



Actie plan



*Meer vertrouwen,
minder onnodige
procedures*

2024/2025

Inhoud

	Voorwoord	3
1	Inleiding	4
2	Presentatie Actiepakket	5
	I Wat is nodig voor verandering	5
	II Wat gaan we doen	6
3	Processtappen en publicaties	12
	I Processtappen	12
	II Publicaties en bevindingen	13
4	Visie	15
5	Richting voor verbetering	16
	I Doelen in beeld	16
	II Wat leidt tot verbetering procedeedrag	17
6	Vervolg	23
	Samenvatting	24

Voorwoord

Een overheid die zich inzet voor een goede relatie met de burger is van onverminderd belang. Het vertrouwen tussen burger en overheid is erbij gebaat dat onnodige procedures tussen overheid en burgers worden voorkomen. De afgelopen jaren zijn, mede naar aanleiding van parlementaire onderzoeken en enquêtes, belangrijke veranderingen in gang gezet die van invloed zijn op het procedeergedrag van de overheid. Binnen gemeenten en uitvoeringorganisaties worden steeds vaker initiatieven ontplooid voor een informele aanpak en meer burgergericht handelen. Daardoor worden procedures vermeden en geschillen informeel en vroegtijdig beslecht door persoonlijk contact, een meer burgergerichte werkhouding en ruimte voor maatwerk in het toepassen van wet- en regelgeving. Tegelijkertijd hebben gesprekken met een brede groep stakeholders en uitgebreid beleidsonderzoek door het deelprogramma Burgergerichte overheid aangetoond dat er nog flinke stappen te zetten zijn, waar het gaat om het voorkomen van bestuursrechtelijke geschillen en het behoorlijk procederen door de overheid.

Hoe dat aan te pakken wordt beschreven in dit *Actieplan Meer vertrouwen, minder onnodige procedures*, tot stand gekomen binnen het deelprogramma Burgergerichte overheid. Het Actieplan is het vervolg op eerdere publicaties met inzichten over en een probleemanalyse van het procedeergedrag van de overheid. Het is ook het resultaat van een onderzoek naar de eigen rol van de overheid waar meer dan 100 vertegenwoordigers vanuit burgers, wetenschap, overheid, rechtspraak en rechtsbijstandverleners hun medewerking aan hebben verleend. Al deze mensen wil ik van harte bedanken voor hun bereidheid om ons, de overheid, een spiegel voor te houden. Met dit Actieplan werken we aan het terugdringen van onnodige procedures tussen overheid en burger in het bestuursrecht en het stimuleren van behoorlijk procedeergedrag van de overheid. Dit Actieplan en de uitvoering daarvan vormen het sluitstuk van het deelprogramma Burgergerichte overheid, dat begin 2025 met een conferentie wordt afgesloten.

‘Ik hoop dat een ieder zich blijft inzetten voor deze voor de rechtsbescherming cruciale opgave’

Ä.R. Rotscheid,

Directeur Rechtsbestel Ministerie Justitie en Veiligheid

Inleiding

De laatste jaren heeft de overheid meer oog gekregen voor het schuren van de leefwereld van de burger en de systemen van de overheid. Ook het kabinet-Schoof vindt het belangrijk dat burgers zich gehoord voelen en meer zeggenschap krijgen over zaken die hen aangaan. Dat vraagt om een meer dienstbare houding van de overheid. In het Regeerprogramma¹ is opgenomen dat het kabinet burgers in staat wil stellen om snel en eenvoudig passende oplossingen te vinden voor juridische problemen. Verwezen wordt naar het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin wetswijzigingen zijn opgenomen om persoonlijk contact te bevorderen, de menselijke maat te versterken en hardheden te voorkomen. Het Regeerprogramma licht toe dat dit wetsvoorstel aansluit bij een meer informele en oplossingsgerichte aanpak door de overheid, die het kabinet zal ondersteunen met handvatten voor de publieke dienstverleners.

Hiermee sluit het Regeerprogramma aan bij recente aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening² en de Staatscommissie Rechtsstaat³, zoals de aanbevelingen om het rechtsstatelijk kompas binnen de overheid te versterken, het contact met burgers te verbeteren, geïnvesteerd wordt in de rechtsbescherming van burgers en de bezwaarprocedure zo in te richten dat burgers zich gehoord en gezien voelen. De Staatscommissie bepleit een meer oplossingsgerichte werkwijze en dat doorprocederen ten koste van burgers moet worden voorkomen.

Ook al eerder, in het coalitieakkoord⁴ van kabinet Rutte-4, was er prominent plek voor ambities ten aanzien van de relatie tussen overheid en burger. Specifiek ten aanzien van het procedeedrag van de overheid was laagdrempelige geschilbeslechting en het beperken van het aantal juridische procedures tussen overheid en burgers de inzet.

De ambities zijn groot en vragen veel om waar te maken. Bij de Rijksoverheid zijn diverse programma's actief die - ook al voor 2021 - aan deze ambities werken, zoals het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering, gericht op verbetering van de publieke dienstverlening.⁵ Zo ook het Programma Stelselvernieuwing Rechtsbijstand van het ministerie van Justitie en Veiligheid dat beoogt het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zo in te richten dat iedere burger met een (juridisch) probleem vroegtijdig, laagdrempelig en adequaat geholpen wordt en waarin de rechtsbijstandsverleners zo goed mogelijk zijn toegerust voor hun taak. Een onderdeel van het Programma, het deelprogramma Burgergerichte overheid, richt zich op het voorkomen van onnodige procedures, met en zonder gesubsidieerde rechtsbijstand, tussen burger en overheid in het bestuursrecht. Het Project Procedeergedrag Overheid van Burgergerichte overheid, in welk kader dit Actieplan is opgesteld, wil behoorlijk, burgergericht procedeedrag van de overheid stimuleren. Daarbij gaat het om procedeedrag in de fasen van bezwaar, beroep en hoger beroep.

Dit Actieplan kent een lange en gedegen voorbereiding. In hoofdstuk 2 gaan we in op de acties die we vanuit het deelprogramma gaan ontplooiën, in de hoofdstukken 3 tot en met 5 staat de route hoe we daartoe zijn gekomen. In hoofdstuk 3 staat de werkwijze die gevolgd is in het Project Procedeergedrag Overheid en de publicaties tot dusver. Hoofdstuk 4 beschrijft de visie op het procedeedrag van de overheid in het bestuursrecht, gevolgd door hoofdstuk 5 met doelstellingen op diverse terreinen die relevant zijn voor het procedeedrag van de overheid, inclusief initiatieven van andere overheden en organisaties die op dat terrein lopen. In hoofdstuk 6 staat een beschrijving van de vervolgstappen en tot slot is er de samenvatting.

1 www.rijksoverheid.nl/regering/regeerprogramma

2 www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pefd

3 www.staatscommissierechtsstaat.nl/onderwerpen/rapport

4 www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst

5 www.werkaanuitvoering.nl/

2 Presentatie Actiepakket

I Wat is nodig voor verandering

Om te weten te komen hoe we onnodige procedures tussen burger en overheid in het bestuursrecht kunnen voorkomen zijn we in de voorbereidingsfase van het Project Procedeergedrag Overheid op zoek gegaan naar de bron. Op het diepst liggende oorzakelijk niveau zien we de wrijving tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van de overheid. De leefwereld is steeds diverser geworden en de systeemwereld steeds complexer. Het lukt de overheid onvoldoende om aan te sluiten bij de behoeften en problemen in de leefwereld van de burger. Deze wrijving kent een lange geschiedenis met vele oorzaken.⁶ Binnen de scope van het deelprogramma Burgergerichte overheid kunnen we bijdragen aan het verminderen van die wrijving door gedrags- en cultuurverandering bij de overheid zelf te bevorderen.

De overheid doet er alles aan om onnodige geschillen met burgers te voorkomen en op te lossen. Vanuit deze visie zijn in de komende hoofdstukken de strategie en de doelen beschreven. Deze komen voort uit de mogelijke oplossingen die genoemd zijn door de geraadpleegde stakeholders en uit ons eigen beleidsonderzoek. Voor het verbeteren van relatie tussen burger en overheid, waaronder het procederen binnen het bestuursrecht, is een samenhangend en elkaar versterkend pakket van interventies nodig. Het vraagt ook dat alle betrokken partijen hun aandeel in het voorkomen van de gesignaleerde problemen oppakken en met elkaar samenwerken.

Momenteel wordt op verschillende niveaus gewerkt aan tal van initiatieven die elkaar aanvullen. Zoals het recente Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb, het overheidsbrede programma ter verbetering van de publieke dienstverlening Werk aan Uitvoering en diverse lopende burgergerichte programma's bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK).

Dit zijn initiatieven die –volgens de in het doelenschema geformuleerde doelen (p 16)– met name zien op de eerste twee strategische doelen. In hoofdstuk 5 worden deze doelen toegelicht, evenals de activiteiten die daaromtrent door andere organisaties worden ontplooid.

- 1 Wet en regelgeving is meer responsief, toegankelijk en rechtvaardig voor burgers.
- 2 In de toepassing van het bestuursrecht staat het vraagstuk van de burger centraal en vervult de uitvoering een brugfunctie tussen leefwereld en systeemwereld.
- 3 Als er toch een geschil ontstaat, vertoont de overheid in elke fase van een procedure (bezwaar, beroep en hoger beroep) behoorlijk procedeergedrag.

Vanuit het deelprogramma Burgergerichte overheid richten we onze acties in hoofdzaak op het derde strategische doel. Niet alleen zijn er binnen de Rijksoverheid momenteel weinig andere initiatieven met dit doel, ook heeft dit strategische doel raakvlakken met het werkveld van het ministerie van JenV, het organisatieonderdeel waar het deelprogramma Burgergerichte overheid is geplaatst. Binnen het deelprogramma maken we werk van het bewustmaken en activeren van overheidsorganisaties zelf. Zij dragen een belangrijke verantwoordelijkheid in het signaleren, voorkomen en oplossen van bestuursrechtelijke geschillen. Dat doen we door de inzet van de informele aanpak te stimuleren vanaf de primaire besluitvorming tot aan het hoger beroep. Op dit onderdeel gaan we samenwerken met Divosa, Raad voor Rechtsbijstand en de VNG. Daarnaast ondernemen we actie op het bevorderen van behoorlijk procedeergedrag door de overheid. Het actiepakket is in nauwe samenspraak met de stakeholders tot stand gekomen en sluit aan op de door hen geformuleerde behoeften en gesignaleerde trends en ontwikkelingen.

⁶ Gevangen in procedures, Een schematische weergave van problemen en oorzaken tussen burgers en overheid en het procedeergedrag van de overheid (2023), ministerie van Justitie en Veiligheid, p.8

II Wat gaan we doen

Stimuleren van behoorlijk procederen door de overheid

Introductie van een afwegingskader
Behoorlijk Procederen Overheid

Stimuleren van de Informele Aanpak in de uitvoeringspraktijk

Creëren kennisplatform met handreikingen

Werken aan randvoorwaarden voor succesvolle inzet van de informele aanpak

Ontwerpen van een digitale oriëntatie- en bezwarentool

Stimuleren van behoorlijk procederen door de overheid

Introductie van een afwegingskader Behoorlijk Procederen Overheid

Aanleiding

Het uitgangspunt is dat de overheid er alles aan doet om onnodige procedures in het bestuursrecht te voorkomen. En dat, in het geval het toch tot een procedure komt, de overheid behoorlijk procedeedrag vertoont en streeft naar dejuridisering, de-escalatie en procedurele rechtvaardigheid.

De overheid is de laatste jaren meer burgergericht gaan werken. Er wordt steeds meer ingezet op het toepassen van maatwerk, dejuridisering, een informele aanpak van bezwaar en het beter aansluiten bij het probleem en de behoefte van de burger. Maar we zijn er nog niet. Een verandering van gedrag en cultuur vraagt aanhoudende inzet en tijd. Wij willen dit veranderingsproces bevorderen met een 'afwegingskader Behoorlijk Procederen Overheid'. Het afwegingskader is een middel om bewustwording te creëren bij bestuursorganen en overheidsjuristen over het huidige procedeedrag in het contact met de burger. Het geeft de overheidsjurist richting en handvatten hoe behoorlijk procedeedrag te vertonen in bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures. We laten ons hiervoor inspireren door bestaande instrumenten.⁷

Aanpak

Onder leiding van het WODC worden er een aantal kennis-tafels georganiseerd met deskundigen uit de wetenschap, praktijk en rechtspraak (juni-november 2024). Dat biedt de mogelijkheid om binnen korte tijd informatie, kennis, inzichten en behoeften te verzamelen en vanuit diverse gezichtspunten te belichten. Uitgangspunt is een verdere verkenning van de behoefte aan een afwegingskader voor de praktijk van overheidsjuristen, ambtenaren en andere vertegenwoordigers van de overheid in bezwaar- en beroepsprocedures (procesvertegenwoordigers) in het bestuursrecht.

Resultaat

Het onderzoek moet helderheid geven over hoe een afwegingskader of een ander instrument eruit zou moeten zien om zo doeltreffend mogelijk te zijn, met aanbevelingen over de inhoud (bijvoorbeeld een instructie voor behoorlijk procederen of een beschrijving van de positie en rol-opvatting van bezwaar- en beroepsjurist). Ook is advies gevraagd over de meest passende vorm (bijvoorbeeld richtlijn of instructievideo) en de implementatie ervan.

Hierna wordt door het ministerie van JenV -met inbreng van de doelgroep- een afwegingskader of ander instrument voor behoorlijk procederen in het bestuursrecht opgesteld, in de lijn van de aanbevelingen uit het onderzoek.

⁷ Zoals het rapport 'Behoorlijk omgaan met schadeclaims' van de Nationale Ombudsman en de kabinetsreactie daarop uit 2010 (Kamerstukken II, 32 123 VI, nr. 88), de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman uit 2019 (<https://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer>), de Gids Ambtelijk Vakmanschap 2.0, het Handvest Overheid-Burger en ook beleid zoals van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (<https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/2023/02/img-terughoudend-met-hoger-beroep>) en de gemeenten Amsterdam, Hoogeveen en De Wolden (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR702501/1> en <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR707557/>).

Stimuleren van de Informele Aanpak in de uitvoeringspraktijk

Creëren kennisplatform met handreikingen

Aanleiding

De informele aanpak, die voortkomt uit Passend contact met de overheid (PCMO) van het ministerie van BZK, gaat ervan uit dat de overheid oog heeft voor de situatie van de burger. Als je goed contact maakt met de burger, bereikbaar bent en in gesprek gaat, kun je al heel wat problemen voorkomen. De tweede stap is dat de overheid niet alleen kijkt of een besluit juist is, maar ook hoe je een oplossing kunt vinden voor het probleem van de burger. In aanloop naar dit Actieplan zijn diverse bijeenkomsten georganiseerd met gemeenten en uitvoeringsorganisaties over de mogelijkheden en belemmeringen van invoering van de informele aanpak. Daar waar de informele aanpak is omarmd, zijn aanzienlijke voordelen ontstaan die bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en overheid. De informele aanpak wordt door burgers goed gewaardeerd. Dit komt onder meer doordat de informele aanpak goede mogelijkheden biedt voor oplossingsgericht werken, maar ook omdat deze aanpak met meer persoonlijk contact beter tegemoetkomt aan wat een burger procedureel rechtvaardig vindt. Ook bestuursorganen die ervaring hebben met de informele aanpak zien een positief effect op de acceptatie van het besluit.⁸

Niettemin hebben we geconstateerd dat het structureel inbedden van deze aanpak in organisaties de nodige tijd vergt, omdat het een investering én een cultuuromslag vraagt. Dat houdt verband met een decennialange focus op

efficiëntie, kostenbeheersing en voorkomen van fraude. Als de informele aanpak eenmaal stevig is geworteld in een organisatie blijkt het qua kosten en mankracht vergelijkbaar met de situatie voorafgaand aan de implementatie.

In de praktijk zie je allerlei varianten van de informele aanpak. Overheidsorganisaties zijn verschillend ingericht en hebben niet altijd dezelfde taken en doelgroepen. Daarom is een blauwdruk niet zinvol. Er worden door de stakeholders ook verschillende oorzaken genoemd voor het meer of minder toepassen van de informele aanpak. Zo kan de invoering ervan belemmerd worden door de angst voor precedentwerking van de leiding of een wethouder, of omdat onvoldoende zicht is op financiële implicaties of doordat in de uitvoering juristen handelingsverlegen blijken in het oplossingsgericht werken. De laatste jaren is er door programma's als Robuuste Rechtsbescherming van Divosa en het Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb een groeiende belangstelling vanuit gemeenten, provincies en uitvoeringsorganisaties voor de informele aanpak. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten en (Rijks)uitvoeringsorganisaties, blijkt dat er behoefte is aan praktische kennis en ondersteuning voor zowel het implementeren als het toepassen van deze aanpak. Met de activiteiten uit het Actieplan willen we bijdragen aan het creëren van voorwaarden voor een effectieve inzet van de informele aanpak.

8 Gebaseerd op Herwijer en Lunsing 2011, Van den Bos en Van der Velden 2013, Mein 2017, Wever 2018, Mein en Marseille 2020, WODC 2023

Aanpak

Verzamelen en ontwikkelen kennis

- We verzamelen aansprekende voorbeelden van organisaties die met de informele aanpak werken.
- We ontwikkelen overzichtelijke stappenplannen voor implementatie van de informele aanpak in de organisatie.
- Voor diverse stappen in de uitvoering van de informele aanpak worden beknopte en aantrekkelijke werkwijzen aangeboden.
- Er komen handreikingen die tegemoetkomen aan veelgehoorde vraagpunten rond het werken met de informele aanpak, zoals het omgaan met anderstaligen, de rol van gemachtigden, het verrichten van een belangenafweging, vastleggen van de resultaten en effectmeting van de informele aanpak.
- We creëren een landelijk overzicht van de toepassing van de informele aanpak bij de overheid door breed een enquête uit te zetten.
- Met pilotgemeente Haarlem worden alle stappen in het proces om de informele aanpak toe te passen - vanaf het plan van aanpak voor implementatie tot evaluaties en de uitkomst van burgerenquêtes - gedocumenteerd en gemonitord met als doel deze kennis te delen.

Borgen en delen kennis

- In samenwerking met Divosa breiden we de themapagina rechtsbescherming uit op de website van Divosa, waarmee we een centrale plek creëren met relevante kennis over de informele aanpak voor de uitvoeringspraktijk.
- Ontwikkelen van een nieuw spel voor overheidsjuristen bestuursrecht in samenwerking met de Hogeschool van Amsterdam, waarin procedurele, juridische en ethische dilemma's de revue passeren bij toepassing van de informele aanpak, zoals het toepassen van maatwerk versus het risico van precedentwerking.
- De slotbijeenkomst - begin 2025- van het deelprogramma Burgergerichte overheid staat in het teken van de informele aanpak en het behoorlijk procederen. Tijdens die bijeenkomst worden de vruchten van het Actieplan gepresenteerd.
- In samenwerking met de VNG wordt erop ingezet gemeenten via communicatiekanalen van de VNG actief te informeren over (ontwikkelingen binnen) de informele aanpak. Daarbij bekijken we in hoeverre de informele aanpak aan kan sluiten bij de bestuurlijke VNG-leeragenda 'Participatiewet'.

Resultaat

In samenwerking met diverse organisaties wordt actuele informatie en handreikingen om aan de slag te gaan met de informele aanpak gedeeld en geborgd.

Werken aan randvoorwaarden voor succesvolle inzet van de informele aanpak

Binnen organisaties

Aanleiding

Het is van groot belang dat ook bestuurders van organisaties het belang van de informele aanpak inzien en deze werkwijze binnen hun organisatie mogelijk maken.

Aanpak

We promoten daarom de toepassing van de informele aanpak bij bestuurders van overheidsorganisaties op diverse gelegenheden en bijeenkomsten.

Professioneel gemachtigden

Aanleiding

Professionele gemachtigden die optreden namens burgers kunnen bijdragen aan het succes van de informele aanpak.

Aanpak

We onderzoeken of er belemmeringen zijn voor gemachtigden, bijvoorbeeld op basis van de Wet op de rechtsbijstand, om mee te werken aan een informele behandeling van een bezwaarschrift en zetten ons in deze weg te nemen. In samenwerking met de Raad voor Rechtsbijstand geven we bekendheid aan de huidige mogelijkheden voor gemachtigden om vergoedingen te krijgen bij inzet van de informele aanpak.

Samenwerking met Juridisch Loket

Aanleiding

Goede samenwerking draagt positief bij aan de informele aanpak. Het Juridisch Loket heeft met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) samenwerkingsafspraken gemaakt, zodat er voor klanten van het Juridisch Loket een directe communicatie met het UWV tot stand kan komen. Het UWV kan zo samen met de klant zoeken naar een oplossing en escalatie voorkomen.

Aanpak

We zetten ons in om deze werkwijze uit te breiden naar andere organisaties.

Ontwerpen van een digitale oriëntatie- en bezwarentool

Aanleiding

In een besluit van de overheid staat standaard een verwijzing naar de mogelijkheid om bezwaar te maken. Soms is in het besluit ook een telefoonnummer opgenomen voor eventuele vragen over het besluit. Uit het gedachtengoed van PCMO blijkt dat burgers niet zo snel uit eigen beweging contact opnemen met de overheid en het prettig vinden daartoe uitgenodigd te worden. Ook als de burger bezwaar wil maken tegen het besluit beschikt hij niet altijd over de kennis en vaardigheid om dat tijdig en adequaat te doen.

Aanpak

Om ook digitaal de informele aanpak te stimuleren wordt in samenwerking met ict-designer Justice42, verschillende gemeenten en Hogeschool Leiden een digitale wegwijzer ontwikkeld die burgers aan de hand neemt bij vragen over een besluit of als zij het niet eens zijn met het besluit. Zo kan een burger bijvoorbeeld een knop kiezen om direct telefonisch contact opnemen met een vraag, een aanvullende motivering op schrift vragen of een gesprek initiëren over een mogelijke oplossing. Mocht de burger toch bezwaar willen maken, dan helpt de tool de burger stap voor stap door de bezwaarprocedure heen. Hij wordt daarin voorzien van uitleg, tips en

Nu de overheid in toenemende mate digitaal communiceert, wordt een (aanvullende) burgergerichte digitale ondersteuning ontworpen die de burger helpt bij de keuze uit de mogelijke vervolgstappen als hij het niet eens is met een besluit van de overheid of daar vragen over heeft. Voor gemeenten en uitvoerende overheidsorganisaties is het een aanvulling op de huidige dienstverlening die invulling kan geven aan de zorgplicht richting de burger.

alternatieve mogelijkheden. De tool wordt zo ontworpen dat deze ook door hulpverleners of anderen die de burger bijstaan kan worden gebruikt. Er wordt een ontwerp gemaakt voor een tool voor besluiten in het algemeen en een ontwerp voor besluiten over een bijstandsuitkering. In de komende fase zal het ontwerp in de praktijk getest worden om zo ervaring op te doen met het functioneren en de tevredenheid te peilen van gebruikers (burgers en hulpverleners). Tijdens dit project zal ook onderzocht worden welke scenario's er mogelijk zijn voor het ontwikkelen en aanbieden van een dergelijke tool.

Resultaat

Eind 2024 is een ontwerp van de digitale bezwarentool beschikbaar, dat getest is met burgers en hulpverleners, inclusief een procesbeschrijving, modellen en beslisbomen.

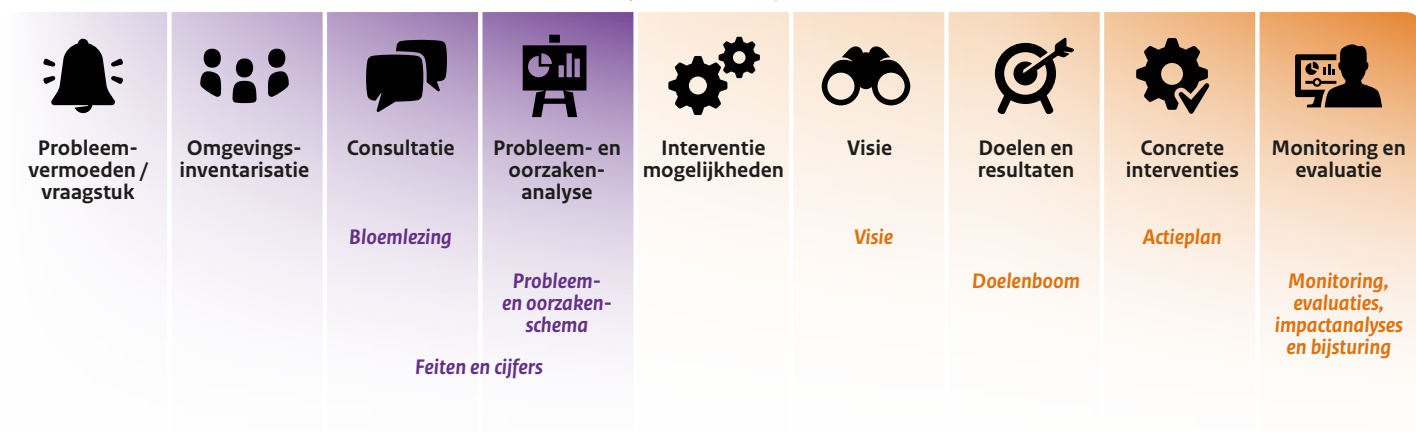
3 Processtappen en publicaties

I Processtappen

Nu we de acties hebben gepresenteerd, lopen we onze voetstappen terug naar 2021, de start van het Project Procedeergedrag Overheid binnen het deelprogramma Burgergerichte overheid. We zijn begonnen met het in kaart brengen van factoren die onnodige procedures tussen burger en overheid in het bestuursrecht veroorzaken en de rol daarin van overheid. Ook is onderzocht welke oplossingen kunnen bijdragen aan verandering van het procedeergedrag.

Het vraagstuk van het procedeergedrag van de overheid is projectmatig en volgens de methodiek van het 'opgavegericht werken' aangepakt (zie onderstaand schema). In de analysefase zijn de relevante stakeholders betrokken en dit heeft geleid tot twee publicaties. In de synthesefase is gewerkt aan de visie, de doelenboom en dit Actieplan.

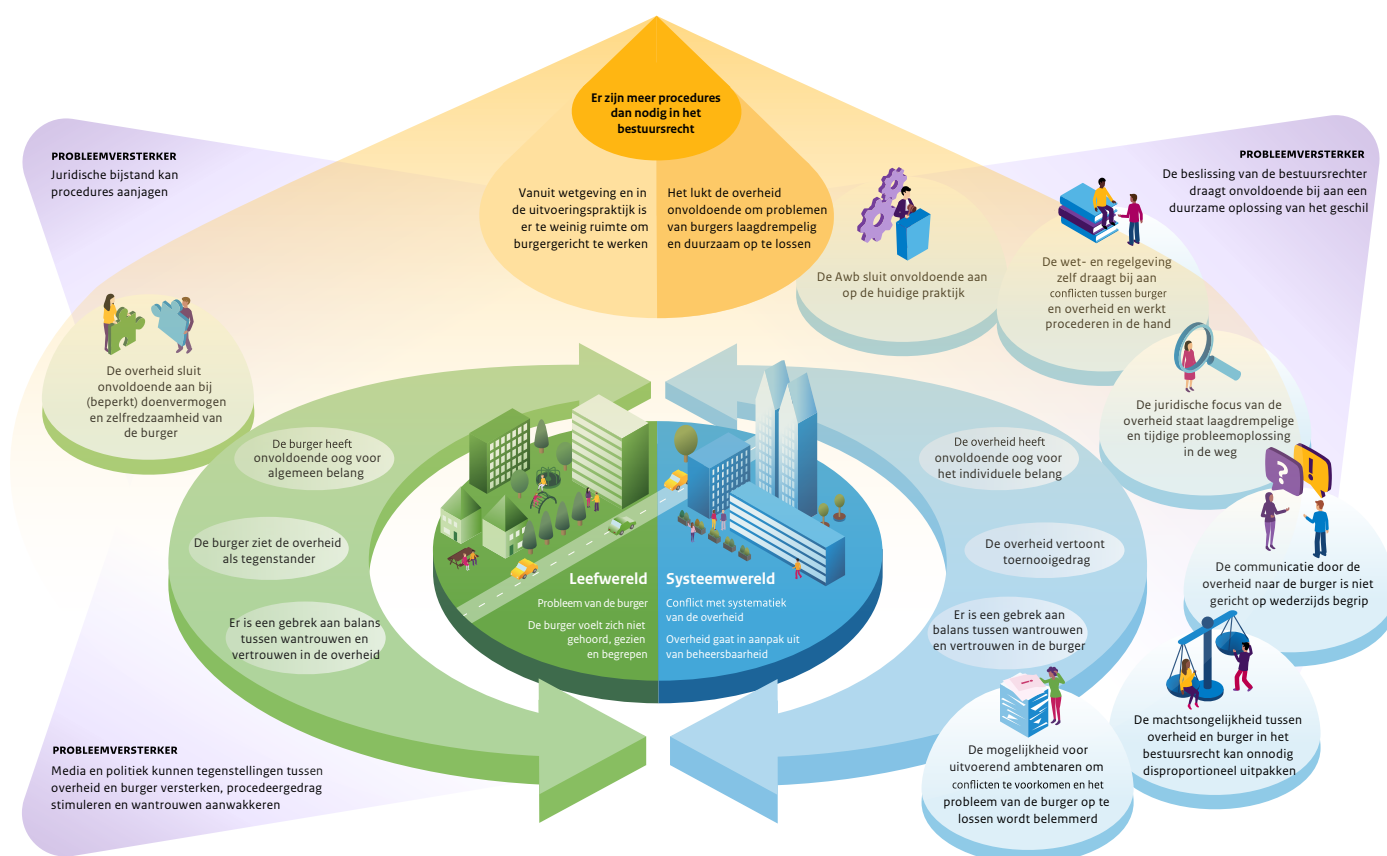
Stappen in een opgavegericht werken aanpak



II Publicaties en bevindingen

In het tweede en derde kwartaal van 2022 is met meer dan honderd stakeholders gesproken die, ieder vanuit hun eigen (werk)ervaring en kennis, hun visie op het procedeedrag van de overheid hebben gegeven. De stakeholdersgroep was divers samengesteld en bestond uit vertegenwoordigers van burgers, wetenschap, beleid, uitvoering, rechtspraak, juridische bijstand, politiek en media. Zo kon het vraagstuk vanuit zoveel mogelijk invalshoeken in beeld worden gebracht. Deze brede consultatie resulteerde in een bloemlezing van naar

thema geordende citaten uit de gesprekken, *De Beschikkingenfabriek (2022)*.⁹ De citaten geven onder meer een beeld van de ongelijkwaardige relatie tussen de burger en de overheid, de belemmeringen die bestaan door onduidelijke communicatie, de juridische focus van de overheid bij bezwaren van burgers en de knelpunten in wet- en regelgeving. De bloemlezing vormt de basis voor een vervolgrapport dat een analyse geeft van de problemen en oorzaken.



In dit vervolgrapport *Gevangen in procedures. Een schematische weergave van problemen en oorzaken bij onnodige procedures tussen burger en overheid en het procedeergedrag van de overheid (2023)*¹⁰, worden verbanden gelegd tussen uitspraken in de bloemlezing. Beide rapportages vormen de basis voor dit Actieplan. De kernconclusie van het rapport *Gevangen in procedures* luidt dat er wrijving is tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van de overheid. Als een burger een vraag of probleem heeft vanuit zijn leefwereld, reageert de overheid hierop volgens de regels die gelden in de systeemwereld waarnaar zij is ingericht. Burgers voelen zich hierdoor niet altijd gehoord, gezien en begrepen. In die wrijving zijn drie belangrijke actie-reactiepatronen ontstaan die een cumulatief negatief effect sorteren in de interactie tussen overheid en burgers: de spanning tussen het individueel belang en het algemeen belang, het toernooigedrag van de overheid dat uitlokt dat de burgers de overheid gaan zien als tegenstander, en de disbalans tussen wantrouwen en vertrouwen in elkaar.

Door het toernooigedrag dat de overheid vertoont, zit er voor de burger soms niets anders op dan te procederen tegen de overheid. Zo komen overheid en burger tegenover elkaar te staan. Dit heeft een negatief effect op het vertrouwen tussen de burger en de overheid en vergroot de onderlinge tegenstelling. In *Gevangen in procedures* wordt benoemd dat de overheid bij verlies in beroepszaken

geneigd is tot het instellen van hoger beroep. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) heeft in opdracht van het deelprogramma Burgergerichte overheid onderzoek gedaan naar de beweegredenen achter het instellen van hoger beroep door de overheid en de bejegening door rechtscolleges en bestuursorganen in de fase van hoger beroep. Uit het onderzoeksrapport Bestuursorganen in hoger beroep¹¹ blijkt dat de overheid de gevolgen voor de burger regelmatig niet betreft in de afweging hoger beroep in te stellen. Met betrekking tot de bejegening tijdens hoger beroep volgt uit het onderzoek dat er, op enkele uitzonderingen na, geen rechtstreeks contact plaatsvindt tussen de burger en de overheid. Een positieve noot is dat veel bestuursorganen de laatste jaren al wat vaker zorgvuldig afwegen of het gewenste effect ook anders dan via een hoger beroepsprocedure kan worden bereikt.

De analyse van de problematiek in *Gevangen in Procedures* is teruggekoppeld naar diverse (groepen van) stakeholders. De opbrengst daarvan is in dit Actieplan verwerkt in een visie op het procedeergedrag van de overheid (hoofdstuk 4). Door de stakeholders zijn ook oplossingsrichtingen aangedragen en activiteiten die bijdragen aan de gewenste richting. Op basis daarvan zijn doelstellingen vastgesteld (hoofdstuk 5).

10 www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/03/tk-bijlage-2-p-o-analyse-procedeergedrag-overheid

11 WODC 2023, Bestuursorganen in hoger beroep, <https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2023/07/03/waarom-gaan-bestuursorganen-in-hoger-beroep>

4 Visie

Een visie beschrijft een ideaalbeeld dat nastrevenswaardig is. Het ideaalbeeld van deelprogramma Burgergerichte overheid is een overheid die er alles aan doet om onnodige bestuursrechtelijke geschillen met burgers te voorkomen en op te lossen.

De burger en de overheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Van de wieg tot het graf, ze kunnen niet om elkaar heen. Als de overheid wil dat de burger de overheid vertrouwt, vraagt dat om vertrouwen in de burger. Beiden zijn gebaat bij een goede verstandhouding met wederzijds vertrouwen. Dat vraagt om een overheid die rechtsgelijkheid, zorgvuldigheid, rechtszekerheid en *fair play* garandeert.

In de basis staat de overheid dan naast de burger en niet tegenover de burger. Juist vanuit haar machtspositie is dat passend. De overheid zet zich niet boven de burger, maar stelt zich dienend op, in het besef van de machtsongelijkheid. Een responsieve overheid is een overheid die naar de burger luistert en helpt een antwoord of oplossing te vinden op de vraag of het probleem van de burger.

Als burger moet je erop mogen vertrouwen dat de overheid niet alleen oog heeft voor het algemeen belang, maar ook voor jouw individuele belang. Ieder mens is immers anders en “DE burger” bestaat niet. Daarnaast ziet het bestuursrecht niet alleen op individuen maar ook op ondernemers en (belangen)organisaties. Die veelvormigheid geldt net

zo goed voor de overheid. Die is vertegenwoordigd in ministeries, gemeenten, waterschappen, uitvoeringsinstanties en andere bestuursorganen.

Onnodige procedures in het bestuursrecht tasten het vertrouwen van de burger in de overheid en in de rechtsstaat aan. Denk bijvoorbeeld aan geschillen die ontstaan door fouten bij het toekennen of afwijzen van aanvragen. Of doordat iemand zich niet rechtvaardig bejegend voelt door de overheid of een besluit niet goed begrijpt door moeilijk taalgebruik. Of omdat wetten en regels niet meer voldoende aansluiten bij actuele problemen in de samenleving. Wat dergelijke geschillen gemeen hebben, is dat ze voorkomen hadden kunnen worden door ander handelen van de overheid, bijvoorbeeld in communicatie, in (toepassing van) wet- en regelgeving of in procedeedrag.

Het voorkomen van bestuursrechtelijke geschillen zou bij alle overheidsorganisaties prioriteit moeten krijgen. En in het geval een burger bezwaar indient of (hoger) beroep aanspant, mag van de overheid verwacht worden dat deze zich inzet om het geschil zo snel en zo behoorlijk mogelijk te beslechten, liefst buiten de rechtszaal. De overheid zelf zou alléén over moeten gaan tot het instellen van (hoger) beroep als dat voor het algemeen belang noodzakelijk is, waarbij de overheid de burger dan zorgvuldig informeert en zo nodig compenseert.

5 Richting voor verbetering

I Doelen in beeld

Op basis van de analyse van de problemen en oorzaken van het procedeedrag in het beleidsonderzoek en de visie die daaruit voortvloeit, zijn met de stakeholders onderstaande strategische en operationele doelen geformuleerd. Bij het vaststellen van de doelen is een brede scope gekozen.

Op diverse beleidsterreinen binnen de Rijksoverheid lopen initiatieven die bijdragen aan behoorlijk procedeedrag. Met dit overzicht laten we de complexiteit en de samenhang zien van interventies op diverse terreinen binnen het beleid

van de Rijksoverheid en de plek daarbinnen van dit Actieplan. De doelen zijn erop gericht de overheid te bewegen bestuursrechtelijke geschillen te voorkomen of door beleid en wetgeving responsief, toegankelijk en rechtvaardig vorm te geven. Bij de toepassing hiervan in de praktijk staat het vraagstuk van de burger centraal en wordt de brug geslagen naar de leefwereld van de burger. Indien er een geschil ontstaat dan vertoont de overheid behoorlijk procedeedrag in elke fase van een procedure.

Visie

De overheid doet er alles aan om bestuursrechtelijke geschillen met burgers te voorkomen en op te lossen

Strategische doelen

De overheid zet vol in op het voorkomen van bestuursrechtelijke geschillen met burgers

- 1 *Wet en regelgeving is meer responsief, toegankelijk en rechtvaardig voor burgers*
- 2 *In de toepassing van het bestuursrecht staat het vraagstuk van de burger centraal en vervult de uitvoering een brugfunctie tussen leefwereld en systeemwereld*

Als er toch een geschil ontstaat vertoont de overheid in elke fase van een procedure (bezwaar, beroep en hoger beroep) behoorlijk procedeedrag

Operationele doelen

Beleid en wetgeving is het resultaat van een open en interactief proces. Het wordt aangepast in geval van signalen over knelpunten in de uitvoering, samenleving en rechtspraak.

Overheidsorganisaties hebben burgergericht werken in de werkwijze verankerd en medewerkers zijn hier toe in staat.

Alle communicatie en persoonlijk contact met de burger is gericht op begrijpen en begrepen worden en sluit aan bij het doenvermogen van de burger.

Overheidsorganisaties zijn toegerust en worden aangestuurd op vervullen brugfunctie.

Geschillen worden gedejuridiseerd en gede-escaleerd door eerst te kijken of het geschil alsnog informeel aangepakt kan worden.

In bezwaar- en beroepsprocedures streeft de overheid naar procedurele rechtvaardigheid.

II Wat leidt tot verbetering procedeergedrag

Totstandkoming beleid en wetgeving is open en interactief

Beleid en wetgeving kan, door de inhoud en ook door de totstandkoming hiervan, bijdragen aan het ontstaan van geschillen. Beleid en wetgeving kan hardvochtig zijn of te weinig ruimte laten voor uitzonderingen op de hoofdregel. Paradoxaal genoeg kan juist ook wetgeving met veel open normen leiden tot een veelvoud aan procedures. Onvoldoende oog voor de uitvoerbaarheid van beleid of de consequenties voor de doelgroep veroorzaakt problemen in de uitvoeringspraktijk en bij burgers, hetgeen ook begrijpelijkerwijs tot procedures leidt. Dit is nog niet alles: naast het feit dat een wet op zichzelf complex kan zijn, kan de samenloop met andere wetten leiden tot complexiteit of zelfs conflicterend werken.

Hoe moet het dan wel? Wanneer beleid en wetgeving begrijpelijk zijn en tot stand zijn gekomen door een open en interactief proces waar alle stakeholders bij betrokken worden, dan draagt dat bij aan het voorkomen van onnodige procedures. Signalen en knelpunten uit de uitvoering, samenleving en rechtspraak leiden tot aanpassing van bestaand beleid en wetgeving. Beleid en wetgeving wordt gebaseerd op een realistisch mensbeeld en perspectief op wat van burgers verwacht kan worden.

Lopende initiatieven

- In 2023 is het Beleidskompas gelanceerd, dat is ontwikkeld als opvolger van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Het Beleidskompas moet worden toegepast wanneer bij de Rijksoverheid beleid en wetgeving wordt voorbereid, zodat dit zorgvuldig en conform alle kwaliteitseisen tot stand komt. Het betrekken van onder meer uitvoeringsorganisaties en belanghebbenden is een belangrijke norm. Het Beleidskompas leidt tot een open en interactief proces van beleidsvorming, waarin een goed beeld ontstaat van de effecten van nieuw beleid op de doelgroep en van de uitvoerbaarheid.¹²
- Begrijpelijke wetgeving geeft helderheid over de normen en leidt tot effectieve burgergerichte uitvoering. Op de website van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving zijn voor beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen voorbeelden, tips, hulpmiddelen en opleidingen voor het verbeteren van heldere taalgebruik te vinden.¹³ De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten verschillende normen die bijdragen aan standaardisering en daarmee aan begrijpelijke wetgeving.
- De Aanpak burgerparticipatie en burgerfora heeft tot doel de invloed en zeggenschap van burgers te vergroten op onderwerpen die hen raken. Een van de uitgangspunten is dat zeggenschap alleen moet worden geboden als er ook ruimte is voor invloed. Concrete resultaten zijn dat er een burgerforum voor het klimaatbeleid is ingesteld en het ingediende Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau. Daarbij zijn hulpmiddelen voor participatie beschikbaar gesteld via de website van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).¹⁴ Binnen de Rijksoverheid is een e-learning 'Belanghebbenden betrekken in het beleidsproces' beschikbaar en er wordt een workshop 'Goed aan de slag met participatie' aangeboden. Bij dit alles is er aandacht voor kennisontwikkeling over participatievormen.¹⁵

12 Zie voor meer informatie www.beleidskompas.nl.

13 www.kcbr.nl/themas/themas-z/duidelijke-taal

14 www.lokale-democratie.nl

15 De voortgang is terug te vinden op <https://open.overheid.nl/documenten/357b620b-cb4e-4dcd-ba35-9f6fd102a3q3/file>.

Burgergericht werken verankerd in werkwijze van overheidsorganisaties

Burgers voelen zich door de overheid niet altijd gehoord, gezien en begrepen. De burger heeft een vraag die of een concreet probleem dat verschillende facetten kan hebben. Hoewel de laatste jaren vooruitgang is geboekt in het meer burgergericht maken van communicatie en processen, laat de overheid zich in zijn reactie nog te vaak leiden door regels en procedures. De problematiek van de burger, in al zijn veelvormigheid, komt dan niet in beeld. In de uitvoering van beleid en wetgeving dient de overheid een brug te slaan naar de leefwereld van de burger. Dit kan door niet de procedure, maar de burger centraal te stellen. Bereikbaarheid en ook actief contact zoeken, zijn cruciaal. 'Burgergericht werken' houdt in dat de overheid zich dienstbaar opstelt, passende ondersteuning biedt aan burgers in hun contact met de overheid, meedenkt over en meewerkt aan een oplossing, zonder de regels uit het oog te verliezen.

Om burgergericht werken te bereiken zijn inspanningen op veel terreinen nodig en verandering vraagt een lange adem. De organisatie, de financiering daarvan en ook de cultuur moet worden aangepast door het aan te moedigen, te faciliteren en te waarderen. Medewerkers moeten weten wat van hen wordt verwacht. Daarnaast zijn ook kennis, vaardigheden, tijd en ruimte nodig om burgergericht te kunnen werken, ook wanneer er sprake is van personeelskrapte of grote werkvoorraden. Bij werving van nieuwe medewerkers zal rekening gehouden worden met benodigde competenties. Daarnaast is vertegenwoordiging van burgers (de doelgroepen) binnen de organisatie van belang om oog te houden voor de behoeften en mogelijkheden van de doelgroep.

Lopende initiatieven

- De Raad voor Rechtsbijstand werkt mensgericht door te kijken naar de persoonlijke situatie en de individuele hulpvraag van de rechtzoekende, om deze zo goed mogelijk te kunnen helpen. De Raad wil zijn discretionaire ruimte waar mogelijk gebruiken. Om blijvend te leren over de werking van de regels en de kwaliteit van de uitvoering stelt de Raad een feedbackloop in waarvoor onder andere ervaringsgegevens van burgers, advocaten en mediators met de Raad, dienstverleners en de procedures in het stelsel, worden verzameld.¹⁶
- De gemeente Groningen heeft een nieuwe werkwijze ontwikkeld voor de minimaregelingen, deze heet 'Werken vanuit vertrouwen'. Bij de aanvraag van een individuele inkomensvoorslag hoeven bewoners in principe geen bewijsstukken aan te leveren. De gemeente gebruikt gegevens die al voorhanden zijn. Als deze niet overeenkomen met de aanvraag wordt een 'gesprek vanuit vertrouwen' met de burger gevoerd. In dit gesprek kunnen ook andere zaken aan de orde komen en kan de burger zo nodig op andere voorzieningen en regelingen worden gewezen. Met de nieuwe aanpak moet de drempel om een toeslag aan te vragen lager worden.¹⁷
- Uit onderzoek naar aanleiding van deze nieuwe werkwijze blijkt dat regelingen waaruit een vertrouwen van de overheid in de burger blijkt, zoals het in principe afzien van bewijsstukken, bijdragen aan het gebruik van een regeling.¹⁸
- Het Programma Grenzeloos Samenwerken van de Rijksoverheid geeft inspiratie en hulpmiddelen voor samenwerking binnen de overheid en met maatschappelijke organisaties. Onder de noemen 'opgavegericht werken' moet de overheid het maatschappelijk resultaat centraal stellen, niet de eigen organisatie. Naast deze methodiek wordt ook werk gemaakt van de deskundigheid van het ambtelijk apparaat en de werkcultuur. De Gids Ambtelijk Vakmanschap heeft zeven principes voor het werken voor mens en maatschappij. Zo wordt invulling gegeven aan de principes 'werken vanuit vertrouwen' en 'werken vanuit dienstbaarheid' en worden voorbeelden gegeven van hoe deze principes in de praktijk kunnen worden gebracht.¹⁹

16 Zie onder meer <https://jaarverslag.raadvoorrechtsbijstand.org/2022/mensgericht-werken-start-morele-kompas/#hfc-ba185-49a6-4633-ab7b-701b798ce4ca>

17 <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Collegebrief/Regelingenwoud-Werken-vanuit-vertrouwen.pdf>

18 https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/993460677/Werken_vanuit_vertrouwen_en_niet-gebruik_van_inkomsondersteunende_maatregelen.pdf

19 www.grenzeloosamenwerken.nl/

- Er wordt gewerkt aan een voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit wetsvoorstel is in 2024 in consultatie geweest en er zijn uitvoeringstoetsen verricht. In de consultatieversie zijn verschillende normen opgenomen die het contact tussen overheid en burger bevorderen. Bestuursorganen krijgen de opdracht zich bij het uitoefenen van de taak dienstbaar op te stellen. Burgers moeten vaker gehoord worden bij een voorgenomen besluit. Hierdoor kunnen feiten waarop een besluit is gebaseerd worden gecontroleerd en kunnen bijzondere omstandigheden worden meegenomen in het besluit. Er komen meer waarborgen om te bereiken dat de gevolgen van een besluit evenredig zijn aan de doelen die het besluit dient. Besluiten moeten begrijpelijker gemotiveerd worden. Bij elk besluit moeten contactgegevens worden vermeld, zodat een burger weet waar nadere informatie kan worden verkregen en vragen kunnen worden gesteld.²⁰

Communicatie is toegankelijk en sluit aan bij doenvermogen van burger

Veel burgers hebben moeite om brieven of andere teksten van de overheid te begrijpen. In de communicatie richt de overheid zich vaak op de juridische juistheid en minder op de begrijpelijkheid. Ook de toegankelijkheid tot informatie is een aandachtspunt. Burgers weten vaak niet de juiste informatie te vinden. Soms zijn er ook formele belemmeringen om informatie te verkrijgen of is de procedure daarvoor omslachtig. Tot slot kunnen burgers behoefte hebben aan hulp of persoonlijke contact om uitleg te krijgen. De overheid staat daar niet altijd voor open.

De overheid heeft als opgave om zich, in alle schriftelijke communicatie en in het persoonlijk contact, meer te richten op het luisteren naar de burger en het begrijpelijk communiceren. De communicatie dient aan te sluiten bij het doenvermogen van de burger. De overheid is ook fysiek toegankelijk en staat open voor extra uitleg en ondersteuning. Tot slot kan de overheid burgers proactief informeren over relevante wijzigingen in hun rechten en plichten.

Lopende initiatieven

- Onderdeel van de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren is het streven naar een slagvaardige, veilige en open digitale overheid, die de mens centraal stelt met toegankelijke en betrouwbare dienstverlening. Zo wordt gewerkt aan een digitaal platform (www.overheid.nl) waar informatie over producten en diensten van de overheid in samenhang wordt aangeboden vanuit levensgebeurtenissen. Ook is het bereik vergroot van de 'Informatiepunten Digitale Overheid', waar mensen terecht kunnen voor hulp bij het doen van digitale zaken met de overheid. Er wordt een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor een 'Persoonlijk Digitaal Regelingenoverzicht', waarmee mensen (proactief) gepersonaliseerd advies krijgen over regelingen waar ze recht op hebben en kunnen ze die meteen aanvragen. Er komt een modellenbank met begrijpelijke teksten en voorbeeldbrieven voor overheidscommunicatie.²¹
- De Sociale Verzekeringsbank (SVB) geeft een 'servicegarantie' aan de klanten, waarin de SVB onder meer belooft de klant vriendelijk, deskundig en volledig te woord te staan. Er is geen apart klantcontactcentrum; de medewerkers werken zowel in de frontoffice als in de backoffice. Hierdoor krijgt de klant direct een medewerker aan de lijn die kan helpen. Door de communicatie eenvoudig te maken en een selfservice-portaal aan te bieden, is het aantal telefoongesprekken fors afgenomen. Net als enkele andere uitvoeringsorganisaties experimenteert de SVB met fysieke loketten bij gemeenten.²²
- Een groep praktijkjuristen en wetenschappers, onder aanvoering van de Vereniging voor bestuursrecht VAR, heeft onder het motto 'Bestuursrechtbeter' een aantal projecten gestart. Een daarvan heeft geleid tot een Handvest overheid-burger, dat is aangeboden aan de minister van BZK. Dit Handvest bevat tien beloften over de dienstverlening en besluitvorming van de overheid.²³ Overheidsorganisaties kunnen deze beloften overnemen, en vooral ernaar handelen.

20 www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/02/01/meer-oog-voor-menselijke-maat-in-algemene-wet-bestuursrecht

21 www.digitaleoverheid.nl/kabinetsbeleid-digitalisering/werkagenda/iedereen-kan-meedoen-in-het-digitale-tijdperk/1-2-toegankelijke-hoogwaardige-en-proactieve-dienstverlening/acties-prioriteit-1-2-2/

22 www.svb.nl/nl/over-de-svb/hoe-werken-we/onze-servicegarantie

23 <https://verenigingbestuursrecht.nl/wp-content/uploads/2023/09/Handvest-overheid-burger-def.pdf>

Betere samenwerking en positionering uitvoeringsorganisaties

Er wordt vaak een grote afstand ervaren tussen de 'uitvoering', professionals die zich bezig houden met individuele gevallen, en de ambtenaren die het beleid maken en wetgeving voorbereiden. Stakeholders geven aan dat naast een betere samenwerking tussen 'uitvoering en beleid', er ook meer waardering voor en een betere positionering nodig is van uitvoeringsorganisaties. Recht doen aan het algemeen belang en de individuele situaties van je doelgroep, binnen de geldende procedures en een doelmatige uitvoering, is complex. Hiervoor zijn medewerkers nodig die over de juiste instelling en competenties beschikken en daarvoor ook naar behoren financieel worden gewaardeerd.

De organisaties die uitvoering geven aan beleid en wetgeving moeten voldoende zijn toegerust en ook aangestuurd worden op het vervullen van de brugfunctie tussen leefwereld en systeemwereld. Zoals voldoende financiële middelen en doelstellingen die uitvoeringsorganisaties bij de opdrachtverlening meekrijgen. Ook dient het burgergericht werken een plek te krijgen in de waardering en verslaglegging van de prestaties van de organisatie. Tot slot kan een uitvoerende organisatie zijn taken enkel goed uitvoeren als sprake is van gelijkwaardigheid tussen uitvoerende organisaties en opdrachtgever of beleidsdirectie en er ook ruimte is voor discussie en tegenspraak.

Lopende initiatieven

- *Het Programma Werk aan Uitvoering werkt aan de statuur en de aantrekkelijkheid van de uitvoering. Vergelijkbare functies in beleid en uitvoering moeten gelijk kunnen worden betaald. Mobiliteit van personeel tussen de verschillende onderdelen moet toenemen. Dit moet de kennis over en weer doen toenemen en uitvoering en beleid dichter bij elkaar brengen.²⁴*
- *De wijze waarop de Rijksoverheid is georganiseerd en hoe er intern wordt gestuurd is aan vernieuwing toe. Het Programma Sturingsfilosofie en organisatie Rijksoverheid verzamelt en creëert een nieuwe invulling hiervoor. De focus moet minder op effectiviteit en efficiëntie worden gelegd en meer op waarden als responsiviteit en rechtvaardigheid. Dit zou ook in de verantwoording tot uiting moeten komen, door niet alleen op basis van indicatoren en cijfers te verantwoorden, maar ook op kwalitatieve componenten.²⁵*

24 www.werkaanuitvoering.nl/vakmanschap

25 www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/12/13/discussiestuk-op-weg-naar-een-veelzijdige-overheid

Dejuridisering en de-escalatie van geschillen

De Awb voorziet in een laagdrempelige en oplossingsgerichte bezwaarprocedure. Overheden hebben veel ruimte om de fase van bezwaar op die manier in te richten. Toch blijkt in de praktijk de bezwaarprocedure behoorlijk formalistisch. De focus is te vaak gericht op de rechtmatigheid 'voldoet het besluit aan de regels?' waardoor de doelmatigheid 'wat is de beste uitkomst gelet op het algemeen belang en het belang van de individuele burger?' te weinig aandacht krijgt.²⁶

De informele aanpak is een werkwijze waarbij de overheid zo spoedig mogelijk persoonlijk contact opneemt met de burger ter voorkoming of de-escalatie van een bestuursrechtelijk geschil. Het contact kan plaatsvinden naar aanleiding van een ingediend bezwaarschrift of beroepschrift, maar ook al voorafgaand aan het nemen van het besluit. De werkwijze kenmerkt zich door een oplossingsgerichte en toegankelijke opstelling jegens de burger.

De informele aanpak wordt in toenemende mate meer of minder toegepast, maar het lukt veel organisaties niet om dat consequent vol te houden. Er zijn ook nog overheidsorganisaties waar alle bezwaarschriften de klassieke juridisch georiënteerde procedure doorlopen. Andere organisaties laten het al dan niet toepassen van de informele aanpak afhangen van het type zaak, de ingeschatte kansrijkheid ('gegrondheid') van het bezwaarschrift, het aanwezig zijn van een gemachtigde, of de medewerker die het bezwaar behandelt.

De informele aanpak zou echter de standaard moeten worden voor alle overheidsorganisaties. Niet alleen het vroegtijdig contact opnemen met de burger, maar ook het afleren van de reflex om bij verschillen van inzicht, zorgen of vragen van burger naar aanleiding van een besluit, te verwijzen naar de mogelijkheid tot bezwaar. Dit vereist een wijziging in cultuur van organisaties én in de houding van de betrokken ambtenaren.

Lopende initiatieven

- *In de eerder genoemde consultatieversie van het voorstel tot wijziging van de Awb zijn normen opgenomen die bijdragen aan een laagdrempelige toegang tot de overheid wanneer burgers vragen hebben over of het niet eens zijn met een besluit. Naast het vermelden van contactgegevens bij een besluit, wordt het recht om informatie te verkrijgen verruimd, zodat het niet meer nodig is om bezwaar te maken om op de hoogte te raken van de stukken die aan het besluit ten grondslag liggen. In de consultatieversie van het voorstel worden uitdrukkelijk de (reeds bestaande) mogelijkheden benoemd om een besluit te (laten) corrigeren, wanneer er sprake is van kennelijke fouten. Er komt meer ruimte om een te laat ingediend bezwaar- of beroepschrift toch te behandelen. Heel relevant is dat wordt vastgelegd dat de overheidsorganisatie, na indiening van een bezwaarschrift, met de burger overlegt over de wijze van afdoening van het bezwaar. Met deze toevoeging wordt, zonder dit onnodig of contraproductief te willen formaliseren, de informele aanpak van het behandelen van een bezwaarschrift in de Awb voorgeschreven. Dat de bezwaarfase dient voor verlengde besluitvorming wordt verduidelijkt door in de Awb op te nemen dat het besluit volledig moet worden heroverwogen.*
- *Veel overheidsorganisaties hebben goede ervaringen opgedaan met toepassing van de informele aanpak. Het gaat dan onder andere om het Centraal Administratie Kantoor (CAK), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de gemeenten Tilburg, Purmerend en Amsterdam. Anders dan soms gedacht, is de betrokkenheid van een gemachtigde of andere betrokkene geen beletsel voor het informeel behandelen van bezwaarschriften. Op basis van ervaringen bij gemeenten met de informele aanpak in het sociaal domein zijn good practices opgesteld, onder meer voor het betrekken van rechtshulpverleners. Deze good practices zijn in pilots bij de gemeenten Groningen, Peel en Maas, Tilburg en Utrecht beproefd en geëvalueerd.²⁷ Door burgers wordt de informele aanpak goed gewaardeerd. Niet alleen omdat de aanpak gericht is op het vinden van oplossingen, ook vinden burgers het persoonlijk contact en de dienstbare opstelling procedureel rechtvaardig.*
- *Het deelprogramma Burgergerichte overheid zal in samenwerking met verschillende organisaties aanvullende activiteiten ontplooiën. Zie hiervoor hoofdstuk 2.*

²⁶ https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/255712298/Rapport_Oplossingsgerichte_bezwaarbehandeling_in_de_Algemene_wet_bestuursrecht_3_.pdf
²⁷ www.raadvoorrechtsbijstand.org/kenniscentrum/kennisbank/@13979/good-practices-geschiloplossing/

Procedurele rechtvaardigheid in bezwaar- en beroepsprocedures

Er bestaat machtsongelijkheid tussen overheid en burger, die in bezwaar- en beroepsprocedures disproportioneel kan uitpakken. Deze machtsongelijkheid komt onder meer voort uit het verschil aan mogelijkheden die burger en overheid in de Awb hebben gekregen en dat 'fouten' van burgers grotere consequenties hebben. Met de aanpassingen in de consultatieversie van Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb worden deze verschillen verkleind, door bijvoorbeeld meer ruimte voor termijnoverschrijding van een bezwaarschrift voor de burger. De machtsongelijkheid tussen overheid en burger bestaat

ook, doordat de overheid meer expertise, tijd, capaciteit en financiële middelen tot haar beschikking heeft in een procedure. Het is belangrijk dat de overheid in bezwaar- en beroepsprocedures probeert de machtsongelijkheid zo veel mogelijk te compenseren. Dit vergroot de kans op een zorgvuldige behandeling en rechtvaardige uitkomst, maar ook op de (ervaren) procedurele rechtvaardigheid. Een behandeling die als eerlijk en rechtvaardig wordt ervaren, leidt tot vertrouwen in de instantie die de beslissing neemt en in eerdere acceptatie van deze beslissing.

Lopende initiatieven

- Er zijn meerdere initiatieven die bijdragen aan het vergroten van de procedurele rechtvaardigheid bij bezwaar- en beroepsprocedures, zoals het eerder genoemde Handvest overheid-burger en de Gids Ambtelijk Vakmanschap 2.0. Ook cursussen van de Stichting beroepseer, de masterclass 'De Responsieve Overheidsjurist' bij de Universiteit van Amsterdam zijn de vermelding waard.
- In aanvulling op het bestaande aanbod werken wij specifiek voor overheidsjuristen die met bezwaar- en beroepsprocedures te maken hebben aan een 'afwegingskader Behoorlijk Procederen Overheid'. Zie hiervoor hoofdstuk 2.

6 Vervolg

Het actiepakket dat in dit Actieplan is gepresenteerd zal de komende periode concreet worden uitgewerkt en worden uitgevoerd. Dit gebeurt in overleg met de beoogde doelgroepen en de samenwerkingspartners. Het hoofdbestanddeel van de acties zal in 2024 worden uitgevoerd, het restant aan activiteiten vindt plaats in 2025. Na afronding van het deelprogramma Burgergerichte overheid zal de ontwikkeling van het instrument afwegingskader behoorlijk procederen worden overgenomen binnen Directie Rechtsbestel. De kennis over de informele aanpak wordt geborgd op de website van Divosa. Het ligt in de rede dat in het kader van de implementatie van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb de informele aanpak aandacht zal krijgen binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Het monitoren van de effecten van dit Actieplan dat inzet op het voorkomen van onnodige procedures is niet

eenvoudig. In de probleemanalyse is vastgesteld dat het procedeedrag en daarmee het aantal procedures in het bestuursrecht door verschillende factoren wordt beïnvloed. In het vorige hoofdstuk is laten zien dat er binnen de Rijksoverheid op verschillende beleidsterreinen initiatieven lopen die invloed hebben op het aantal (onnodige) procedures. Dat maakt het lastig om wijzigingen in gedrag en ook aantallen procedures te relateren aan enkel dit Actieplan. Ook andere factoren spelen een rol, zoals wijzigingen in regelgeving, demografische en economische ontwikkelingen. Binnen een afgebakend domein zoals een gemeente of een uitvoeringsorganisatie is meting en monitoring wel goed mogelijk. Binnen het Actieplan wordt daarom nadrukkelijk aandacht besteed aan het stimuleren van overheidsorganisaties om effecten van wijzigingen in de werkprocessen of gedrag te meten, evenals de beleving van betrokken burgers.

Samenvatting

Het Actieplan is het sluitstuk van het Project Procedeergedrag Overheid, dat in 2021 is gestart binnen het deelprogramma Burgergerichte overheid. In 2022 is met een divers en breed samengestelde groep stakeholders gesproken die, ieder vanuit hun eigen (werk)ervaring en kennis, hun visie op het procedeergedrag van de overheid hebben gegeven. Deze consultatie resulteerde in een bloemlezing van citaten uit de gesprekken, *De Beschikkingenfabriek (2022)*.²⁸ De citaten tonen een beeld van de ongelijkwaardige relatie tussen de burger en de overheid, de belemmeringen voortkomend uit onduidelijke communicatie, de juridische focus van de overheid bij bezwaren van burgers en de knelpunten in wet- en regelgeving. In het vervolgrapport met de analyse van de problemen en oorzaken, *Gevangen in procedures (2023)*²⁹, wordt als diepste oorzaak aangewezen de wrijving tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van de overheid. In die wrijving zijn drie actie-reactiepatronen ontstaan die de interactie tussen overheid en burgers negatief beïnvloeden: de spanning tussen het individueel belang en het algemeen belang, het toernooigedrag van de overheid waardoor burgers de overheid gaan zien als tegenstander en de disbalans tussen wantrouwen en vertrouwen in elkaar. Door de juridische gerichtheid van de overheid op problemen van de burger, zit er voor de burger soms niets anders op dan te procederen tegen de overheid. Zo komen overheid en burger tegenover elkaar te staan. Dit heeft een negatief effect op het wederzijds vertrouwen.

Beide publicaties vormen de basis voor dit Actieplan *Meer vertrouwen, minder onnodige procedures* dat zich richt op het terugdringen van onnodige procedures in het bestuursrecht en het stimuleren van behoorlijk, burgergericht procedeergedrag.

Zo beoogt het Actieplan bij te dragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en overheid. De acties zijn in nauwe samenspraak met de stakeholders tot stand gekomen en sluiten aan op de door hen geformuleerde behoeften en gesignaleerde trends en ontwikkelingen. Het actiepakket bevat twee hoofdlijnen, waarbij de eerste ziet op het stimuleren van behoorlijk procedeergedrag door de overheid. Hiervoor wordt een afwegingskader Behoorlijk Procederen Overheid voorbereid. Dit kader stimuleert bewustwording bij overheidsjuristen over het belang van procedurele rechtvaardigheid. Ook geeft het handvatten hoe de overheidsjurist en de organisatie waar hij werkt hieraan kunnen bijdragen. De tweede hoofdlijn ziet op de wijze waarop de overheid communiceert met de burger en hoe met bezwaar- en beroepschriften wordt omgegaan. Vroegtijdig en persoonlijk contact maakt snel duidelijk wat er speelt bij de burger en draagt bij aan het vinden van een (maatwerk)oplossing voor het probleem van de burger. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Awb bevordert het volgen van een bewezen werkwijze hiervoor: de 'informele aanpak'. Om de 'informele aanpak' te stimuleren wordt de website van Divosa uitgebreid met handreikingen voor implementatie en uitvoering in gemeenten, wordt er gewerkt aan randvoorwaarden voor succesvolle inzet van de informele aanpak en aan een digitale oriëntatie- en bezwarentool voor burgers.

Het aantal onnodige procedures in het bestuursrecht is niet een geïsoleerd vraagstuk, maar hangt sterk samen met de totstandkoming en inhoud van beleid en wetgeving, de wijze waarop de overheid is georganiseerd, communiceert en samenwerkt. Om deze reden geeft het actieprogramma een overzicht van de vele bestaande interventies die bijdragen aan het slaan van een brug tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van de overheid.

28 www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/23/tk-bijlage-1-3-vgr8-bloemlezing-beschikkingenfabriek

29 www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/03/tk-bijlage-2-p-o-analyse-procedeergedrag-overheid

Dit is een uitgave van

Ministerie van Justitie en Veiligheid
www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Oktober 2024
