Gemeente Amsterdam

Raadsinformatiebrief

Aan:	De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum	27 februari 2024
Portefeuille(s)	AZ/JZ
Portefeuillehouder(s):	Burgemeester
Behandeld door	Lucia Ling Ket On, DJZ secretariaat: DJZdirectiesecretariaat@amsterdam.nl
Onderwerp	Voortgang programma Juridische Vernieuwing

Geachte leden van de gemeenteraad,

Centraal in het programma Juridische Vernieuwing staat het herstellen van de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid.

Deze brief is de derde voortgangsbrief over het programma Juridische Vernieuwing. Met deze brief informeren wij u over de stappen die de afgelopen maanden zijn gezet. De eerdere voortgangsrapportages stuurden wij u namens het college op 25 oktober 2022 en op 14 maart 2023.

De notitie 'Vertrouwen begint bij de overheid' bevat drie sporen voor de herijking van de juridische functie. Langs deze drie sporen zijn verschillende initiatieven gestart. Hierdoor kan de juridische functie bijdragen aan het vergroten van vertrouwen in de gemeente. De drie sporen zijn:

1. een afwegingskader voor beleid en regelgeving;
2. de herziening van de bezwaarprocedure;
3. de dejuridisering door wijzigingen van procedures, inzet van mediation en andere vormen van geschilbeslechting.

Het programma heeft vaart gekregen, mede door de goede debatten met uw raad over de juridische vernieuwing. Daar zitten zeer concrete acties bij, zoals de proef met het instellen van een onafhankelijke adviescommissie en het afwegingskader voor het instellen van hoger beroep. Maar, een cultuurverandering is niet zomaar gerealiseerd. Wij blijven benadrukken dat een omslag, zoals voorzien in dit programma tijd kost. We blijven inzetten op een combinatie van acties die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd en een visie voor de lange termijn. De inzet van alle organisatieonderdelen binnen de gemeente met die visie, ook buiten de juridische werkzaamheden, is essentieel om van de juridische vernieuwing een succes te maken. Dit geldt ook voor het luisteren naar bewoners en ondernemers over wat beter moet of kan.

Pilot onafhankelijke adviescommissie voor bezwaarschriften en evaluatieonderzoek

In de voortgangsbrief van 14 maart 2023 is aangekondigd dat de voorbereidingen voor de pilot waren gestart. Op 19 juni 2023 is met instemming van uw raad een tijdelijke onafhankelijke adviescommissie ingesteld. De leden van de externe adviescommissie zijn aangesteld na een zorgvuldige werving.

Tijdens de commissie Algemene Zaken van 20 april 2023 (TA2023-000460) is toegezegd inzicht te geven in de wijze waarop de zaken voor de onafhankelijke adviescommissie worden geselecteerd.

Met de hierna volgende beschrijving van deze werkwijze beschouwen wij deze toezegging als afgedaan. Gedurende de proefperiode worden vanuit de volgende drie directies bezwaarschriften behandeld: vanuit het Juridisch Bureau (JB), vanuit Subsidies Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal (SIS) en vanuit de directie Juridische Zaken (DJZ). De secretariaten van de desbetreffende bezwaarafdelingen selecteren zaken zoveel mogelijk blind. Dit betekent dat niet wordt gekeken naar factoren die mogelijk invloed zouden kunnen hebben op het resultaat van de hoorzitting. Om dit te kunnen waarborgen is de selectie zo ingericht dat de ambtelijk secretaris zelf geen rol heeft bij het selecteren van de zaken. De zaken worden zonder kennisname van de inhoud getrokken uit de voorraad door medewerkers van het secretariaat en worden pas na een check op volledigheid van het dossier aan de commissie toebedeeld. De onafhankelijke adviescommissie is zelf ook niet betrokken bij de selectie. Dat heeft vooral praktische redenen. De commissie heeft voor iedere zitting een andere samenstelling en zaken worden al ruim voor de hoorzitting geselecteerd. Daarbij komt dat de commissieleden geen toegang hebben tot de administratieve systemen omdat zij geen ambtenaar zijn. Na selectie van de concrete zaken, bereidt de ambtelijk secretaris de logistiek van de behandeling voor. De voorbereiding bestaat uit het contact opnemen met de bezwaarmaker, het samenstellen en toezenden van de dossiers en het uitnodigen van alle betrokkenen. De secretaris onderhoudt tevens het contact met de vakafdeling (bijvoorbeeld in het geval van aanvullende vragen), is aanwezig bij de hoorzitting en de raadkamer en stelt het advies van de commissie - zoals besproken tijdens de raadkamer - op schrift.

Inmiddels heeft de adviescommissie ruim twintig bezwaarzaken behandeld. Die zaken variëren van horeca-exploitatievergunningen, Wet open overheid-besluiten, kapvergunningen, openbare orde sluitingen tot besluiten in het sociaal domein. De adviescommissie deelt haar bevindingen met de directie die het bestreden besluit heeft genomen. Hierdoor kan de directie meteen met die ervaringen aan de slag. Waar nodig wordt ook geprobeerd de procedure bij de adviescommissie zelf te verbeteren. Dit heeft bijvoorbeeld tot een handleiding voor secretarissen en vertegenwoordigers geleid.

Zoals gezegd, gaat het om een proef van een jaar. Op dit moment behandelen dus zowel de onafhankelijke adviescommissie, als de bestaande ambtelijke commissies, bezwaarzaken. De proef is bedoeld om te beoordelen of de inzet van de ingestelde onafhankelijke adviescommissie meerwaarde heeft voor het afhandelen van bezwaren, ook in het licht van de doelstellingen van de juridische vernieuwing. Onafhankelijk onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen en de Vrije Universiteit moet dit uitwijzen. Het functioneren van de ambtelijke commissies is dus ook onderdeel van de evaluatie. Met dit onderzoek wordt dan ook tegemoet gekomen aan het eerder in de raadscommissie AZ besproken ongevraagd advies van Stadsdeelcommissie West om onderzoek te doen naar de huidige bezwaarprocedure.
Het evaluatieonderzoek is op 8 september 2023 gestart en het resultaat hiervan wordt in oktober 2024 verwacht. Vervolgens zullen wij met u van gedachten wisselen over de uitkomsten van het onderzoek en de vervolgstappen.

Interne instructie Afwegingskader hoger beroep: 'geen hoger beroep, tenzij'
In de vergadering van de gemeenteraad op 8 juni 2023 nam uw raad motie 345 aan van de raadsleden Hofland (D66), Broersen (Volt), Boomsma (CDA) en Ernsting (GroenLinks). Daarin werd het college gevraagd om 'criteria te ontwikkelen op basis waarvan de gemeente een bewustere

afweging maakt over of de vertrouwensrelatie tussen de gemeente en de Amsterdammers is gediend met het instellen van een hoger beroep.'

De gemeente hanteert al langere tijd het uitgangspunt dat hoger beroep terughoudend wordt ingesteld. Een rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum wees echter uit dat de gemeente in de jaren 2017-2021 vaker dan andere gemeenten in hoger beroepsprocedures was verwikkeld. Niet al deze procedures zijn echter door de gemeente zelf ingesteld. Zo laat een recente inventarisatie zien dat bij de drie juridische directies die de meeste van deze zaken voeren, er 446 hoger beroepszaken lopen waarvan er 29 door de gemeente zelf zijn ingesteld.

Omdat het college het van belang vindt dat zeer terughoudend wordt omgegaan met het procederen tegen bewoners, heeft het college een interne instructie Afwegingskader hoger beroep vastgesteld. Ik stuur dit Afwegingskader als bijlage mee met deze brief. Voortaan wordt steeds expliciet bekeken aan de hand van een aantal vragen of het nodig is om af te wijken van het uitgangspunt van terughoudendheid. Zoals overwogen in de motie kan het instellen van hoger beroep ook juist rechtvaardig zijn of kan het juist ten dienste staan van het algemeen belang.

Met het Afwegingskader is vastgelegd dat een verzoek om hoger beroep in te stellen altijd aan het betrokken collegelid wordt voorgelegd. In de binnenkort op te leveren 'Staat van de Juridische Functie' zal een overzicht worden opgenomen van het aantal hoger beroepen dat door de gemeente is ingesteld, uitgesplitst naar stadsdelen en directies. De bedoeling is dat deze staat jaarlijks wordt verzonden aan uw raad. Hiermee beschouwt het college motie 345 als afgehandeld.

CobrA
CobrA staat voor 'Checkvragen voor ontwikkeling van beleid en regelgeving in Amsterdam'. In de voortgangsbrief van 14 maart 2023 is uitgebreid ingegaan op welke wijze CobrA bijdraagt aan transparantie over afwegingen die zijn gemaakt bij het opstellen van beleid of regelgeving.

In de afgelopen periode hebben wij helaas ondervonden dat een integrale en gelijktijdige implementatie van CobrA niet goed mogelijk is, omdat de werkprocessen in de organisatie soms te divers zijn. Om deze reden zal de invoering van CobrA stapsgewijs gaan. Uiteraard wel met het doel dat we als organisatie op deze wijze gaan werken. De onderdelen die al gereed zijn voor CobrA zullen in de beleidstukken en in de regelgeving die aan uw raad worden gezonden, volgens de checkvragen werken.

Passende en informele aanpak
Binnen de juridische functie zijn verschillende initiatieven ondernomen om meer oplossingsgericht en burgergericht te werken met als doel bij te dragen aan het vergroten van het vertrouwen van de burger in de overheid. Zo is de zogeheten passende of informele aanpak inmiddels dagelijkse praktijk voor juristen die bezwaren behandelen.[1] Dit betekent dat samen met de bezwaarmaker naar een oplossing wordt gezocht binnen de bestaande regelgeving. Hoewel het aanpassing en tijd vraagt van medewerkers, lukt het steeds vaker deze passende aanpak succesvol toe te passen.

Ook wordt ingezet op de zogenaamde ketenaanpak. Daarbij wordt in de bezwaarketen van beleid, regelgeving, besluit en handhaving bezien of er opvallend veel bezwaren over een bepaald onderwerp worden ingediend. De verkeerd aangeboden vuilniszak was zo'n veel terugkomend bezwaar. De bewijslast over het wel of niet zijn van de eigenaar of bezitter van de vuilniszak, lag

[1] Zie voortgangsbrief 14 maart 2023.

eerst bij de burger. Dat is vaak niet eenvoudig te bewijzen. Om die reden is de bewijslast inmiddels versoepeld en wordt uitgegaan van vertrouwen. Als er maar een begin van bewijs is dat het niet aannemelijk is dat men de overtreder is, komt de boete te vervallen. Met deze ketenaanpak voldoen we aan de aanbeveling van het rapport Knellende mechanismen[2] om patronen in bezwaarzaken door systematische analyse te ontdekken.

Daarnaast wordt steeds vaker technologie gebruikt om de Amsterdammer zo goed mogelijk te informeren. Denk aan de 'bezwaarcheck' bij bijvoorbeeld het verwijderen van een fiets.[3] Uit de bezwaarcheck volgt wat de kans van slagen is om daartegen bezwaar in te dienen. Uiteraard blijft het indienen van een bezwaar altijd mogelijk, maar door op deze wijze informatie te verstrekken wordt inzichtelijker waarom een bepaald besluit door de gemeente is genomen. Bovendien maakt technologie het in toenemende mate mogelijk om capaciteit vrij te spelen en in te zetten om maatwerk te kunnen leveren in zaken die niet in de reguliere stroom passen en extra aandacht behoeven.

Dejuridiseren
Het oplossen van geschillen kan op vele manieren, te beginnen met een goed gesprek tot een juridische procedure. Het programma Juridische Vernieuwing heeft als uitgangspunt dat de gemeente pas juridische instrumenten of een juridische procedure inzet als al het andere heeft gefaald. De advocaten die in dienstbetrekking zijn van de gemeente zijn gehouden aan de gedragsregels van de advocatuur en hanteren dan ook altijd de gedragsregel dat een regeling in der minne de voorkeur verdient boven een procedure. Dat wordt in dit programma bedoeld met 'dejuridiseren.'

De vraag is of wij als gemeente voldoende gebruikmaken van andere middelen. Dat vraagt enerzijds om goede communicatie- en mediationvaardigheden en anderzijds om gedegen juridische kennis. Het lijkt wellicht paradoxaal dat dejuridisering goede juridische kennis vereist. Daarmee wordt bedoeld dat met een goede kennis van het recht, vaak oplossingen in het bestaande recht kunnen worden gevonden waarmee bijvoorbeeld nieuwe, overbodige regulering (regeldruk) wordt voorkomen. En rechtstoepassing bij beleidsontwikkeling en uitvoering zonder kennis van de waarden die onder de regels schuilgaan (de inhoud) en zonder aandacht voor de wijze van brengen (het proces) en het menselijke contact (de bejegening) doet Amsterdammers geen recht, waardoor het vertrouwen in de overheid afneemt.

De gemeentelijke mediationpool blijft een belangrijk instrument voor dejuridisering. We gaan onderzoeken welke randvoorwaarden nodig zijn om mediation eerder in te zetten.

Ook blijft de ontwikkeling van vaardigheden en juridische kennis van ambtenaren een prioriteit binnen het programma Juridische Vernieuwing. Sinds het najaar van 2023 zijn in samenwerking met de Amsterdamse School meerdere trainingen, cursussen en lezingen georganiseerd. In het rapport Knellende mechanismen is ook nadruk gelegd op kennisuitbreiding.

---

[2] Oomkens, R., van Geuns, R. C., Jungmann, N., van der Schors, A., Muda, J., van der Meulen, B., Schiffelers, M-J., & Kuiper, M. (2023). Knellende Mechanismen: Het signaleren, agenderen en opvolgen van knellende mechanismen in de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht. https://schuldenenincasso.nl/rapport-knellende-situaties-signaleren-agenderen-en-opvolgen.
[3] https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/mijn-fiets-is-onterecht-verwijderd-door-de-gemeente-hoe-maak-ik-bezwaar-53518-kp

Gesprekstafels onder leiding van Arre Zuurmond
Vanaf het eerste kwartaal 2024 gaat Arre Zuurmond twee keer per kwartaal gesprekstafels leiden. Iedereen kan voor deze gesprekstafels cases aanleveren, van de inwoners van Amsterdam tot buurtrechters, huisartsen en ambtenaren. Het moet gaat om zaken die reeds zijn afgerond. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om de uitkomst te herzien. Het doel van de gesprekstafels is om vanuit de casuïstiek tot culturele en structurele verbeteringen voor de toekomst te komen. Door alle betrokken partijen aan tafel te zetten kan het gehele beeld boven tafel komen, kan over en weer begrip ontstaan en kunnen eventuele systeemfouten worden achterhaald. In het eerste kwartaal van 2024 worden de volgende twee door bewoners aangedragen cases behandeld:

- Problemen die je kunt hebben als iemand anders nog op jouw woonadres staat ingeschreven bijvoorbeeld bij een parkeervergunning;
- Problemen bij het opknippen van woningen in onzelfstandige eenheden (verkamering).

Met de gesprektafels wordt opvolging gegeven aan de aanbevelingen van het rapport Knellende mechanismen om systematisch casuïstiek besprekingen te organiseren. Hierdoor ontstaat ruimte voor tegengeluid, meer aandacht voor de uitvoering en het ontdekken van patronen in klachten en in bezwaar- en beroepszaken.

Buurtrechtbank
De buurtrechtbank in Venserpolder wordt blijkens de Evaluatie Buurtrechtbank Venserpolder[1] positief gewaardeerd. Vanuit de gemeente is hard gewerkt om het aanleveren van bestuursrechtzaken naar de buurtrechtbank beter te faciliteren. Dat heeft geresulteerd in nieuwe zittingsdagen in de komende periode voor de behandeling van bestuursrechtzaken. De behandeling van de eerste twee bestuursrechtzaken zijn naar tevredenheid verlopen. Bovendien is de verkenning naar een wijkrechtbank in Nieuw-West gestart.

Congres op 9 februari 2024: "Rechtvaardigheid in de stad: hoe bereiken we dat?"
Op vrijdagmiddag 9 februari 2024 is een multidisciplinair congres georganiseerd over rechtvaardigheid. Daarvoor waren de leden van de gemeenteraad, inwoners van Amsterdam, ambtenaren, wetenschappers en rechters uitgenodigd. We hebben die middag gezamenlijk besproken hoe we als gemeente de rechtvaardigheid in onze stad kunnen verbeteren.
Uit dit congres vloeide onder meer voort dat de resultaten van het programma Juridische vernieuwing meer kunnen worden uitgedragen. Die bevinding is terecht. Tot heden is dit programma, dat ertoe strekt het vertrouwen van de Amsterdammer te herwinnen, vooral op het veranderen van werkprocessen en gedrag in de organisatie zelf gericht geweest. Denk aan de hiervoor genoemde Checkvragen voor ontwikkeling van beleid en regelgeving in Amsterdam (CobrA) en de interne instructie 'Afwegingskader hoger beroep'. Daarover is weliswaar via raadsinformatiebrieven verslag uitgebracht, maar de Amsterdammer zelf merkt pas iets van de juridische vernieuwing indien hij een brief leest van de gemeente, of wanneer hij bezwaar of beroep instelt en met de passende of informele aanpak te maken krijgt. In 2024 hopen we daarin met de eerder genoemde Gesprekstafels, alsmede met het uitbreiden van de passende en informele aanpak verandering te brengen. Dit congres was overigens ook bedoeld om deze omslag te markeren omdat daarvoor bewust ook Amsterdammers waren uitgenodigd.
Verder werd tijdens het congres benadrukt dat de ontwikkelingen van Artificiële Intelligentie (AI) ook in de juridische werkzaamheden thuishoort. Indien de gemeente immers niet kan uitleggen welke algoritmes zij gebruikt en hoe deze algoritmes werken, mogen die algoritmes niet worden gebruikt. Op de juridische gevolgen van AI en de maatregelen die de gemeente daarvoor binnen de

[1] Research Memorandum nr. 4, oktober 2023, Raad voor de Rechtspraak.

juridische werkzaamheden treft, informeren wij u nader in de hierna te noemen Staat van de juridische functie.

Vooruitblik: Staat van de juridische functie
Om een beeld te krijgen van de ontwikkeling van de juridische functie is het streven u voor de zomer van 2024 een eerste 'Staat van de juridische functie' te kunnen sturen. Dat is een verslag over de juridische werkzaamheden van de gemeente met allerlei relevante indicatoren waaronder cijfers over die werkzaamheden. Iedereen kan dan lezen hoeveel bezwaren er bijvoorbeeld zijn ingediend. Of hoeveel hoger beroepen er door de gemeente zijn ingesteld. De Staat van de juridische functie is een combinatie van kwantitatieve indicatoren met een kwalitatieve duiding. De bedoeling is dat voortaan jaarlijks een dergelijke Staat van de juridische functie wordt gepubliceerd. We willen hiermee de bewoners en Amsterdam en uw raad inzicht te geven in de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening, de daarmee gepaard gaande kosten en een duiding van de juridische trends.

Ter afsluiting
Het herwinnen en het behouden van het vertrouwen van de Amsterdammers heeft de hoogste prioriteit. Ook via het programma 'Organisatie ontwikkeling' zijn veranderingen ingezet die zijn gericht op een betrouwbare en rechtvaardige gemeente. De voortgangsbrief van dat programma heeft u op 31 oktober 2023 van het college ontvangen. Deze werkzaamheden zijn nog in urgentie versterkt door de landelijk voorgenomen 'Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht' waarin ook het dienstbaarheidsbeginsel bij overheidshandelen wordt vastgelegd.
We doen veel maar dat is vaak voor de Amsterdammer nog niet zichtbaar en er is ook nog een lange weg te gaan. Zoals opgemerkt vragen cultuurveranderingen tijd en structurele aandacht. Daarover blijven we graag met u van gedachten wisselen, niet alleen om te delen welke stappen zijn gezet maar ook om inspiratie op te doen en ons scherp te houden.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,



Femke Halsema
Burgemeester

Bijlagen
1. intern Afwegingskader hoger beroep