

pro facta



rijksuniversiteit
 groningen

Een afwegingskader voor procedeedrag door overheden in het bestuursrecht?

Samenvatting – 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.

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 procedeergedrag 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 procedeergedrag’ 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 procedeergedrag en de inrichting van het werkproces van belang. Door te expliciteren wat de organisatie onder behoorlijk procedeergedrag 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 conceptring die binnen bestuursorganen nader kan worden uitgewerkt, bij voorkeur met betrokkenheid van de procesvertegenwoordigers. De conceptring kan worden opgesteld op rijksniveau, bijvoorbeeld door het ministerie van JenV. Hierbij kunnen de genoemde behoorlijksnormen als uitgangspunt worden genomen.

Vervolgens is het zaak om bekendheid te creëren van de conceptringen 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.

pro facto