emeritus hoogleraar bestuursrecht	Deskundige op het gebied van het staats- en administratief- en het bestuursrecht

Kennistafel 3

Organisatie	Functie(s)
Gemeenten De Wolden en Hoogeveen	Juridisch controller
UWV	Procesvertegenwoordiger beroep
Ombudsman Zorgverzekeringen	Ombudsman
Ministerie van JenV	Beleidsmedewerker (3x)
Gemeente Amsterdam	Adviseur burgergericht werken
SVB	Teamleider juridische bedrijfsvoering
Stimulansz	Manager Sociaal Domein
Universiteit van Amsterdam	Bijzonder hoogleraar Toegang to het Recht en Gesubsidiëerde Rechtsbijstand

Digitale kennistafel

Organisatie	Functie(s)
Gemeente Amsterdam	Beroepsjuristen van verschillende afdelingen (8x)
Gemeente Amsterdam	Adviseur burgergericht werken
Gemeente Amsterdam	Strategisch adviseur Juridisch Bureau

Bijlage 4: Afwegingskader hoger beroep gemeente Amsterdam

Afwegingskader instellen hoger beroep

De gemeente Amsterdam hanteert het uitgangspunt dat zeer terughoudend wordt omgegaan met het instellen van hoger beroep.

Dit uitgangspunt past bij het doel van de ingezette Juridische Vernieuwing. Immers, voorkomen moet worden dat de overheid lichtzinnig tegen bewoners procedeert. De gemeente keert zich niet tegen haar bewoners, maar is dienstbaar en stelt de juridische functie ten dienste van de relatie burger – overheid.

Uit het door raadslid Hofland aangehaalde

WODC rapport volgt dat de gemeente in de jaren 2017-2021 ten opzichte van andere gemeenten vaker hoger beroep heeft ingesteld.¹ Met de bevestiging van het uitgangspunt zeer terughoudend te zijn beoogt de gemeente deze koploper positie de aankomende jaren te verliezen.

Het uitgangspunt is dan: geen hoger beroep, tenzij.

In de uitzonderlijke gevallen dat de gemeente wel hoger beroep instelt, moet er aan twee vereisten zijn voldaan. Allereerst moet de gemeente dit kunnen motiveren; waarom wordt in dit specifieke geval afgeweken van het uitgangspunt terughoudendheid? Hiervoor wordt gebruik gemaakt van onderstaand afwegingskader. Het Afwegingskader is een interne werkinstructie. Als na beantwoording van de vragen nog steeds het voornemen bestaat om hoger beroep in stellen geldt dat afstemming plaatsvindt met DJZ en het voornemen bestuurlijk wordt voorgelegd.

1. Afwegingskader

1. Zijn alternatieve vormen van **geschiloplossing** mogelijk?

2. Waarom wil je in hoger beroep?

Gaat het alleen om een **individuele zaak** of speelt er een **groter belang**? Gaat het om een breed juridisch belang of kan de zaak als separaat, individueel geval beschouwd worden?

3. Als het gaat om een groter belang, wat is dat dan precies?

Gaat het om de uitleg van **beleid**, uitleg van een **wettelijke bepaling**, **hardheidsclausule of wens om duidelijkheid door een hoogste rechter**? Als het gaat om beleid of hardheidsclausule,

is het beleid/de clausule nog passend of is **aanpassing van beleid/clausule** de aangewezen weg? Als beleidswijziging niet mogelijk of wenselijk is, kan dat een indicatie zijn voor hoger beroep.

4. Op **hoeveel zaken** zou de bestreden uitleg invloed kunnen hebben?

Is er wellicht sprake van een tijdelijke regeling of zal de uitleg nog lang(er) relevant blijven?

5. Wat zou het betekenen als er **geen hoger beroep** wordt ingesteld?

Heeft dat bijvoorbeeld **financiële** gevolgen of gevolgen voor de **uitvoeringspraktijk**?

6. **Tegen wie** ga je in beroep en wat zijn de **gevolgen** voor de betrokkenen als er hoger beroep wordt ingesteld? Zijn die gevolgen redelijk? Zijn ze wellicht (tijdelijk) te ondervangen gedurende de procedure? Is het mogelijk om met betrokkene af te spreken dat er een proefproces in het algemeen belang wordt gevoerd, waarbij de (positieve) uitkomst voor betrokkenen gehandhaafd wordt ongeacht de uitkomst?

7. Zijn er **andere betrokkenen** die van een andere uitkomst in hoger beroep profijt zouden kunnen hebben of er in positie op vooruit zouden kunnen gaan?

Hoe wegen hun belangen mee? Gaat het om twee partijen of meerpartijen geschil?

8. Zijn er **contra-indicaties** voor hoger beroep?

II. Borging eenduidige lijn binnen de gemeente

Het is van belang om binnen de gemeente dezelfde lijn te hanteren ten aanzien van het instellen van hoger beroep en de terughoudendheid die daarbij wordt gehanteerd. Daarom is het zaak dat conform de huidige regelingen (Algemeen mandaatbesluit, Verordening op de stadsdelen, Regeling bezwaar en beroep) afstemming plaatsvindt met DJZ.

Indien stadsdelen of directies van mening zijn dat het doorlopen van het afwegingskader tot de conclusie leidt dat hoger beroep moet worden ingesteld, wordt zo vroeg mogelijk contact opgenomen met DJZ zodat de afweging aan de hand van het kader gezamenlijk met DJZ gemaakt kan worden. Gezamenlijk zal worden besloten of het instellen van hoger beroep inderdaad wenselijk wordt geacht. Als dat het geval is, of er verschil van mening bestaat over deze vraag, dan wordt dit voorgelegd aan de betrokken bestuurder en vervolgens het college. **Er wordt dus nooit hoger beroep ingesteld zonder bestuurlijke instemming.**

pro facto