Gemeente Amsterdam

18 juli 2024

Staat van de juridische functie 2023

Voorwoord

Zonder rechtsstaat is er geen behoorlijk samenleven met elkaar, zei de voormalig president van de Hoge Raad Geert Corstens[1]. Veel kernachtiger is het belang van de rechtsstaat niet samen te vatten. Het recht van de sterkste mag niet gelden. We hebben macht en tegenmacht nodig, net als burgerlijke en politieke vrijheden en toegang tot eerlijke rechters.

In die rechtsstaat is de zogenoemde juridische functie cruciaal. Deze optelsom van alle juridische taken die een overheid kent, is ook in Amsterdam essentieel. Als gemeente stellen we bijvoorbeeld regels op, brengen juridische adviezen uit en handelen bezwaren en beroepen af. Amsterdammers, onder wie de leden van de gemeenteraad, verdienen het om te kunnen zien hoe de gemeente dat allemaal doet. Daarom hebben we de 'Staat van de juridische functie' gemaakt. Dit rapport vloeit voort uit de brief 'Vertrouwen begint bij de overheid' van 13 januari 2022 die de burgemeester aan de gemeenteraad stuurde. Daarin staat dat wij als gemeente eerst in de spiegel moeten kijken als we het vertrouwen tussen burger en gemeente willen versterken. In deze Staat laten we daarom zien wat we juridisch allemaal doen, waar we heen gaan of heen willen gaan.

Tegelijkertijd brengen we met de Staat alle juridische informatie binnen de gemeente samen. We krijgen hierdoor een goed overzicht, dat ons helpt om ons juridisch handelen aan te passen waar dat nodig is. Daarom gaan we de Staat jaarlijks publiceren. Voor deze eerste Staat van de juridische functie hebben we ons gericht op informatie van de verschillende directies waar medewerkers juridisch werk verrichten. In komende jaren zullen we ook gegevens opnemen van andere afdelingen van de gemeente, die niet primair juridische taken hebben maar waarvan het werk daar wel aan raakt.

Deze Staat biedt hopelijk al een goede blik op ons juridisch handelen. Ik kijk ernaar uit om hierover met leden van de gemeenteraad en andere lezers in gesprek te gaan.

Leeswijzer

De opbouw van de Staat van de juridische functie is als volgt. In hoofdstuk 1 staat de juridische functie centraal. Daarin komt aan bod hoe de juridische functie is georganiseerd, wat de omvang en de inhoud van de dienstverlening is en welke kosten daarmee gepaard gaan. In hoofdstuk 2 staan de kwalitatieve en kwantitatieve duiding van wet- en regelgeving centraal. In hoofdstuk 3 schetsen we hoe we in het programma Juridische Vernieuwing proberen de juridische functie (meer) ten dienste van de vertrouwensrelatie tussen burger en gemeente te laten staan. In de hoofdstukken 4 en 5 gaan we in op enkele belangrijke trends die nu en in de toekomst gevolgen voor de juridische functie hebben: openbaarheid (hoofdstuk 4) en digitalisering en technologie (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 staat de slotbeschouwing met enkele toekomstambities.

[1] Geert Corstens, Onze rechtsstaat, strijdbaarder en weerbaarder, 2023 Prometheus Amsterdam, p. 209.

Managementsamenvatting

Deze Staat van de juridische functie biedt inzicht in de inhoud en de omvang van de juridische functie (het samenstel van juridische werkzaamheden) van onze gemeente, zoals hoe de werkzaamheden in de organisatie zijn ingericht en wat de kosten zijn. Ook is er een kwalitatieve en kwantitatieve duiding van wet- en regelgeving. Verder gaan we in op de vraag hoe de juridische functie meer ten dienste van de vertrouwensrelatie tussen burger en gemeente kan staan. Daarnaast lichten we kort twee belangrijke trends toe, die gevolgen voor de juridische functie hebben: openbaarheid en digitalisering en technologische ontwikkeling.

In deze eerste Staat besteden we vooral aandacht aan het bijeenbrengen, analyseren en ordenen van de gegevens van de verschillende directies die juridische werkzaamheden verrichten. In de toekomst zullen we de informatie en de bevindingen in de Staat uitbreiden naar het primaire proces en de uitvoering, voor zover ze nog niet geheel in beeld zijn gebracht of nog niet gerelateerd aan juridische werkzaamheden. Ook is een verdere verdieping in de analyse mogelijk door de informatie te genereren die daarvoor nodig is. De Staat kan dan als gezamenlijk instrument van verantwoording, evaluatie en sturing dienen en zal jaarlijks terugkeren.

De gegevens bieden een globaal cijfermatig beeld van de juridische functie in 2023. Daaruit zijn onder meer de volgende ontwikkelingen af te leiden en inhoudelijk te duiden.
De veranderingen in beleid of handhaving worden weerspiegeld in het aantal beschikkingen op specifieke gebieden. Zo vloeit het overgrote deel van de bestuurlijke boetes voort uit nieuw beleid om overlast van afval tegen te gaan (Aanpak bijplaatsingen) en de intensievere communicatie en handhaving die daarmee gepaard gaat. Ook de substantiële stijging van bezwaarschriften ten opzichte van 2022 is vooral aan nieuw beleid toe te schrijven: wederom aan de Aanpak bijplaatsingen, aan de wijziging in de woonruimteverdeling en aan de beperking van de openings- en venstertijden op de Wallen. Daarnaast is de stijging ook te wijten aan de advieskantoren die op basis van No Cure No Pay WOZ-bezwaren indienen.
Het totaal aantal bezwaren was met 162.000 op enkele miljoenen beschikkingen echter beperkt. Van de in 2023 ingediende bezwaarschriften werd ongeveer 90 procent in hetzelfde jaar afgedaan.

Sinds 2021 wordt jaarlijks slechts in ongeveer 3000 zaken beroep tegen een besluit van de gemeente ingesteld. In ruim een kwart van de zaken krijgt de burger daarin (deels) gelijk. De verschillen tussen de directies vloeien voort uit maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Zo heeft Wonen sinds 2022 veel minder beroepschriften ontvangen, omdat het bestuur de wens heeft geuit de boetes vakantieverhuur in de primaire fase op te schorten.
In 2023 werd in 300 bestuursrechtzaken hoger beroep ingesteld, vrijwel alleen (99 procent) door de wederpartij van de gemeente.

De gemeente werd daarnaast in 87 civielrechtelijke procedures over bouw-, herontwikkelings- en ICT-projecten en de uitkomst van aanbestedingen betrokken, eveneens meestal door de wederpartij van de gemeente aanhangig gemaakt. Verder liepen er zo'n 20 civiele procedures over erfpacht, waarvan de gemeente in slechts 3 gevallen de eisende partij was om naleving van de voorwaarden van de erfpacht te vorderen.

Ongeveer 35 geschillen konden via mediation worden afgedaan.

Tot slot werden meer Woo-verzoeken afgehandeld dan er werden ingediend. De stijging van Woo-bezwaren en -beroepen komt mede doordat we de afhandeling van primaire verzoeken hebben geïntensiveerd, onder meer door de zogeheten Woo-week.

Om de analyse van de cijfers de komende jaren verder te verdiepen, is van belang:

- dat alle directies actief, systematisch en eenduidig beschikkingen registreren en dat in het verlengde daarvan een koppeling met bezwaren en (hoger) beroepen wordt gemaakt;
- dat we meer gegevens eenduidig registreren, waarbij we van hetzelfde begrippenkader uitgegaan;
- dat de juridisch-technische inhoud van de procedures en de slagingspercentages van procedures op specifieke onderwerpen worden geïdentificeerd zodat we hiervan kunnen leren;
- dat we de overwegingen van belanghebbenden om wel, of juist niet, in bezwaar of beroep te gaan, in kaart brengen;
- dat we inzichtelijk maken wat de werkzaamheden van de nu nog niet in kaart gebrachte Woo-behandelaars is en wat het effect is van het Programma Openbaarheid en Informatiehuishouding dat in maart 2023 is gestart;
- de Checkvragen voor ontwikkeling van beleid en regelgeving Amsterdam (CobrA)
    - te borgen binnen de ambtelijke- en bestuurlijke besluitvorming en
    - te automatiseren zodat we met behulp van artificiële intelligentie analyses kunnen uitvoeren;
- dat we het daadwerkelijke verloop van de bezwaar- en beroepsprocedures inzichtelijk maken om ervan te leren en om het proces te kunnen verbeteren.

Inhoud

Inhoud

De juridische functie 6
1.1 Wat is de juridische functie? 6
1.2 De juridische functie in cijfers 8
1.2.1 Juridisch personeel en kosten 8
1.2.2 Advisering 9
1.2.3 Beschikkingen 11
1.2.4 Bezwaren 12
1.2.5 Beroep 17
1.2.6 Hoger beroep bij de bestuursrechter 19
1.2.7 Civiele zaken 21
1.2.8 Buitengerechtelijke geschilbeslechting 22

Regelgeving 23
2.1 Verbetering van de kwaliteit van de Amsterdamse regelgeving 23
2.2 Regelgeving in 2023 25

Juridische vernieuwing 26
3.1 Inleiding 26
3.2 Herijking procedures 26
3.3 Herijking regelgeving en beleid 28

Openbaarheid 31
4.1 Openbaarheid en de juridische functie 31
4.2 Openbaarheid in cijfers 32

Digitalisering en technologische ontwikkeling 36
5.1 Legal tech en de juridische functie 36
5.2 De ontwikkeling die wij doormaken 36

Slotbeschouwing 39

Appendix – aanvullende cijfers bezwaar & (hoger) beroep (bestuursrecht) 42
Bezwaren 42
Beroepen 42
Hoger beroepen bij de bestuursrechter 44

De juridische functie

1.1 Wat is de juridische functie?

De juridische functie van een overheidsorganisatie bestaat uit juridisch geschoolde ambtenaren, die juridische werkzaamheden uitvoeren. Doorgaans wordt de juridische functie in verschillende organisatieonderdelen uitgeoefend, waarbij werkafspraken worden gemaakt over de inzet van mensen (overheidsjuristen, leidinggevenden en ondersteunend personeel) en middelen.[2] De juridische functie vinden we terug in alle overheidslagen en in alle 'machten' van de trias politica:de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. In deze rapportage staat de juridische functie van de gemeente Amsterdam centraal. In Amsterdam behoren de volgende taken tot de juridische functie:[3]

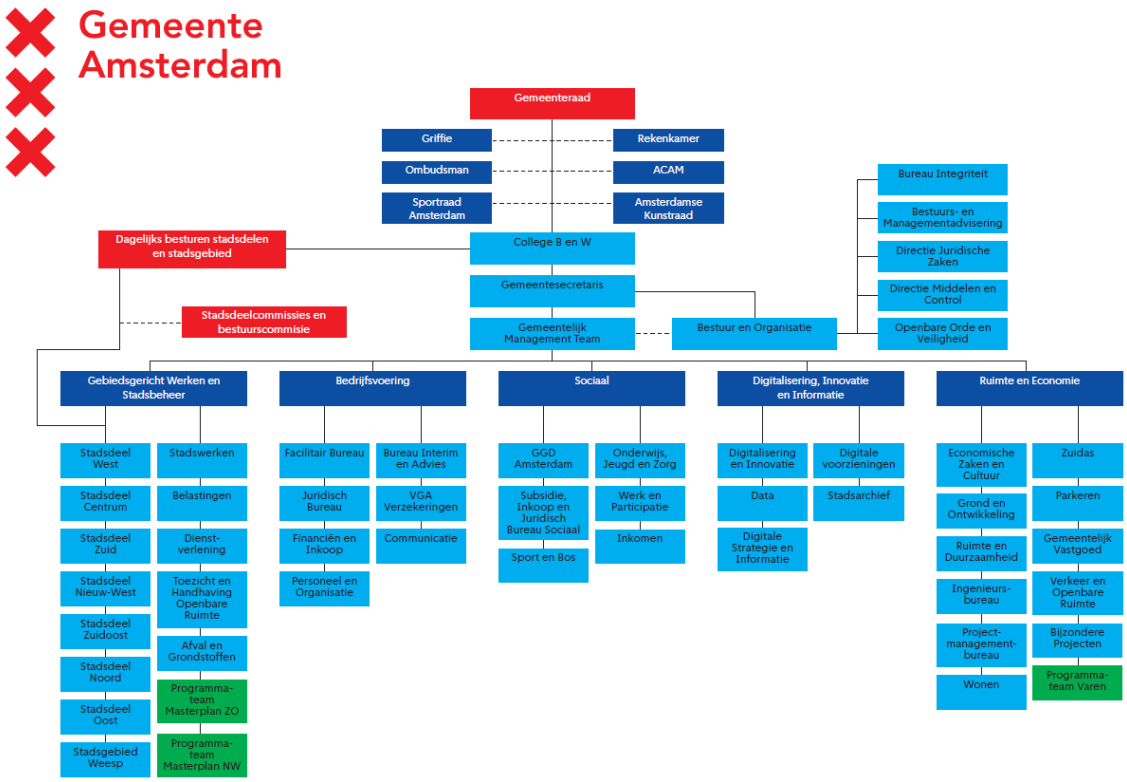
Taken en werkzaamheden binnen de juridische functies
- de zorg voor regelgeving en de documenten die daarbij horen;
- de juridische advisering en toetsing;
- het nemen van primaire besluiten en uitvoeringsbesluiten[4];
- vertegenwoordiging in gerechtelijke procedures;
- adviseren of afhandelen van klachten, bezwaarschriften en beroepschriften;
- inschakelen van externe advocaten en andere externe juridische adviseurs;
- de juridische kwaliteitszorg voor de organisatie;
- de juridisch control.

Deze taken en werkzaamheden hangen samen met 8 deelfuncties van de juridische functie die de commissie Hoekstra heeft onderscheiden in het rapport 'met recht verbonden' (2007).[5] In aanvulling op de genoemde taken en werkzaamheden, hebben wij ervoor gekozen om in hoofdstuk 4 afzonderlijk aandacht te besteden aan de rol van de juridische functie in de openbaarheid van bestuur. De afhandeling van klachten blijft in deze Staat buiten beschouwing omdat ter verbetering daarvan een apart programma is gestart waarover separaat aan de gemeenteraad wordt gerapporteerd.

[2] Wierenga, *De Rolinvulling van Overheidsjuristen*, diss Tilburg 2023, p. 29.
[3] Zie nota Vertrouwen begint bij de overheid, p. 4 en vergelijk Aanwijzingen voor de juridische functie van het Rijk https://wetten.overheid.nl/BWBR0045032/2021-04-09#Bijlage, bij artikel 5. In aanvulling hierop hebben we het nemen van primaire besluiten opgenomen bij het vaststellen van de omvang van de juridische functie bij de gemeente Amsterdam. Dit vanwege de belangrijke plaats die primaire besluitvorming inneemt in de uitvoering van taken door de gemeente.
[4] Vooral bij handhavingsverzoeken.
[5] Dit zijn: 1) wetgeving, 2) juridische advisering, 3) bezwaar en beroep, 4) openbaarheid van bestuur, 5) civiele procedures, 6) bedrijfsjuridische zaken, 7) personeelszaken en 8) juridische kwaliteitszorg, zie Rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving «Met recht verbonden» onder voorzitterschap van mr. R. J. Hoekstra, maart 2007, hoofdstuk 4 en 5.

In onderstaand organogram staat welke directies en stadsdelen onder welk cluster vallen.

Figuur 1. Organogram gemeente Amsterdam



De directie Juridische Zaken (DJZ), een onderdeel van het cluster Bestuur en Organisatie (B&O), is stelselverantwoordelijk voor de juridische functie. Deze directie is juridisch adviseur van het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester, de gemeenteraad en de ambtelijke top in strategische, politiek-gevoelige of directie-overstijgende dossiers. Ook is zij belast met de juridisch control en de juridische kwaliteitszorg. Omdat zij verantwoordelijk is voor de advisering over de bevoegdheden van de burgemeester, is DJZ ook de juridisch adviseur van de directie Openbare Orde en Veiligheid en van de raadsgriffie. DJZ zorgt daarnaast voor de coördinatie van de externe inhuur van juridisch advies en advocaatdiensten. DJZ heeft zelf ook advocaten voor de verplichte procesvertegenwoordiging van de gemeente in civielrechtelijke zaken.

De juridische taken van de directies en de stadsdelen zijn vooral belegd bij het Juridisch Bureau (JB) van het cluster Bedrijfsvoering (de eerstelijnsadvisering, bezwaar en beroep voor een groot aantal directies en de stadsdelen, en de coördinatie van de inhuur van juridisch personeel voor de hele gemeentelijke organisatie) en voor het sociaal domein bij de directie Subsidie, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal (SIS). Daarnaast werken juristen bij verschillende beleids- en uitvoeringsdirecties waar beleid of uitvoering en de juridische functie vaak in één hand liggen, zoals bij de directies Grond en Ontwikkeling, Ruimte en Duurzaamheid, Belastingen, Ingenieursbureau en Toezicht Handhaving Openbare Ruimte Ten slotte werken ook juristen in verschillende stadsdelen en in stadsgebied Weesp.

Regelgeving wordt in diverse onderdelen van de organisatie opgesteld en beheerd. DJZ beheert de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de strategische, directie-overstijgende regelgeving, zoals de regelgeving over het nieuw bestuurlijk stelsel. Daarnaast geeft deze directie – indien nodig- een extra advies aan het college (zogenaamd 'finaal advies') op de regelgeving die de directies hebben voorbereid.

Juridische advisering vindt plaats op verschillende niveaus. De juridische advisering van de directies wordt voor het merendeel verzorgd door het JB, door SIS of door de juristen die werken in de verschillende beleidsdirecties. De advisering van de stadsdeelorganisaties wordt verzorgd door het JB en in bepaalde gevallen door DJZ.

Tot slot bestaan er tal van overlegstructuren en platforms die bijdragen aan de kwaliteit van de juridische functie. Voorbeelden zijn het reguliere juridisch hoofdenoverleg (JHO), het regelgevingsoverleg, de bezwarenboard en het Juridisch Genootschap Gemeente Amsterdam (JURGGA). Het JURGGA verenigt de juristen in de organisatie en komt enkele keren per jaar bijeen om met elkaar te spreken over actuele juridische en maatschappelijke onderwerpen.

1.2 De juridische functie in cijfers

In deze paragraaf maken we aan de hand van cijfers de juridische functie inzichtelijk. We presenteren de cijfers hoofdzakelijk op clusterniveau, maar duiden de cijfers waar nodig op directieniveau en enkele keren op afdelingsniveau om inzichtelijk te maken waardoor bepaalde opvallende trends en cijfers precies worden veroorzaakt.

1.2.1 Juridisch personeel en kosten

De juridische functie van de gemeente Amsterdam bedient een gemeente met meer dan 930.000 inwoners en een organisatie van ruim 18.000 ambtenaren. We doen dit met ruim 610 fte aan juridisch personeel in vaste dienst. Daarnaast is er een flexibele schil van zo'n 21 procent van het totale personeelsbestand en ondersteuning door niet-juridisch geschoold personeel. Dit zijn medewerkers die betrokken zijn bij het nemen van primaire beschikkingen zoals in het kader van handhaving, maar ook 50 fte ondersteunend personeel dat ingezet wordt voor de behandeling van bezwaren over belastingen. Een aanzienlijk deel van het totale juridische personeelsbestand is ondergebracht bij de clusters Bedrijfsvoering, waar het JB onderdeel van uitmaakt, en Ruimte en Economie. De omvang van het JB valt samen met haar werkzaamheden, in de praktijk worden bezwaren en beroepen die inhoudelijk verband houden met onderwerpen van andere directies door het JB behandeld.

We huren juridisch (ondersteunend) personeel vooral in vanwege hoge werkvoorraden, bijvoorbeeld als gevolg van een toename van het aantal bezwaren en beroepen en een uitbereiding van het overheidstakenpakket. Daarnaast halen we met inhuur specifieke kennis en

expertise in huis. Ten slotte huren we in als vacatures in de huidige markt niet ingevuld kunnen worden.

Tabel 1. Juridisch personeel en kosten 2023[6]

	Vast (fte) Interne fte met een vast dienstverband op basis van de bezetting ultimo 2023	**Inhuur (fte)** Externe fte zonder een vast dienstverband op basis van de bezetting ultimo 2023	**Uitbesteding** Externe juridische advisering en advocaatkosten over 2023
Bestuur en organisatie (B&O)	72	9	€ 327.750
Gebiedsgericht Werken en Stadbeheer (GWS)	161	13	€ 456.091
Bedrijfsvoering	136	24	€ 0
Sociaal	93	14	€ 466.116
Digitalisering, Innovatie en Informatie (DI&I)	22	53	€ 0
Ruimte en economie (R&E)	126	45	€ 1.846.599
Totaal	**610**	**158**	**€ 3.096.556**

1.2.2 Advisering

Door de diversiteit aan werkzaamheden van de gemeente hebben we een gevarieerd juridisch specialisme in de organisatie nodig. Juristen binnen de juridische functie adviseren de gemeentelijke organisatie op alle niveaus. Dit varieert van advies op zaaksniveau door specifieke juridisch-technische kennis te bieden, tot strategische advisering aan de raad, het college, de burgemeester en de ambtelijke top. In totaal bedraagt de personele inzet ongeveer 17 procent van het totaal aantal[7] fte binnen de juridische functie.
Een belangrijk deel van het adviserend personeel, 63 procent, werkt voor het JB. Dat is verantwoordelijk voor de advisering van de stadsdelen op hun gebiedsgerichte takenpakket, contractenrecht en aanbestedingen. Daarnaast adviseert het JB andere organisatieonderdelen zoals de directies Vastgoed (privaatrecht, huurrecht), het Ingenieursbureau (aanbestedingsrecht), Personeel en Organisatie (arbeidsrecht), het Marktbureau en Ruimte en Duurzaamheid (omgevingsrecht).

Daarnaast werkt ruim 18 procent van het adviserend personeel bij SIS. Deze directie is verantwoordelijk voor de juridische advisering aan de directies van cluster sociaal (Onderwijs, Maatschappelijke Voorzieningen, Jeugd, Zorg en Diversiteit, Werk, Participatie en Inkomen, de GGD, Sport en Bos). Naast advies over inhoudelijke thema's adviseren zij ook over contractmanagement, subsidies en aanbestedingen.

[6] Deze tabel bevat geen gegevens van OOV en Stadsarchief.
[7] Zowel intern als ingehuurd aantal fte.

Tabel 2. Algemeen juridisch advies en ondersteuning 2023[8]

	Vast (fte)	Inhuur (fte)	Uitbesteding[9]
Bestuur en organisatie	21	0	€ 0
Gebiedsgericht Werken en Stadbeheer (GWS)	2	0	€ 0
Bedrijfsvoering	55	10	€ 0
Sociaal	18	1	€ 119.841
Digitalisering, Innovatie en Informatie (DI&I)	0	0	€ 0
Ruimte en economie (R&E)	7	3	€ 860.3 45
Totaal	**103**	**14**	**€ 980.186**

Uitbesteding - externe advisering
De gemeente besteedt juridisch advieswerk uit als een onderwerp vraagt om specialistische kennis en expertise die de gemeente niet heeft of als zij verplichte vertegenwoordiging door een advocaat in civielrechtelijke procedures nodig heeft. Hieronder valt bijvoorbeeld ondersteuning door advocaten in gerechtelijke procedures in verband met contractrecht (circa € 12.000 aan inhuur van advocaten op het onderwerp parkeren in 2023) of specialistische advisering op het gebied van de Wet open overheid (Woo). Daarnaast is in 2023 veel inzet naar de civielrechtelijke procedures over het Amsterdamse erfpachtstelsel gegaan. De meeste uitgaven op dit gebied gingen naar kosten voor meerdere rechtszaken over het Overstapbeleid van voortdurende erfpacht naar eeuwigdurende erfpacht van de gemeente Amsterdam.
Civielrechtelijke procedures, zoals over erfpacht, duren meestal lang. Bovendien wordt in de meerderheid van de gevallen door de burger hoger beroep ingesteld. Dit zorgde de afgelopen periode voor relatief arbeidsintensieve trajecten. We verwachten dat dit op termijn minder wordt, waardoor de personele inspanning en de externe inhuur op het erfpachtdossier zullen afnemen. Meer informatie over civielrechtelijke procedures staat in paragraaf 1.2.7.

Ten slotte zijn aanzienlijke kosten gemaakt vanwege klachten bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) tegen het erfpachtstelsel die onder andere zien op consumentenbescherming en mededinging.

Juridisch advies dat niet gekwantificeerd kan worden
Niet alle juridische adviezen worden opgesteld door directies die tijdschrijven of bijhouden hoeveel adviezen zij uitbrengen. Hierdoor kan een deel van de juridische adviezen niet worden gekwantificeerd, hoewel ze een belangrijk deel vormen dat niet over het hoofd mag worden gezien. Het gaat om adviezen van DJZ die politiek-gevoelige en strategische zaken afhandelt die

[8] Deze tabel bevat een inschatting van het aantal fte op basis van de bezetting ultimo 2023. Deze tabel bevat geen gegevens van OOV en het Stadsarchief. Daarnaast bevat deze tabel geen gegevens over uitbesteding van de Stadsdelen en R&D.
[9] Externe juridische advisering en advocaatkosten.

vallen onder de bevoegdheid van de burgemeester of van het college omdat in die situatie een eventueel mandaat van een clusterdirectie niet geldt.

In zijn algemeenheid voert DJZ alle juridische werkzaamheden uit voor de directies die vallen in het cluster Bestuur en Organisatie. Daarnaast is DJZ tweedelijns-adviseur voor alle lijndirecties en voert zij de zogenaamde 'juridisch control' uit om een goed functionerende juridische adviesfunctie en regelgevingsfunctie in de gemeentelijke organisatie en de samenhang daarvan binnen de organisatie te borgen.
Onder juridisch control vallen ook de zogeheten finale adviezen die worden opgesteld in voorbereiding op voordrachten door het college. In 2023 waren dit 1.277 finale adviezen. De finale adviezen beoordelen de financiële en juridische onderbouwing van de voordracht en stellen vast of eventuele financiële en juridische risico's in kaart zijn gebracht. Finaal advies wordt gegeven door DJZ en DMC.

DJZ brengt in het algemeen adviezen uit over dossiers die een hoog politiek, financieel of juridisch afbreukrisico hebben, die geen precedenten kennen, die een specifiek juridisch specialisme betreffen of directie-overstijgend zijn.

1.2.3 Beschikkingen

Om haar werk te kunnen doen, moet de gemeente dagelijks een grote hoeveelheid besluiten nemen. Een deel daarvan is een beschikking, dat wil zeggen een besluit van de gemeente in een concreet geval. Bijvoorbeeld belastingaanslagen of beslissingen over voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Vanwege de grote verscheidenheid aan beschikkingen en de verschillen in en eisen aan registratie, weten we nog niet hoeveel beschikkingen de gemeente vaststelt. Op basis van de registraties in domeinen waar een groot deel van de beschikkingen wordt genomen, zoals Sociaal en Belastingen, is duidelijk dat er jaarlijks miljoenen beschikkingen door de gemeente worden vastgesteld.

Veranderingen in beleid of handhaving worden weerspiegeld in het aantal beschikkingen op specifieke gebieden. Zo komt in 2023 82 procent van het totaal aantal bestuurlijke boetes door afvalovertredingen. Dit houdt verband met de 'Aanpak Bijplaatsingen[10]' die in 2021 binnen Amsterdam is gestart om de overlast van afval tegen te gaan. Naast communicatie om de bewustwording van de Amsterdammer op dit terrein te vergroten, is ook de handhaving geïntensiveerd. Aan overtreders zijn waarschuwingen en bestuurlijke boetes opgelegd, wat het grote aandeel van deze overtredingen op het totaal aantal bestuurlijke boetes verklaart.

Andere domeinen kennen een relatief stabiel aantal beschikkingen. Zo is het aantal belastingaanslagen jaarlijks ongeveer 2 miljoen aanslagregels op 550 duizend individuele

[10] Aanpak bijplaatsing bij afvalcontainers: Volg het beleid: Afval en Onderhoud - Gemeente Amsterdam

biljetten.[11] Het aantal belastingobjecten in de stad groeit met 5.000 tot 10.000per jaar. Dit veroorzaakt jaarlijks een lichte stijging in het aantal beschikkingen. Incidentele wijzingen in het belastingstelsel, zoals het invoeren of afschaffen van gemeentelijke belastingen, hebben een relatief kleine invloed op het totaal aantal beschikkingen. Dit komt door de vaak geringe omvang van deze belastingen.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de onderwerpen van beschikkingen waarvan de omvang bekend is.

Tabel 3. Aantal uitgebrachte beschikkingen in 2023 (niet compleet)

Cluster	Onderdeel	Type beschikking	Aantal
Gebiedsgericht Werken en Stadbeheer (GWS)	Belastingen	Aanslagen (exclusief parkeren en leges)	2.100.000[12]
	Toezicht & Handhaving Openbare Ruimte	Handhavingsbesluiten	1.259
		Besluit wegslepen voertuigen	7.892
		Bestuurlijke boetes (waarvan afvalovertredingen)	14.942 (12.283)
Ruimte & Economie (R&E)	Wonen	Aanvragen start- en situatiepunten	3.500
		Vergunningaanvragen Tijdelijke verhuur, huisvestingsvergunning en Vergunning en ontheffing opkoopbescherming	3.000
		Urgentieaanvragen	3.425
Sociaal	WMO	Aanvragen WMO voorzieningen	78.108

1.2.4 Bezwaren

Ontvangen bezwaren

Belanghebbenden kunnen bezwaar aantekenen als zij het niet eens zijn met beschikkingen van de gemeente. Bovendien kan een bestuursrechtelijke procedure bij de rechter in de regel alleen aanhangig worden gemaakt als er eerst bezwaar is gemaakt. In 2023 ontving de gemeente in totaal circa 162.000 bezwaarschriften. Dit is ongeveer 20 procent meer dan in 2022 en 12 procent meer dan in 2021. Deze stijging is met name te zien op het gebied van afvalbeheer, woonruimteverdeling en belastingen. Het aantal bezwaren ten opzichte van het aantal beschikkingen is beperkt (162.000 bezwaren op enkele miljoenen beschikkingen).

[11] Met het aantal aanslagregels worden de individuele beschikkingen bedoeld die op één aanslagbiljet staan.
[12] Dit betreft individuele aanslagregels, niet het aantal belastingplichtigen. Eén belastingplichtige kan beschikkingen ontvangen voor meerdere belastingen en heffingen. Deze ontvangen zij gedeeltelijk op één biljet. Zo worden de WOZ-beschikking, aanslag OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing op het biljet gecombineerd maar geldt de vaststelling per individuele heffingen als een aparte beschikking. Eén belastingplichtige kan bovendien meerdere aanslagen ontvangen, bijvoorbeeld voor verschillende (vastgoed)objecten in zijn/haar bezit. In totaal worden jaarlijks een ongeveer 550.000 biljetten verstuurd met ca. 2,1 miljoen aanslagregels.

Tabel 4. Ingekomen bezwaren naar verwerkende directie

Directie	**2021**	**2022**	**2023**
Gemeenteraad	3	8	1
Directie Juridische Zaken	149	183	617
Juridisch Bureau	17.866	12.550	10.136
Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal	5.935	6.369	6.239
Belastingen	43.147	33.172	51.180
Parkeren (NHA & vergunningen)	77.457	82.988	93.641[13]
Totaal	**144.557**	**135.271**	**161.814**

De eerder genoemde 'Aanpak Bijplaatsingen' en het gestegen aantal bestuurlijke boetes heeft in 2021 en 2022 ook geleid tot een stijging van enkele duizenden bezwaarschriften. Een groot deel van deze bezwaren betrof het ontbreken van bewijs van de overtreding in de vorm van een foto. Als we deze afvalbezwaren buiten beschouwing laten is de instroom bezwaar bij het JB door de jaren heen nagenoeg gelijk gebleven.

De toename van het aantal bezwaren bij DJZ is geheel toe te schrijven aan het grote aantal bezwaren tegen het besluit om de openings- en venstertijden in het wallengebied te beperken. Dat waren er meer dan 500.

Op het gebied van Wonen is een stijging in het aantal bezwaarschriften te herleiden naar een aanpassing van het systeem van toewijzing bij woonruimteverdeling. Dit werd in 2023 aangepast naar een puntentoekenning. Tegen de toekenning kan bezwaar gemaakt worden. De aanpassing in 2023 viel samen met ruim een verdubbeling van het aantal bezwaarschriften ten opzichte van een relatief stabiel aantal in 2021 en 2022.

De fluctuaties in het aantal bezwaarschriften bij Belastingen komen onder andere door de veranderingen in werkprocessen. In 2022 daalde het aantal bezwaarschriften met ongeveer 23 procent ten opzichte van 2021. Dit kwam met name door een andere werkwijze met betrekking tot de afvalstoffenheffing. Wanneer er sprake is van een verhuizing, wordt sinds 2022 automatisch een ontheffing doorgevoerd. Dit voorkomt bezwaren en zorgt voor een daling ondanks de relatief grote hoeveelheid beschikkingen en het hoge aantal belaste objecten in dat jaar.
In 2023 steeg het aantal bezwaren bij het cluster Belastingen met ongeveer 54 procent ten opzichte van 2022 en 19 procent ten opzichte van 2021. Deze toename houdt verband met een stijging van het aantal bezwaren dat wordt ingediend door advieskantoren die werken op basis van 'no cure, no pay'. Daarnaast komt een groot aantal bezwaren van een relatief kleine groep vastgoedeigenaren die tegen het merendeel van de aanslagen voor hun objecten bezwaar hebben ingediend.

In de praktijk wordt een deel van de bezwaren verwerkt bij een andere directie dan het cluster waar het bezwaar inhoudelijk mee verband houdt of dat de primaire beschikking heeft

[13] Tot en met november 2023.

uitgevaardigd. Tabel 4 geeft het aantal bezwaren per verwerkende directie weer. Hiermee kunnen we de formatie relateren aan het verwerkte aantal bezwaren. Onderstaande tabel geeft het aantal bezwaarschriften per cluster weer. Dit maakt het mogelijk het aantal beschikkingen per cluster te relateren aan het aantal ingekomen bezwaren.

Tabel 5. Ingekomen bezwaren naar cluster waar het bezwaar inhoudelijk mee verband houdt

	2021	**2022**	**2023**
Gemeenteraad	3	9	1
Bestuur & Organisatie	110	88	195
Gebiedsgericht Werken en Stadsbeheer	59.837	45.054	60.667[14]
Bedrijfsvoering	25	21	34
Sociaal	5.934	6.372	6.071
Ruimte en Economie	78.130	83.588	94.755[15]
Digitalisering, Informatie & Innovatie	12	5	8
Externe organisaties[16]	506	134	83
Totaal	**144.557**	**135.271**	**161.814**

Uitkomsten bezwaarprocedures
De gemeente nam een besluit in ongeveer 143.000 bezwaarzaken die in 2023 binnen kwamen. Dat is ongeveer 88 procent van het totaal aantal bezwaarprocedures. Dit is logisch: op bezwaren die bijvoorbeeld in december 2023 binnenkomen wordt veelal pas in 2024 beslist. Een relatief klein aantal bezwaarprocedures, 2 procent in 2023, werd door de bezwaarmaker ingetrokken.

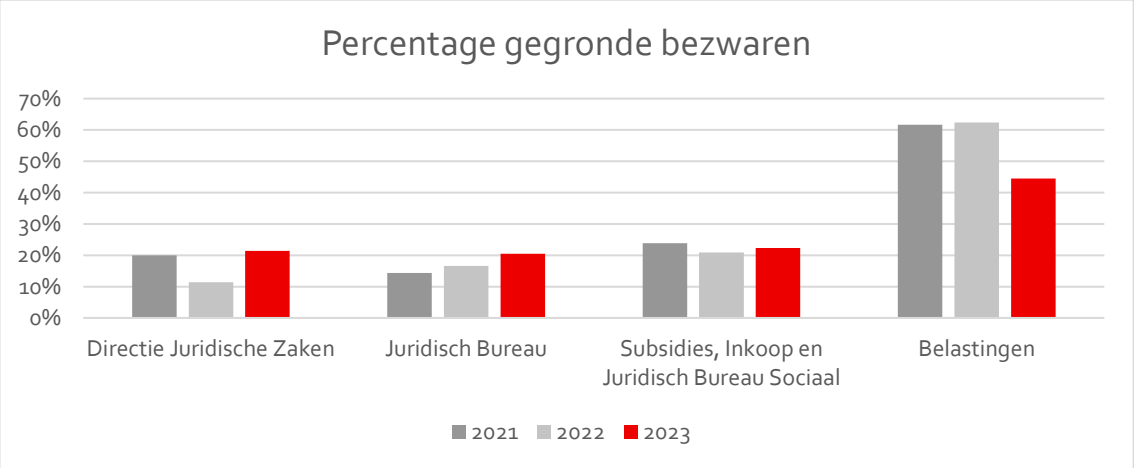
In 2023 laat een grote stijging zien in het aantal gegronde bezwaarzaken bij Wonen. Dit houdt verband met de wijzigingen in beleid en jurisprudentie. Bezwaarzaken met soortgelijke casuïstiek als (lopende) juridische procedures zijn tijdelijk aangehouden en na een uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gegrond verklaard. Daarnaast werd in 2022 en 2023 een eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een laag inkomen uitgekeerd. Tegen de beslissing over de energietoeslag is in 2022 in 1.394 zaken door de burger bezwaar aangetekend. In 2023 is dat aantal opgelopen naar 1.884. In 2022 werd in 6 procent van de zaken het bezwaar van de burger gegrond of deels gegrond verklaard. In 2023 was dit in 14 procent van de zaken.

[14] Het gaat hier veelal om bezwaren die raken aan gemeentelijke belastingen.
[15] Voor de directie Parkeren zijn de cijfers tot en met november 2023 meegenomen.
[16] Dit bevat bezwaren die bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Waternet, Havenbedrijf Amsterdam of de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland zijn ingediend. Deze organisaties zijn geen onderdeel van de gemeente Amsterdam, maar de bezwaren die hier binnenkomen worden wel (deels) door de gemeente verwerkt.

Tabel 6. Beslissing op bezwaar per verwerkende directie

	2021	2022	2023
Gemeenteraad	1	8	3
Directie Juridische Zaken	95	114	70
Juridisch Bureau	15.296	10.597	7.471
Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal	4.038	4.875	4.723
Belastingen	42.219	30.694	41.900[17]
Parkeren (alléén naheffingsaanslagen)	76.191	82.961	88.112
Totaal	**137.839**	**129.241**	**142.276**

Grafiek 1. Percentage gegronde bezwaren[18]



Doorlooptijden bezwaren

Tijdig reageren op bezwaren is van belang voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Daarom wordt in het kader van de passende/informele[19] aanpak volop geïnvesteerd in het tijdig geven van een antwoord aan de Amsterdammer. Bij enkele directies, zoals het JB, zien we in 2023 een voorzichtige stijging in het aantal bezwaren dat binnen de wettelijke termijnen is afgehandeld. Maar met de passende/informele aanpak moeten we ook een balans vinden tussen burger- en oplossingsgericht werken en zo snel mogelijk een beslissing nemen. De beste oplossing voor een burger kost soms tijd. De organisatie is op dit punt volop lerende. Het vinden van de

[17] Het oplopend aantal ingekomen bezwaren in 2023 ten opzichte van 2022 komt door een hoog volume WOZ-bezwaren in 2023.

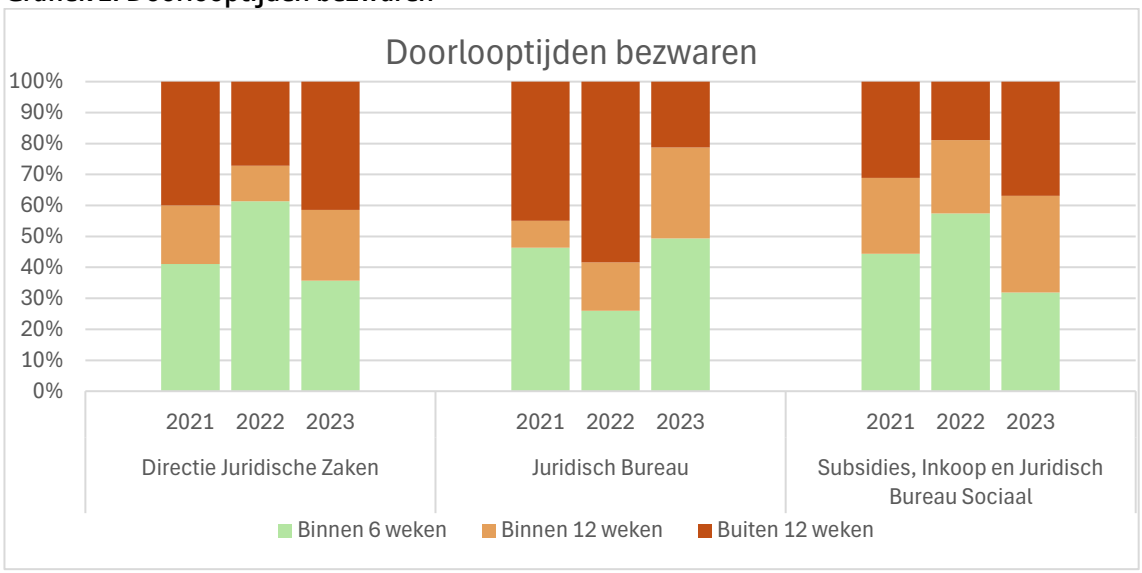
[18] Deze grafiek bevat geen gegevens van Parkeren. Een aanzienlijk deel van de bezwaren bij Belastingen heeft betrekking op beschikkingen over de WOZ-waarde. Gemeenten waarderen WOZ-objecten op modelmatige wijze, terwijl in bezwaar- en beroepsprocedures wordt uitgegaan van individuele en exacte waardering. Dit stelsel brengt spanning met zich mee en laat altijd ruimte voor en discussie over kleine afwijkingen. Over de bezwaren bij het JB moet worden opgemerkt dat er soepeler wordt omgegaan met de bewijslast bij bezwaren over afvalboetes. Dit is een gevolg van kentering in de jurisprudentie. Dit heeft geleid tot een hoger percentage gegronde bezwaren.

[19] JB gebruikt 'passende aanpak', SIS 'informele aanpak'.

juiste balans zal de aankomende periode een belangrijke uitdaging zijn waar nog veel ontwikkeling in mogelijk is.

De gemeente moet op een bezwaar reageren binnen wettelijk vastgestelde termijnen. Dit is vaak 6 weken na het einde van de bezwaartermijn, met de mogelijkheid om de beslistermijn met 6 weken te verlengen. In de onderstaande tabel hebben we onderscheid gemaakt tussen bezwaren die binnen 6 en 12 weken zijn afgehandeld of buiten die termijn zijn beslist.
Overigens geeft deze grafiek geen compleet beeld van de tijdigheid van de afhandelingen van de bezwaarschriften. In een aantal gevallen wordt de beslistermijn namelijk opgeschort, bijvoorbeeld om belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om het bezwaarschrift aan te vullen om aan de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht te voldoen, of als alle partijen daarmee instemmen. Dat laatste gebeurt regelmatig als we in het kader van de passende/informele aanpak proberen om tot een oplossing te komen.

Grafiek 2. Doorlooptijden bezwaren[20]



Gemeentelijke belastingen en bezwaren tegen WOZ-beschikkingen hebben andere wettelijke afhandelingstermijnen.[21] Zulke bezwaren moeten voor het einde van het kalenderjaar worden behandeld, of binnen 6 weken na binnenkomst van het bezwaar als het bezwaar op of na 20 november wordt ontvangen. Ook deze beslistermijn kan verlengd worden met 6 weken. In de praktijk wordt een klein aantal van het totaal aantal belastingbezwaren buiten deze termijnen afgehandeld. Vanwege de afwijkende termijnen voor belastingbezwaren, vermelden we de verdaagde bezwaren (afhandelingstermijn buiten het kalenderjaar) apart in onderstaande tabel.

[20] De grote toename in de bezwaren die samenhangen met de Aanpak Bijplaatsingen heeft in 2021 en 2022 geleid tot een oplopende werkvoorraad en langere doorlooptijden. Er is ingezet op het in control zijn op de werkvoorraad en doorlooptijden, wat als resultaat heeft dat er vanaf 2023 minder bezwaren buiten de termijn van 12 weken werden afgedaan.
[21] Artikel 30 lid 9 van de Wet waardering onroerende zaken en artikel 236 lid 2 van de Gemeentewet.

Tabel 7. Verdaagde bezwaren Belastingen

Kalenderjaar	Belastingjaar	Aantal verdaagde bezwaarschriften
2022	2021	330
2023	2022	684
2024	2023	6.297

1.2.5 Beroep

Belanghebbenden kunnen beroep aantekenen bij een rechtbank als zij het niet eens zijn met de uitkomst van de bezwaarprocedure. Tegen bestemmingsplannen staat geen bezwaar open. Belanghebbenden kunnen rechtstreeks beroep instellen. Het aantal zaken waarin belanghebbenden beroep aantekenen, ligt tussen 2021 tot en met 2023 stabiel rond de 3.000 zaken. Onderlinge verschillen tussen directies zijn het gevolg van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Zo heeft Wonen sinds 2022 significant minder beroepschriften ontvangen. Dat komt door de bestuurlijke wens om in 2022 de boetes vakantieverhuur in de primaire fase op te schorten en de behandeling van de bezwaren aan te houden. Dat betekende een aanzienlijke afname van beroepen op dit gebied gedurende ongeveer een half jaar.

Tabel 8. Ingekomen beroepen

Verwerkende directie	2021	2022	2023
Directie Juridische Zaken	94	66	73
Juridisch Bureau	775	825	664
Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal	584	551	657
Belastingen[22]	1.535	1.334	1.568
Parkeren[23]	58	186	90
Totaal	**3.046**	**2.962**	**3.052**

Uitkomsten beroepsprocedures
Gerechtelijke procedures kennen lange doorlooptijden. Hierdoor is eind 2023 pas in 25 procent van de procedures bij de bestuursrechter die in dat jaar zijn gestart, een uitspraak gedaan. Van de zaken die in 2021 zijn gestart, is eind 2023 in 64 procent van de gevallen een uitspraak gedaan.

Opvallend is dat in absolute aantallen slechts in een klein aantal gevallen beroep wordt ingesteld tegen een besluit van de gemeente.[24] Daarvan is in een relatief groot aantal zaken de burger gedeeltelijk in het gelijk gesteld. In de jaren 2021 tot en met 2023 werd in ten minste een kwart van de zaken de burger deels in het gelijk gesteld. Dat betekent overigens lang niet altijd dat we ook het primaire besluit vanwege onrechtmatigheid moeten herzien. Zo komt het regelmatig voor

[22] Deze gegevens bevatten ook de cijfers van naheffingsaanslagen parkeerbelastingen.
[23] Dit betreft enkel de gegevens van vergunningen.
[24] Het percentage burgers dat per (soort) beschikking in bezwaar, beroep en hoger beroep gaat, hebben we voor deze Staat van de Juridische Functie nog niet.

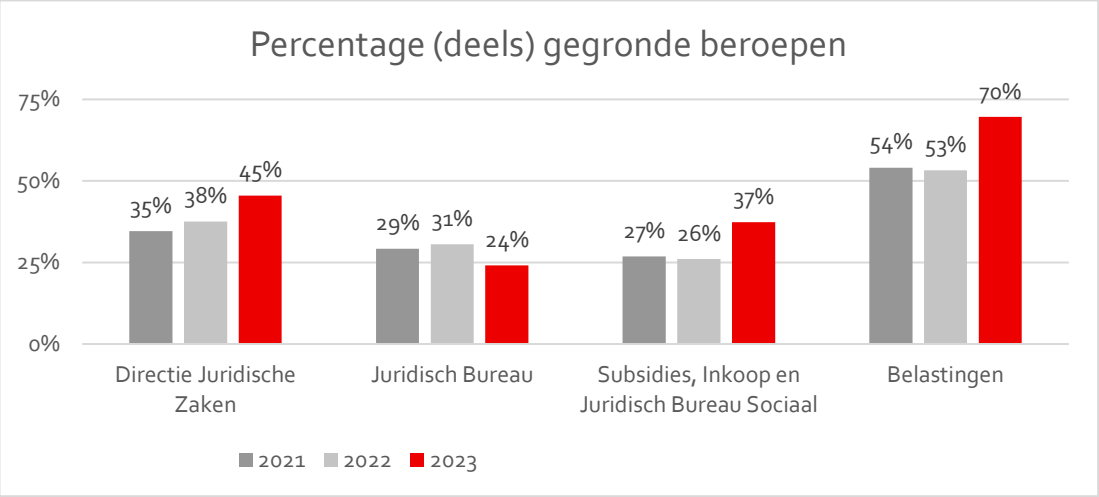
dat een beroep wordt ingesteld wegens het niet tijdig beslissen, waarbij de rechtbank het bestuursorgaan opdraagt om alsnog binnen een bepaalde termijn een beslissing te nemen.

De passende aanpak leidt vanaf 2023 bij het JB tot een lager percentage gegronde beroepen. Dit komt doordat er in de bezwaarfase bij de voorbereiding van de te nemen beslissing op het bezwaar al contact en afstemming met bezwaarmakers plaatsvindt. Dit leidt in de beroepsfase tot een grotere kans op ongegrondverklaring door de rechtbank.

Tabel 9. Aantal gerechtelijke uitspraken per jaar waarin beroep is ingesteld[25]

Verwerkende directie	2021	2022	2023
Directie Juridische Zaken	52	32	33
Juridisch Bureau	595	608	228
Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal	343	322	276
Belastingen	972	716	237
Totaal	**1.962**	**1.678**	**774**

Grafiek 3. Percentage (deels) gegronde beroepen[26]



Ten slotte staat tegen bestemmingsplannen of het wijzigen daarvan geen bezwaar open, maar belanghebbenden kunnen er wel beroep tegen aantekenen. In 2023 zijn 10 besluiten over bestemmingsplannen genomen. Tegen 5 daarvan is beroep aangetekend. Bestemmingsplannen zijn zeer specifiek van aard en bepalen voor concrete locaties en adressen welke bestemmingen (functies) daar wel of niet zijn toegestaan binnen welke regels. Deze regels dienen een algemeen belang, maar hebben voor belanghebbenden ook op individueel niveau gevolgen. Die individuele gevolgen zijn vaak de aanleiding voor het instellen van beroep.

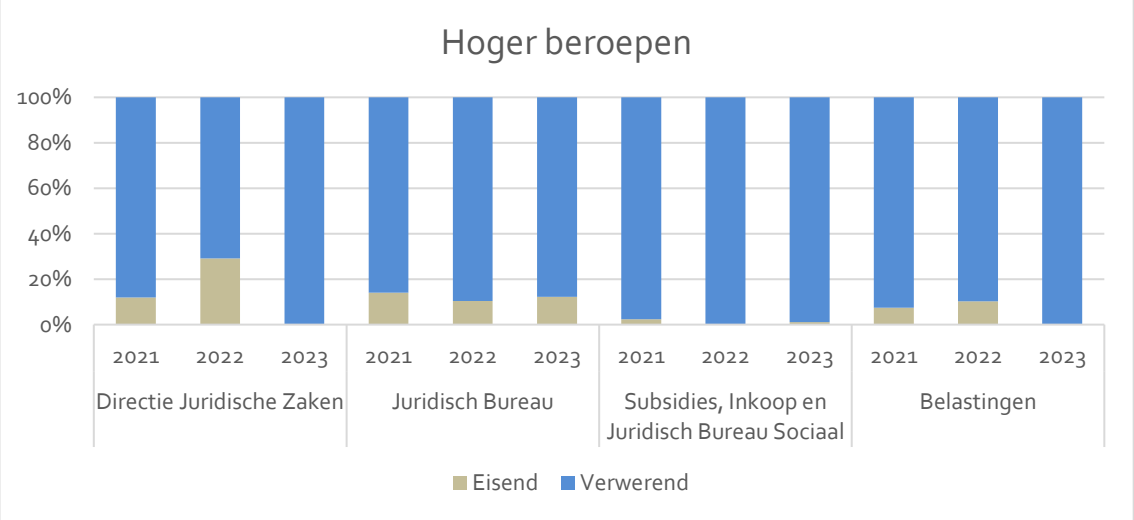
[25] Deze tabel bevat geen gegevens van Parkeren.
[26] Deze tabel toont het percentage van het aantal uitspraken en bevat geen gegevens van Parkeren. Het absolute aantal uitspraken voor beroepen die zijn ingediend in 2023 is significant lager dan in de jaren 2021 en 2022. Een bias in de cijfers verklaart mogelijk het hogere percentage gegronde beroepen in 2023. Dit kan monitoring in de aankomende jaren aantonen.

1.2.6 Hoger beroep bij de bestuursrechter

In het kader van het programma Juridische Vernieuwing weegt de gemeente nog meer dan voorheen af of zijzelf hoger beroep instelt of niet. Daarbij staat voorop dat de gemeente zich in principe dienstbaar opstelt en zich niet onnodig tegen haar bewoners keert. Het college heeft daarvoor in 2024 een interne werkinstructie Afwegingskader hoger beroep vastgesteld. Hierin staat bijvoorbeeld dat wordt bezien of sprake is van een individuele zaak of een zaak met een breed juridisch belang. Ook wordt nagegaan wat de gevolgen voor belanghebbenden zijn als de gemeente hoger beroep instelt en of een aanpassing in beleid een passender oplossing zou kunnen bieden. Dit afwegingskader is leidend bij de vraag of de gemeente hoger beroep instelt.

In 2021 tot en met 2023 zijn nagenoeg geen verschillen te zien in het relatief aantal zaken waarin de gemeente eisende partij was. De gemeente was betrokken bij 286 hoger beroepen die in 2023 werden ingesteld. Daarvan was de gemeente in 22 zaken de eisende partij en in 264 verwerende partij. In onderstaande grafiek is de uitsplitsing hiervan per cluster en per jaar weergegeven.

Grafiek 4. Gemeente als eisende of verwerende partij bij hoger beroepen[27]



Bij Wonen zien we een stijging in het aantal zaken waarin de gemeente eisende partij was. Het gaat vrijwel altijd over boetezaken in het kader van handhaving woninggebruik. In boetezaken wordt steeds vaker eerder geldende jurisprudentie losgelaten. Dit betekent een herijking van de geldende kaders, waarbij het oordeel van de hoogste rechter soms een noodzaak is. Recente grote beleidswijzigingen op het terrein van Wonen brengen soms ook rechterlijke toetsing mee.

[27] Deze grafiek bevat geen gegevens van Parkeren over vergunningen. Zaken over naheffingen parkeerbelastingen zijn verwerkt in de cijfers van Belastingen.

Tabel 10. Aantal gerechtelijke uitspraken en overzicht of gemeente eisende of verwerende partij was in het geschil

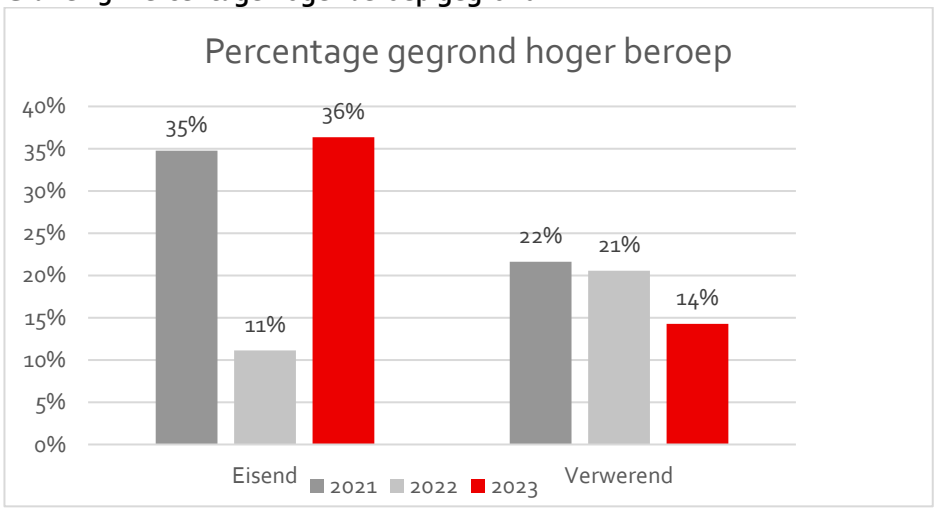
Verwerkende directie	2021		2022		2023	
	Eisend	Verwerend	Eisend	Verwerend	Eisend	Verwerend
Directie Juridische Zaken	3	13	6	6	0	1
Juridisch Bureau	19	85	12	87	10	31
Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal	1	73	0	48	1	17
Totaal	**23**	**171**	**18**	**141**	**11**	**49**

Voor de directie Belastingen is niet vastgelegd of de gemeente eisende of verwerende partij is in hoger beroep. Daarom presenteren we het aantal uitspraken en het aantal (deels) gegronde hoger beroepen voor deze zaken apart in tabel 11.

Tabel 11. Aantal uitspraken Belastingen (zie ook Appendix aanvullende cijfers)

Jaar	Aantal
2021	6
2022	1
2023	0

Grafiek 5. Percentage hoger beroep gegrond



Tabel 12. Aantal zaken (deels) gegrond[28] (zie ook Appendix aanvullende cijfers)

	2021		2022		2023	
	Eisend	Verwerend	Eisend	Verwerend	Eisend	Verwerend
Directie Juridische Zaken	1	2	1	1	0	1
Juridisch Bureau	6	18	1	21	4	5
Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal	1	17	0	7	0	1
Totaal	**8**	**37**	**2**	**29**	**4**	**7**

Tabel 13. Aantal zaken (deels) gegrond Belastingen

Jaar	Aantal
2021	3
2022	0
2023	0

1.2.7 Civiele zaken

De gemeente Amsterdam kan naast partij in bestuursrechtelijke procedures, ook als civielrechtelijke partij bij geschillen betrokken zijn. Bijvoorbeeld als contractspartij bij een aankoop of een arbeidszaak. Voor deze Staat hebben we de civielrechtelijke procedures in kaart gebracht die in 2023 aanhangig zijn gemaakt. Dit waren er 87. Deze procedures werden veelal door marktpartijen ingesteld.

Tabel 14. Civiele zaken die in 2023 aanhangig zijn gemaakt waarbij de gemeente Amsterdam partij was[29]

Soort	Aantal
Kort geding	24
Bodemprocedure	51
Hoger beroep	12
Cassaties	0

Soort zaken
In veel gevallen procedeert de gemeente tegen bedrijven. Het gaat dan bijvoorbeeld om procedures over omvangrijke bouwprojecten met grote financiële belangen, over

[28] Deze tabel bevat geen gegevens van Parkeren. Daarnaast kon er bij de belastingzaken geen uitsplitsing worden gemaakt tussen de gemeente als eisende of verwerende partij. Deze uitspraken staan daarom apart in tabel 13.
[29] Deze tabel bevat geen gegevens van de Stadsdelen en VTH, OOV, V&OR, EZ&C, DI&I, Stadsarchief en Ingenieursbureau.

herontwikkelingsprojecten, over de uitkomst van aanbestedingen en over ICT-projecten. Ook werd er geprocedeerd over besluitaansprakelijkheid (met financiële belangen tot enkele tonnen).

Civiele zaken over erfpacht
In aanvulling op bovenstaande zaken was de gemeente in 2023 betrokken bij 20 zaken bij civiele rechters die betrekking hebben op erfpacht. Dit zijn zowel procedures die in 2023 gestart zijn, als procedures die nog in 2023 lopen. Daarom worden deze zaken apart gepresenteerd. Het zijn 16 dagvaardingsprocedures, 1 kort geding en 3 verzoekschriftprocedures. Erfpachtprocedures worden veelal door erfpachters aanhangig gemaakt in verband met de wijziging van het erfpachtstelsel. In slechts drie gevallen was de gemeente de eisende partij, waarbij naleving van de voorwaarden van de erfpacht, zoals het betalen van de canon, wordt gevorderd.

1.2.8 Buitengerechtelijke geschilbeslechting

Naast bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures is de gemeente Amsterdam betrokken bij het beslechten van geschillen buiten gerechtelijke procedures om. Denk hierbij aan het inzetten van mediation bij geschillen tussen de gemeente en burgers/ondernemers, arbeidsgeschillen of kwesties die voortkomen uit meldingen bij het Meldpunt Zorg en Woonoverlast. In totaal was de gemeente in 2023 bij ongeveer 35 mediationtrajecten betrokken. Ongeveer de helft daarvan bestond uit geschillen tussen de gemeente en burgers of ondernemers en één derde uit arbeidsgeschillen. Gemiddeld neemt een mediation 10 tot 12 uur in beslag, dat is inclusief intake met afzonderlijke partijen en de administratie ervan. Als dat mogelijk is gebruiken we naast mediation ook andere manieren om geschillen te beslechten buiten de rechtbank om. Zo werd in 2023 in 1 geschil arbitrage toegepast.

Regelgeving

2.1 Verbetering van de kwaliteit van de Amsterdamse regelgeving

Goede wet- en regelgeving is cruciaal voor het functioneren van de samenleving en voor het vertrouwen in de overheid.[30] Dat geldt niet alleen voor wetgeving die op nationaal niveau tot stand wordt gebracht, maar ook zeker voor lokale regelgeving, die de burger vaak rechtstreeks raakt. Regelgeving dient dan ook vooral om dat te doen waarvoor het is bedoeld: oplossingen bieden voor maatschappelijke problemen. Deze doelen worden alleen gehaald wanneer regelgeving duidelijk, evenredig, proportioneel en werkbaar is. Dat geldt niet alleen voor degenen die de regelgeving uitvoeren of handhaven, maar vooral ook voor degenen tot wie de regelgeving zich richt: Amsterdammers, Amsterdamse bedrijven en bezoekers van de stad.

In Amsterdam wordt jaarlijks veel nieuwe regelgeving vastgesteld en veel bestaande regelgeving gewijzigd. We schetsen daar een beeld van in paragraaf 2.2. Die regelgeving moet van goede kwaliteit zijn om juridische en financiële risico's voor de gemeente én de burger te voorkomen. Goede regelgeving draagt ook bij aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Onder kwaliteit verstaan we uiteraard de zogenoemde "grote kwaliteit": voldoet de regelgeving aan de rechtsstatelijke eisen en doet deze waar deze voor bedoeld is? Maar ook de "kleine kwaliteit" van regelgeving is van belang: zijn de artikelen en de motivering in de toelichting helder geformuleerd en is de wettelijke grondslag correct benoemd? Als we dit niet goed doen, kan het leiden tot onbegrip bij de lezer. Dit kan uiteindelijk zorgen voor extra bezwaren, klachten of vragen.

Medewerkers in de juridische functie die zijn betrokken bij het opstellen van regelgeving werken op verschillende plekken in de organisatie van de gemeente en zijn veelal naar beleidsonderwerp georganiseerd. Zij zijn over verschillende directies, stadsdeelorganisaties en programma's verspreid. Regelgeving wordt daardoor voorbereid door vele beleidsmedewerkers en juristen die al dan niet regelgeving als hoofdtaak hebben.

Voor het opstellen van goede regelgeving is het vaak specifieke kennis nodig. Dit maakt het tot een grote uitdaging om de kwaliteit van de Amsterdamse regelgeving op peil te houden.

DJZ en het JB hebben daarom een programma opgezet om de kwaliteit van regelgeving binnen de gemeente Amsterdam te verbeteren. Het doel van dit programma is om te komen tot goede regelgeving voor de hele stad. Voor dit doel zijn uitgangspunten voor de thema's 'inhoudelijke kwaliteit', 'kwaliteit proces en communicatie', en 'kwaliteit kennis, kennisdeling en implementatie' opgesteld. De volgende instrumenten worden in dit programma ingezet:

[30] Zie ook de brief van de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2020/21, 35570-VI, nr. 115.

1. *Werkinstructies en sjablonen*: er worden werkinstructies en sjablonen opgesteld voor het opstellen van regelgeving[31] en vervolgens beschikbaar gesteld aan degenen die binnen de organisatie regelgeving opstellen.
2. *Het gemeentebreed regelgevingsoverleg*: opstellers van regelgeving en adviseurs daarover komen een aantal keer per jaar samen, onder meer om diverse actualiteiten te bespreken en kennis te delen. Daarnaast bespreken zij in dit overleg nieuwe instrumenten voor de wetgevingskwaliteit of wijzigingen daarvan.
3. *Signalering nieuwe landelijke regelgeving*: er wordt een aanpak opgesteld om vroegtijdig nieuwe landelijke regelgeving te signaleren, zodat we daar tijdig naar kunnen handelen en deze regelingen ook tijdig kunnen worden ingevoerd.
4. *Het bevestigen van eigenaarschap over geldende gemeentelijke regelgeving*: verschillende directies en stadsdeelorganisaties brengen in kaart voor welke regelingen zij verantwoordelijk zijn. Daarmee creëren we overzicht en bewustwording gecreëerd en kunnen we deze regelingen vervolgens ook actief beheren.
5. *Advies over het opstellen van regelgeving, toetsing van regelgeving en vraagstukken rondom de publicatie van regelgeving*: voor de kwaliteitsverbetering en de kruisbestuiving wordt een toetspool opgericht. Die toetspool bestaat uit regelgevingsjuristen uit verschillende directies die conceptregelgeving beoordelen voordat het finaal advies door DJZ plaatsvindt.
6. *Trainingen en kennissessies voor beleidsmedewerkers en juristen*: training is een belangrijk instrument om kennis over regelgeving op te doen en bij te houden. Het gaat om trainingen aan beleidsmedewerkers en juristen en om verdiepende kennissessies, bijvoorbeeld bij wijziging van wetgeving of jurisprudentie die om specifieke aandacht vraagt.

Meerdere onderdelen van het plan van aanpak worden al uitgevoerd. Het gemeentelijk regelgevingsoverleg komt regelmatig bijeen. In een werkgroep worden werkinstructies ontworpen die het opstellen van regelgeving eenduidiger en eenvoudiger moeten maken. Het is de bedoeling om in 2024 de werkinstructies door het college te laten vaststellen en om in 2025 te starten met de toetspool. Daarnaast heeft het gemeentelijk managementteam ingestemd met het plan van aanpak voor de signalering van nieuwe landelijke wetgeving. Ten slotte wordt een lijst met eigenaarschap over geldende regelgeving opgesteld. In dat kader is ook de geldende regelgeving in het regelgevingsregister nog eens kritisch tegen het licht gehouden.
Uit een inventarisatie bleek dat er nog regelgeving in het register stond die vervallen is. We hebben 85 regelingen op ongeldig gezet, zodat deze ook niet meer worden getoond als geldende regelgeving van gemeente Amsterdam.

[31] Deze zijn mede gebaseerd op de door de VNG opgestelde 100 ideeën voor de gemeentelijke regelgeving.

2.2 Regelgeving in 2023

Het afgelopen jaar is in Amsterdam veel nieuwe regelgeving[32] tot stand gebracht en bekend gemaakt. In 2023 zijn in totaal 673 algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels, ruimtelijke plannen of omgevingsdocumenten, delegatie- of mandaatbesluiten en andere besluiten van algemene strekking of wijzigingen daarvan gepubliceerd. Dit is enerzijds regelgeving om, al dan niet in medebewind, nieuwe landelijke wetgeving te implementeren, anderzijds vaak ook regelgeving die dient om zelfstandige doelen van de gemeente uit te voeren om de opgaven in de stad aan te pakken.

Tabel 15. Bekendmakingen in het jaar 2022 en 2023[33]

Rubriek	Aantal 2022	Aantal 2023
Algemeen verbindend voorschrift	128	153
Ruimtelijk plan of omgevingsdocument	59	104
Delegatie- of mandaatbesluit	30	25
Beleidsregel	41	72
Ander besluit van algemene strekking	352	319
TOTAAL	**610**	**673**

De gemeente heeft in 2023 ongeveer 10 procent meer regelingen gepubliceerd dan in 2022. Deze stijging valt deels samen met een flinke toename in het aantal gepubliceerde ruimtelijke plannen en omgevingsdocumenten (circa 76 procentstijging). Dit komt door de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024. In 2023 is een stijging in de besluiten over ruimtelijke plannen en omgevingsdocumenten te zien doordat men onder het oude recht, met gebruikmaking van de oude procedures, omgevingsrechtelijke wijzigingen wilde doorvoeren. Bovendien is het aantal gepubliceerde nieuwe of gewijzigde algemeen verbindende voorschriften licht gestegen (9,4 procent).

Naast de reguliere wijzigingen of vaststellingen die eens of meermaals per jaar plaatsvinden, zoals die van de Algemene plaatselijk verordening 2008, de Legesverordening en de Huisvestingsverordening, is er in 2023 een aantal niet-reguliere wijzigingen doorgevoerd. Enkele daarvan hebben in het bijzonder veel wetgevingscapaciteit gekost. Voorbeelden hiervan zijn de vaststelling van de Algemene subsidieverordening Amsterdam 2023, de nieuwe regels voor deelscooters en deelbakfietsen en de Regeling Vierjarige subsidies Kunstenplan 2025-2028 – AFK. Maar ook de vaststelling van het Algemeen mandaatbesluit Amsterdam en het nieuwe Organisatiebesluit Amsterdam en de Beleidsregels boetes Wet goed verhuurderschap[34] zijn het vermelden waard, hoewel dit geen algemeen verbindende voorschriften waren.

[32] Onder regelgeving wordt in dit verband verstaan: algemeen verbindende voorschriften, ruimtelijke plannen of omgevingsdocumenten, andere besluiten van algemene strekking en beleidsregels.
[33] De informatie uit deze tabel is afkomstig van officielebekendmakingen.nl, geraadpleegd op 3 juni 2024.
[34] Naar aanleiding van de Wet goed verhuurderschap.

Juridische vernieuwing

3.1 Inleiding

Bij brief van 13 januari 2022 'Vertrouwen begint bij de overheid' heeft de burgemeester namens het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aangekondigd dat we de eigen regelgeving, procedures en de organisatiecultuur in al zijn aspecten zullen herijken om het vertrouwen tussen burger en gemeente te versterken. Binnen het zogeheten programma Juridische Vernieuwing[35] zijn sindsdien diverse trajecten gestart met als uitgangspunten dat elke Amsterdammer eerlijk, gelijk en onbevooroordeeld wordt behandeld, dat openheid en dienstbaarheid voorop staan en dat de gemeente pas rechtsmiddelen inzet als al het andere heeft gefaald. De gemeente wil naast rechtmatig, vooral ook rechtvaardig optreden. Vertrouwen is daarbij geen doel op zich. Vertrouwen is pas waardevol als dat op een zinnige manier met betrouwbaarheid van de gemeente wordt verbonden.[36] Kortom: zeggen wat je doet en doen wat je zegt.

Hoewel het programma Juridische Vernieuwing door de juridische functie wordt vormgegeven, worden de lijndirecties daarbij volop betrokken. Dat kan ook niet anders omdat juristen meestal pas aan het eind van het proces in beeld komen en burgergericht werken juist het meest effectief is aan het begin van de keten. Als het eerste contact met de burger goed verloopt of de eerste beschikking wordt aanvaard, voorkomen we een bezwaar- en beroepsprocedure.

De stappen die wij nemen om de kwaliteit van de Amsterdamse regelgeving te verbeteren, hebben we in paragraaf 2.1 al uiteengezet. De stappen om onze procedures en de organisatiecultuur te herijken, volgen hierna.

3.2 Herijking procedures

In 2023 hebben we stappen gezet om de inrichting en inzet van juridische procedures meer ten dienste te laten zijn van de vertrouwensrelatie tussen de burger en de gemeente. Zo is bij de afhandeling van bezwaarschriften voortgebouwd op de accentverschuiving van zaakgericht naar meer burger- en oplossingsgericht werken, die we in 2022 al in gang hebben gezet. Dat betekent bij bestuursrechtelijke zaken dat we, als een bezwaarschrift binnenkomt, sneller in gesprek gaan met de indiener om na te gaan wat het probleem is en welke oplossingen binnen de bestaande

[35] 'Juridische vernieuwing' (Raadsbrief), 13 januari 2022; 'Vertrouwen begint bij de Overheid' (Notitie), 13 januari 2022, 'Werken aan meer vertrouwen tussen Amsterdammers en de gemeente' (Raadsbrief), 25 oktober 2022; 'Voortgang juridische vernieuwing' (Notitie), 25 oktober 2022; 'Juridische vernieuwing' (Raadsbrief), 14 maart 2023; 'Voortgang programma Juridische Vernieuwing' (Notitie), 27 februari 2024.
[36] Iris van Domselaar, Recht, ethiek en de schreeuw van Filoktetes, Wat juristen burgers verschuldigd zijn 2024 (Oratie, UvA). p. 32.

regelgeving mogelijk zouden kunnen zijn. Het betreft hier de zogeheten passende of informele aanpak die vooral door het JB en SIS worden toegepast. Het uitwisselen van standpunten en de daaronder liggende belangen kan verhelderend werken en tot meer begrip over en weer leiden. Soms volstaat het om te luisteren, door te vragen en uitleg te geven, zodat een Amsterdammer zich gehoord voelt en beter begrijpt waarom het besluit is genomen en daarmee tevreden is. Soms gaan we ook op locatie in gesprek, bijvoorbeeld met een exploitant van een horecaonderneming en omwonenden die bang zijn voor geluidsoverlast. Regelmatig kunnen partijen dan concrete afspraken maken, wat leidt tot herstel van de relatie en een duurzamere oplossing dan het voortzetten van de juridische procedure. Het is ook mogelijk dat in een procedure blijkt dat eigenlijk een ander probleem partijen verdeeld houdt dan het probleem waarvoor de procedure aanhangig is gemaakt. Dan helpen we om het probleem te verhelderen en te bezien wat een oplossing voor dit probleem kan zijn. Ook als er wel sprake is van een juridisch verschil van inzicht helpt de burgergerichte aanpak om op een goede manier in contact te zijn met de Amsterdammer.

We zijn kort geleden met deze werkwijze gestart en daarom zijn er nog geen kwantitatieve gegevens. Daarin hopen we de komende tijd verandering te brengen.

Het is inherent aan civielrechtelijke zaken dat partijen doorgaans veelvuldig contact met elkaar onderhouden. Bij geschillen zal dan ook altijd eerst worden geprobeerd er onderling uit te komen (minnelijk te schikken) voordat er een gerechtelijke procedure aanhangig wordt gemaakt. Voor advocaten in dienst van de gemeente geldt bovendien dat zij aan de gedragsregels van de advocatuur zijn gehouden en daarom de gedragsregel aanhouden dat een regeling in der minne de voorkeur boven een procedure verdient. In 2023 hebben de huisadvocaten dan ook vele gesprekken met burgers en ondernemers gevoerd die een procedure of gerechtelijke uitspraak hebben voorkomen. Ter illustratie kan het voorbeeld dienen van een huurder die niet wilde ontruimen. Na gesprekken met de betreffende huurder werd echter overeenstemming bereikt over vrijwillig vertrek in combinatie met ontruimingsuitstel. Die afspraak werd notarieel vastgelegd zodat de gemeente zekerheid had dat tijdig zou worden ontruimd, terwijl de huurder nog wat langer de tijd had om te exploiteren en zijn investeringen terug te verdienen. Dit voorkwam een ontruimingsprocedure door de gemeente. Voor een toelichting op buitengerechtelijke geschilbeslechting en de civiele zaken in 2023 verwijzen wij naar paragraaf 1.2.7 en 0

Daarnaast zijn we in 2023 begonnen met een systematische analyse van de ingediende bezwaarschriften om patronen te ontdekken en daarvoor oplossingen te bedenken. Dit wordt de ‘Ketenaanpak’ van de bezwaarketen van Beleid, Regelgeving, Besluit en Handhaving genoemd. Dit is een lerende aanpak waarbij we in elke bezwaarketen samen met de betrokken ketenpartners analyseren welke interventies en/of aanpassingen constructief zouden kunnen zijn. Doel van deze aanpak is om te voldoen aan de aanbeveling van het rapport Knellende mechanismen om op de

werkvloer systematischer en met alle betrokken partijen een proces te evalueren en te verbeteren.[37]

Daarnaast zijn we op 19 juni 2023 een proef van een jaar gestart met een externe adviescommissie voor de behandeling van bezwaarschriften, naast de reeds bestaande ambtelijke bezwaarcommissies. In oktober 2023 hebben de Rijksuniversiteit Groningen en de Vrije Universiteit een onderzoek ingesteld om na te gaan of zo'n externe adviescommissie meerwaarde heeft om bij het afhandelen van bezwaren het vertrouwen van de Amsterdammer te vergroten. De uitkomsten van dit onderzoek worden in het najaar van 2024 verwacht.

Naar aanleiding van de op 8 juni 2023 aangenomen motie 345[38] hebben we criteria ontwikkeld waarmee de gemeente bewuster kan afwegen of ze hoger beroep instelt of niet. We kunnen uiteraard niet uitsluiten dat de Amsterdammer tegen ons in hoger beroep gaat, maar wij willen nog meer dan voorheen stilstaan bij de vraag wat we met doorprocederen denken te winnen. Weegt juridische winst op tegen het mogelijk verlies van een duurzame relatie met een Amsterdammer? Dat heeft in 2024 geresulteerd in de voor de gehele gemeente geldende werkinstructie 'afwegingskader hoger beroep.' In de tabellen 10 tot en met 14 en grafiek 4 vindt u het aantal hoger beroepen waarbij de gemeente in 2023 was betrokken, inclusief het aantal hoger beroepen dat de gemeente zelf aanhangig heeft gemaakt. In de appendix vindt u bovendien een uitsplitsing van deze cijfers naar stadsdelen en directies. Wellicht ten overvloede vermelden we dat bij deze tabellen de interne werkinstructie afwegingskader hoger beroep nog niet van toepassing was.

Tot slot heeft de gemeente ook in 2023 bestuursrechtzaken aangeleverd bij de buurtrechtbank Venserpolder. Dit zorgde voor meer zittingsdagen.
De buurtrechtbank behandelt eenvoudige, kleine rechtszaken die vaak een grote invloed hebben op het leven van mensen. Soms spelen er bij één persoon veel problemen tegelijk, zoals financiële en relatieproblemen. Deze zaken worden normaal gesproken door verschillende rechters behandeld. De buurtrechter kijkt juist naar alle problemen tegelijkertijd en gaat samen met de bewoner op zoek naar goede en blijvende oplossingen. Daarbij kunnen ook de gemeente, het Openbaar Ministerie, de advocatuur en verschillende organisaties uit de wijk worden ingeschakeld. Uit de Evaluatie Buurtrechtbank Venserpolder blijkt dat de buurtrechtbank positief wordt gewaardeerd. In 2023 is gestart met de verkenning naar een mogelijk op te zetten wijkrechtbank in Nieuw-West.

3.3 Herijking regelgeving en beleid

Om te zorgen voor de vereiste cultuuromslag van zowel het bestuur als de organisatie hebben we in 2023 in het programma Juridische Vernieuwing een paar belangrijke stappen gezet.

[37] R. Oomkens, R.C. van Geuns, N. Jungmann, A. van der Schors, J. Muda,, B. van der Meulen, M-J. Schiffelers, & M. Kuiper, 'Knellende Mechanismen: Het signaleren, agenderen en opvolgen van knellende mechanismen in de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht', (2023), https://schuldenenincasso.nl/rapport-knellende-situatiessignaleren-agenderen-en-opvolgen.
[38] Ingediend door de Raadsleden D.T. Boomsma (CDA), J. Broersen (Volt), Z.D. Ernsting (GroenLinks) en R.P Hofland (D66).

In de eerste plaats is CobrA ontwikkeld. CobrA staat voor Checkvragen voor ontwikkeling van beleid en regelgeving Amsterdam.

1. Waarom stellen we deze beleidsmaatregel of deze regeling op?
2. Wat willen we bereiken met het voorgestelde beleid of de regeling?
3. Waarom is dit het meest geschikte instrument?
4. Is er getoetst op de risico-regelreflex?
5. Is het voorgestelde beleid of de regeling uitvoerbaar voor burger en bedrijfsleven?
6. Is het voorgestelde beleid of de regeling uitvoerbaar voor de gemeente?
7. Welke gevolgen heeft het gekozen instrument? Hoe verhoudt het zich tot de nationale of internationale regelgeving, inclusief de grond- en mensenrechten? Is er sprake van autonomie of medebewind?
8. Heeft er een begrijpelijke taaltoets plaatsgevonden?

Het beantwoorden van deze 8 vragen voorkomt onnodig beleid en onnodige regelgeving en maakt de afwegingen van beleidskeuzes en juridische keuzes inzichtelijk voor de inwoners en ondernemers van Amsterdam. Bovendien kunnen we hiermee eenvoudiger nagaan waarom beleid en regelgeving wel of niet effectief is, zodat we daarvan kunnen leren. Deze checkvragen zijn binnen de juridische functie ontwikkeld, maar zij gelden voor alle ambtenaren van Amsterdam. Om ervoor te zorgen dat CobrA gaandeweg structureel wordt toegepast, is een opleiding in ontwikkeling en worden allerlei informatiebijeenkomsten georganiseerd. Ook bij het geven van finaal advies (zie par. 1.2.2) wordt al aan CobrA getoetst. De bedoeling is dat CobrA een vaste werkwijze voor alle ambtenaren van Amsterdam wordt.

In de tweede plaats zijn in 2023 de voorbereidingen getroffen voor 8 gesprekstafels onder leiding van Arre Zuurmond, voormalig Ombudsman Metropoolregio Amsterdam.
De bedoeling van deze gesprekstafels is om op basis van reeds afgehandelde zaken eventuele systeemfouten te achterhalen. Bovendien kan, door alle betrokken partijen aan tafel te zetten, het gehele beeld boven tafel komen en kunnen ambtenaren en burgers over en weer van elkaars beleving leren en kunnen waar mogelijk wijzigingen in werkprocessen tot stand worden gebracht.

In de derde plaats brengen we over 2023 deze eerste Staat van de Juridische functie uit. Deze zal voortaan jaarlijks worden opgesteld.

Tot slot heeft de stadsbrede kennisdeling en de ontwikkeling van vaardigheden en juridische kennis binnen het programma Juridische Vernieuwing prioriteit, geheel in lijn met het rapport Knellende mechanismen.[39] Zonder adequate kennis van de regels en de onderliggende waarden (de juridische inhoud), en zonder aandacht voor de wijze van brengen (het proces) en het menselijke contact (de bejegening) doen we geen recht aan de Amsterdammer. Sinds 2023 verzorgen we daarom een maandelijkse lezingenreeks over deze onderwerpen en verspreiden we een tweemaandelijkse, interne nieuwsbrief juridische zaken. Daarnaast biedt het programma Juridische Vernieuwing verschillende cursussen en trainingen aan om het burgergericht werken te vergroten.

[39] Zie voetnoot 40.

Tabel 16. Overzicht trainingen en deelnemers

	2023	**Voorzien voor 2024**
Toepassen mediation vaardigheden	40 leidinggevenden	30 gebiedsmakelaars en 30 procesvertegenwoordigers
Adequaat Adviseren	20 juristen / Juridisch medewerkers	30 Juristen/ juridisch medewerkers
Wetgevingstechniek		25 regelgevingsjuristen

Openbaarheid

4.1 Openbaarheid en de juridische functie

Openbaarheid van informatie speelt een belangrijke rol in het democratisch debat en in het vertrouwen tussen de gemeente en de Amsterdammer. Goede informatiehuishouding en openbaarheid maken niet alleen de controleerbaarheid van het bestuur mogelijk, maar stimuleren ook het lerend vermogen van de overheid en bevorderen het modern burgerschap.[40] Een sterke informatiepositie van burgers draagt bij aan een volwaardige samenwerking tussen overheid en burger.[41] Amsterdammers weten door openbaarmaking waarom en op basis van welke overwegingen en gegevens de gemeente sommige keuzes maakt, en kunnen daarover meedenken en meebeslissen. Goede informatie-uitwisseling is daarom zelfs een voorwaarde voor de betrokkenheid van burgers.[42] Tegelijkertijd moet de overheid zorgvuldig omgaan met gevoelige informatie van burgers die zij nodig heeft om burgers van dienst te zijn.[43] Door hierin de juiste balans te vinden, draagt openbaarheid bij aan het vertrouwen van de burgers in de gemeente.

In maart 2023 is de gemeente Amsterdam het meerjarig programma Openbaarheid en Informatiehuishouding gestart. De opdracht is om de ambities voor openbaarheid en informatiehuishouding te realiseren. Inzet van het programma is om eind 2023 80 procent van de Wet open overheid (hierna: Woo)-verzoeken binnen de wettelijke termijn af te handelen, om alle (100 procent) wettelijk verplichte informatiecategorieën actief openbaar te maken en om ervoor te zorgen dat de interbestuurlijk toezichthouder de informatiehuishouding als adequaat beoordeelt. Het programma werkt langs 4 lijnen:

1. Doelen en beleid: richt zich op stedelijke afspraken en toepassingsregels.
2. Processen en sturing: richt zich op het werken volgens een uniform stedelijk proces met governance-afspraken.
3. Systemen en informatie: richt zich onder andere op ICT-applicaties voor informatiebeheer en het vinden, bewerken en toegankelijk maken van informatie.
4. Cultuur en gedrag: richt zich op het gewenste gedrag van alle bestuurders en medewerkers.

Uit onderzoek kwam naar voren dat, zonder extra maatregelen, het te lang zou duren voordat de gemeente aan bovengenoemde doelstellingen en de Woo en de Archiefwet voldoet.[44] Om te voldoen aan de bestuursopdracht en om de opgelopen achterstand weg te werken, moesten we daarom in 2023 extra medewerkers inzetten voor de uitvoering van de Woo, bijvoorbeeld voor het

[40] Raad voor het openbaar bestuur, 'Gij zult openbaar maken – naar een volwassen omgang met overheidsinformatie', september 2012, p. 20.
[41] 'Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding Rijksoverheid 2024-2025', p. 6-7.
[42] Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, 'Vertrouwen in burgers', 22 mei 2012, p. 90.
[43] 'Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding Rijksoverheid 2024-2025', p. 6-7.
[44] 'Openbaarheid en informatiehuishouding op orde' (Raadsbrief), 15 mei 2023, p. 1.

zoeken, vinden en het beoordelen en bewerken van informatie.[45] Daardoor is de bezetting in 2023 tijdelijk gegroeid. Met behulp van deze extra medewerkers zijn lopende Woo-verzoeken behandeld en bestaande achterstanden ingehaald om zo de basis op orde te hebben eind 2023. Belangrijke factor in de prestatieverbetering was ook het versterken van het stedelijk Woo-team door meer Woo-coördinatoren aan te trekken. Na de opschaling in 2023 en het inhalen van achterstanden, is de personele bezetting teruggebracht naar de aantallen die nodig zijn om duurzame beheersing van Woo-verzoeken mogelijk te maken.

Naast de opschaling om eind 2023 de basis op orde te hebben, is er gewerkt aan het ontwerp van een nieuw werkproces. Hierbij is gewerkt aan verbeterde automatisering, registratie en is er een migratie naar een gedeelde cloud-werkomgeving in gang gezet. Hiermee hebben we een verbetering van de dienstverlening aan de burger en binnen de organisatie in gang gezet. Door technologie in te zetten, kunnen we ook processen efficiënter in richten en daardoor ook de personele bezetting effectiever inzetten.

De uitdagingen die in 2023 centraal stonden, blijven ook de aankomende jaren belangrijke aandachtspunten. We zullen de komende periode de personele bezetting, technologie en werkprocessen goed moeten laten aansluiten bij de eisen die openbaarheid van informatie van de gemeente stelt. Momenteel verbeteren we bijvoorbeeld het registratieproces om in de toekomst meer grip op doorlooptijden te houden. We voeren zowel technische als procesmatige verbeteringen door, zodat doorlooptijden per fase inzichtelijker zijn. Daarnaast zorgt deze registratie voor een nauwkeurige duiding van verzoeken op inhoud en herkomst.

Maar met alleen technocratische maatregelen voldoen we nog niet aan de doelstellingen van de wet. Het vraagt ook om een cultuur waarin 'transparantie' gezien wordt als belangrijk onderdeel in de relatie tussen burger en de gemeente. Werken bij de gemeente betekent inzicht geven in het handelen van de gemeente, transparant zijn over besluitvormingsprocessen en over wie daarin welke bijdrage levert.[46] Daarvoor hebben we personeel met de juiste expertise nodig. Om ervoor te zorgen dat verzoeken niet onnodig in een juridische procedure terechtkomen is het belangrijk om tijdig en open met burgers te communiceren. Daarnaast vraagt actieve openbaarmaking niet alleen om gespecialiseerde kennis op het gebied van data en informatiehuishouding maar vooral óók om aandacht voor de wensen van de burger. We hebben daarom een toekomstbestendig personeelsbestand nodig met 'juristen van de toekomst' die niet alleen kunnen werken met data en informatiehuishouding, maar die ook communicatief sterk zijn in het contact met burgers.

4.2 Openbaarheid in cijfers

In totaal ontving de gemeente 725 nieuwe Woo-verzoeken in 2023, werden 761 verzoeken afgehandeld en 55 verzoeken ingetrokken. Het merendeel van deze verzoeken werd ontvangen door Gebiedsgericht Werken en Stadsbeheer (circa 44 procent) en Ruimte en Economie (circa 29

[45] Idem.
[46] 'Programma Openbaarheid en informatiehuishouding op orde – Ambities en doelen voor 2024', 3 april 2024, p. 7.

procent). Begin 2023 bedroeg de werkvoorraad voor de gehele gemeente 159. Gelet op de afgehandelde en ingetrokken verzoeken, bedroeg het aantal eind 2023 nog 68. Dit betekent dat eind 2023 een belangrijk deel van de liggende werkvoorraad is weggewerkt.

Tabel 17. Verloop aantal Woo-verzoeken 2023

Cluster	Voorraad 1-1-2023	Ingekomen	Ingetrokken	Besluiten
Algemeen en staf	25	102	13	105
Gebiedsgericht Werken & Stadsbeheer	39	320	11	324
Bedrijfsvoering	18	32	7	46
Sociaal	6	41	3	35
Digitalisering, Innovatie & Informatie	6	17	4	23
Ruimte & Economie	65	213	17	228
Totaal	**159**	**725**	**55**	**761**

De extra inzet op het afhandelen van verzoeken heeft in 2023 ook bijgedragen aan een sterke stijging van het aantal verzoeken dat binnen de wettelijke termijn werd behandeld. De wettelijke behandeltermijn bedraagt 4 weken, met de mogelijkheid van verlenging van 2 weken. Van die verlenging wordt vrijwel altijd gebruik van gemaakt.[47] Dit betekent dat een Woo-verzoek binnen 42 kalenderdagen moet zijn afgehandeld.

Tabel 18. Beslissing Woo-verzoek binnen wettelijke of afgesproken termijn (%)

Cluster	2022	2023
Algemeen en staf	19%	61,5%
Gebiedsgericht Werken & Stadsbeheer	63,6%	81,7%
Bedrijfsvoering	40,7%	80,7%
Sociaal	40%	76,9%
Digitalisering, Innovatie & Informatie	41,7%	64,7%
Ruimte & Economie	25,7%	73%

In 2023 was er een stijging van het absolute aantal bezwaren, die te maken lijkt te hebben met de extra inzet op het afhandelen van primaire verzoeken. De gemeente ontving in 2023 in totaal 111 bezwaren over Woo-verzoeken, In 2022 waren dat er 61 en in 2021 68. De stijging is met name te zien bij het cluster Gebiedsgericht Werken en Stadsbeheer (129 procent stijging ten opzichte van 2022), waar ook het merendeel van de Woo-verzoeken is ingediend en behandeld in 2023.

De beroepsprocedures laten eenzelfde beeld zien. Het totaal aantal beroepen is gestegen van 33 in 2022 naar 72 in 2023. De voornaamste stijging bij het cluster Gebiedsgericht Werken en Stadsbeheer (94 procent in 2023 ten opzichte van 2022). Ook het aantal gestegen beroepsprocedures bij het cluster Bestuur en Organisatie in 2023 valt op (109 procent).

[47] Idem , p. 5.

Tabel 19. Ingekomen Woo-bezwaren op basis van de directie waar het bezwaar inhoudelijke mee verband houdt[48]

Cluster	2021	2022	2023
Bestuur & Organisatie	6	11	11
Gebiedsgericht Werken en Stadsbeheer	38	35	80
Bedrijfsvoering	2	0	5
Sociaal	7	5	1
Ruimte en Economie	9	7	11
Digitalisering, Informatie & Innovatie	1	0	0
Externe organisaties[49]	5	3	3
Totaal	**68**	**61**	**111**

Tabel 20. Ingekomen bezwaren op basis van de verwerkende directie

Verwerkende directie	2021	2022	2023
Directie Juridische Zaken	10	12	16
Juridisch Bureau	49	44	92
Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal	8	5	3
Totaal	**67**	**61**	**111**

Tabel 21. Ingekomen Woo-beroepen op basis van de directie waar het bezwaar inhoudelijk mee verband houdt[50]

Cluster	2021	2022	2023
Bestuur & Organisatie	4	11	24
Gebiedsgericht Werken en Stadsbeheer	13	18	35
Bedrijfsvoering	2		4
Sociaal	1	3	2
Ruimte en Economie	6	1	6
Externe organisaties	1		1
Totaal	**27**	**33**	**72**

[48] Er zijn geen losse data beschikbaar over Woo-cijfers van de afdelingen Parkeren en Belastingen.
[49] Dit bevat bezwaren die bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Waternet, Havenbedrijf Amsterdam of de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland zijn ingediend. Deze organisaties zijn geen onderdeel van de gemeente Amsterdam, maar de bezwaren die hier binnenkomen worden wel (deels) door de gemeente verwerkt.
[50] Er zijn geen losse data beschikbaar over Woo-cijfers van de afdelingen Parkeren en Belastingen.

Tabel 22. Ingekomen beroepen op basis van de verwerkende directie

Verwerkende directie	2021	2022	2023
Directie Juridische Zaken	8	12	27
Juridisch Bureau	18	16	43
Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal	1	5	2
Totaal	**27**	**33**	**72**

Uit tabel 22 volgt dat DJZ 27 beroepen heeft behandeld in 2023. Dit waren er 12 in 2022. Het betreft 5 inhoudelijke beroepen en 22 zogenoemde beroepen niet-tijdig beslissen. Met zo'n procedure kan een verzoeker aan de rechter vragen om een beslistermijn vast te stellen op straffe van de een dwangsom. De stijging bij DJZ van 12 naar 27 beroepen komt door een forse toename van de beroepen niet-tijdig beslissen. Overigens valt op dat er maar een klein aantal verzoekers een groot aandeel heeft in de 22 beroepen niet-tijdig beslissen; met andere woorden zij hebben meerdere beroepen niet-tijdig beslissen hebben ingediend. We verwachten dat door onze inzet om 80 procent van de verzoeken binnen de wettelijke termijn af te handelen, het aantal te behandelen beroepen niet-tijdig beslissen in 2024 zal afnemen.

Digitalisering en technologische ontwikkeling

5.1 Legal tech en de juridische functie

Amsterdam wil zijn positie als digitale stad en overheid verder versterken. Door in te zetten op technologie verbetert de gemeente de kwaliteit van de dienstverlening voor de gemeente en voor de burger. Innoveren of digitaliseren is geen doel op zich. Maar het gebruik van technologie en data science maakt het mogelijk om meer inzicht te krijgen, impact te creëren en efficiënter te werken. Bij al deze ontwikkelingen geldt dat innovatie, automatisering en digitalisering nooit tot gevolg mag hebben dat er geen ruimte is voor maatwerk. We willen juist digitaliseren en automatiseren om de beschikbare medewerkers zoveel mogelijk in te zetten op het leveren van maatwerk in situaties die daarom vragen. Voor de juridische functie betekent dit onder andere het waar mogelijk gebruikmaken van data en technologie om daarmee de dienstverlening aan de diverse organisatieonderdelen binnen gemeente Amsterdam én de Amsterdammer te verbeteren.

Om dat te bereiken zal de gemeente de komende jaren actiegericht werken aan een digitale gemeente. De menselijke waarden staan daarbij centraal staan en we zorgen ervoor dat we voldoen aan wet- en regelgeving. Dat betekent dat wij expliciet aandacht besteden aan digitale (mensen)rechten bij ontwerp, ontwikkeling, verwerving, subsidiering en gebruik van data, algoritmen, artificiële intelligentie, sensoren, applicaties en alle onderliggende technologieën die hiervoor nodig zijn. De toepassing van het juridische waarborgen en de ethische verantwoording vormen de basis voor inclusief en verantwoord gebruik van data en technologie. Het algoritmeregister van de gemeente is hiervan een goed voorbeeld.[51]

5.2 De ontwikkeling die wij doormaken

Versterking van onze organisatie
De ontwikkelingen op het vlak van digitalisering en technologie vragen niet alleen om technische innovatie maar ook om een organisatie die de kennis en competenties heeft, die daarvoor nodig zijn. Het uitgangspunt daarbij is dat data science en technologie een integraal onderdeel vormen van het werk binnen de juridische functie. De afgelopen periode hebben we daarom fors geïnvesteerd in het aantrekken van medewerkers, maar ook in omscholingstrajecten zodat medewerkers digitaal vaardig zijn en blijven, kortom: om te zorgen voor juristen van de toekomst die nog beter in staat zijn burgers te helpen.

Opleiding en kennisdeling is een belangrijk onderdeel van de ontwikkeling van de digitale juridische functie binnen de gemeente Amsterdam. Hiervoor zoeken we actief de samenwerking met partners, zoals hogescholen en universiteiten. Daarnaast delen we de kennis die we in de gemeente opdoen met andere gemeentelijke en provinciale overheden, bijvoorbeeld door

[51] https://algoritmeregister.amsterdam.nl/

handleidingen en instructies te delen. Amsterdam wil graag vanuit zijn voorbeeldrol de opgedane kennis delen en verder werken aan het ontwikkelen van een juridische functie waarin technologie bijdraagt aan een servicegerichte benadering van burgers. Technologie moet daarbij ondersteunend zijn aan de juridische functie en niet enkel als toetsingsmechanisme worden ingezet om zaken sneller af te handelen.

Gebruik van technologie in de juridische functie
In de gemeente bestaan verschillende initiatieven op het gebied van legal tech: technologie die wordt ingezet op het gebied van juridisch advies en voor het behandelen van bezwaren. Door zeer transparante, op beslisregels gebaseerde algoritmes te gebruiken, wordt bij sommige relatief eenvoudige bezwaarschriften een conceptadvies voor juristen opgesteld. Medewerkers beoordelen vervolgens de concepten die uit het algoritme komen en nemen het besluit. Door deze innovatie is er meer tijd voor persoonlijk contact en het verkennen van oplossingsrichtingen. Deze werkwijze is vooral bij het JB ontwikkeld en wordt daar ook toegepast.

Voor bezwaarschriften is er een bezwaarcheck opgesteld. Dit is een eenvoudig algoritme dat burgers voorlichting op maat geeft over het besluit en het bezwaar dat zij daartegen willen indienen. Dit vergroot de toegankelijkheid van het recht. Een ander voorbeeld van het gebruik van technologie is de toepassing van beeldherkenning bij reclamebelasting sinds de herinvoering in 2020 bij de Directie Belastingen. Hierbij wordt geautomatiseerde beeldherkenning ingezet om openbare aankondigingen te identificeren. Hieronder vallen ook reclameobjecten en reclamevoorwerpen. De informatievergaring vindt hierbij plaats op een zeer innovatieve manier. Een belastingmedewerker doet de uiteindelijke vastlegging in de belastingadministratie ('human in the loop'). Door deze vastlegging zorgt het systeem voor machine learning. Dit houdt in dat bij een volgende detectie het algoritme weet of het wel of niet "hefbaar" is. Het streven is om niet alleen volledig, rechtmatig en efficiënt belasting te kunnen heffen maar ook om op een transparante manier te kunnen laten zien wat we als organisatie aan gegevens hebben verzameld. De reclamebelasting is ook de eerste heffing waarbij de gemeente een voormelding doet, een eerste informeel contact, gericht op interactie in de fase voor het opleggen van de aanslagen. Door de voormelding voorkomen we dat inwoners en ondernemers pas bij bezwaar of beroep kunnen reageren op de bij hen geconstateerde reclame-uitingen. Dit draagt bij aan een nog betere belastingaanslag. De signalerende functie van de voormelding is erg waardevol. Zo heeft Belastingen naar aanleiding van reacties van Amsterdammers aanpassingen gedaan om te voorkomen dat aanslagen verstuurd worden voor uitingen op woningen zoals protestposters. Deze door Belastingen Amsterdam (en partners) ontworpen techniek kan niet alleen gebruikt worden bij andere lokale heffingen, maar kan ook in de rest van het land gebruikt worden. Ook is er al interesse getoond door enkele Europese steden.

Daarnaast hebben we kennis opgedaan over digitaal regelbeheer. Dit verbetert het beheer van juridische regelgeving, die is opgenomen in digitale systemen. De afgelopen jaren is een aantal juristen van het JB opgeleid om hiermee te werken. In de leergemeenschap Digitaal regelbeheer analyseren we samen met andere overheden en wetenschappers hoe we dit het meest effectief kunnen inzetten. In 2024 zullen in het kader hiervan de armoederegelingen geanalyseerd worden.

Tot slot gebruiken we technologie om kennisdeling tussen juristen van de gemeente te faciliteren en de transparantie te vergroten. Er is bijvoorbeeld een databank ontwikkeld op basis van de nieuwste data science technieken met eigen uitspraken. Andere ontwikkelingen zijn de inzet van Large Language Models, een vorm van artificiële intelligentie. Hierbij onderzoeken we of het mogelijk is om juridisch correcte samenvattingen te maken van bijvoorbeeld beslissingen op bezwaar of hoorzittingen.

De ontwikkelingen op het gebied van data sience en legal tech en AI zijn groot. De gemeente heeft hierin veel te leren. Niet alle directies ontwikkelen zich in hetzelfde tempo, maar er is een grote bereidheid om te delen en van elkaar te leren.

Verantwoorde toepassing
Bij de toepassing van AI en legal tech spelen ethische overwegingen een belangrijke rol, en er is aandacht voor privacy en veiligheid. Amsterdammers moeten erop kunnen vertrouwen dat hun (digitale) gegevens veilig zijn en hun rechten worden versterkt in plaats van verzwakt. Daarom zetten we de algoritmes die we gebruiken in het algoritmeregister, zodat we transparant zijn over het gebruik van algoritmes. Als we generatieve AI gebruiken, zullen we altijd het afwegingskader AI en de ethische bijsluiter gebruiken om de digitale rechten van burgers te garanderen. Innovaties worden standaard getoetst op informatiebeveiliging en naleving van de AVG. De verantwoorde toepassing staat centraal bij ontwikkeling van nieuwe tools, hiervoor wordt samengewerkt met de wetenschap en de betrokken directies en functionarissen binnen de gemeente.

Voorop staat dat innovaties moeten bijdragen aan de dienstverlening aan burgers of collega's, daarom staat de gebruiker altijd centraal bij de ontwikkeling van tools. Als een innovatie niet leidt tot verbetering van de dienstverlening wordt hij niet gebruikt. De tools ondersteunen het verbeteren van de dienstverlening maar zullen nooit een beslissing nemen.
Bij het proces van eindcontrole is altijd een medewerker betrokken, conform het human-in-the-loop-principe. Burgers hebben altijd de mogelijkheid tot menselijk contact, in digitale tools wordt deze mogelijkheid ook nadrukkelijk geboden.

Slotbeschouwing

Voor deze eerste Staat hebben we veel tijd geïnvesteerd in het verzamelen en analyseren van beschikbare informatie en het aanbrengen van structuur in de verkregen gegevens. Deze hebben geleid tot een globaal cijfermatig beeld van de huidige staat van de juridische functie. Dit stelt ons in staat om een aantal ontwikkelingen uit de cijfers te destilleren en deze inhoudelijk te duiden. Zoals verwacht zijn er ook een aantal ontwikkelpunten om de analyse van deze cijfers in de komende jaren verder te verdiepen.

Doorontwikkeling van een lerende organisatie
Afgelopen periode heeft de gemeente Amsterdam, inclusief de juridische functie, stappen gezet naar een meer burgergerichte organisatie die werkt aan het vertrouwen van burgers in de overheid. De bijbehorende wijzigingen in de manier van werken werpen op verschillende plekken al zijn vruchten af. Zo is op de afdeling waar sterk is ingezet op de passende of informele aanpak in bezwaar, een daling waargenomen van het aantal beroepen. Om deze positieve ontwikkeling vast te houden en het lerend vermogen van de organisatie te versterken, zijn er voor de komende periode verschillende aandachtspunten, voornamelijk op het gebied van de informatieregistratie en het in kaart brengen van de contactreis van burgers met de overheid. Externe expertise kan het lerend vermogen van de gemeente helpen. Zo kan het actief uitwisselen van ervaring en kennis met andere overheidsinstellingen hieraan bijdragen naast het gebruik van geschreven hulpbronnen.[52] Intern zijn de volgende specifieke aandachtspunten van belang:

Keten beschikking-bezwaar-beroep
Allereerst is het belangrijk om het aantal beschikkingen voor alle directies binnen de gemeente in kaart te brengen. Beschikkingen zijn een belangrijk contactpunt tussen de gemeente en de burger. Inzicht in deze aantallen geeft in de eerste plaats een beeld van de omvang van het contact tussen de gemeente en de burger. Daarnaast helpt het bij de duiding van de aantallen bezwaar en beroep. Wanneer we weten hoeveel beschikkingen er door de gemeente zijn uitgevaardigd, kunnen we dit koppelen aan het aantal bezwaren. Hiermee krijgen we een gedeeltelijk beeld van de mate waarin de burger met een onwelgevallige beslissing van de gemeente te maken heeft. Om het aantal beschikkingen inzichtelijk te maken, moeten de beleidsafdelingen deze gegevens systematisch registreren. Om deze gegevens voor een volgende Staat te kunnen werken, moet dit op een eenduidige manier gebeuren.
In het verlengde hiervan zou ook een koppeling tussen bezwaren en (hoger) beroepen in de registratie opgenomen moeten worden. Deze is op basis van de verzamelde gegevens lang niet voor alle afdelingen te maken, terwijl dit interessante inzichten op kan leveren. We merken op dat

[52] Zie bijvoorbeeld de samenwerkingen op het gebied van data en technologie met wetenschap en andere overheidslichamen. Daarnaast kan gedacht worden aan externe hulpbronnen, zoals de handleiding voor juridische kwaliteitszorg voor decentrale overheden die op het moment door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - mede op initiatief van de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg – in samenwerking met het onderzoeks- en adviesbureau Pro Facto wordt opgesteld.

er sprake is van grote verschillen tussen directies: sommigen directies hebben de keten van beschikking tot beroep volledig inzichtelijk en andere slechts zeer beperkt. In de huidige Staat staan de totale aantallen voor bezwaar en beroep, maar het zou interessant zijn om te zien bij welke bezwaarprocedures de burger in beroep gaat en wat de uitkomst van die beroepen is. Het percentage bezwaren dat in beroep eindigt, zegt iets over de tevredenheid van de burger over de bezwaarprocedure. Door goed te registreren, kan ook een techniek genaamd 'process mining' worden toegepast. Dit is een methode om processen in kaart te brengen, te visualiseren en te analyseren. De methode maakt inzichtelijk hoe bezwaar- en beroepsprocedures in de praktijk verlopen, inclusief het tijdsverloop. Door het daadwerkelijke proces in kaart te brengen, kunnen concrete verbeterpunten naar boven komen die anders onder de oppervlakte blijven. Een voorwaarde voor 'process mining' is wel dat de zaken van het begin tot het eind gevolgd kunnen worden, en dit benadrukt nogmaals het belang van goede registratie.

Redenen voor bezwaar en beroep en slagingspercentage procedure of Leren van bezwaar en beroep

Een tweede ontwikkelpunt is om de juridisch-technische inhoud van de procedures en de slagingspercentages van procedures op specifieke onderwerpen te kunnen herkennen. Een relatief klein aantal burgers gaat in beroep maar vaak zijn ze relatief succesvol bij de rechter. Beter inzicht in de ontwikkelingen in het juridische domein van de gemeente zorgt er ook voor dat we in een vroeg stadium knelpunten kunnen signaleren. Door de leercirkel te verkorten kunnen we eerder wijzigingen in procedures of beleid doorvoeren, en dat is goed voor de kwaliteit van besluitvorming en het vertrouwen van de burgers in de overheid. Daarnaast is het belangrijk om in kaart te brengen waarom belanghebbenden wel, of juist niet, in bezwaar of beroep gaan. Doorlooptijden of andere ervaren drempels kunnen ervoor zorgen dat burgers geen stappen ondernemen, terwijl hun zaak op juridische gronden zou kunnen slagen. Door beter zicht te krijgen op de motivatie van burgers om bezwaar en beroep aan te tekenen, ontstaat er tevens een beter beeld van de ervaren en juridische knelpunten in procedures. Door deze knelpunten weg te nemen, verbeteren we de relatie tussen overheid en burger.

Procesmatige aanbevelingen

Bovenstaande aandachtspunten gaan over de registratie van gegevens. Door deze registratie te verbeteren, verbeteren we het proces van gegevensverzameling voor de Staat van de juridische functie. Dit verbetert de verantwoordingsfunctie van het document en zorgt voor beter inzicht. Bovendien is het belangrijk om de begrippen voor de rapportage aan te scherpen, zodat we eenduidiger informatie in de organisatie kunnen ophalen.

Openbaarheid

Voor komende rapportages is het belangrijk om inzichtelijk te maken welke invloed de actieve openbaarmaking van overheidsdocumenten heeft op het aantal én de aard van verzoeken van burgers om passieve openbaarmaking. Hiervoor is het ook belangrijk om de nu nog niet in kaart gebrachte werkzaamheden van Woo-behandelaars te achterhalen.

Automatisering CobrA

In hoofdstuk 3 beschreven we de CobrA-checkvragen die de gemeente Amsterdam gebruikt bij het ontwikkelen van beleid en regelgeving. We zien hier ook kansen voor de toepassing van

artificiële intelligentie (AI). AI kan grote hoeveelheden tekst en documentatie analyseren en is dus bij uitstek geschikt om bijvoorbeeld te identificeren hoeveel verschillende opties er gemiddeld zijn overwogen bij het opstellen van bepaald beleid of het in kaart brengen van veelgebruikte argumenten om wetten en regels goed te doen uitvoeren. Hiervoor moeten de gegevens natuurlijk wel goed worden gedocumenteerd.
Voordat we de checkvragen kunnen automatiseren moeten we CobrA ook binnen de ambtelijke- en bestuurlijke besluitvorming borgen.

Appendix – aanvullende cijfers bezwaar & (hoger) beroep (bestuursrecht) [53]

Bezwaren

Tabel 23. Ingetrokken bezwaren per verwerkende directie[54]

	2021	2022	2023
Directie Juridische Zaken	25	17	18
Juridisch Bureau	2.525	1.885	1.891
Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal	1.893	1.474	1.355
Totaal	**4.443**	**3.376**	**3.264**

Beroepen

Tabel 24. Ingekomen beroepen naar cluster waar het beroep inhoudelijke mee verband houdt

	2021	2022	2023
Bestuur & Organisatie	77	55	68
Gebiedsgericht Werken en Stadsbeheer	2.057	1.939	2.050
Bedrijfsvoering	8	5	9
Sociaal	586	546	655
Ruimte en Economie	307	408	262
Digitalisering, Informatie & Innovatie	2	3	1
Externe organisaties	9	6	7
Totaal	**3.046**	**2.962**	**3.052**

[53] Opgesteld op basis van de door de directies en clusters aangeleverde gegevens.
[54] Deze tabel bevat geen gegevens van Belastingen en Parkeren.

Tabel 25. Ingetrokken beroepen per verwerkende directie[55]

	2021	2022	2023
Directie Juridische Zaken	10	12	3
Juridisch Bureau	162	146	90
Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal	231	209	169
Totaal	**403**	**367**	**262**

Tabel 26. Beroepen ingesteld door burgers tegen bestemmingsplannen 2023

	Bestemmingsplan	Beroep ingesteld door belanghebbenden
1	Amstelstation – Amsteloever	Ja
2	Buiksloterham 5e herziening reparatie (exploitatieplan)	Nee
3	Darkstores	Nee
4	Foodcenter Amsterdam 1e uitwerking	Ja
5	Jan Evertsenstraat-West, deelgebied tennispark	Ja
6	Klaprozenbuurt 2	Nee
7	Museumkwartier Valeriusbuurt 2022	Ja
8	Onderstation Nieuwe Meer 2	Nee
9	Westerpark Zuid	Nee
10	Zuideinde 366	Ja

[55] Deze tabel bevat geen gegevens van Belastingen en Parkeren

Hoger beroepen bij de bestuursrechter

Tabel 27. Ingekomen hoger beroepen op basis van de verwerkende directie

	2021		2022		2023	
	Eisend	Verwerend	Eisend	Verwerend	Eisend	Verwerend
Directie Juridische Zaken	3	22	7	17	0	10
Juridisch Bureau	19	116	17	147	21	151
Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal	3	122	0	145	1	93
Belastingen	5	62	5	44	0	8
Totaal	**30**	**322**	**29**	**353**	**22**	**262**

Tabel 28. Ingekomen hoger beroepen op basis van de directie waar het hoger beroep inhoudelijk mee verband houdt

	2021		2022		2023	
	Eisend	Verwerend	Eisend	Verwerend	Eisend	Verwerend
Bestuur & Organisatie	2	16	4	13	0	5
Gebiedsgericht Werken en Stadsbeheer	14	86	12	97	10	85
Bedrijfsvoering	0	3	1	0	0	5
Sociaal	4	122	1	146	1	93
Ruimte en Economie	5	33	5	50	11	63
Digitalisering, Informatie & Innovatie	0	0	0	1	0	1
Externe organisaties	0	0	1	2	0	2
Belastingen	5	62	5	44	0	8
Totaal	**30**	**322**	**29**	**353**	**22**	**262**

Tabel 29. Aantallen door de gemeente ingesteld hoger beroep naar stadsdelen en directies op basis van de directie waar het hoger beroep inhoudelijk mee verband houdt

	2021	2022	2023
Bestuur & Organisatie	2	4	
Financiën		1	
Handhaving en Toezicht	1		1
Onderwijs, Jeugd en Zorg	2		
Sport & Bos	1		
Stadsdeel Centrum	2	4	1
Stadsdeel Nieuw West	1		
Stadsdeel Noord	3		1
Stadsdeel Oost	2	3	1
Stadsdeel West	3	1	
Stadsdeel Zuid	2	2	5
Stadsdeel Zuidoost		1	
Subsidies en Inkoop Sociaal		1	
Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland		1	
Weesp		1	1
Wonen	5	5	11
Werk, Participatie en Inkomen	1		1
Belastingen	5	5	0
Totaal	**30**	**29**	**22**

Tabel 30. Ingetrokken hoger beroepen[56]

	2021		2022		2023	
Verwerkende directie	Eisend	Verwerend	Eisend	Verwerend	Eisend	Verwerend
Directie Juridische Zaken	0	5	0	1	0	2
Juridisch Bureau	0	16	4	23	2	14
Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal	2	39	0	49	0	17
Totaal	**2**	**60**	**4**	**73**	**2**	**33**

[56] Deze tabel bevat geen gegevens van Belastingen en Parkeren.