

University of Groningen

Good Practices voor laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing

Marseille, Bert; Mein, Arnt; Wever, Marc; Winter, Heinrich; de Winter, Paulien

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2023

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Marseille, B., Mein, A., Wever, M., Winter, H., & de Winter, P. (2023). *Good Practices voor laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing*.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

***Good Practices* voor laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing**

Rapport in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand

Bert Marseille, Arnt Mein, Marc Wever, Heinrich Winter & Paulien de Winter

Groningen (Rijksuniversiteit Groningen)/Amsterdam (Hogeschool van Amsterdam), mei 2023

Vooraf

Gedurende de periode 2020-2023 hebben we gewerkt aan onderzoek in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand naar de mogelijkheden voor laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing en de rol van professionele rechtshulpverleners daarbij. Dat onderzoek resulteerde in twee deelrapporten. Het eerste, 'Voorkomen en beslechten van geschillen in het sociaal domein', verscheen in 2021, het tweede deelrapport, '*Good Practices* voor laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing', ligt nu voor u. Over de bevindingen van het eerste deelrapport hebben we gepubliceerd in *De Gemeentestem* en in *Sociaal Bestek*. Het is onze bedoeling ook over het onderzoek dat aan dit tweede deelrapport ten grondslag ligt, te publiceren.

Het onderzoek is tot stand gekomen in een vruchtbare samenwerking tussen de Hogeschool van Amsterdam (Fatima Aslimani (eerste deelonderzoek) en Arnt Mein (beide deelonderzoeken)) en de Rijksuniversiteit Groningen (Paulien de Winter, Bert Marseille, Marc Wever en Heinrich Winter (allen: beide deelonderzoeken)).

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben we zeer geprofiteerd van de bijstand van de Raad voor Rechtsbijstand (Susanne Peters, Frits Haarlemmer en – met name – Corry van Zeeland) en aan de discussies met de begeleidingscommissie (Eveline Ruinaard (voorzitter), Marijke ter Voert, Diana de Wolff, Hidde Brink en Matthijs Vermaat). De open en betrokken opstelling van de begeleidingscommissie is de kwaliteit van het onderzoek zeer ten goede gekomen, reden te meer dat we met heel veel plezier en voldoening op het onderzoekstraject terugkijken.

Groningen/Amsterdam, mei 2023

Bert Marseille, Arnt Mein, Marc Wever, Heinrich Winter en Paulien de Winter

1. Inleiding

1.1 Introductie

De afgelopen jaren is er veel aandacht voor het voorkomen en effectief beslechten van geschillen met de overheid in de fase van besluitvorming en bezwaarbehandeling. De overheid is bezig met de vraag hoe burgers het beste kunnen worden ondersteund in procedures van besluitvorming en bezwaar en haar eigen rol daarbij.¹ In dit onderzoek in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand is de vraag aan de orde hoe procedures van besluitvorming en bezwaar zodanig kunnen worden georganiseerd, dat geschillen worden voorkomen en dat ze, mochten ze toch ontstaan, zo snel, effectief en bevredigend mogelijk kunnen worden opgelost.

1.2 Tussenrapportage

In de tussenrapportage ‘Voorkomen en beslechten van geschillen in het sociaal domein’ deden we verslag van onze bevindingen van het eerste deel van het onderzoek naar *Good Practices* voor laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing, dat we uitvoeren in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand.²

In het kader daarvan hebben we bij zestien gemeenten (Amersfoort, Amstelveen, Capelle aan den IJssel, Den Haag, Enschede, Groningen, Hardenberg, Heerlen, Leeuwarden, Nijmegen, Peel en Maas, Purmerend, Rotterdam, Smallingerland, Tilburg en Venlo) interviews gehouden met professionals binnen en buiten de gemeente die betrokken zijn bij besluitvorming en geschilbeslechting in het sociaal domein. We hebben gesproken met afdelingshoofden, teamleiders, inkomensconsulenten, casemanagers, kwaliteitsmedewerkers, medewerkers handhaving, boetemedewerkers en kwaliteitsbeheerders van afdelingen van de gemeente die zich met de uitvoering van de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bezighouden, voorts met medewerkers van wijkteams, met teamleiders van afdelingen Juridische Zaken, bezwaarbehandelaars, leden en secretarissen van bezwaaradviescommissies, leden van cliëntenraden, klachtcoördinatoren, medewerkers van het Juridisch Loket, advocaten, sociaal raadsliden en mediators. Het betrof steeds tussen de vijf en elf gesprekken per gemeente. In totaal hebben we ruim 120 interviews afgenomen.

¹ Zie recent het in januari van dit jaar in preconsultatie gebrachte voorstel voor een Wet versterking waarborgfunctie Awb, *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763 en bijlagen.

² B. Marseille, M. Wever, H.B. Winter, P. de Winter, A.G. Mein & F. Aslimani, *Tussenrapportage: Voorkomen en beslechten van geschillen in het sociaal domein*, Groningen: Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde 2021. Zie: https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/179366961/Tussenrapportage_Voorkomen_en_beslechten_van_geschillen_in_het_sociaal_domein.pdf. Zie voorts: A.T. Marseille, H.B. Winter, M. Wever, A.G. Mein, F. Aslimani & P. de Winter, ‘Het voorkomen en oplossen van conflicten in het sociaal domein: wat werkt?’, *Gst.* 2021/106., en: Arnt Mein, Heinrich Winter, Bert Marseille, Fatima Aslimani, Marc Wever en Paulien de Winter, ‘Het voorkomen en oplossen van geschillen in het sociaal domein: Onderzoek naar veelbelovende werkwijzen levert bouwstenen op’, *Sociaal Bestek* 2021/4.

1.3 Good practices

Op basis van een analyse van deze gegevens zijn we tot een aantal *good practices* gekomen, gericht op de inrichting van het primaire proces, op de bezwaarfase en op het stimuleren van het lerend vermogen van de gemeentelijke organisatie.

Met betrekking tot het *primaire proces* was het achterliggende idee dat bij de voorstellen gestreefd wordt naar een proactieve, persoonsgericht aanpak die voorkomt dat geschillen ontstaan en tot escalatie kunnen leiden.

In de *bezwaarfase* wordt idealiter langs dezelfde lijnen opnieuw een snelle en persoonsgerichte aanpak gevolgd. Zo snel mogelijk na ontvangst van het bezwaarschrift neemt de gemeente contact op met de bezwaarmaker of diens rechtshulpverlener of ondersteuner. De gemeente belt in beginsel met iedereen, ook met advocaten en andere rechtshulpverleners. In het contact geeft de medewerker uitleg over het besluit, gaat hij na wat er speelt en inventariseert hij de voorkeur van de bezwaarde voor een bepaalde wijze van behandeling van het bezwaarschrift. Daarna volgt een behandeling op maat die zoveel mogelijk informele kenmerken heeft. Ook de rechtshulpverlener wordt actief bij deze stappen betrokken.

Het actief betrekken van rechtshulpverleners bij de bezwaarprocedure bleek geenszins vanzelfsprekend. Gemeenten twijfelen vaak aan de wenselijkheid van de betrokkenheid van rechtshulpverleners bij de behandeling van geschillen in het sociaal domein. Rechtshulpverleners leveren volgens gemeenten lang niet altijd een positieve bijdrage aan een laagdrempelige, informele oplossing van geschillen. Vaak geldt het omgekeerde: wanneer een inwoner zich laat ondersteunen door een rechtshulpverlener is dat veelal aanleiding om in te zetten op een formele behandeling van een geschil, ook als het algemene beleid van de gemeente is dat eerst wordt geprobeerd om geschillen informeel op te lossen.

De laatste tranche *good practices* zag op de inzet op *kwaliteitszorg*. Bij verschillende gemeenten die we onderzochten staan er als het ware schotten tussen het primaire proces en de bezwaarbehandeling. Gemeenten analyseren (de uitkomsten van) bezwaarprocedures in beperkte mate. Overleg en intervisie naar aanleiding van bezwaren is slechts beperkt aan de orde. Door meer reflexief te werk te gaan kan de kwaliteit van de organisatie en de medewerkers toenemen en lukt ook het leveren van maatwerk in de besluitvorming gemakkelijker.

1.4 Pilots

Om een beeld te krijgen van de effecten van het implementeren van de opgestelde *good practices* hebben we in samenwerking met een vijftal gemeenten een zestal pilots geanalyseerd. Vier van de pilots gaan over de bezwaarfase, daarnaast betreft een pilot over de kwaliteitszorg en een het primaire besluitvormingsproces. Grootste gemene deler van alle pilots is dat het in de kern draait om het verbeteren van het contact met (potentiële) bezwaarmakers, rechtshulpverleners en collega's van andere afdelingen.

Gebaseerd op de *good practices* die betrekking hebben op de bezwaarfase zijn vier pilots uitgevoerd: bij de gemeenten Groningen, Peel en Maas, Tilburg en Utrecht. De pilots bij de gemeenten Groningen, Peel en Maas en Utrecht waren gericht op het verbeteren van het contact met rechtshulpverleners, in het bijzonder in de bezwaarfase, de fase waar zij vaak voor het eerst betrokken raken bij geschillen.

De pilot bij de gemeente Tilburg was gericht op informatie-uitwisseling binnen de gemeente, om de kwaliteit van besluitvormingen en bezwaarbehandeling te verhogen.

De Groningse pilot ‘externe reflectie rechtshulpverleners bezwaar en beroep’ was er op gericht sociaal advocaten en medewerkers van de gemeente Groningen op een laagdrempelige manier met elkaar in contact te brengen, om zo te investeren in kennismaking en het over en weer verhelderen van ieders professionele rollen en belangen. In Utrecht deden we onderzoek naar het signaleringsoverleg waar rechtshulpverleners ervaringen uitwisselen met de gemeente om te komen tot een passende en rechtvaardige geschilbeslechting. En in Peel en Maas keken we naar een pilot waarin medewerkers van de gemeente in de bezwaarprocedure telefonisch contact opnemen met rechtshulpverleners en andere gemachtigden om na te gaan of afdoening van het bezwaar op informele wijze mogelijk is.

In Tilburg analyseerden we de werkwijze bij de behandeling van bezwaren, ‘oplossingsgerichte bezwaarbehandeling’, waarin wordt ingezet op een laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing. Om een beeld te geven van hoe deze kunnen worden vertaald naar een concrete werkwijze, analyseerden we hoe Tilburg de bezwaarprocedure in het sociaal domein heeft georganiseerd (en welke keuzes daarbij om welke reden zijn gemaakt) en tot welke resultaten de werkwijze heeft geleid.

Met betrekking tot de kwaliteitszorg is bij de gemeente Tilburg de pilot ‘kwaliteitscirkel bezwaar’ uitgevoerd. Dit is een overleg tussen vertegenwoordigers van de afdeling Juridische Zaken/Bezwaar en Beroep, de afdeling Werk en Inkomen, de afdeling Dienstverlening (uitvoering Jeugdwet en Wmo) en het team Toezicht (Participatiewet) van de afdeling Veiligheid en Wijken. In het overleg wordt teruggeblikt op de bezwaarzaken die aan de orde zijn gekomen bij de Tilburgse adviescommissie bezwaarschriften en worden zo mogelijk lessen getrokken, met het oog op de verbetering van de uitvoeringspraktijk (lerend vermogen).

Tot slot onderzochten we met betrekking tot de primaire fase bij de gemeente Rotterdam de effecten van een nieuwe werkwijze, die erop was gericht in gesprek te gaan met uitkeringsgerechtigden om zo bij de uitvoering van de Participatiewet tot een betere balans te komen tussen de verschillende belangen die een rol spelen bij de vraag of een boete moet worden opgelegd in reactie op bepaald handelen of nalaten van iemand die een bijstandsuitkering ontvangt.

1.5 Onderzoeksactiviteiten

Ons onderzoek naar de verschillende pilots hield het volgende in.

Groningen: De pilot is bedacht en opgezet in samenwerking tussen de onderzoekers en de gemeente. De onderzoekers observeerden het overleg tussen de ambtenaren van de gemeente en de rechtshulpverleners, verzorgden de verslaglegging van de bijeenkomsten, deelden de verslagen met de deelnemers en namen na het laatste overleg in het kader van de pilot een enquête af onder de deelnemers.

Utrecht: De onderzoekers waren aanwezig bij het door de gemeente opgezette overleg, verzorgden de verslaglegging van het overleg, bestudeerden op de pilot betrekking hebbende documenten en hielden op verschillende momenten tijdens de pilot interviews met een aantal deelnemers aan het overleg.

Tilburg (kwaliteitscirkel): De onderzoekers bestudeerden voor de pilot relevante documentatie, namen *online* deel aan twee van de overleg en voerden gesprekken met deelnemers aan het overleg.

Tilburg (oplossingsgerichte bezwaarbehandeling): De onderzoekers bestudeerden documentatie die op de werkwijze met betrekking tot de behandeling van bezwaren en spraken met vijf ambtenaren die daarbij betrokken waren.

Peel en Maas: De pilot is bedacht en opgezet in samenwerking tussen de onderzoekers en de gemeente. Tijdens de pilot was regelmatig contact tussen de onderzoekers en de betrokken medewerkers van de gemeente, na afloop van de pilot zijn interviews met de medewerkers gehouden.

Rotterdam: De onderzoekers bestudeerden documenten die betrekking hadden op de pilot en spraken met ambtenaren van de gemeente die betrokken waren bij de pilot.

1.6 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken komen de pilots uitvoerig aan de orde. In hoofdstuk 2 beschrijven we de pilot 'externe reflectie rechtshulpverleners bezwaar en beroep' bij de gemeente Groningen. In hoofdstuk 3 beschrijven we de pilot 'signaleringsoverleg' bij de gemeente Utrecht. In het daaropvolgende hoofdstuk 4 gaan we in op de pilot 'kwaliteitscirkel bezwaar' bij de gemeente Tilburg. In hoofdstuk 5 beschrijven we de oplossingsgerichte bezwaarbehandeling bij de gemeente Tilburg. Daarna geven we in hoofdstuk 6 een beschrijving van de pilot in Peel en Maas 'bellen met gemachtigden in bezwaar'. Als laatste pilot beschrijven we in hoofdstuk 7 'in gesprek met uitkeringsgerechtigden bij het overtreden van voorschriften' bij de gemeente Rotterdam. Voor alle pilots beschrijven we de context, de inhoud van de pilot, de analyse van de pilot en de conclusie.³ In hoofdstuk 8 trekken we algemene conclusies op basis van alle pilots.

³ De hoofdstukken zijn van ongelijke lengte. De reden is dat het omvang van de pilots uiteenloopt. Zo is de Tilburgse pilot kwaliteitscirkel bezwaar beperkt tot intern ambtelijk overleg, terwijl de oplossingsgerichte bezwaarbehandeling in Tilburg het hele proces van bezwaarbehandeling betreft.

2. Groningen: externe reflectie rechtshulpverleners bezwaar en beroep

2.1 Inleiding

Gemeenten twijfelen vaak aan de wenselijkheid van de betrokkenheid van rechtshulpverleners bij de behandeling van geschillen in het sociaal domein. Rechtshulpverleners leveren volgens gemeenten in het algemeen geen positieve bijdrage aan een laagdrempelige, informele oplossing van geschillen. Eerder geldt het omgekeerde: wanneer een inwoner zich laat ondersteunen door een rechtshulpverlener is dat veelal aanleiding om in te zetten op een formele behandeling van een geschil, ook als het algemene beleid van de gemeente is dat eerst wordt geprobeerd om geschillen informeel op te lossen.

Gezien het feit dat de sociale advocatuur bij een aanzienlijk deel van de geschillen in het sociaal domein betrokken is, is het jammer dat hiervan op het punt van informele geschiloplossing mogelijk een negatief effect uitgaat. Met die gedachte is een pilot opgezet met als doel de relatie tussen sociale advocaten en gemeente te verbeteren. De pilot was er op gericht sociaal advocaten en medewerkers van de gemeente Groningen op een laagdrempelige manier met elkaar in contact te brengen. In samenwerking met de gemeente Groningen hebben wij een samenwerkingsverband opgezet tussen een aantal bezwaarbehandelaars sociaal domein en de teamleider bezwaar en beroep en een groep rechtshulpverleners die in het sociaal domein vaak betrokken is bij bezwaar- en beroepsprocedures tegen de gemeente. De pilot bood rechtshulpverleners en vertegenwoordigers van de gemeente de mogelijkheid te investeren in kennismaking en het over het weer verhelderen van ieders professionele rol en belangen. De bedoeling van de bijeenkomsten was niet zozeer om individuele zaken te bespreken, maar om in het algemeen van elkaar te leren van de behandeling van aanvragen in het primaire proces en van de behandeling van bezwaren.

In dit hoofdstuk doen we verslag van het onderzoek naar de pilot. Paragraaf 2.2 beschrijft de doelstellingen van de pilot, paragraaf 2.3 de opzet van de pilot. In paragraaf 2.4 gaan we in op de bevindingen van het onderzoek naar de pilot. Paragraaf 2.5 behandelt de vraag in hoeverre de doelstellingen van de pilot zijn bereikt. In paragraaf 2.6 sluiten we af met een korte conclusie.

2.2 Doelstellingen van de pilot

De algemene doelstelling van de pilot was het verbeteren van de relatie tussen rechtshulpverleners en de gemeente. Om de mate waarin die doelstelling is bereikt meetbaar te maken is een drietal subdoelstellingen geformuleerd. De eerste subdoelstelling van de pilot was het verbeteren van de onderlinge verhouding tussen de gemeente en rechtshulpverleners: door elkaar te ontmoeten en van elkaar te leren ontstaat er mogelijk meer *inzicht in elkaars handelen* en meer *begrip* voor elkaar. De tweede subdoelstelling was het aanpakken van eventuele actiepunten die de bijeenkomsten opleverden. Dat kan het geval zijn in de aanvraagprocedure en/of in de bezwaarfase, maar het kan ook gaan over de onderlinge communicatie tussen advocaten en medewerkers van de gemeente. Het derde subdoel was dat de bijeenkomsten er aan bij zouden dragen dat de gemeente en rechtshulpverleners *elkaar in de toekomst gemakkelijker weten te vinden*.

In dit verslag van de pilot wordt uiteengezet (1) hoe de pilot precies is opgezet en vormgegeven, (2) welke effecten de pilot heeft gesorteerd ten aanzien van de drie hierboven beschreven subdoelen en,

tot slot, (3) welke aanbevelingen te doen zijn aan gemeenten die zelf van plan zijn te investeren in hun relatie met sociaal advocaten. We sluiten af met een korte conclusie.

2.3 Opzet van de pilot

De gemeente Groningen stelde een lijst op met rechtshulpverleners die regelmatig bezwaar- en/of beroepsprocedures in het sociaal domein voeren waar de gemeente Groningen bij is betrokken. In totaal zijn 12 advocaten benaderd. Potentiële deelnemers aan de pilot zijn per email benaderd om mee te doen met het onderzoek, waarbij uitleg is gegeven over de achtergrond en doelstelling van het onderzoek. Dit leverde drie sociaal advocaten op. De contactpersoon van de gemeente Groningen verzocht een aantal medewerkers bezwaar en beroep deel te nemen. Naast twee deelnemende managers, nam een ervaren medewerker bezwaar en beroep aan het gesprek deel. Tijdens het eerste gesprek kwam naar voren dat de gesprekspartners ook behoefte hadden aan input vanuit het primaire proces van de gemeente en informatie over de rol van sociaal raadslieden (zie uitgebreider de bevindingen). Aan de vervolgbijeenkomsten hebben om die reden een leidinggevende die betrokken is bij het primaire proces en een sociaal raadvrouw deelgenomen.

Twee onderzoekers van de RuG vullden tijdens de bijeenkomsten de rol van gespreksleider en maakten na afloop van de bijeenkomst een verslag dat met de deelnemers is gedeeld. De bijeenkomsten duurden 1,5 uur en vonden fysiek plaats. Ten behoeve van de eerste bijeenkomst is een gespreksagenda voorbereid die met de deelnemers is gedeeld. Na afloop van elke bijeenkomst werden actiepunten afgesproken. Bij elke volgende bijeenkomst is teruggekoppeld wat er met de actiepunten is gebeurd. Na afloop van de laatste bijeenkomst is aan de deelnemers een digitale vragenlijst voorgelegd om na te gaan in welke mate de doelstellingen van de pilot zijn behaald en welke aanbevelingen zij hadden voor het verbeteren van de opzet ervan.

2.4 Bevindingen

Algemeen

Omdat de verwachting was dat rechtshulpverleners en de gemeente vooral in het kader van bezwaar en beroep met elkaar te maken hebben, is in kaart gebracht hoe de bezwaarprocedure van de gemeente Groningen is georganiseerd.

Het beleid van de gemeente is dat zo snel mogelijk nadat bezwaar is gemaakt door de bezwaarbehandelaar zich een eerste oordeel vormt over het bestreden besluit. Dit gebeurt op basis van de op de zaak betrekking hebbende stukken en hetgeen in het bezwaarschrift naar voren is gebracht. Komt de bezwaarbehandelaar tot het oordeel dat het primaire besluit onjuist is, dan kan het direct worden herzien. De bezwaarjurist neemt daarover contact op met de consulent die het besluit genomen heeft. Is het besluit op het eerste gezicht niet onjuist, dan wordt telefonisch contact opgenomen met de bezwaarmaker of diens gemachtigde. De betrokkenheid van een rechtshulpverlener is voor de gemeente Groningen geen reden om af te zien van het bellen. Er wordt alleen geen telefonisch contact gezocht met de bezwaarmaker of diens gemachtigde als het geschil gaat over een handhavingsbesluit in het kader van fraude. De gemeente acht informeel contact bij dergelijke besluiten niet passend.

Het uitgangspunt van de gemeente Groningen is om het informele gesprek onbevangen in te gaan. Het telefoongesprek is vooral bedoeld om achtergronden van het bezwaarschrift helder te krijgen en te

weten te komen of er ander ongenoegen speelt bij de bezwaarmaker. Daarnaast worden met de bezwaarmaker afspraken gemaakt over de verdere wijze van behandeling van het bezwaar, de wijze van contact en of en hoe de bezwaarmaker gehoord wil worden.

De werkwijze van de gemeente houdt dus in dat in veel gevallen informeel contact plaatsvindt tussen bezwaarbehandelaars van de gemeente en de gemachtigden die bij het geschil betrokken zijn. Dit lijkt een positieve uitwerking te hebben op het contact tussen de gemeente en sociaal advocaten. In het algemeen waren de aan de pilot deelnemende advocaten en de vertegenwoordigers van de gemeente het er over eens dat het onderlinge contact in de bezwaarfase goed verloopt en ook al goed verliep. Van het in de inleiding genoemde (neven)effect van de betrokkenheid van advocaten bij geschillen – formalisering – lijkt bij de gemeente Groningen geen sprake. Dat wil niet zeggen dat er volgens de deelnemers aan de pilot geen verbeterpunten zijn. Er werden twee algemene verbeterpunten genoemd. Het eerste betrof het primaire proces, het tweede het ontbreken van mogelijkheden om over meer zaaksoverstijgende onderwerpen van gedachten te kunnen wisselen. Hieronder worden beide kort toegelicht.

Het primaire proces

Deelnemers aan de pilot waren het er unaniem over eens dat (informeel) contact tussen de gemeente en gemachtigden goed is geregeld voor zover het de bezwaarprocedure betreft. De deelnemende advocaten gaven aan de juiste personen eenvoudig te kunnen vinden en bereiken. Omdat ze vaker met elkaar te maken hebben, kennen ze elkaar goed. Over het algemeen is sprake van een goede verstandhouding.

In het kader van het primaire proces geldt dat in mindere mate. Advocaten hebben geen (vaste) contactpersoon waar ze voor vragen over het primaire proces terecht kunnen. Er is daarom weinig informeel persoonlijk contact. De advocaten kennen de medewerkers uit het primaire proces ook niet persoonlijk. Dat wordt ervaren als een gemis, omdat deelnemende advocaten aangaven ook met veel vragen van cliënten over het primaire proces te maken te krijgen. Uit de gesprekken bleek dat de gemeente niet wist dat deze behoefte bij advocaten leeft. Er is dan ook niet bewust gekozen om advocaten geen vaste contactpersonen toe te wijzen. Dat behoort wel tot de mogelijkheden. Zo wordt er voor bepaalde groepen personen wel gewerkt met vaste contactpersonen, bijvoorbeeld voor dak- en thuislozen en zorginstellingen. Uit de gesprekken bleek dat de deelnemende advocaten van een dergelijke voorziening, als deze zou worden aangeboden, zeker gebruik zouden maken. De gemeente staat daar voor open.

Benutten van bestaande overlegstructuren

Ook in het sociaal domein spelen vragen die een zaaksoverstijgend karakter hebben. Als voorbeeld: de gemeente heeft een vaste aanpak voor het behandelen van inwoners met een uitkering die gebruik maken van digitale betaalmiddelen zoals Paypal of Bitcoins (ten aanzien van de vraag in hoeverre dergelijke bezittingen gelden als vermogen/inkomen) Die werkwijze is neergelegd in beleid. Dit beleid heeft impact op de ontvangers van uitkeringen en dus op de cliënten van advocaten. Uit de gesprekken kwam naar voren dat advocaten niet goed weten wat de aanpak van de gemeente in dergelijke gevallen is. Advocaten weten ook niet welke beleidsveranderingen op stapel staan. Advocaten worden niet of nauwelijks bij de totstandkoming van beleidskeuzes betrokken, en vinden ook dat zij doorgaans niet goed worden geïnformeerd over beleidswijzigingen.

De vraag die aan de orde kwam, is of en hoe dat zou kunnen worden verbeterd. Tijdens de gesprekken werd de suggestie gedaan de binnen de sociale advocatuur bestaande overlegorganen te gebruiken.

Sociaal advocaten volgen vaak gezamenlijk cursussen, zijn lid van dezelfde verenigingen en hebben regelmatig studiemiddagen. Ook vertegenwoordigers van gemeenten zouden wanneer daar aanleiding voor is deel kunnen nemen aan dergelijke bijeenkomsten. Dat biedt de mogelijkheid van elkaar te leren. Gemeenten komen op de hoogte van actuele problemen waar advocaten mee zitten, en krijgen de kans om advocaten te informeren over onderwerpen waarover wordt nagedacht binnen de gemeente. Uiteraard moet gewaakt worden voor rolvervaging: advocaten moeten niet het beleid bepalen. Maar de deelnemers waren het er overwegend over eens dat beter informeren van rechtshulpverleners zinvol zou kunnen zijn.

2.5 Doelbereiking

De onderzoekers hebben een enquête afgenomen na afloop van de laatste bijeenkomst. Deze is ingevuld door alle deelnemende advocaten en medewerkers van de gemeente. In de enquête is gevraagd naar de mening van de deelnemer over de mate waarin de met de pilot nagestreefde doelen zijn bereikt. Daarnaast is gevraagd naar input over mogelijke verbeteringen in de opzet van de pilot. In de volgende paragraaf komen de bevindingen aan de orde, geïllustreerd aan de hand van enkele citaten (A voor citaten van advocaten, G voor citaten van medewerkers van de gemeente).

Subdoel 1: Vergroten van transparantie en begrip

De eerste doelstelling van de pilot was het verbeteren van de onderlinge verhoudingen tussen de gemeente en rechtshulpverleners. Door elkaar te ontmoeten en van elkaar te leren ontstaat er meer transparantie over en begrip voor elkaars werkwijzen en belangen. We vroegen de deelnemers: Heeft de pilot op dit punt voor u dat effect gehad? En kunt u dat antwoord toelichten (eventueel met een voorbeeld).

Hieronder is een aantal van de op deze vraag gegeven reacties te lezen:

A: De conclusie was eigenlijk dat het contact met de afdeling bezwaar en beroep van de gemeente Groningen al wel goed was. Daarin heb ik dus geen veranderingen gemerkt. Wel fijn om elkaar informeel te spreken op deze manier.

G: Wat mij vooral is bijgebleven, is dat het voor veel mensen erg lastig is om bij een aanvraag goed te begrijpen wat er van hen verwacht wordt. Hier zou bij de toegang meer aandacht voor moeten zijn. Het is goed dat dit is signaleerd.

Uit deze en de andere antwoorden (die een soortgelijke strekking hadden) is af te leiden dat de bijdrage van de pilot aan de mate van transparantie en begrip tussen advocaten en medewerkers van de gemeente beperkt was, maar dat dit voor een deel te verklaren is uit de gedeelde mening dat het contact over en weer al goed was. Uit de pilot blijkt echter ook dat de behoefte aan informeel contact met de gemeente niet alleen in de bezwaarfases speelt, maar minstens zo sterk in de fase die daaraan voorafgaat. Op dat punt is verbetering mogelijk.

Subdoel 2: Verbetering van werkprocessen

Een tweede doelstelling van de pilot was dat het aanpakken van eventuele actiepunten die de bijeenkomsten opleverden leidt tot het verbeteren van werkprocessen bij de gemeente. Dat kan het geval zijn in de aanvraagprocedure en/of in de bezwaarfase, maar het kan ook gaan over wijzigingen in de onderlinge communicatie tussen advocaten en medewerkers van de gemeente. We vroegen de deelnemers of pilot op dit punt volgens hen effect heeft gehad en om een toelichting op hun antwoord.

G: Ja. We hebben van de rechtshulpverleners uitleg gekregen over de toevoeging. Als wij in de tekst van onze primaire besluiten (nieuwe besluiten na heroverweging) duidelijk maken dat we die hebben aangepast op basis van informeel overleg kan de rechtshulpverlener ook daarvoor een toevoeging krijgen. Dat voorkomt dat men alleen maar in bezwaar gaat om een toevoeging binnen te krijgen.

A: Duidelijk is in elk geval geworden dat een potentieel aan te pakken belang gelegen is in de aanvraagfase en niet (pas) in bezwaar.

De in het eerste citaat beschreven aanpassing aan het werkproces betrof een concreet punt dat tijdens de gesprekken naar voren kwam en waar concreet actie op is ondernomen. Rechtshulpverleners krijgen een toevoeging wanneer blijkt dat door hun inzet een besluit is aangepast tijdens de primaire fase. Dan moet dat op de een of andere manier in de formulering van het gewijzigde primaire besluit tot uitdrukking komen. Dat is als gevolg van de gesprekken tijdens de pilot geregeld.

Subdoel 3: Advocaten en gemeente weten elkaar gemakkelijker te vinden

De derde doelstelling van de pilot was dat het samenkomen ervoor zorgde dat de gemeente en rechtshulpverleners elkaar beter leren kennen en daardoor gemakkelijker weten te vinden. We vroegen deelnemers om aan te geven of dit het geval was, en hun antwoord toe te toelichten.

A: Gezichten in bezwaar zijn bekend. Weinig moeite elkaar te vinden. Primaire proces is lastiger. Nu wel een gezicht. Of dat in de toekomst ook leidt tot contact is op dit moment niet te zeggen.

G: Misschien was de pilot hiervoor ook te kort was en het groepje te klein. We hebben te maken met veel rechtshulpverleners en er was wat de rechtshulpverleners betreft nu misschien een vrij kleine vertegenwoordiging.

Zoals eerder naar voren kwam, was het contact tussen de deelnemende advocaten en de gemeente waar het bezwaar betreft al goed. Betrokkenen wisten elkaar al goed te vinden, kennen elkaar al langer en waren bereikbaar voor elkaar. Het verwondert dan ook niet dat het contact volgens de deelnemers niet significant is verbeterd. De bescheiden opzet en omvang van de pilot speelt wat dat betreft een rol. De aan de pilot deelnemende advocaten waren ervaren en doen relatief veel zaken voor inwoners van de gemeente Groningen. Het valt te bezien of 'nieuwkomers' en minder ervaren advocaten de mening van de deelnemers aan de pilot delen. De gestelde vraag is vooral opgevat als gericht op het contact tussen advocaten en de afdeling bezwaar en beroep. Maar, zoals eerder aan de orde kwam, er lijkt met name wat betreft het contact met de primaire afdeling nog veel te verbeteren. Uit de gegeven antwoorden bleek (nog) niet dat advocaten de medewerkers van de primaire afdeling ook beter weten te vinden.

Verbetersuggesties

De laatste vraag die we stelden was om suggesties te doen voor verbeterpunten voor de opzet, vormgeving of uitvoering van de bijeenkomsten waarin rechtshulpverleners en medewerkers van de gemeente elkaar spreken. De suggesties die werden gedaan hebben we hieronder weergegeven:

G: Volgens mij is een dergelijk overleg zinvoller als daarbij meer rechtshulpverleners aanwezig zijn en wanneer ook medewerkers van andere afdelingen dan Inkomensdienstverlening bij het overleg worden betrokken.

G: Misschien meer wisselingen met deelnemers. Eventueel misschien een keer een gesprek met medewerkers van andere gemeenten om te kijken hoe dingen daar gaan. Al zullen lang niet alle gemeenten

goed met elkaar te vergelijken zijn. En misschien minder vaak in een dergelijke korte periode bijeenkomen, maar misschien gedurende een wat langere periode. Om de 4 maanden ofzo. Dat je ook kan terugkoppelen of een actie die je onderneemt werkt of niet en welke verbeterpunten er dan zijn.

A: Echt op de inhoud gaan en daar proberen winst te behalen.

A: Een groter aantal deelnemers lijkt mij wenselijk. En daarnaast is het wellicht een idee om wat casuïstiek te bespreken. Dit ter verduidelijking van ieders standpunt en de mogelijke verbetering van de dienstverlening en de samenwerking ten behoeve van de inwoner.

A: Meer input vanuit de eerste beslislijn: wat zien beslismedewerkers als repeterend probleem?

De deelnemers zagen een aantal verbetermogelijkheden met betrekking tot de omvang (meer verschillende rechtshulpverleners, ook andere medewerkers van de gemeente dan bezwaarbehandelaren); opzet (meer op de inhoud gericht) en frequentie van de bijeenkomsten (minder frequent).

2.6 Conclusie

De pilot kent nuttige opbrengsten. De deelnemers vinden allemaal dat het goed is het gesprek te voeren. De geselecteerde rechtshulpverleners staan al in goed contact met de medewerkers van bezwaar en beroep. Maar contact met de primaire beslisafdelingen was er niet. Die contacten zijn nu gelegd en dat lijkt de informele bespreking van problemen rond besluiten te kunnen bevorderen. De looptijd van de pilot was te kort om vast te kunnen stellen dat dit ook gelukt is, maar er lijkt alle reden om op dat punt een verbetering te verwachten. Dat geldt ook voor de afgesproken intensivering van contacten in algemene zin over aanpassingen van beleid en te maken keuzes. Uiteraard is het belangrijk ieders rol daarbij te respecteren, maar betere informatiedeling komt uiteindelijk ten goede aan de belangenbehartiging en de kwaliteit van de genomen beslissingen.

3. Utrecht: signaleringsoverleg

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het zogenoemde signaleringsoverleg in Utrecht, waar rechtshulpverleners ervaringen uitwisselen met de gemeente, om te komen tot een passende en rechtvaardige geschilbeslechting in Utrecht. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3.2 geven we een beschrijving van het project, in paragraaf 3.3 beschrijven we de resultaten van het onderzoek naar het functioneren van het project, in paragraaf 3.4 analyseren we de resultaten en trekken we een aantal conclusies.

3.2 Beschrijving van het project

Doelstelling

Vanaf begin 2022 voeren vertegenwoordigers van de rechtshulp in Utrecht en van de gemeente een zogenoemd signaleringsoverleg. Het overleg moet de aansluiting en samenwerking verbeteren tussen de rechtshulpverleners onderling enerzijds en tussen de rechtshulp en de gemeente anderzijds, door middel van het uitwisselen van algemene ervaringen en indrukken. In het verlengde daarvan moet het overleg bijdragen aan een beter inzicht in en begrip voor elkaars werkwijze, positie en belang. Achterliggend doel is het verbeteren van de toegang tot het recht en de kwaliteit van de rechtspleging in Utrecht.

Onder signalen worden in dit verband verstaan bijzondere, opvallende ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk, knelpunten in de uitvoeringspraktijk of samenwerking en voorbeelden van zaken waarin de besluitvorming hardvochtig uitpakt.

Deelnemers en werkwijze

De deelnemers aan het overleg zijn medewerkers van U-Centraal (een welzijnsorganisaties waar sociaal raadslieden werkzaam zijn die deel uitmaken van de wijkteams in Utrecht), Het Juridisch Loket Utrecht, de sociaal advocatuur (Homerus Advocaten en Zumpolle advocaten) en medewerkers van de gemeente Utrecht (Werk en Inkomen en Juridische Zaken). Gekozen is voor een vertegenwoordiging van de afdeling Werk en Inkomen omdat daar relatief veel zaken spelen die vallen onder de reikwijdte van het overleg. De twee advocatenkantoren deden mee omdat ze al eerder hadden meegewerkt aan een vergelijkbaar project (zie hierna).

Het overleg vond, gedurende de proefperiode van een half jaar, eenmaal in de zes weken plaats. Het overleg werd voorgezeten door een medewerker van de afdeling Juridische Zaken. Een van de onderzoekers verzorgde gedurende die periode de verslaglegging. Iedere deelnemer kon van tevoren agendapunten aandragen, op basis waarvan de voorzitter telkens de agenda opstelde en van tevoren rondstuurde.

Achtergrond

Aanleiding tot het overleg is een initiatiefvoorstel vanuit de Utrechtse gemeenteraad om de toegang tot het recht te verbeteren.⁴ De indruk bestond namelijk dat inwoners van Utrecht moeite hadden om een passende oplossing te vinden voor hun (sociaal)juridische probleem. Een van de punten uit dit

⁴ Vgl. de notitie Krijgen waar je recht op hebt, voorjaar 2021.

voorstel was om een signaleringsoverleg in het leven te roepen om te reflecteren op de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Dit naar het voorbeeld van een eerder overleg in Utrecht tussen de rechtshulpverleners onderling, geïnitieerd door de Nederlandse Orde van Advocaten.⁵

3.3 Bevindingen

Opzet evaluatie

De evaluatie staat in het teken van de vraag in hoeverre de gestelde doelen (zie hiervoor) zijn bereikt en hoe de onderlinge samenwerking in dit verband is verlopen. Aansluitend luidt de (sub)vraag welke factoren en condities van belang zijn voor het welslagen van dit overleg. Het gaat dus niet alleen om het effect, maar vooral ook om het proces (en de overdraagbaarheid van het overleg).

De eerste bijeenkomst van het overleg kan worden beschouwd als een soort nulmeting, vooral met betrekking tot het doel van het overleg. Rond die tijd (januari 2022) zijn gesprekken gevoerd met de deelnemers aan het overleg over hun wensen en verwachtingen ten aanzien van het overleg. Deze gesprekken zijn in de zomer herhaald, na ommekomst van de proefperiode, bij wijze van eindmeting.⁶ In het kader van de evaluatie zijn verder documenten bestudeerd (o.a. startnotitie, agenda's en verslagen) en is telkens het overleg bijgewoond.

Vorbereiding van het project

Eind 2021 heeft de gemeente Utrecht voorbereidingen getroffen voor de start van het signaleringsoverleg. Zo zijn in november de deelnemers uitgenodigd voor een verkennend overleg. De gemeente wilde graag aansluiten bij het al bestaande signaleringsoverleg onder de Utrechtse rechtshulpverleners. In december zijn afspraken gemaakt over de doelstelling, deelnemers, opzet en frequentie van het overleg.⁷ Omdat het overleg in zekere zin een vervolg is van het eerdere signaleringsoverleg, is besloten dat het eerste deel in het teken zou staan van de samenwerking tussen de rechtshulpverleners onderling en het tweede deel in het teken van de samenwerking tussen de rechtshulpverleners en de gemeente Utrecht.

Alvorens het verloop van het overleg te beschrijven, staan we eerst stil bij de verwachtingen van de deelnemers voorafgaand aan het overleg.

Motieven en verwachtingen deelnemers

Uit de eerste ronde vraaggesprekken met de deelnemers aan het overleg kwam als belangrijkste reden naar voren om deel te nemen, de kans die het biedt om met elkaar in gesprek te treden over de kwaliteit van de lokale rechtspleging en ieders aandeel daarin. Een dergelijk overleg werd node gemist en de rechtshulpverleners hadden eerder goede ervaringen opgedaan met hun eigen signaleringsoverleg.

Het overleg biedt in de ogen van respondenten een mooie kans om de kloof te overbruggen die werd ervaren tussen de rechtshulpverleners onderling en tussen de rechtshulpverleners en de gemeente. Een respondent verwoordt het als volgt:

⁵ De pilot 'Samenwerken in de eerste lijn'.

⁶ Zie de gesprekspuntenlijst en overzicht respondenten in de bijlage bij het rapport.

⁷ Vgl. verslag verkenningsoverleg, 13 december 2021. De afspraken zijn bevestigd in het eerste signaleringsoverleg op 24 januari 2022.

‘Doel is elkaar beter te leren kennen en beter samen te werken. Van elkaar te leren. Beter te weten wat er speelt binnen de gemeente: wat is het beleid, hoe gaan jullie daar mee om?’

Andere motieven die respondenten noemden zijn het creëren van vertrouwen, het wegnemen van vooroordelen en het opbouwen van een netwerk om zaken met elkaar te bespreken en passend te kunnen doorverwijzen. Een respondent gaf nog het volgende als overweging om mee te doen:

‘Ik hoop er op een heleboel zaken bespreekbaar te krijgen, om te voorkomen dat onnodig bezwaar wordt gemaakt en zaken vroegtijdig op te lossen.’

De respondenten bleken vrij eensgezind wat betreft hun motieven en verwachtingen ten aanzien van het overleg. Verder somden zij nog een aantal punten op die in hun ogen als voorwaarde zouden moeten gelden. Zo gaan zij er van uit dat de deelnemers aan het overleg agendapunten kunnen aandragen namens hun achterban en die ook weer kunnen terugkoppelen. Daartoe moeten zij over een passend mandaat beschikken en ook de tijd hebben om dingen uit te zoeken. Een punt dat in dit verband naar voren werd gebracht is in hoeverre de huidige deelnemers geacht kunnen worden hun achterban te vertegenwoordigen. Bij de advocatuur is dat niet vanzelfsprekend. In hoeverre kunnen zij worden aangesproken op het (dis)functioneren van collega’s? Een ander punt van zorg was hoe te voorkomen dat het overleg zou worden gebruikt om belangen te behartigen in individuele zaken. Casuïstiek zou slechts moeten dienen ter illustratie van algemene misstanden. Verder moet er een persoon zijn die de kar trekt en partijen aan hun toezeggingen en afspraken herinnert. Ook een goede verslaglegging is in dat verband van belang.

Organisatie overleg

Het overleg heeft gedurende de proefperiode vijfmaal plaatsgevonden.⁸ De vergaderingen vonden online plaats en duurden circa twee uur. Alle deelnemende organisaties waren iedere vergadering vertegenwoordigd, door dezelfde personen.⁹ Ook de voorzitter was telkens de dezelfde persoon. De verslaglegging is één keer gewisseld. Tweemaal was er een toehoorder aanwezig namens Divosa.

Het overleg volgde telkens hetzelfde stramien. Het eerste deel stond in het teken van de informatie-uitwisseling binnen de rechtshulpverlening en het tweede deel in het teken van de informatie-uitwisseling tussen de rechtshulpverlening en de gemeente. Later werd deze afbakening losgelaten omdat de ingebrachte punten vaak zowel de rechtshulp als de gemeente betroffen. Het merendeel van de punten werd van tevoren aangemeld bij de voorzitter en een klein deel werd tijdens de vergadering aan de orde gesteld.

Agendapunten

In het onderstaande geven we een algemeen overzicht van de belangrijkste agendapunten. Voor een gedetailleerd overzicht verwijzen we naar de bijlage.

Agendapunten voor deel 1: rechtshulpverleners onderling

- Het opzeggen van arbeidsovereenkomsten (in het MKB) als gevolg van de coronacrisis
- Terugvordering lening DUO inburgeringsprogramma
- Aangiftebeleid politie in civiele zaken
- Betalingsproblemen als gevolg van hoge energiekosten

⁸ Op 24 januari, 7 maart, 11 april, 23 mei, 4 juli 2022.

⁹ Op één afzegging na voor de eerste vergadering en een personele wisseling binnen HJL, na de eerste vergadering.

- Sluiting loket IND in Utrecht
- Meldpunt voor dak- en thuislozen zonder id-bewijs
- Doorbetalen WAZO-uitkering aan werknemer
- Huurovereenkomsten kamerverhuur
- Passend en tijdig onderling doorverwijzen binnen de rechtshulp
- Opeisen langlopende schulden
- Bundeling expertise met het oog op de vluchtelingenopvangcrisis
- Experiment advisering bij echtscheiding
- Aanvraagtermijn bijzondere bijstand

Agendapunten voor deel 2: rechtshulpverleners en gemeente

- Wijziging wet Inburgering, boetebeleid gemeente
- Niet-ontvankelijk verklaren van te laat ingediende bezwaarschriften
- Bejegening bezwaarbehandelaars door rechtszoekenden en rechtshulpverleners
- Motivering besluiten bijzondere bijstand
- Behandelduur bezwaarschriften
- Behandelduur aanvragen Wmo-voorziening
- Beleid verlenen ontheffing sollicitatieplicht
- Afwikkeling schade slachtoffers kinderopvangtoeslagaffaire
- Ontwikkeling beoordeling bezwaarschriften (kwantitatief)

Punten die waren aangedragen voor het ene overleg kwamen vaak terug op het volgende overleg, omdat ze navraag en onderzoekwerk vergden. Na verloop van tijd werden er vooraf minder agendapunten aangedragen.

Impressie verloop overleg

Op het eerste gezicht maken de agendapunten wellicht een willekeurige indruk en lijken ze sterk gericht te zijn op de uitvoeringspraktijk. Echter, veel agendapunten (met name die voor het eerste deel van het overleg) kunnen worden gekenschetst als een signalering van zaken (vragen, klachten) die zich plotseling veelvuldig voordoen bij de rechtshulp, vaak als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen (nasleep corona, krapte op de woningmarkt, stijging energiekosten, opvang asielzoekers). Zo worden rechtshulpverleners vaak als eerste geconfronteerd met onvoorziene of ongewenste effecten van regelgeving en beleid. Dat is dan weer informatief voor de gemeente als reflectie op het beleid. Tijdens het overleg riepen deze punten telkens de vraag op hoe te handelen en de werkwijze onderling af te stemmen.

Andere agendapunten (met name die voor het tweede deel van het overleg) kunnen worden gezien als een verzoek om duidelijkheid over het gemeentelijk beleid. Het waren vooral de rechtshulpverleners die hierop aandrongen, mede met het oog op de advisering aan hun cliënten. Het overleg werd dan ook gebruikt om het beleid, voor zover mogelijk, nader te verduidelijken. Een kleiner deel van de agendapunten kan worden opgevat als signalering van een in de ogen van de rechtshulpverleners hardvochtige werkwijze van de gemeente. Tijdens het overleg werd de handelwijze in dit type zaken besproken (hoe te balanceren tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid?) en hoe voortaan over dit type zaken eerder met elkaar in overleg te treden (om escalatie te voorkomen) en meer in het algemeen om misstanden over en weer te signaleren.

De overleggen verliepen constructief en in een goede sfeer. De deelnemers stonden open voor de punten die werden gesignaleerd en raakten steeds beter op elkaar ingespeeld. Na afloop van elk overleg werd even kort teruggeblikt op het verloop ervan. Het werd doorgaans als informatief en nuttig ervaren. Wel viel op dat het vooral de rechtshulpverleners waren die agendapunten aan de orde stelden en kritisch doorvroegen. Die leidden vaak tot het nodige uitzoekwerk voor de gemeente. De vertegenwoordigers van de gemeente stelden zich over het algemeen wat terughoudender op.

Ervaring achteraf van de deelnemers

In de tweede, afsluitende ronde vraaggesprekken met de deelnemers aan het overleg keken de respondenten erg tevreden terug op het overleg. Zij gaven unaniem aan dat het overleg heeft bijgedragen aan beter inzicht in en begrip voor elkaar, wat heeft bijgedragen aan een groeiend onderling vertrouwen. De sfeer werd als prettig ervaren. Zij hadden het gevoel een nuttig netwerk te hebben opgebouwd. Een respondent zegt het zo:

‘Ik ben heel positief. Dit zou je in elke stad moeten hebben.’

Sommige van de geagendeerde signalen gaven betrokkenen meteen aanleiding tot actie. Andere waren in elk geval informatief. Of zoals een respondent het verwoordt:

‘Het is goed om te weten wat er speelt.’

Respondenten hebben de indruk dat een betere samenwerking op termijn ook zal leiden tot een betere toegang tot het recht. Zij zien de verbeterde onderlinge verhoudingen als een belangrijke voorwaarde daartoe, betrokkenen weten elkaar immers beter te vinden. Een respondent:

‘Toegang tot het recht: we hebben nu elkaars nummer. We kunnen beter doorverwijzen en worden niet meer van het kastje naar de muur gestuurd. Wat betreft geschilbeslechting ligt het lastiger, dat is abstracter. Maar het kan wel bijdragen aan minnelijke oplossingen, doordat we elkaar beter weten te vinden.’

Verder zijn de respondenten te spreken over de organisatie van het overleg (agendering, voorzitterschap, verslaglegging en follow up). Een vraag die nog wel leefde is hoe de rest van de advocatuur in Utrecht beter bij het overleg kan worden betrokken, met name de advocaten waarvan de gemeente de indruk heeft dat die vaak onnodig doorprocederen.

Wel viel het de respondenten op dat het vooral de rechtshulpverleners waren die punten agendeerden. Ook viel het hen op dat het aantal signalen (dwz bijzondere ontwikkelingen, knelpunten en misstanden, zie inleiding) dat werd geagendeerd, na verloop van tijd afnam. In het verlengde hiervan merkt een aantal respondenten op dat er bij hen nog wel een zekere aarzeling bestaat om individuele zaken te signaleren. Het gaat dan vooral om zaken die kunnen worden gezien als voorbeeld van onnodige jurisdisering of onnodig doorprocederen. Zij betreurden dat, want deze voorbeelden zouden achterliggende beelden, werkwijzen, mechanismen en patronen moeten blootleggen, aldus respondenten. Enerzijds wilden de (gesubsidieerde) rechtshulpverleners hun goede samenwerkingsrelatie met de gemeente niet op spel zetten. Anderzijds voelden de deelnemers van de kant van de gemeente zich nog onvoldoende vrij om dit soort zaken aan de orde te stellen, omdat zij de betreffende advocaten ook weer zouden treffen in bezwaar- en beroepsprocedures.

Wat betreft de toekomst van het overleg vinden de respondenten het van belang dat het overleg structureel wordt ingebed, waardoor het niet te afhankelijk blijft van de inzet en het enthousiasme van

individuele deelnemers. Dat impliceert dat deelnemers zich vrij kunnen maken om agendapunten op te halen en actiepunten uit te zetten. Daartoe dienen zij te beschikken over een goed netwerk binnen hun achterban. In dit verband werd ook de vraag opgeworpen of het overleg zou moeten worden uitgebreid met de lokale orde van advocaten en de rechtbank, of met rechtszoekenden. Het vergt ook een gezaghebbende en actieve voorzitter, met een brede blik op het veld en een goede verslaglegging.

3.4 Analyse en conclusie

Doelstelling

Het Utrechtse signaleringsoverleg moet de aansluiting en samenwerking verbeteren tussen de rechtshulpverleners onderling en de rechtshulpverleners en de gemeente. Het overleg moet bijdragen aan beter inzicht en begrip voor elkaars werkwijze, positie en belang. Achterliggend doel is het verbeteren van de toegang tot het recht en de kwaliteit van de rechtspleging in Utrecht.

Na een half jaar proefdraaien beantwoordt het signaleringsoverleg ruimschoots aan de doelstelling. Betrokkenen blikken tevreden terug op het eerste half jaar. Hun eerdere verwachtingen van het overleg zijn uitgekomen. Zij maken gewag van een beter inzicht en begrip en een groeiend onderling vertrouwen. Ook weten zij elkaar beter te vinden. In hun ogen is er een goede basis gelegd voor een betere samenwerking. De goede ervaringen sluiten aan op die met het eerdere signaleringsoverleg in Utrecht.¹⁰

Wel valt op dat de rechtshulpverleners enerzijds en de gemeente anderzijds verschillende posities innemen in het overleg. Waar de rechtshulpverleners actief punten agenderen en het beleid kritisch bevragen, stelt de gemeente zich terughoudender op. Tegelijkertijd moet onder ogen worden gezien dat sprake is van een inherente spanning tussen de deelnemers aan het overleg, mede gelet op hun rol in de rechtsstaat. De gemeente en de deelnemende advocaten kunnen immers ook tegenover elkaar komen te staan in de rechtszaal en laten met het oog daarop niet het achterste van hun tong zien. Immers, wordt de in de vertrouwelijkheid van het overleg gedeelde informatie op enig moment niet toch tegen hen gebruikt in het kader van een procedure?

Relevante factoren en condities

De goede ervaringen met het signaleringsoverleg kunnen onzes inziens worden toegeschreven aan een aantal factoren. Om te beginnen werd de doelstelling van het overleg breed gedeeld en was er een gevoel van urgentie, mede tegen de achtergrond van de kinderopvangtoeslagaffaire. Het zou toch mogelijk moeten zijn om misstanden en hardheden in de uitvoeringspraktijk te voorkomen op basis van goed onderling overleg. De deelnemers voelden zich zeer betrokken bij het overleg en stelden zich constructief en welwillend op. Zij konden ook de nodige tijd in het overleg steken. Daarnaast beschikten zij over voldoende gezag en mandaat om, voor zover mogelijk, hun beroepsgroep te vertegenwoordigen. De continuïteit van het overleg werd gegarandeerd door een vaste voorzitter en secretaris. Deze punten zijn vanzelfsprekend ook van belang voor het vervolg van het overleg.

Achterliggende doelstelling

Het is na een half jaar nog te vroeg om iets te kunnen zeggen over het bereiken van het achterliggende doel, te weten het verbeteren van de toegang tot het recht en de kwaliteit van de besluitvorming in

¹⁰ Vgl. het rapport Evaluatie pilot 'Samenwerken in de eerste lijn rechtsbijstand' van Regioplan, 6 juli 2021 en de conclusies en aanbevelingen van de projectgroep Pilot Samenwerken in de eerste lijn rechtsbijstand, 14 juli 2021.

Utrecht. Daartoe is het onzes inziens wel van belang dat in de nabije toekomst het zwaartepunt in het overleg verschuift van 'de waan van de dag' naar patronen en werkwijzen (houdingen) die leiden tot onnodige juridisering en onnodig doorprocederen. Juist het bespreken van dit soort zaken zou een rechtvaardiger procedures van besluitvorming en geschilbeslechting in Utrecht dichterbij moeten brengen. Er is overigens al wel een aantal punten geagendeerd die zich hiertoe lenen (bijv. behandeling bezwaarschriften en behandeling aanvragen bijzondere bijstand). Anders gezegd: partijen zijn erg te spreken over het tot stand brengen van het signaleringsoverleg als zodanig en de onderlinge informatie-uitwisseling. Maar dat zou hen niet mogen afhouden van het op gang brengen en houden van een dialoog over kwaliteit van procedures van besluitvorming en geschilbeslechting in Utrecht. Partijen komen daar nog onvoldoende aan toe.

Vervolg

In het verlengde hiervan zouden partijen voor het vervolg van het signaleringsoverleg nadere afspraken moeten maken over praktische zaken als het agenderen van punten van overleg (casuïstiek die symbool staat voor onwenselijke patronen en werkwijzen), de daarvoor aan te houden termijn (met het oog op het nodige uitzoekwerk), de frequentie en locatie, de deelnemers (wie namens de gemeente, wie namens de advocatuur, ook de rechtbank?), het voorzitterschap en de verslaglegging (roulerend?). Daarnaast moet de gemeente zich beraden op zijn inbreng en opstelling tijdens het signaleringsoverleg. Die zou in evenwicht moeten zijn met die van de anderen, rekening houdend met eerdergenoemde spanning.

4. Tilburg: kwaliteitscirkel bezwaar

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft als onderwerp, de zogenoemde ‘kwaliteitscirkel bezwaar’ binnen de gemeente Tilburg. Dit is een overleg tussen vertegenwoordigers van de afdeling Juridische Zaken/Bezwaar en Beroep, de afdeling Werk en Inkomen, de afdeling Dienstverlening (uitvoering Jeugdwet en Wmo) en het team toezicht (Participatiewet) van de afdeling Veiligheid en Wijken. In het overleg wordt teruggeblikt op de bezwaarzaken die aan de orde zijn gekomen bij de Tilburgse adviescommissie bezwaarschriften en worden zo mogelijk lessen getrokken, met het oog op de verbetering van de uitvoeringspraktijk.

4.2 Beschrijving project: kwaliteitscirkel bezwaar gemeente Tilburg

Doelstelling

Het overleg heeft tot doel lessen te trekken uit de zaken die aan de orde zijn gekomen bij de adviescommissie bezwaarschriften. Een en ander op basis van signalen van deze adviescommissie aan de afdeling Juridische Zaken. Het overleg past in het kader van de juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente Tilburg.

Een soortgelijk overleg bestond al langere tijd binnen de gemeente, maar kreeg een nieuwe impuls na de herziening van de bezwaarschriftprocedure in de gemeente Tilburg naar aanleiding van een evaluatie daarvan door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en Tilburg University.¹¹ Het overleg vindt eens per drie maanden plaats. De agenda wordt bepaald door signalen die telkens worden aangedragen door de adviescommissie.

Deelnemers en werkwijze

De deelnemers aan het overleg zijn medewerkers van de afdeling Juridische Zaken en eerdergenoemde vakafdelingen. In totaal gaat het om circa negen deelnemers. Het overleg wordt voorgezeten door een medewerker van de afdeling Juridische Zaken, mede aan de hand van een agenda en een lijst van signalen van de adviescommissie bezwaarschriften. Het overleg neemt doorgaans ruim een uur in beslag. De werkwijze is informeel en gaandeweg gegroeid. Er wordt geen verslag of actiepuntenlijst bijgehouden.

4.3 Opzet tussentijdse evaluatie

De evaluatie staat in het teken van de vraag in hoeverre de gestelde doelstelling (zie hiervoor) is behaald en hoe de onderlinge samenwerking in dat verband verloopt. Aansluitend is het de vraag welke factoren en condities van belang zijn voor het welslagen van het overleg. Het gaat dus niet alleen om het effect, maar vooral ook om het proces (en de overdraagbaarheid van het overleg).

¹¹ A.T. Marseille, B.W.N. de Waard & M. Wever, *Evaluatie bezwaarschriftprocedure Tilburg*, Groningen: Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde 2017.

In het kader van het onderzoek hebben we documentatie bestudeerd (o.a. het raadsvoorstel wijziging inrichting bezwaarschriftprocedure van 3 juli 2017 en de jaarverslagen van de adviescommissie bezwaarschriften/sociale zaken over 2019, 2020 en 2021), hebben we *online* twee bijeenkomsten van de kwaliteitscirkel bijgewoond (11 april en 4 juli 2022) en met vijf deelnemers aan het overleg een vraaggesprek gevoerd.¹² Het is niet gelukt om een vraaggesprek te voeren met een vertegenwoordiger van de afdeling Dienstverlening en de adviescommissie bezwaarschriften.

4.4 Bevindingen

Organisatie en samenstelling overleg

Het overleg vindt eenmaal per kwartaal plaats. Het wordt voorgezeten door een vaste vertegenwoordiger van de afdeling Juridische Zaken. De andere deelnemers zijn stafmedewerkers (dwz medewerkers kwaliteit of beleid) en de toezichthouders. De stafmedewerkers vertegenwoordigen hun vakafdeling. De afdeling toezicht is in een later stadium bij het overleg betrokken om zo ook de link te leggen tussen bezwaren tegen besluiten op basis van toezichtacties.

De leden van de adviescommissie bezwaarschriften maken bewust geen deel uit van het overleg. Het vakinhoudelijke karakter van het overleg staat voorop (wat vinden we hiervan, wat kunnen we hiervan leren?), om te voorkomen dat betrokkenen bij wijze van spreken in de verleiding komen de discussie van de hoorzitting te hervatten. De adviescommissie levert telkens een zogenoemde signaallijst aan met zaken die besproken zouden kunnen worden. De voorzitter, die tevens een van de secretarissen is van de adviescommissie bezwaarschriften, vormt de verbindende schakel tussen de adviescommissie en de vakafdelingen.

Motieven en verwachtingen deelnemers

Volgens de respondenten is het overleg destijds in het leven geroepen om een vorm van informatie-uitwisseling tussen de adviescommissie bezwaarschriften en de vakafdelingen op gang te brengen. In de eerste plaats om te leren van de beoordeling van bezwaarschriften door de adviescommissie en om de kwaliteit van de uitvoering waar nodig te verbeteren. Maar ook om meer vertrouwd te raken met elkaars werkwijze en over en weer beter begrip te kweken. Partijen ervoeren over en weer namelijk een grote afstand.

Een respondent verwoordt haar motief om deel te nemen als volgt.

‘Ik probeer de medewerkers altijd te laten leren van zaken, in het kader van de kwaliteitszorg. Hoe kan het de volgende keer beter, hoe zet je de puntjes op de i? Maar het is ook goed om de adviescommissie soms wat tegenwerk te bieden: wat betekent een bepaalde zaak voor de afdeling en de medewerker? Een gegrondverklaring wil nog wel eens de nodige frustratie opleveren bij de behandelend medewerker, zeker als die zich hard heeft gemaakt voor die zaak.’

Voor de adviescommissie bezwaarschriften is het een geschikte manier om op basis van de aangeboden zaken in algemene zin *feedback* te geven over de kwaliteit van de uitvoering. Daartoe hanteert de adviescommissie een signaallijst van zaken die besproken kunnen worden in de kwaliteitscirkel.¹³

Een andere deelnemer aan het overleg doet om de volgende reden mee.

¹² Zie de bijlage bij dit rapport.

¹³ Jaarverslag adviescommissie bezwaarschriften 2021, p. 5.

'We doen aan dit overleg mee om de verbinding te leggen tussen bezwaar en de uitvoering. Zo kunnen we lessen trekken. Zo kom je verder dan wanneer je op je eigen eiland blijft zitten.'

Daarnaast wordt het overleg ook gebruikt om trends en ontwikkelingen te bespreken, waaronder nieuwe regelgeving en jurisprudentie.

Agendapunten

Doorgaans wordt eerst de signaallijst van de adviescommissie doorgenomen. Daarna worden andere agendapunten besproken, aangedragen door de deelnemers aan het overleg naar aanleiding van concrete vragen van de adviescommissie of een specifiek advies van de adviescommissie.

Punten van de signaallijst van de adviescommissie zijn onder meer:

- De consequenties voor de terugvordering van de uitkering op basis van de Participatiewet van een client die kennelijk heeft gehandeld via Marktplaats (terugvordering op basis van een schatting van de verkoopopbrengst of de gehele uitkering omdat het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld?). Welke lijn volgt de gemeente (maatwerkberekening per geval of hele bedrag op basis vaste jurisprudentie)? De deelnemers geven de voorkeur aan maatwerk.
- Onduidelijkheden in het formulier voor het melden van het opnemen van vakantiedagen voor cliënten uit de Participatiewet. Onduidelijkheid heeft in casu geleid tot een gegrondverklaring van het bezwaar. Een van de deelnemers zal de voorschriften verduidelijken en het formulier laten aanpassen.
- Onduidelijkheid over het verhaal van de kosten voor een uitvaart. Een van de deelnemers zal het beleid en het werkproces hieromtrent verhelderen.

Punten die werden aangedragen door de deelnemers waren onder meer:

- Het beleid ten aanzien van het opschorten, herzien of intrekken van het recht op bijstand bij onvoldoende medewerking door de client.
- De proportionaliteit/subsidiariteit in het geval van een onaangekondigd huisbezoek, het meewegen van agressief gedrag van de cliënt.
- De gevolgen van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over inkomensvrijlating.
- Het bijwonen (door medewerkers van de afdeling Veiligheid en Wijken) van zittingen van de adviescommissie (als er bijvoorbeeld fraudezaken op de agenda staan), op uitnodiging van de commissie (Jaarverslag adviescommissie bezwaarschriften bezwaar/sociaal, 2021, p. 16 en 2020, p. 15).¹⁴

Verder werden werkafspraken gemaakt of bevestigd over de samenwerking tussen de afdeling Juridische Zaken en de vakafdelingen in de aanloop naar de adviescommissie.

Ervaringen deelnemers

De respondenten geven aan dat het overleg in de loop der tijd zijn vruchten heeft afgeworpen. Zo is er meer inzicht in en een beter begrip ontstaan voor elkaars positie en rol. De onderlinge samenwerking is verbeterd en eerdergenoemde afstand is overbrugd. Er is een constructieve, lerende cultuur gecreëerd, aldus een deelnemer.

¹⁴ Jaarverslag adviescommissie bezwaarschriften bezwaar/sociaal, 2021, p. 16 en 2020, p. 15.

Anderen zien echter nog wel ruimte voor verbetering. Soms denkt de adviescommissie nog te veel in wij-zij, aldus een respondent. Ook de aansluiting door de afdeling Dienstverlening (Wmo en Jeugdwet) kan beter.

De deelnemers kennen elkaar goed en zijn op elkaar ingespeeld. Ze kennen de weg binnen organisatie en kunnen snel schakelen. De werksfeer tijdens het overleg wordt als veilig ervaren, zodat zaken grondig kunnen worden besproken. Dat past volgens de respondenten ook in de gemeentelijke cultuur: een open en op samenwerking gerichte opstelling, *feedback* kunnen geven en ontvangen. Het past volgens hen ook in het beleid van de twee verantwoordelijke wethouders, die het aanhouden van de menselijke maat propageren.

De staffunctie die de deelnemers vervullen sluit goed aan bij het type overleg. Zij beschikken daardoor over de benodigde vakkennis en ervaring, maar ook distantie. Daarnaast sluit hun professionele opstelling goed aan (responsief). Verder beschikken de deelnemers over voldoende mandaat om hun achterban te kunnen binden en onderschrijft het management het belang van dit type overleg. Ook is een goede procesbewaker van belang en liaison naar de adviescommissie. Dit laatste is wel precair, de voorzitter moet voor zijn gevoel laveren tussen de vakafdelingen enerzijds en de adviescommissie anderzijds. De respondenten benadrukken nog eens het belang van een veilige en inclusieve sfeer, als basis voor een op verbetering gericht werkoverleg.

Opbrengst overleg

Het overleg draagt volgens de respondenten zeker bij aan een algemene (juridische) kwaliteitsverbetering. De signalen van de adviescommissie vinden hun weg in de organisatie. Zo zijn werkprocessen, instructies en modelbrieven aangepast. Een respondent blik als volgt terug.

‘Het overleg leidt tot betere besluiten en voorkomt onnodig procederen. Dat moet ook prettiger zijn voor de burger.’

Het overleg draagt er volgens respondenten aan bij dat niet automatisch en nodeloos wordt doorgeprocedeerd, maar alleen als het ertoe doet in principiële zaken. Over doorprocederen wordt voortaan een weloverwogen besluit genomen.

Andere respondenten geven aan dat zij door het overleg genuanceerder naar zaken zijn gaan kijken. Wie is de mens achter de cliënt, wat speelt er en wat is er nodig? En wat betekent dat voor de behandeling van deze zaak? Het overleg heeft bijdragen aan het werken ‘volgens de bedoeling’, aldus een respondent. Dat lijkt het gemeenschappelijke, bindende element.

4.5 Analyse en conclusie

Doelstelling

De kwaliteitscirkel bezwaar is in het leven geroepen om, in het kader van de juridische kwaliteitszorg, lessen te trekken uit de zaken die aan de orde komen bij de adviescommissie bezwaarschriften. Dit met het oog op het waar nodig verbeteren van de uitvoeringspraktijk.

In de ogen van de respondenten voldoet het overleg ruimschoots aan deze doelstelling. Hoewel respondenten de goede verhoudingen vooropstellen, zo is er meer inzicht in en begrip voor elkaars positie

en rol, draagt het overleg volgens hen ook bij aan verbetering van de kwaliteit van de uitvoering. Meer in het bijzonder draagt de kwaliteitscirkel bij aan een lerende cultuur. In het verlengde daarvan en belangrijk voor het overkoepelende onderzoek, draagt het bij aan het burgergericht en passend afdoen van zaken: er zou minder onnodig worden geprocedeerd.

Relevante factoren en condities

De goede ervaringen met de kwaliteitscirkel kunnen worden toegeschreven aan een samenstel van factoren. Zo passen de deelnemers qua vakkennis (gedetailleerd), ervaring (langjarig), functie (staf) en opstelling (responsief) goed bij dit type overleg. Zij staan op voldoende afstand van de werkprocessen, maar zijn tegelijkertijd voldoende betrokken. Zij beschikken over gezag binnen hun organisatie.

Verder zijn zij goed op elkaar ingespeeld. De sfeer is constructief en stimulerend in het licht van kwaliteitsverbetering. Dat wil zeggen dat er voldoende tijd en ruimte is om zaken van de signaallijst op te pakken. De deelnemers ervaren de steun van hun leidinggevenden. De voorzitter weet de sfeer goed te bewaken en het overleg op koers te houden.

De kwaliteitscirkel is een mooi voorbeeld van juridische kwaliteitszorg. Het continu verbeteren van de kwaliteit van (primaire) besluiten op basis van een terugkoppeling aan de hand van een beoordeling van een grote hoeveelheid bezwaarschriften. Een voorbeeld dat navolging verdient. Om het leerproces te bevorderen (en daarover zo nodig verantwoording af te leggen) verdient het wel aanbeveling om een verslag of een overzicht van actiepunten bij te houden.

5. Tilburg: oplossingsgerichte bezwaarbehandeling

5.1 Inleiding

Tilburg biedt een voorbeeld van een gemeente die er naar streeft de doelstellingen van de Awb te vertalen in een wijze van vormgeving van de bezwaarprocedure die is gericht op het oplossen van het geschil tussen gemeente en bezwaarmaker.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe Tilburg de bezwaarprocedure in het sociaal domein heeft georganiseerd en welke resultaten worden geboekt. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.2 beschrijven we de doelstellingen en de inrichting van de bezwaarprocedure, zoals die blijken uit de (wets)geschiedenis van de Awb. In paragraaf 5.3 geven we een beschrijving van de gang van zaken bij de informele behandeling van bezwaren in Tilburg. Paragraaf 5.4 geeft een cijfermatig beeld van in informele aanpak in Tilburg. We sluiten in paragraaf 5.5 af met een korte conclusie.

5.2 Achtergrond: de bezwaarprocedure

Als tussen de overheid en een burger een geschil ontstaat, is het van belang dat dat zo snel en effectief mogelijk wordt opgelost. Betreft het geschil een besluit van een bestuursorgaan van de overheid, dan is het indienen van bezwaar tegen het besluit de daarvoor aangewezen weg.

Bezwaar is de procedure waarin een bestuursorgaan op verzoek van een belanghebbende zijn eigen besluit heroverweegt.¹⁵ Tegen de beslissing op het bezwaar kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. De bezwaarprocedure is blijkens de memorie van toelichting bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bedoeld als laagdrempelige procedure ter oplossing van geschillen tussen overheid en burger.¹⁶ Het volgen van de bezwaarprocedure moet voorkomen dat dat geschil uitmondt in een langdurige, formele en juridiserende procedure bij de bestuursrechter.

Bestuursorganen hebben veel vrijheid bij de vormgeving van de bezwaarprocedure, zo blijkt uit de bepalingen van hoofdstuk 7 Awb, waarin de bezwaarprocedure is geregeld. De wet stelt wel een aantal randvoorwaarden – zo moet de heroverweging van het bestreden besluit onbevangen gebeuren en moet de bezwaarmaker de gelegenheid krijgen zijn bezwaren mondeling toe te lichten – maar binnen die kaders hebben de bezwaarbehandelaars van de overheid een grote mate van speelruimte.

De speelruimte die bestuursorganen bezitten bij de inrichting van de bezwaarprocedure betekent dat keuzes moeten worden gemaakt. Twee daarvan zijn in het bijzonder van belang. De ene betreft de vraag of bij de voorbereiding van het besluit op het bezwaar een onafhankelijke externe adviescommissie wordt betrokken. De andere betreft de mate waarin voorafgaand aan – en daardoor mogelijk in plaats van – de formele procedure wordt geprobeerd door informeel overleg een oplossing te vinden voor het probleem dat aanleiding was voor het maken van bezwaar.

¹⁵ M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures* (diss. Groningen), Nijmegen: WLP 2020, p. 21 e.v.

¹⁶ MvT, *PG Awb II*, p. 278 e.v.

Informeel overleg kan er toe leiden dat het bestuursorgaan en de bezwaarmaker het er over eens worden dat het besluit waar het bezwaar zich tegen richt, gewijzigd moet worden of dat het juist kan blijven zoals het is. In beide gevallen eindigt de procedure met de intrekking van het bezwaar, in het eerste geval nadat het bestuursorgaan gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid het besluit te wijzigen.¹⁷ Wordt de formele bezwaarprocedure gevolgd, dan leidt de heroverweging door het bestuursorgaan tot de beslissing het bestreden (primaire) besluit wel of juist niet te herroepen.¹⁸ Tegen de beslissing op het bezwaar is vervolgens beroep bij de bestuursrechter mogelijk.

Doelstellingen van de bezwaarprocedure

De doelstellingen van de wetgever met de bezwaarprocedure blijken uit de memorie van toelichting op de Awb, met name uit die op art. 7:2 Awb, over het horen in bezwaar. De memorie van toelichting noemt vier argumenten waarom het van belang is dat de bezwaarmaker wordt gehoord. Daaruit blijkt het belang dat de wetgever hecht aan bezwaar als procedure ter oplossing van geschillen tussen overheid en burger.

“Allereerst biedt de bezwaarschriftprocedure in een groot aantal gevallen aan betrokkene de belangrijkste mogelijkheid mondeling zijn mening naar voren te brengen bij het bestuursorgaan. En aangezien niet iedereen in staat is om zijn gedachten even goed schriftelijk te formuleren, is dit voor velen de beste methode om hun zienswijze toe te lichten.

Het horen kan er in de tweede plaats toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Zo kan blijken, dat de gegevens waarover het bestuursorgaan beschikt, nog onvolledig of gebrekkig zijn, zodat de oorspronkelijke beslissing herzien moet worden. Juist een mondelinge gedachtenwisseling kan daartoe een goede aanvulling op de tot dan toe langs andere weg verzamelde gegevens opleveren.

In de derde plaats bestaat aldus de gelegenheid om meer in het algemeen naar een oplossing voor de gerezen problemen te zoeken. Die oplossing kan bestaan uit het tegemoet komen aan het bezwaar maar kan ook een ander karakter hebben. Zo kan de betrokkene gewezen worden op een andere weg om het door hem beoogde resultaat te bereiken, of kan in gezamenlijk overleg een compromis tot stand worden gebracht dat zonder hoorzitting wellicht niet bereikt zou zijn.

Ten slotte is het horen voor de burger van belang, omdat hij ervan overtuigd kan raken dat aan zijn bezwaren ernstig aandacht is besteed. Zo hij al geen gelijk krijgt, kan hem toch duidelijk worden dat met zijn standpunt rekening is gehouden. Soms kan hem op de hoorzitting duidelijk zijn geworden om welke reden niet aan zijn bezwaar tegemoet kan worden gekomen. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten kan het vertrouwen van de burger in de overheid worden versterkt.

Het horen schept aldus niet slechts waarborgen voor de belanghebbende, maar ook voor het orgaan, dat zich ervan kan vergewissen te beschikken over alle relevante informatie die nodig is om tot zorgvuldige heroverweging en besluitvorming te komen. Op deze wijze kan het horen ertoe bijdragen, dat zowel de besluitvorming bij het bestuur beter wordt onderbouwd door de alsnog ter beschikking gekomen informatie, als een tijdrovende procedure voor een administratieve rechter wordt voorkomen.”

De memorie van toelichting is 30 jaar geleden geschreven, maar verrassend actueel. In de opsomming van argumenten voor het horen van bezwaarmakers valt op te maken dat de wetgever oog had voor het ‘doenvermogen’ van burgers (zij het dat die term nog niet was uitgevonden),¹⁹ dat direct contact van belang kan zijn voor een beter beeld van de voor de besluitvorming relevante feiten, dat contact met de bezwaarmaker kan bijdragen aan de acceptatie van het besluit maar ook aan het oplossen van het probleem dat aanleiding was voor het bezwaar. De memorie van toelichting op artikel 7:2 Awb valt

¹⁷ Zie art. 6:19 Awb. Voorwaarde is wel dat het bestuursorgaan die bevoegdheid bezit. Zie: A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Prettig contact met de overheid 3: Handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011, p. 61 e.v.

¹⁸ Zie art. 7:11 Awb.

¹⁹ WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017.

te lezen als een impliciete oproep aan bestuursorganen om het horen niet als een formaliteit te beschouwen, maar na te denken over hoe het zo goed mogelijk kan worden vormgegeven.

Inrichting van de bezwaarprocedure

Bezwaar wordt gemaakt door het indienen van een bezwaarschrift (art. 6:4 lid 1 Awb). Daarvoor staat een termijn van zes weken (art. 6:7 Awb). De bezwaarmaker is verplicht in zijn bezwaarschrift toe te lichten waarom hij het niet eens is met het besluit waartegen hij bezwaar maakt (art. 6:5 Awb).

In reactie op zijn bezwaarschrift wordt de bezwaarmaker gehoord (art. 7:2 Awb). Ook eventuele andere bij het bestreden besluit betrokken partijen worden voor de hoorzitting uitgenodigd.

Op de hoofdregel dat een hoorzitting wordt gehouden, bestaat een aantal uitzonderingen (art. 7:3 Awb). Van het horen kan onder meer worden afgezien als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is (bijvoorbeeld omdat het na het verstrijken van de termijn is ingediend), kennelijk ongegrond is (omdat er geen twijfel over mogelijk is dat het bezwaar niet tot een wijziging van het bestreden besluit kan leiden), of omdat de bezwaarmaker (actief of passief) te kennen heeft gegeven geen behoefte te hebben aan een hoorzitting.

Het bestuursorgaan kan kiezen wie het horen voor zijn rekening neemt (art. 7:5 Awb). Het horen kan gebeuren door het bestuursorgaan zelf (of een of meer van de leden ervan), maar ook door een of meer ambtenaren of een of meerdere personen die niet werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan – of een combinatie van de hiervoor genoemde personen.

Als het horen plaatsvindt door een adviescommissie in de zin van art. 7:13 Awb (een commissie die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden en waarvoor geldt dat de voorzitter geen deel uitmaakt van of werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan), dan wordt ook het bestuursorgaan voor de hoorzitting uitgenodigd. De commissie brengt aan het bestuursorgaan advies uit over de op het bezwaar te nemen beslissing, Het bestuursorgaan mag in zijn besluit op bezwaar afwijken van het advies, maar moet dan wel motiveren waarom het afwijkt.

Het bestuursorgaan moet de stukken die op de zaak betrekking hebben ter inzage leggen voor partijen; partijen zelf kunnen tot tien dagen voor de hoorzitting stukken indienen (art. 7:4 Awb).

Bij de beoordeling van het bezwaar moet het bestuursorgaan het oorspronkelijke besluit ‘volledig’ heroverwegen. Blijkens de memorie van toelichting op de Awb betekent dat dat de beoordeling “niet beperkt moet blijven tot vragen van rechtmatigheid, maar binnen de grenzen van de wet zich ook dient uit te strekken tot kwesties van beleid”.²⁰ Anders gezegd: een bestuursorgaan kan zich niet beperken tot de vraag of het bestreden besluit rechtmatig was, maar moet kijken wat, nu, op het moment dat op het bezwaar wordt beslist, het beste besluit is. Dat kan er toe leiden dat, ook al was het oorspronkelijke besluit rechtmatig, dit toch wordt gewijzigd, omdat sprake is van gewijzigde feiten en omstandigheden en/of omdat het bestuursorgaan ervan overtuigd is geraakt dat een andere invulling van diens discretionaire bevoegdheid een besluit oplevert dat meer tegemoet komt aan de verschillende daarbij betrokken belangen.

²⁰ Zie: pgawb.nl.

Partijen kunnen zich in de bezwaarprocedure laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen (art. 2:1 lid 1 Awb). Als een bezwaarmaker zich door een professionele rechtsbijstandverlener laat bijstaan of vertegenwoordigen, dan worden diens kosten vergoed als de uitkomst van de bezwaarprocedure is dat het bestreden besluit wordt herroepen wegens (in de woorden van art. 7:15 lid 2 Awb) “aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid”.

5.3 Opzet en uitvoering informele aanpak bezwaren Tilburg

In deze paragraaf beschrijven we de manier waarop in Tilburg bezwaren worden behandeld. We baseren ons daarbij op een vijftal interviews met medewerkers van de gemeente die bij de bezwaarbehandeling betrokken zijn.

Algemeen

Sinds 2018 wordt in Tilburg bij de behandeling van bezwaren de zogeheten informele aanpak gehanteerd. Kern daarvan is dat zo snel mogelijk na binnenkomst van het bezwaar contact wordt gezocht met de bezwaarmaker om met hem te bespreken hoe het bezwaar het beste kan worden behandeld.

Er is binnen de afdeling Juridische Zaken (JZ), die verantwoordelijk is voor de behandeling van bezwaren, een apart team dat zich op de informele aanpak richt. De reden om niet alle bezwaarbehandelaars in te zetten bij de informele aanpak is dat het vaardigheden vergt die niet bij alle medewerkers in gelijke mate aanwezig zijn.

Een medewerker van JZ: “Want niet iedereen kan het en vindt het leuk, er zijn mensen die het niet ligt, andere mensen vinden het vooral leuk om een beslissing op bezwaar te schrijven.”

Voorfase

Voorkomen is beter dan genezen. Dat overheidsorganisaties proberen bezwaren die tegen hun besluiten worden ingediend zo goed mogelijk te behandelen, neemt niet weg dat het lonend kan zijn besluitvorming zo te organiseren, dat onnodige bezwaren worden voorkomen. In Tilburg voert de afdeling Werk & Inkomen (W&I) bij de uitvoering van de Participatiewet als beleid dat bij een afwijzing van een aanvraag telefonisch contact wordt opgenomen met de aanvrager.

Een medewerker van W&I: “Ik bel altijd bij een afwijzing van een aanvraag. Ik bel één à twee keer. Lukt het niet, dan niet.”

Dezelfde medewerker W&I, over het gesprek dat wordt gevoerd naar aanleiding van de afwijzing van de aanvraag: “Voor die gesprekken trekken we een uur uit, maar vaak zijn we in een half uur à drie kwartier klaar. Als de eerste emotie eruit is, als je uitlegt wat ze in een vervolgaanvraag anders zouden moeten doen, dat helpt wel. We geven in die gesprekken wel aan dat je bezwaar kunt maken, maar daar gaat het meestal niet over.”

Start van de bezwaarbehandeling

De bezwaarprocedure start met de binnenkomst van het bezwaar, per brief of met DigiD op de website van de gemeente. Bezwaren komen binnen bij de postkamer en worden vervolgens ingevoerd in het zaakssysteem. De administratie van JZ stuurt daarop de ontvangstbevestiging van het bezwaar aan de bezwaarmaker en stuurt het bezwaar vervolgens door naar het team informele aanpak van JZ. Ook de afdeling waar het besluit is genomen krijgt een melding van het bezwaar.

De keuze voor de informele aanpak

Het team informele aanpak bepaalt vervolgens of de informele aanpak wordt gevolgd of niet. Uitgangspunt is dat in elke zaak de informele aanpak wordt gevolgd. Voor het sociaal domein geldt dat een uitzondering wordt gemaakt voor zaken die vallen onder het label 'agressie' of 'ondermijning'. In het verleden werd daarnaast een uitzondering gemaakt voor handhavingzaken waaraan niet een onderzoek van W&I, maar van de afdeling Veiligheid en Wijken ten grondslag lag (de zwaardere handhavingzaken). Sinds mei 2022 loopt er een pilot die inhoudt dat in alle handhavingzaken wordt ingezet op de informele aanpak.

Uitgangspunten bij het bellen

Voor het leggen van contact met de bezwaarmaker wordt de telefoon gebruikt, maar worden zo nodig ook andere instrumenten ingezet, zoals e-mail en whatsapp.

Uitgangspunt is dat de bezwaarmaker binnen vijf dagen worden gebeld.

Een medewerker van JZ: "Het lukt vaak om eerder te bellen."

De bellers van de informele aanpak zien zich als neutrale procesbegeleider van het contact tussen W&I en de bezwaarmaker, naar aanleiding van een bezwaarschrift.

Uiteraard is het mooi als het vroegtijdige contact met de bezwaarmaker resulteert in overeenstemming, maar bij de toepassing van de informele aanpak worden geen targets gehanteerd. Zo wordt van medewerkers niet verwacht dat ze in een bepaald percentage zaken een intrekking realiseren.

Een medewerker van JZ: "Het is vooral belangrijk dat er voldoende tijd is om te luisteren naar mensen. Dan kun je open praten."

Vorbereiding van het gesprek met de bezwaarmaker; betrokkenheid van W&I

Doel van het gesprek is om meer te weten te komen over de reden dat bezwaar is gemaakt en om uitleg te geven over de verschillende manieren waarop het bezwaar kan worden behandeld (informele aanpak of reguliere procedure). De voorbereiding van het gesprek begint altijd met het lezen van het bezwaarschrift en soms met beperkt dossieronderzoek.

"Als het bezwaar inhoudt dat iemand het niet eens is met het stopzetten van de uitkering, dan kijk ik wel even in het systeem van W&I, het digitaal persoonsdossier. Dat helpt bij het telefoontje, dat je al weet van de hoed en de rand."

Bestudering van het bezwaarschrift (al dan niet in combinatie met een beknopt dossieronderzoek) kan twee uitkomsten hebben. De *eerste* is dat uit het bezwaarschrift niet duidelijk blijkt waar het bezwaar om draait. In dat geval dient het gesprek met de bezwaarmaker om dat duidelijk te krijgen.

De *tweede* mogelijkheid is dat uit het bezwaarschrift wel duidelijk blijkt waar het bezwaar om gaat. Dan wint de medewerker van JZ voorafgaand aan het gesprek informatie in bij W&I.

Een medewerker van JZ: "Als we met W&I bellen, dan zeggen we: we bemoeien ons niet met de inhoud maar we denken wel mee. Het helpt dat we zelf ook veel kennis van de Participatiewet hebben. Je probeert het gesprek gelijkwaardig te voeren. Er zit ook wel een valkuil in: wij hebben geen mandaat om besluiten te wijzigen, alleen overtuigingskracht."

Een medewerker van W&I, over de JZ-medewerkers: “Het is belangrijk dat ze kennis van zaken hebben, en dat hebben ze ook wel.”

Een medewerker van JZ: “Overleg met W&I is nuttig als het bezwaar duidelijk is en als je van W&I wilt weten welke openingen men daar ziet voor een oplossing. Dan kun je voorkomen dat je de bezwaarmaker van alles belooft terwijl zeker is dat W&I niet wil.”

Een medewerker van W&I: “Er wordt alleen contact opgenomen met W&I als ze bij JZ vermoeden dat er ruimte is voor een informele behandeling. Als ze mij bellen, hebben ze al meestal een voorstel. Het gebeurt ook dat ze zien dat er een fout is gemaakt, dan is dat de insteek.”

Het inwinnen van informatie bij W&I kan drie verschillende uitkomsten hebben. De *eerste* is dat uit het contact met W&I blijkt dat er niets aan het besluit is toe of af te doen. In dat geval dient het gesprek met de bezwaarmaker om het besluit uit te leggen.

Een medewerker van JZ: “Als de situatie volledig duidelijk is, dan bellen we wel. Je kunt dan niets brengen, er is dan ook geen keuze tussen (in)formeel, maar alleen ruimte voor uitleg van de procedure.”

Bij zo’n duidelijke situatie is dat alleen anders als uit het gesprek blijkt dat sprake is van nieuwe feiten.

Een medewerker van JZ: “Als je in het bezwaar voelt/merkt dat er misschien nieuwe feiten zijn, dan bellen we eerst (dat wil zeggen, voordat contact met W&I wordt opgenomen) met de bezwaarmaker.”

De *tweede* mogelijke uitkomst van het overleg met W&I, voordat contact wordt gezocht met de bezwaarmaker, is dat de inzet van het contact met de bezwaarmaker is: kijken of een oplossing mogelijk is voor het probleem dat in het bezwaarschrift wordt aangekaart.

De *derde* mogelijke uitkomst is dat geconcludeerd wordt dat het besluit niet klopt. In dat geval is de inzet van de procedure dat W&I een gewijzigd primair besluit neemt. Ook in dat geval wordt contact gezocht met de bezwaarmaker. Er ligt immers een bezwaar en het is van belang om te weten wat de bezwaarmaker vindt van het gewijzigde besluit dat W&I wil nemen.

Contact leggen met de bezwaarmakers

Op verschillende manieren wordt geprobeerd de kans zo groot mogelijk te maken dat persoonlijk contact met de bezwaarmaker tot stand komt.

Een medewerker van JZ: “We zetten alles in: telefoon (ze zien ons nummer, helpt bij het opnemen), whatsapp, mail, we zetten alles in om in contact te komen.”

In ongeveer 90% van de gevallen lukt het (uiteindelijk) om contact te leggen. Lukt het niet, dan wordt het bezwaar volgens de reguliere procedure behandeld.

Het gesprek

Hoe ziet het gesprek met de bezwaarmaker eruit en wat komt er in aan de orde?

Een medewerker van JZ: “Ik begin met te zeggen wie ik ben en waarom ik bel. De reactie is altijd vriendelijk, men is blij met het contact en met de informatie die ik geef. Ik leg uit hoe de procedure eruit ziet, dat ik – als de behandelaar van het bezwaar – neutraal ben en dat men kan kiezen tussen een informele of ‘formele’ procedure.”

Een andere medewerker van JZ: “Ik vertel dat er twee vragen aan de orde komen in het gesprek: wat speelt er? en: welke keuze maakt u? Voor de gesprekken gebruiken we een script. Het gesprek heeft twee kanten: luisterend oor, ruimte geven om te vertellen, maar ook: aan mensen toelichting geven, misverstanden wegnemen. De belangrijkste vraag is: wat wilt u met uw bezwaar bereiken?”

Als het bezwaarschrift beknopt is of onduidelijk, vormt de toelichting op het bezwaar door de bezwaarmaker een belangrijk element van het gesprek.

Een medewerker van JZ: “Ik vraag dan: kunt u mij meenemen in uw bezwaar, zodat we informatie hebben die we kunnen meenemen naar de afdeling W&I?”

Het gesprek kan er ook op gericht zijn de ambities van de bezwaarmaker bij te stellen.

Een medewerker van JZ: “Iemand wil bijvoorbeeld de hele woning nieuw inrichten. Dat zit er niet in, maar het gesprek kan wel leiden tot een reëlere wens, die wellicht wel kan worden gehonoreerd.”

De insteek van de medewerker van JZ is in dat geval niet dat advies wordt gegeven aan de bezwaarmaker. Er wordt ‘alleen maar’ aan verwachtingenmanagement gedaan.

Uit het gesprek kan ook blijken dat bepaalde zaken bij de voorbereiding van het besluit door W&I onvoldoende zijn uitgevraagd, dat het onderzoek niet zorgvuldig genoeg is gedaan. Het gesprek kan dan informatie opleveren die JZ kan gebruiken in het contact met W&I over de behandeling van het bezwaar.

Na het gesprek met de bezwaarmaker

Het eerste contact met de bezwaarmaker kan drie mogelijke uitkomsten hebben: (i) de bezwaarmaker trekt zijn bezwaar in, (ii) hij opteert voor een reguliere behandeling van zijn bezwaar, (iii) de informele behandeling wordt voortgezet.

De keuze tussen ‘informeel’ en ‘regulier’ hoeft niet perse direct in het gesprek te worden gemaakt. Als de bezwaarmaker er over wil nadenken, kan dat. Hij krijgt dan de gelegenheid om het ergens op een later moment te laten weten.

Een medewerker van JZ: “En als hij niets laat horen, bellen wij.”

Een reden dat bezwaarmakers voor de informele aanpak kiezen is nogal eens dat men geen zin heeft in een juridische procedure, omdat die veel stress met zich meebrengt.

Voortzetting van de informele behandeling: verschillende routes

Als de bezwaarmaker kiest voor voortzetting van de informele behandeling van zijn bezwaar, hoe ziet die er dan uit? De inzet is: overeenstemming tussen gemeente en bezwaarmaker, te bezegelen door het intrekken van het bezwaar.

De ‘overeenstemming’ kan drie verschillende vormen aannemen:

- (i) (acceptatie) de bezwaarmaker accepteert alsnog het besluit waar hij bezwaar tegen heeft gemaakt;
- (ii) (wijziging) de gemeente wijzigt het besluit, hetzij omdat blijkt dat het niet klopt, hetzij omdat – ook al is het oorspronkelijke besluit rechtmatig – een gewijzigd besluit meer recht doet aan de belangen van de bezwaarmaker;

- (iii) (alternatief) het besluit blijft zoals het is, maar het bezwaar resulteert in praktische afspraken tussen gemeente en bezwaarmaker om, anders dan door wijziging van het besluit, te bezien hoe een oplossing kan worden gevonden voor het probleem dat aanleiding was voor het bezwaar.

In alle drie de gevallen leidt de bezwaarprocedure tot het intrekken van het bezwaar: bij (i) omdat de bezwaarmaker het besluit accepteert, bij (ii) nadat een gewijzigd primair besluit is genomen en bij (iii) als consequentie van de praktische afspraken tussen de gemeente en de bezwaarmaker.

Voorbeelden van (i) (acceptatie) zijn er legio. Soms is een bezwaar gebaseerd op een misverstand over de inhoud van het besluit, soms is evident dat geen ander besluit mogelijk is dan het besluit dat het gemeentebestuur heeft genomen. De kern van de behandeling van het bezwaar is in dat geval dat de bezwaarbehandelaar een nadere toelichting geeft op de reden dat het besluit is genomen en vragen beantwoordt die de bezwaarmaker daarover heeft.

Het meest voor de hand liggende voorbeeld van (ii) (wijziging) betreft een foutief besluit. Het kan echter ook gaan om een aanpassing van een op zichzelf rechtmatig besluit.

Een medewerker van W&I: “Als er ruimte is, zit die veelal bij de ingangsdatum van de uitkering, bij de keuze tussen buiten behandeling stellen of afwijzen, of bij de vraag hoe veel gegevens nodig zijn om op de aanvraag te kunnen beslissen. Maar er zijn ook besluiten waar geen ruimte ligt, zoals bij fraude.”

Zoals uit het citaat blijkt, valt onder (ii) ook de situatie dat bezwaar wordt gemaakt tegen het buiten behandeling laten van een aanvraag omdat de aanvrager onvoldoende gegevens heeft aangeleverd. Als de ontbrekende gegevens in de bezwaarprocedure alsnog worden overgelegd (bijvoorbeeld omdat het voor de bezwaarmaker, door het gesprek naar aanleiding van zijn bezwaar, duidelijk wordt wat de gemeente nog nodig heeft), kan de behandeling van de aanvraag weer worden opgepakt, mogelijk met een voor de bezwaarmaker gunstig resultaat. Het bezwaar kan er dan toe leiden dat de aanvraag, in plaats van die buiten behandeling te stellen, wordt gehonoreerd – zij het niet omdat het oorspronkelijke besluit onjuist was.

Een voorbeeld van (iii) (alternatief) is al genoemd: het bezwaar tegen de afwijzing van een aanvraag om bijzondere bijstand om een hele woning nieuw in te richten. Als die aanvraag niet kan worden gehonoreerd, kan in bezwaar worden besproken of een aangepaste aanvraag wel kans van slagen kan hebben. Daarnaast komt het regelmatig voor dat JZ de bezwaarmaker helpt door contact leggen met een andere afdeling van de gemeente of met een andere instantie, om een oplossing te zoeken voor het probleem dat reden was voor het maken van bezwaar.

Als wordt ingezet op overeenstemming met de bezwaarmaker, wat gebeurt er dan concreet om die te bereiken? Dat verschilt van geval tot geval. Steeds fungeert JZ als spil. In het overleg tussen de bezwaarmaker en W&I heeft JZ de rol van neutrale gespreksleider.

Een medewerker van JZ: “Als W&I over een oplossing die de bezwaarmaker voorstelt, zegt: ‘Dat kan niet!’, dan kunnen wij vragen: ‘Leg eens uit’, of: ‘Waarom denk je dat?’”

De medewerker van JZ kan in de rol van gespreksleider W&I én de bezwaarmaker helpen met het zoeken naar overeenstemming over een goede oplossing voor het probleem dat aanleiding was voor het maken van bezwaar.

Bij (i) (acceptatie) zal veelal contact tussen JZ en bezwaarmaker volstaan, maar het kan ook handig zijn om W&I te betrekken bij het geven van uitleg.

Bij (ii) (wijziging) is W&I sowieso betrokken, al was het maar omdat de bevoegdheid om een gewijzigd primair besluit te nemen aan W&I is gemandateerd en niet aan JZ.

Een medewerker van W&I: “Als er ruimte is, is er in ieder geval contact tussen ons en JZ, en in het vervolg daarop met de klant. Het is afhankelijk van de casus of JZ dat doet of W&I.”

Bij (iii) (alternatief) kunnen allerlei verschillende onderdelen van afdelingen van de gemeente zijn betrokken.

Hoe de verschillende betrokkenen met elkaar overleggen, verschilt van geval tot geval. Het komt voor dat, in het vervolg op het telefoongesprek met de bezwaarmaker, een gesprek wordt gehouden met de bezwaarmaker, de bezwaarbehandelaar van JZ en iemand van W&I om te zoeken naar een oplossing voor het bezwaar. Hoe en waar het gesprek plaatsvindt, hangt vooral af van de voorkeur van de bezwaarmaker. Het kan bij de gemeente zijn, maar ook bij de bezwaarmaker thuis.

Een medewerker van JZ: “Wij vragen de bezwaarmaker: ‘Wat is uw voorkeur? Wat werkt voor u het beste?’”

Dergelijke gesprekken komen echter niet vaak voor.

Een medewerker van W&I: “Het komt nauwelijks voor dat ik met JZ en de bezwaarmaker ga praten, met z’n drieën.”

Naar schatting van de medewerkers van JZ vindt in minder dan 10% van de bezwaren die met toepassing van in de informele aanpak worden behandeld zo’n gesprek tussen bezwaarmaker, W&I en JZ plaats. Gebruikelijker is dat JZ en/of W&I en/of de bezwaarmaker via de mail en/of telefonisch met elkaar overleggen om tot overeenstemming over de beste afhandeling van het bezwaar te komen.

Als de informele aanpak met succes wordt afgesloten, bevestigt JZ altijd schriftelijk de afspraken die zijn gemaakt tussen de gemeente en de bezwaarmaker. Dat geldt niet alleen wanneer is afgesproken dat het gemeentebestuur een gewijzigd besluit neemt, maar ook als de bezwaarmaker het besluit waar hij bezwaar tegen maakte alsnog accepteert of als sprake is van praktische afspraken, inhoudend dat JZ ten behoeve van de bezwaarmaker contact legt met een andere afdeling van de gemeente of een andere instantie.

Betrokkenheid van anderen dan medewerkers van JZ en W&I bij de informele aanpak

Het contact binnen de gemeente naar aanleiding van een bezwaar tegen een besluit ter uitvoering van de Participatiewet beperkt zich niet altijd tot de afdelingen JZ en W&I. Betreft het bezwaar een inwoner die wordt begeleid door ‘Toegang’, een samenwerkingsverband in Tilburg tussen de gemeente, de GGD, maatschappelijk werk en MEE²¹, dan wordt ook de medewerker van de gemeente die bij Toegang werkt, op de hoogte gesteld van het bezwaar.

De medewerker van Toegang: “Ik word geïnformeerd als een bezwaar is ingediend maar ik heb ook een rol in het voortraject. Ik ga regelmatig proactief met W&I in overleg om te voorkomen dat een aanvraag

²¹ Een landelijke aanbieder van cliëntondersteuning.

buiten behandeling wordt gesteld. Gebeurt dat wel en wordt er vervolgens bezwaar gemaakt, dan zoekt JZ vaak contact met mij om te overleggen wat er kan gebeuren.”

De medewerker van Toegang kan betrokken zijn bij een interventie naar aanleiding van een bezwaarschrift.

De medewerker van Toegang: “Voor een buitenlandse vrouw met een doof kind zou het handig zijn als zij gebarentaal zou leren. Daarvoor helpt het als de moeder een laptop kan krijgen. Het beleid houdt echter in dat dat alleen kan als het kind naar de middelbare school gaat. De aanvraag werd afgewezen omdat haar kind nog op de basisschool zat. Ik heb aangekaart dat hier sprake is van een bijzondere situatie en dat het in dit geval gerechtvaardigd zou zijn om die laptop te vergoeden. De moeder had geen bezwaar gemaakt. Toen ben ik in actie gekomen, wat heeft geleid tot een ambtshalve herziening van het besluit.”

De informele aanpak en professionele rechtshulpverleners

Voor de informele aanpak maakt het in beginsel niet uit of de bezwaarmaker wordt bijgestaan door een professionele rechtshulpverlener.

Een medewerker van JZ: “Is er een advocaat, dan bellen we met de advocaat.”

Het kan wel uitmaken voor het verloop van de procedure of de bezwaarmaker wordt bijgestaan door een professionele rechtshulpverlener.

Een medewerker van JZ: “Als een bezwaarmaker niet wordt bijgestaan door een advocaat, dan kun je de procedure heel eenvoudig buiten het juridische houden. Als er een advocaat bij is betrokken dan verschilt het. Het hangt af van wat diens verdienmodel is. Als we het doen met uitleg, dan komt er geen hoorzitting en geen besluit op bezwaar. Sommige advocaten willen dat niet, vanwege de vergoedingssystematiek van de Raad voor Rechtsbijstand. De kans op een informele oplossing is daarom gemiddeld genomen kleiner als een bezwaarmaker procedeert met hulp van een advocaat. Het zou dus mooi zijn als het voor de vergoeding die een advocaat van de Raad voor Rechtsbijstand krijgt, niet uitmaakt of het bezwaar ‘informeel’ of ‘regulier’ wordt behandeld.”²²

In Tilburg wordt als beleid gevoerd dat, wanneer als uitkomst van de informele behandeling het primaire besluit wordt herzien, een proceskostenvergoeding wordt toegekend. Omdat er geen hoorzitting heeft plaatsgevonden, krijgt de professionele gemachtigde dan 1 in plaats van 2 punten voor de zaak toegekend.²³

Een medewerker van JZ: We hanteren daarbij als uitgangspunt, het criterium van artikel 7:15 Awb. Je krijgt een proceskostenvergoeding als ‘aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’ de reden van de wijziging is. Bij wijziging op beleidsmatige gronden worden geen proceskosten toegekend. Maar in de praktijk is wel enigszins sprake van een grijs gebied en zijn we soms iets royaler.

Wordt het primaire besluit niet herzien, dan wordt geen proceskostenvergoeding toegekend. Behandelde laars van de informele aanpak vinden het jammer dat geen proceskostenvergoeding wordt gegeven als het bezwaar wel tot een oplossing leidt, maar het besluit hetzelfde blijft.

Een medewerker van JZ: “Dan zou je wel een proceskostenvergoeding willen geven, maar wij doen dat niet.”

²² Zie echter paragraaf 6.2.

²³ Zie art. 7:15 Awb en het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Schriftelijke communicatie

De informele aanpak is gericht op direct contact met de bezwaarmaker om een oplossing te vinden voor het probleem dat hij in zijn bezwaarschrift aankaart. Dat neemt niet weg dat er ook schriftelijk contact is (veelal per e-mail) tussen de afdeling JZ en de bezwaarmaker.

Een eerste reden voor schriftelijk contact is dat de bezwaarmaker telefonisch niet bereikbaar is. Hij krijgt dan een brief/e-mail met het verzoek contact met de gemeente op te nemen.

Beste heer (...),

Wij hebben uw bezwaarschrift ontvangen inzake (...).

Ik heb twee keer geprobeerd u te bellen, maar ik heb u niet kunnen bereiken. Wilt u, indien u in de gelegenheid bent, mij over dit bezwaar terugbellen? Ik wil graag met u bespreken hoe we uw bezwaar het beste kunnen behandelen.

Alvast heel erg bedankt.

Een andere reden voor schriftelijk contact is er als in het telefoongesprek met de bezwaarmaker is besproken dat het bezwaar informeel of formeel kan worden behandeld en dat de uitkomst van het gesprek is dat de bezwaarmaker daar nog over zal nadenken. De bezwaarmaker krijgt dan een e-mail waarin de mogelijkheden op een rij worden gezet en hem wordt gevraagd zijn voorkeur kenbaar te maken.

Beste mevrouw (...),

Hoe wilt u dat wij uw bezwaarschrift behandelen?

1. Wij kunnen uw bezwaarschrift formeel behandelen. Bij een formele behandeling kunt u uw bezwaren indien u dit wenst toelichten tijdens een hoorzitting. Vervolgens gaan wij het college adviseren over de formele beslissing op bezwaar. Er wordt dan bekeken of het primaire besluit op de juiste gronden is genomen.
2. Wij kunnen uw bezwaarschrift ook informeel behandelen dan kijken we samen wat de beste handelwijze van uw bezwaar is. Dit kan bijvoorbeeld door nog het één en ander uit te zoeken, maar mogelijk ook door het plannen van een digitaal informeel overleg. Indien u kiest voor een informele behandeling gaat u dan ook akkoord met uitstel van de beslistermijn voor de duur van de informele fase?

Wilt u mij voor (...) laten weten waar u voor kiest?

Alvast dank voor uw reactie.

Afspraken die per telefoon of in een gesprek zijn gemaakt over hoe het bezwaar zal worden behandeld, worden altijd schriftelijk bevestigd.

Beste heer (...),

Ik heb u zojuist gesproken in verband met uw bezwaarschrift. Wij hebben het volgende afgesproken:

1. Wij behandelen uw bezwaarschrift informeel. U heeft aangegeven akkoord te gaan met uitstel van de beslistermijn voor de duur van de informele fase;
2. Ik bespreek uw bezwaarschrift eind deze week met een collega die betrokken is geweest bij het primaire besluit. Dit om uitleg over het besluit te krijgen, maar ook om te onderzoeken hoe het proces is verlopen en of dit de juiste manier was. Ik informeer u hier vrijdag of maandag over per e-mail of per telefoon.

Vragen

Voor vragen kunt u contact met mij opnemen op telefoonnummer (...) of per e-mail (...).

Uiteraard worden ook de inhoudelijke afspraken die uit de informele behandeling van het bezwaar voortvloeien schriftelijk bevestigd, inclusief de afspraak dat het bezwaar zal worden ingetrokken.

Beste heer (...),

Ik heb u zojuist over de telefoon gesproken over uw bezwaarschrift tegen (...). Zoals te zien in onderstaande e-mail is (...).

Wij gaan ervan uit dat hiermee aan uw bezwaarschrift tegemoet is gekomen en dat wij uw bezwaarschrift als ingetrokken kunnen beschouwen. Wilt u voor (...) laten weten of u het hiermee eens bent?

Mocht u het hier niet mee eens zijn dan gaan wij uw bezwaarschrift verder formeel behandelen.

Indien u het hiermee eens bent sluiten wij het dossier.

Alvast bedankt voor uw reactie.

Bij een bevestigende reactie laat de gemeente weten dat de bezwaarprocedure is afgerond.

Beste mevrouw (...),

Hierbij bevestigen wij de intrekking van uw bezwaarschrift tegen (...). Wij sluiten uw dossier.

Kenmerkend voor alle schriftelijk communicatie is dat die hetzij is bedoeld om het contact tussen de bezwaarmaker en de gemeente te faciliteren, hetzij om informatie te verstrekken die de bezwaarmaker kan helpen in de procedure, hetzij om afspraken tussen de gemeente en de bezwaarmaker te checken en vast te leggen.

5.4 De informele aanpak in cijfers

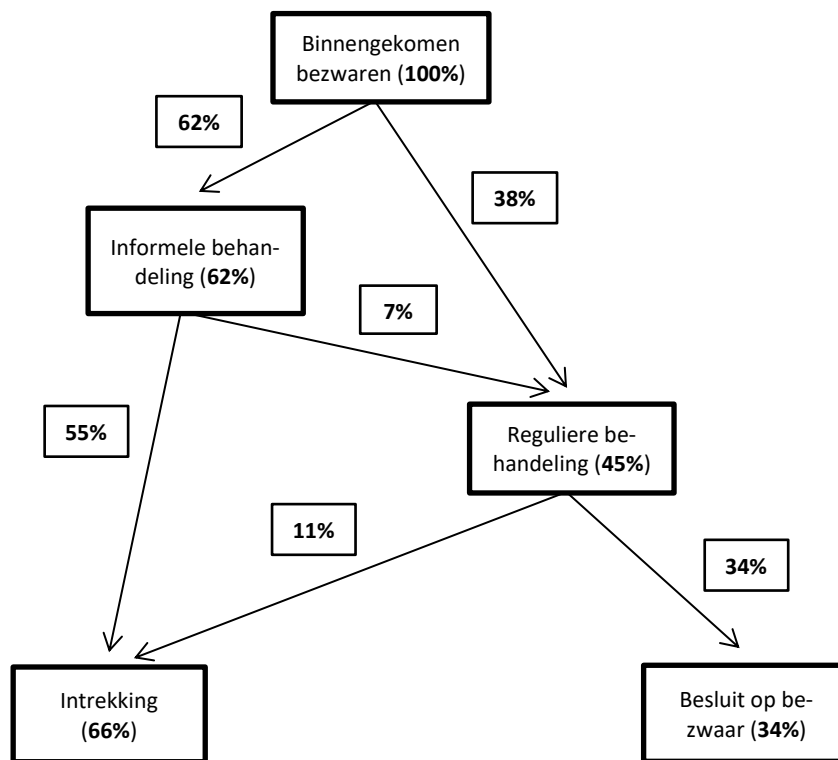
In deze paragraaf gaan we in op drie verschillende cijfermatige aspecten van de informele aanpak: de verdeling van bezwaarprocedures over de informele en formele behandeling, de aard van de uitkomst van de informele behandeling en de tevredenheid over de bezwaarbehandeling.

Informele aanpak versus formele behandeling

Zoals uit de beschrijving van de informele aanpak in Tilburg is gebleken, worden niet alle bezwaarzaken informeel behandeld en heeft de informele behandeling van een bezwaarzaak niet altijd als resultaat dat het bezwaar wordt ingetrokken; het komt ook voor dat een zaak die aanvankelijk informeel wordt behandeld, uiteindelijk formeel wordt afgedaan. Andersom komt het voor dat een zaak die formeel wordt behandeld, eindigt met de intrekking van het bezwaar. Op basis van door de gemeente Tilburg beschikbaar gestelde cijfers, valt een schatting²⁴ te maken van de variatie in het verloop van bezwaarzaken in het sociaal domein. Hoe vaak die welke route volgen, is in onderstaande figuur te zien.

²⁴ Sprake is van een schatting omdat niet voor alle gegevens waarover wij de beschikking hadden, werd onderscheiden tussen informeel en regulier behandelde bezwaren.

Figuur 1: Informele en formele behandeling van bezwaren sociaal domein



De figuur betreft de in 2022 afgedane bezwaren. In dat jaar werden 1119 bezwaren afgedaan die betrekking hadden op beslissingen van het gemeentebestuur in het sociaal domein.

Wat in de figuur is te zien, laat zich als volgt beschrijven. Voor de in 2022 afgedane bezwaren gold dat in 62% daarvan sprake was van een informele behandeling. Voor 38% van de bezwaren gold dat vanaf het begin sprake was van formele behandeling van het bezwaar (onbekend is wat voor die groep de verhouding is tussen bezwaren waarin de gemeente zelf koos voor een reguliere behandeling, dan wel de bezwaarmaker een reguliere behandeling van zijn bezwaar verkoos boven een informele behandeling). Voor een deel van de informeel behandelde bezwaren gold dat de bezwaarmaker tijdens de rit ervoor koos over te stappen van een informele naar de formele behandeling van het bezwaar. Dat gold voor 1 op de 9 bezwaren waarin de bezwaarmaker aan het begin van de procedure koos voor een informele behandeling.

Uitkomst van het bezwaar

Als het informele traject in zijn geheel wordt doorlopen, betekent dat per definitie dat de procedure eindigt met de intrekking van het bezwaar. Maar ook als de formele procedure wordt gevolgd, kan de uitkomst van de behandeling van het bezwaar zijn dat het bezwaar wordt ingetrokken. Een kwart van de in de formele procedure behandelde bezwaren eindigt met de intrekking van het bezwaar.

Al met al resulteert ongeveer twee derde van de bezwaren in de intrekking van het bezwaar (een indicatie dat sprake is van overeenstemming tussen de bezwaarmaker en het gemeentebestuur) en een derde in een beslissing op bezwaar.

Voor die beide uitkomsten – intrekking en beslissing op bezwaar – kan (opnieuw: schattenderwijs) worden nagegaan wat de inhoud van de uitkomst was.²⁵

Voor zover de informele behandeling van het bezwaar resulteerde in de intrekking van het bezwaar, bleef in 36% van de gevallen het oorspronkelijke besluit in stand, in 33% van de gevallen werd het besluit herzien en in 15% van de gevallen werd een nieuw besluit genomen. Eveneens 15% viel onder de categorie ‘overig’. Dat betekent dat in ongeveer de helft van de gevallen de informele aanpak resulteert in een of andere vorm van tegemoetkoming aan de bezwaarmaker. In hoeverre het daarbij gaat om een tegemoetkoming omdat het oorspronkelijke besluit onrechtmatig was of omdat het mogelijk was om met een gewijzigde bevoegdheidsuitoefening meer aan het belang van de bezwaarmaker tegemoet te komen, valt uit de cijfers niet op te maken.

Als het bezwaar resulteert in een beslissing op het bezwaar, dan houdt die in 12% van de gevallen in dat het bezwaar niet-ontvankelijk is, in 58% dat het bezwaar ongegrond is en in 30% van de gevallen dat het bezwaar gegrond is.

Een vergelijking tussen de uitkomst van de informele en formele behandeling laat zien dat de formele behandeling vaker tot een voor de bezwaarmaker ongunstige uitkomst leidt (58% van de bezwaren is ongegrond) dan de informele behandeling (36% van de besluiten blijft in stand). Het verschil is nog groter als wordt gekeken naar zaken die eerst informeel en daarna formeel worden behandeld. Daarvoor geldt dat als de procedure in een beslissing op bezwaar resulteert, die in 11% van de gevallen inhoudt dat het bezwaar niet-ontvankelijk is, in 74% van de gevallen dat het bezwaar ongegrond is en in 15% van de gevallen dat het bezwaar gegrond is.

Tevredenheid over de behandeling van het bezwaar

De gemeente Tilburg vraagt aan bezwaarmakers hoe zij de bezwaarprocedure waarderen. In 2022 werden 234 bezwaarmakers benaderd met het verzoek daarover een aantal vragen te beantwoorden. De respons bedroeg 60%.²⁶

De uitkomsten laten zich als volgt samenvatten.

- Gevraagd naar de tevredenheid over de procedure als geheel gaven bezwaarmakers die direct voor een formele behandeling kozen de procedure gemiddeld een 7,0, bezwaarmakers waarvan het bezwaar eerst informeel maar uiteindelijk formeel werd behandeld een 7,8 en bezwaarmakers waarvan het bezwaar van begin tot eind informeel werd behandeld een 8,7. Gevraagd naar de waardering voor het aspect ‘uitleg’ (met als keuzemogelijkheden: positief, neutraal, negatief), antwoordde 89%: positief, 7%: neutraal, en 4%: negatief.
- Voor wat betreft de relatie tussen de uitkomst van de procedure en de tevredenheid geldt dat als geen overeenstemming wordt bereikt, de procedure als geheel met een 7,7 werd beoordeeld, als het besluit in stand werd gelaten met een 8,1, als een nieuw besluit werd genomen met een 8,9 en als het besluit werd herzien met een 9,1.

²⁵ Ontbrekende gegevens op dit punt hebben als reden dat, bij een reguliere behandeling van het bezwaar, het bezwaar wordt ingetrokken. Dit betreft 1 op de 6 intrekkingen. Voor de schatting die we maken, gaan we ervan uit dat tussen beide groepen geen verschil bestaat voor wat betreft de redenen van intrekking van het bezwaar.

²⁶ n = 144.

5.5 Conclusie

Afgaande op de gegevens die ons door de gemeente Tilburg zijn verstrekt en op de gesprekken die we met medewerkers van de gemeente hebben gehouden, toont de keuze die in Tilburg in het sociaal domein is gemaakt om in te zetten op (i) het zo veel mogelijk voorkomen van bezwaren (door het zoeken van contact met de burger voorafgaand aan een negatief besluit) en (ii) overleg met de bezwaarmaker over de wijze van behandeling van diens bezwaar als desondanks bezwaar wordt gemaakt tegen besluiten van het gemeentebestuur, dat het mogelijk is om een ruime meerderheid van de bezwaren te laten uitmonden in overeenstemming met de bezwaarmaker, door te kiezen voor een informele aanpak van de bezwaren.

De meest kenmerkende aspecten van de informele aanpak zijn:

1. Een apart team binnen de afdeling Juridische Zaken, die verantwoordelijk is voor de bezwaarbehandeling, houdt zicht bezig met de informele aanpak van bezwaren.
2. In alle bezwaarzaken in het sociaal domein (met maar een heel enkele uitzondering) wordt ingezet op de informele aanpak.
3. De aanpak/benaderingswijze is precies gelijk voor zaken waarin een bezwaarmaker wel/niet wordt bijgestaan door een professionele rechtshulpverlener.
4. Voor de wijze van de behandeling van diens bezwaar is de voorkeur van de bezwaarmaker beslissend.
5. De bezwaarbehandelaars van de afdeling Juridische Zaken stellen zich op als neutrale (gespreks)begeleiders/bemiddelaars in het contact tussen de bezwaarmaker en de afdeling van de gemeente waar het bestreden besluit is genomen (de 'vakafdeling'), ter oplossing van het probleem dat aanleiding was voor het maken van bezwaar.
6. De begeleidende en bemiddelende rol van de afdeling Juridische Zaken strekt zich zo nodig/desgewenst uit tot voorbij de inhoud van het bestreden besluit en tot voorbij het contact tussen bezwaarmaker en vakafdeling, zo lang dat kan bijdragen aan de oplossing van het probleem dat aanleiding was voor het maken van bezwaar en voor zo ver dat de grenzen van een redelijke taak- en bevoegdheidsuitoefening van de gemeente niet te buiten gaat.
7. Ook als het bezwaar in een 'formele' procedure wordt behandeld (al dan niet nadat eerst een informele aanpak is gevolgd), wordt in een substantieel aantal zaken overeenstemming met de bezwaarmaker bereikt.

6. Peel en Maas: bellen met gemachtigden in bezwaar

6.1 Inleiding

In 2022 is een pilot gehouden in de gemeente Peel en Maas. Kern van de pilot was dat medewerkers van de gemeente in de bezwaarprocedure telefonisch contact opnamen met rechtshulpverleners en andere gemachtigden. In dat contact werd nagegaan of afdoening van het bezwaar op informele wijze mogelijk was. In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren we die pilot. In paragraaf 6.2 schetsen we de context van de bezwaarbehandeling in de gemeente Peel en Maas, in paragraaf 6.3 beschrijven we de inhoud van de pilot, in paragraaf 6.4 gaan we in op de ervaringen die in de pilot zijn opgedaan. In paragraaf 6.5 sluiten we af met een conclusie.

6.2 Context

In Peel en Maas worden beslissingen op grond van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet voorbereid door het Team Werk en Inkomen, Jeugd en Zorg. Binnen het team is een juridisch kwaliteitsmedewerker werkzaam die bezwaren behandelt tegen beslissingen die zijn voorbereid door het team. Aanvragen Participatiewet komen via Werk.nl binnen. Vervolgens bereidt een consulent van het team een beslissing op de aanvraag voor. Het uitgangspunt is persoonlijk contact. Beslissingen worden zoveel mogelijk op maat genomen. De gemeente volgt een eigen koers bij de uitvoering van de Participatiewet, maar 'we zijn geen Sinterklaas'. Wanneer op een aanvraag een afwijzing volgt, wordt voorafgaand daaraan (telefonisch) contact opgenomen.

De gemeente is al langere tijd bezig met een informele behandeling van bezwaarschriften, maar maakte een uitzondering voor bezwaarschriften die door een gemachtigde worden ingediend. De veronderstelling was dat daar de informele behandeling geen zin zou hebben. Die keuze maken ook andere bestuursorganen wel. Dat heeft in het algemeen een tweetal redenen. De veronderstelling is wel dat rechtshulpverleners niet bereid zijn op een informele wijze over de zaak te spreken en standaard aansturen op een hoorzitting. Dat zou te maken kunnen hebben met de wens om vergoeding van proceskosten die samenhangen met een hoorzitting, wanneer het bezwaarschrift leidt tot een herroeping van het bestreden besluit vanwege aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Ook kan het zijn dat de Raad voor Rechtsbijstand die handeling vergoedt en de veronderstelling bij rechtshulpverleners zou zijn dat bij het bereiken van overeenstemming na informeel overleg, de vergoeding lager zou zijn. Wat daar verder ook van zij, die veronderstelling is niet juist. De Raad biedt wel degelijk ook een vergoeding voor informeel overleg, die vergelijkbaar is met de vergoeding voor de gang naar een hoorzitting.²⁷ Een andere reden om juist bij rechtshulpverleners geen informeel contact te zoeken is gelegen in koudwatervrees bij de behandelend medewerker. Rechtstreeks contact met een rechtshulpverlener boezemt een zekere angst in, die zouden daar niet voor open staan en zouden kritisch reageren op zo'n verzoek.

²⁷ Zie daarover ook par. 5.3, onder het kopje 'De informele aanpak en professionele rechtshulpverleners'.

6.3 De pilot

Ter voorbereiding op de pilot hebben de onderzoekers contact opgenomen met de secretaris van de bezwaarschriftencommissie en met de bezwaarbehandelaar (juridisch medewerker bezwaar en beroep). Tijdens de pilot nemen medewerkers van de gemeente in de bezwaarprocedure telefonisch contact op met rechtshulpverleners en andere gemachtigden van bezwaarmakers in het sociaal domein (Participatiewet en Wmo). In dat contact wordt nagegaan of afdoening van het bezwaar op informele wijze mogelijk is. De pilot heeft een half jaar gelopen, van januari 2022 tot juni 2022. Tijdens de pilot is regelmatig contact onderhouden met de medewerkers van de gemeente Peel en Maas over de voortgang van de pilot. Na afloop van de pilot zijn beide medewerkers geïnterviewd over hun ervaringen met de pilot.

Na binnenkomst van een bezwaar waarbij sprake is van een gemachtigde, belt de medewerker binnen twee werkdagen met de gemachtigde met het aanbod om samen met de bezwaarmaker bij de gemeente te komen spreken over het bezwaar. Een inhoudelijke voorbereiding door de medewerker van de gemeente, behalve kennisneming van het onderwerp van het bezwaar en dus van het geschil, is voorafgaand aan het telefoongesprek niet nodig. Het telefoongesprek is vooral bedoeld snel contact te leggen met de gemachtigde en tot een snel vervolcontact met de gemachtigde te komen. In het telefoongesprek biedt de gemeente de gemachtigde de volgende opties: (1) Binnen een week een gesprek. Deze optie heeft de voorkeur vanwege de veronderstelling dat dan minder 'de hakken in het zand' zijn gezet en de gemachtigde op die manier ook tijd en kosten kan besparen. Bovendien kan een snel gesprek ook het belang van de bezwaarde dienen: zeker bij simpelere zaken heeft het veel voordelen als misverstanden en fouten snel aan het licht komen. (2) Een gesprek (zo snel mogelijk) na het aanleveren van de gronden van het bezwaar. Het kan zijn dat de gemachtigde juist wel hecht aan het uitwerken van de zaak en het indienen van de gronden, mogelijk vooral bij complexere zaken.

De bedoeling van het gesprek is zonder formele behandeling van de zaak op een hoorzitting te komen tot een afspraak over de afhandeling van het bezwaar. Het gesprek biedt ook een aangrijpingspunt om de zaak indien gewenst breder te bezien en na te vragen of er andere vragen zijn, maar dient toch vooral om het geschil snel tot een oplossing te brengen.

De pilot werd helaas gehinderd door het feit dat juist in 2022 het aantal bezwaarschriften in het sociaal domein in Peel en Maas zeer gering was. Dat verklaart dat slechts in twee gevallen telefonisch contact kon worden opgenomen met een rechtshulpverlener die in een dossier als gemachtigde van een bezwaarmaker optrad.

6.4 De ervaringen

De ervaringen in Peel en Maas – hoewel beperkt tot slechts twee zaken in het sociaal domein – met het opnemen van contact waren per saldo positief. Voor de betrokken medewerker verliep het opnemen van contact veel gemakkelijker dan tevoren was verwacht. De advocaten bleken daar wel degelijk open voor te staan en vonden het eigenlijk vooral handig om op deze wijze contact te hebben. Wel moet een contact tevoren worden ingepland, want een advocaat is niet zomaar beschikbaar, maar de tijd die het kost is vervolgens beperkt. Als het eerste contact leidt tot een vervolgoverleg vraagt dat tijd van de medewerker van Peel en Maas voor de planning en voorbereiding van dit gesprek, maar die is alsnog beperkt vergeleken met de tijd die een hoorzitting vraagt.

De eerste zaak ging over bijzondere bijstand. Deze was gedeeltelijk toegekend op basis van draagkracht. De aanvraag voor bijzondere bijstand was berekend op basis van maanddraagkracht en de vraag wat iemand per maand overhoudt. In het primaire besluit werd besloten een gedeelte te vergoeden. Hiermee werd afgeweken van het beleid, in het voordeel van de cliënt. Maar de bewindvoerder vond dat het hele bedrag uitgekeerd moest worden. Hiervoor had de bewindvoerder een advocaat ingeschakeld. Na het binnenkomen van de klacht heeft de medewerker het bezwaar doorgelezen, de stukken bestudeerd en per mail contact opgenomen voor een afspraak met de rechtshulpverlener. “In het gesprek wilde ik kijken of we elkaar tegemoet konden komen. De advocaat gaf aan de telefoon aan dat hij openstond voor een gesprek dus dat heb ik gelijk ingepland.” Dit werd een digitale bijeenkomst waar de rechtshulpverlener, de bewindvoerder en de consulent bij aanwezig waren. In deze zaak leidde het contact tot de erkenning door de rechtshulpverlener dat het college een juist besluit had genomen, maar de gemachtigde wilde niet tot intrekking overgaan omdat de vergoeding door de Raad voor Rechtsbijstand dan lager zou uitvallen.²⁸ De zaak is afgedaan zonder hoorzitting en geëindigd in een niet-ontvankelijkverklaring omdat de rechtshulpverlener geen bezwaargronden had ingediend. De medewerker van de gemeente: ‘Het is dus op geld misgelopen, terwijl hij mij wel gelijk gaf.’ Saillant detail is dat deze rechtshulpverlener de weg naar de medewerker van de gemeente in een volgende zaak gemakkelijk wist te vinden voor overleg voordat bezwaar werd ingediend.

De tweede zaak ging over het intrekken van de uitkering omdat de klant onrechtmatig in Nederland verbleef. In deze zaak werd een pro forma bezwaar ingediend. ‘De advocaat heeft volgens mij automatisch bezwaar ingediend’, aldus de medewerkers van de gemeente Peel en Maas. Naar aanleiding van het telefoongesprek heeft de advocaat het dossier extra bestudeerd en kwam hij op de zaak terug. Hij heeft het bezwaar ingetrokken. Het informele contact heeft in deze zaak dus tot een direct resultaat geleid.

Onverwacht neveneffect: een VTH-zaak

De pilot richtte zich op het sociaal domein, maar tijdens de pilot deed zich een interessante ontwikkeling voor. In Peel en Maas is de pilot gedeeld tijdens het juridisch vakberaad. Een medewerker van Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) vatte daarop de gedachte op ook in een omgevingsrechtelijke zaak contact op te nemen met een rechtshulpverlener die in die zaak was ingeschakeld. Ook in die zaak waren de ervaringen van de gemeente met de informele behandeling positief.

6.5 Analyse en conclusie

Wat heeft de pilot opgeleverd? Een belangrijke bevinding is dat aan een aantal randvoorwaarden moet worden voldaan, wil het leggen van informeel contact met rechtshulpverleners bij de behandeling van bezwaarzaken door na ontvangst van het bezwaarschrift te bellen, succesvol zijn. Een aantal daarvan is in Peel en Maas vervuld.

Zo is er bestuurlijk en politiek draagvlak voor de informele behandeling. De burgemeester en de raad staan achter dit basisbeginsel. Tien jaar geleden is ‘pre-mediation’ als uitgangspunt in het beleid vastgelegd voor de behandeling van klachten en bezwaren en de gemeentelijke organisatie werkt daar sindsdien aan. Het uitgangspunt wordt ook gedeeld tijdens het juridisch vakberaad en er is overleg tussen de juristen en de collega’s van de vakafdelingen waarin dit idee wordt toegelicht.

²⁸ De Raad heeft inmiddels beleid vastgesteld dat duidelijk maakt dat ook voor informeel overleg een vergoeding wordt verstrekt.

De informele behandeling vraagt wel voortdurende aandacht. Het is immers mensenwerk en dus zijn er mensen nodig die deze benadering volgen, die bereid zijn hun nek uit te steken en die ook over de vaardigheden beschikken die voor een succesvolle toepassing nodig zijn. Investeren in training en opleiding hoort daar zeker bij. Wat daarbij ook meespeelt is dat dit onderwerp in de juridische opleidingen nog niet veel aandacht krijgt; daar ligt de nadruk veeleer op de formeel-juridische insteek bij het behandelen van bezwaarschriften.

In de nieuwe verordening Commissie bezwaarschriften en klachten die voorjaar 2022 in werking trad is de informele benadering bij de behandeling van bezwaarschriften ook vastgelegd. Het betreft een variant op de VNG-modelverordening waarin wordt voorgeschreven dat kort na binnenkomst van een bezwaarschrift contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker, eventuele andere belanghebbenden en degene die het primaire besluit heeft voorbereid en waarbij onderzocht wordt of het bezwaarschrift informeel kan worden behandeld voordat de externe commissie het bezwaar verder behandelt.

Opvallend aan de pilot is dat de advocaat niet tot intrekking wilde overgaan omdat de vergoeding door de Raad voor Rechtsbijstand dan lager zou uitvallen. In de toekomst is het daarom belangrijk dat medewerkers van gemeenten op de hoogte zijn van het nieuwe beleid van de Raad voor de Rechtsbijstand en dat zij de rechtshulpverleners hiervan op de hoogte kunnen stellen.

Vervolg

De ervaringen met de informele behandeling en het bellen, ook met rechtshulpverleners, zijn zodanig positief dat de gemeente daarmee door wil gaan. Ook wil de gemeente de toepassing daarvan uitbreiden naar andere terreinen. Zo is er een plan om ook bij de zienswijze-procedure (die wordt toegepast in het kader van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure) rechtshulpverleners en gemachtigden te bellen. Daar vinden op dit moment in het geheel geen gesprekken plaats en is sprake van een louter schriftelijke procedure. Daarnaast is men van plan om, als er rond grotere projecten meer bezwaren worden ingediend, bijeenkomsten te beleggen waarin over het onderwerp van gedachten wordt gewisseld. Alles om te voorkomen dat gemeentelijke overheid en inwoners elkaar pas verderop in het proces in een meer geformaliseerde context voor het eerst ontmoeten.

7. Rotterdam: in gesprek met uitkeringsgerechtigden bij het overtreden van voorschriften

7.1 Inleiding

Wie niet zelf in zijn of haar levensonderhoud kan voorzien, heeft recht op een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet. Aan het ontvangen van zo'n uitkering zijn allerlei verplichtingen verbonden. Het betreft onder meer de sollicitatieplicht (de verplichting werk te zoeken) en de inlichtingenplicht (de verplichting het gemeentebestuur op de hoogte te stellen van veranderingen van omstandigheden die van invloed kunnen zijn op (de omvang van) het recht op uitkering). Regels moeten worden nageleefd en, als dat niet het geval is, worden gehandhaafd. De Participatiewet kent een streng handhavingssysteem, waar zowel herstel- als bestraffende sancties deel van uitmaken. Gemeentebesturen zijn in beginsel verplicht om bij schending van de inlichtingenplicht een sanctie op te leggen, maar hebben wel enige speelruimte bij de beslissing of een boete moet worden opgelegd en zo ja, tot welke hoogte.

Tot enkele jaren geleden voerde de gemeente Rotterdam bij de uitvoering van de Participatiewet een bijzonder streng sanctiebeleid. Mede als gevolg van de toeslagenaffaire is men dit beleid gaan heroverwegen en op zoek gegaan naar een wijze van uitvoering van de Participatiewet met een betere balans tussen de verschillende belangen die een rol spelen bij de vraag of een boete moet worden opgelegd in reactie op bepaald handelen of nalaten van een bijstandsgerechtigde.

De herijking van de uitvoering van de Participatiewet in Rotterdam, in het bijzonder betreffende de besluitvorming over boeteoplegging, heeft geleid tot een pilot waarin meer rekening wordt gehouden met de feiten en omstandigheden die tot de overtreding hebben geleid en met de consequenties die het voor de betrokkene heeft als hem of haar een boete wordt opgelegd.

In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren we de resultaten deze pilot, op basis van informatie die we van de gemeente Rotterdam over de pilot kregen en twee gesprekken met bij de pilot betrokken ambtenaren. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 7.2 beschrijven we het wettelijke kader en de praktijk van de boeteoplegging in Rotterdam tot aan de start van de pilot. Paragraaf 7.3 schetst het proces van beleidsverandering. In paragraaf 7.4 gaat over de opzet van de pilot. Paragraaf 7.5 beschrijft de verschillende uitkomsten van de pilot. In paragraaf 7.6 trekken we enkele conclusies.

7.2 De context van de pilot

Wettelijk kader

Wie een bijstandsuitkering ontvangt is, zo bepaalt art. 17 lid 1 Participatiewet, verplicht om 'aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling [te doen] van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand'. Het overtreden van deze zogeheten inlichtingenplicht kan verschillende consequenties hebben. Als het overtreden van de inlichtingenplicht als gevolg heeft dat het gemeentebestuur een te hoog bedrag aan uitkering heeft betaald, dan wordt dat bedrag teruggevorderd, zo blijkt uit art. 58 lid 1 Participatiewet: 'Het college van de gemeente die de bijstand heeft verleend vordert de kosten van bijstand terug voor zover de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is ontvangen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid (...).'

Daarnaast moet het gemeentebestuur in reactie op het overtreden van de inlichtingenplicht beoordelen of de overtreder een boete moet worden opgelegd.²⁹ Over de boete bepaalt art. 18a Participatiewet: 'Het college legt een bestuurlijke boete op van ten hoogste het benadelingsbedrag wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van de verplichting, bedoeld in de artikelen 17, eerste lid (...).'

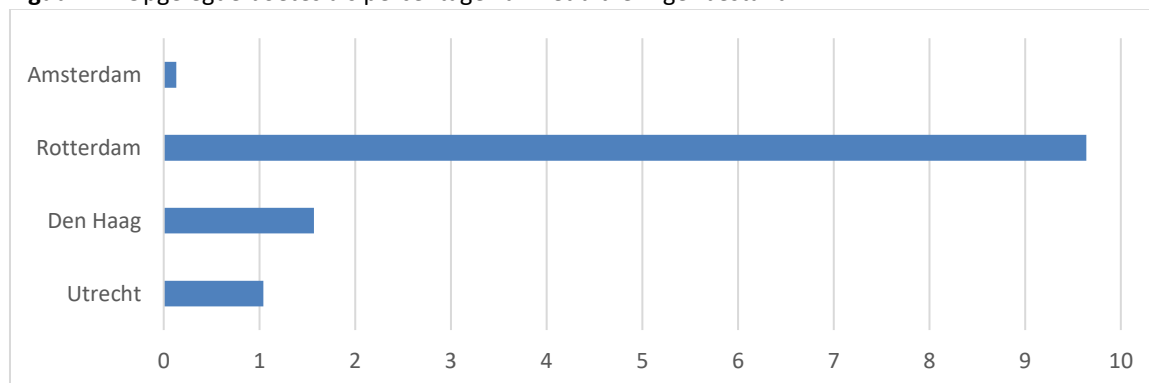
Bij de beslissing over het opleggen van een boete vanwege het overtreden van de inlichtingenplicht is niet alleen van belang wat de Participatiewet daarover bepaalt, maar ook wat daarover in de Awb is geregeld. Zo is in art. 5:46 lid 2 Awb bepaald: 'Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreiding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreiding is gepleegd.' In art. 5:46 lid 3 Awb is bepaald: 'Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.'

Uit die beide Awb-bepaling blijkt dat het gemeentebestuur bij de beslissing over het opleggen van een boete vanwege schending van de inlichtingenplicht, alleen rekening hoeft te houden met bijzondere omstandigheden, als de overtreder aannemelijk heeft gemaakt dat daar sprake van is.

Aantal opgelegde boetes

In 2019 waren er 33.636 Rotterdammers met een Participatiewet-uitkering en legde Rotterdam in het kader van de uitvoering van de Participatiewet 3.342 boetes op. Het percentage boetes ten opzichte van het uitkeringsbestand bedroeg daarmee 9,64. In figuur 7.1 is te zien dat het, in vergelijking met de drie andere grootste steden in Nederland, om een relatief hoog aantal boetes gaat.

Figuur 7.1 Opgelegde boetes als percentage van het uitkeringsbestand



In de figuur is te zien dat de gemeenten Den Haag en Utrecht elkaar weinig ontlopen in de frequentie waarmee boetes worden opgelegd. In Den Haag bedraagt het aantal boetes 1,57% van het uitkeringsbestand, in Utrecht 1,04%. Amsterdam en Rotterdam vormen uitersten. In Amsterdam wordt bijna nooit een boete opgelegd (het aantal boetes bedraagt 0,13% van het uitkeringsbestand) in Rotterdam

²⁹ In sommige gevallen kan worden volstaan met een waarschuwing. Over de waarschuwing bepaalt de Participatiewet in art. 18 lid 4 dat het college 'kan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete en volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van een verplichting als bedoeld in de artikelen 17, eerste lid, [Participatiewet] (...) in situaties die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald, tenzij het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichtingen plaatsvindt binnen een periode van twee jaar te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de belanghebbende een zodanige waarschuwing is gegeven'.

(zeer) veel vaker dan in de andere drie grote steden (het aantal boetes bedraagt 9,64% van het uitkeringsbestand).

Besluitvorming over het opleggen van boetes

Hoe ging de besluitvorming over het opleggen van een boete vanwege het schenden van de inlichtingenplicht tot aan de start van de pilot in z'n werk? Aan het begin staat per definitie een wijziging van de situatie van de uitkeringsontvanger.³⁰ Zoals we zagen moet die wijziging op grond van art. 17 lid 1 Participatiewet 'onverwijld' worden gemeld. In Rotterdam werd 'onverwijld' geoperationaliseerd als: binnen veertien dagen. Derhalve werd elke wijziging van omstandigheden die niet binnen veertien dagen werd gemeld, als schending van de inlichtingenplicht aangemerkt. Die constatering leidde vervolgens tot het opleggen van een boete. Verwijtbaarheid werd geacht besloten te liggen in het feit dat de overtreding was begaan. Betrof de op te leggen boete een bedrag van € 340 of meer, dan had de uitkeringsgerechtigde de mogelijkheid om in een boetegesprek aan te tonen dat hem of haar de overtreding niet was te verwijten.

7.3 Afstand nemen van de 'oude' procedure

Sinds het losbarsten van de Toeslagenaffaire is het bestuursrecht volop in beweging. Bestuursorganen houden de inhoud van besluiten en besluitvormingsprocedures tegen het licht. Bij de inhoud van besluiten moet het belang van de burger meer aandacht en gewicht krijgen, in procedures moet de burger met meer consideratie en coulantie worden behandeld. Kort en goed: de overheid moet de burger steeds maatwerk bieden en meer rekening houden met diens doenvermogen.

Het verbaast dan ook niet dat in Rotterdam de boetes ter uitvoering van de Participatiewet tegen het licht werden gehouden. De boeteoplegging kenmerkte zich door een sterke nadruk op het belang van een correcte naleving door uitkeringsgerechtigden van de regels van de Participatiewet. Aan de consequenties van een boete voor de leefomstandigheden van de uitkeringsgerechtigden werd in vergelijking daarmee geringe waarde toegekend. Daarnaast werd weinig rekening gehouden met doenvermogen van de uitkeringsgerechtigde, doordat bij de boeteoplegging in reactie op de schending van de inlichtingenplicht in beginsel geen rekening werd gehouden met feiten en omstandigheden die van invloed zouden kunnen zijn op het niet of te laat doorgeven van informatie die van invloed zou kunnen zijn op het recht op uitkering.

De interne analyse van boeteoplegging leidde tot de constatering dat in Rotterdam (aanzienlijk) veel vaker boetes werden opgelegd dan in Amsterdam, Den Haag en Utrecht en dat bij de vraag of een boete zou moeten worden opgelegd en zo ja, tot welk bedrag, de context waarin de overtreding van de inlichtingenplicht was begaan, zelden gewicht in de schaal legde. Die constatering leidde er toe dat een pilot werd opgezet om de besluitvorming over boetes anders vorm te geven.

7.4 De pilot

De pilot richt zich op de beoordeling van de verwijtbaarheid, nadat een schending van de inlichtingenplicht is geconstateerd. Bij de beslissing over de opzet van de pilot is van belang dat verschillende afdelingen/teams binnen de gemeente zijn betrokken bij besluitvorming over het opleggen van boetes

³⁰ Zij het dat uiteraard niet elke wijziging leidt tot een boeteonderzoek.

in het kader van de uitvoering van de Participatiewet. Het overgrote deel van de boetes is afkomstig van (i) de afdeling Beheer Inkomen en van (ii) afdelingen die zich bezighouden met bijzonder onderzoek, waaronder het Team heronderzoeken. Die beide afdelingen handelen vanuit een heel verschillend uitgangspunt.

De afdeling Beheer Inkomen is verantwoordelijk voor het doorvoeren van mutaties die zich bij bijstandsgerechtigden voordoen. Daarbij kan men stuiten op feiten en omstandigheden die kunnen wijzen op handelen of nalaten dat sanctionering vereist. De afdelingen die zich met bijzonder onderzoek bezighouden, waaronder het Team heronderzoeken, doen gericht onderzoek naar de vraag of bijstandsgerechtigden regels overtreden.

Heronderzoek is nogal eens aanleiding voor het opleggen van een boete. Cijfers uit 2019 duiden er op dat een van de teams die zich bezighouden met bijzonder onderzoek, Team heronderzoeken, 6.367 heronderzoeken afrondde. In 1.909 daarvan werd een boeteoverweging gemaakt. De meest voorkomende reden om een boete op te leggen was in 2019 het verzwijgen van 'witte' inkomsten, waaronder zowel het volledig verzwijgen van inkomsten valt als het te laat inleveren van loonstrookjes. Het betrof 51% van de opgelegde boetes.³¹

Bij de beoordeling van de vraag of de schending van de inlichtingenplicht tot een boete moet leiden en zo ja, tot welke hoogte, wordt in de pilot gebruik gemaakt van de zogeheten Waardendriehoek. Dit is een instrument, ontwikkeld door het Instituut Publieke Waarden, waarin drie waarden worden onderscheiden die een rol spelen bij besluiten waarin een bestuursorgaan de ambitie heeft om maatwerk te leveren.³² De waarden zijn Legitimiteit, Betrokkenheid en Rendement. Legitimiteit betreft de vraag of de beslissing voldoet aan de wettelijk eisen en past binnen de wettelijke grenzen. Betrokkenheid betreft de vraag hoe de betrokkenheid van degene die het besluit betreft het beste kan worden versterkt. Rendement betreft de vraag wat het besluit kost en wat het oplevert.

Uit een interview met de afdelingsmanager beheer en inkomen komt naar voren dat bij de operationalisatie van de waardendriehoek wordt gekeken of de betrokkene de voor hem geldende regels heeft overtreden (legitimiteit), of de overtreding van de regels verwijtbaar is (betrokkenheid) en wat de consequenties voor zijn leefomstandigheden van het opleggen van een boete (rendement).

Zo gezien zijn in die drie aspecten van de beoordeling van de 'boetewaardigheid' de drie elementen te herkennen die, afgaande op art. 5:46 Awb, per definitie een rol behoren te spelen bij de beoordeling van de vraag of iemand een bepaalde norm heeft overtreden en zo ja, wat daarop dat de reactie dient te zijn: is het strafbare feit gepleegd, treft de pleger een verwijt, welke sanctie is passend en geboden.

Die werkwijze wijkt echter fundamenteel af van de werkwijze die eerder standaard werd toegepast in Rotterdam. Toen werd nauwelijks moeite gedaan de omstandigheden waaronder de overtreding was begaan te achterhalen. Bij het overschrijden van de periode waarbinnen een uitkeringsgerechtigde gegevens diende te overleggen, ging een 'rood lampje branden' en werd tot actie overgegaan. Bij het constateren van de overtreding werd uitgegaan van verwijtbaarheid. Het was aan de bijstandsgerechtigde om te bewijzen (bij boetes van ten hoogste € 340 op eigen initiatief, bij boetes van hoger dan € 340 naar aanleiding van de geboden mogelijkheid een zienswijze in te dienen) om te bewijzen dat van verwijtbaarheid geen sprake was. Het doel van besluitvorming waarin de waardendriehoek wordt toegepast is het vinden van het voor de betreffende casus beste evenwicht tussen die drie waarden.

³¹ De verhouding tussen beide is onbekend.

³² Zie: <https://publiekewaarden.nl/project/waardendriehoek/>

7.5 Uitvoering van de Pilot

Beschrijving werkwijze

De besluitvorming in de pilot is erop gericht de benodigde informatie te verzamelen om voor elke beslissing over het opleggen van een boete een evenwicht te vinden tussen de waarden Legitimiteit, Betrokkenheid en Rendement. Daarnaast wordt het gesprek benut om de burger te informeren over de inlichtingenplicht en om met hem afspraken te maken over wat van hem wordt verwacht in het kader van de bijstandverlening.

Bij het boeteonderzoek is sprake van overdracht van de inlichtingenmedewerker naar de pilotmedewerker. Degene die de overtreding heeft geconstateerd is dus iemand anders dan degene die beoordeelt of een boete moet worden opgelegd.

Het verzamelen van informatie door de boetemedewerker bestaat uit drie elementen. In ieder geval vindt dossieronderzoek plaats en wordt telefonisch contact opgenomen met de betrokken bijstandsgerechtigde. Daarnaast wordt zo nodig een afspraak (bij de gemeente of digitaal) met de bijstandsgerechtigde gemaakt.

Uit het interview blijkt dat er bij de gemeente een sterke voorkeur is om de burger *on site*, en dus niet telefonisch of door middel van videobellen te spreken.

Het contact met de bijstandsgerechtigde moet niet worden gezien als een alternatief voor een zienswijze in een reguliere boeteprocedure. Een bijstandsgerechtigde krijgt de mogelijkheid een zienswijze te geven als onderzoek heeft geresulteerd in het voornemen een boete op te leggen. In zijn zienswijze kan de bijstandsgerechtigde reageren op dat voornemen. Het contact met de bijstandsgerechtigde in de nieuwe werkwijze is erop gericht de benodigde feiten te verzamelen om de weging tussen de drie elementen van de Waardendriehoek vast te stellen.

De medewerkers van de gemeente hanteren een stappenplan om vast te stellen of sprake is van een overtreding van de inlichtingenplicht en of een boete moet worden opgelegd. Over het beoordelen van de schending van de inlichtingenplicht wordt in het stappenplan het volgende vermeld:

‘Om te beoordelen of de inlichtingenplicht is geschonden (...) zullen [we] dus antwoord moeten geven op de volgende vragen:

1. Hoe hebben we de informatie ontvangen? Was de informatie al bij ons bekend? Heeft WZ [de afkorting die wordt gehanteerd ter aanduiding van de ontvanger van een bijstandsuitkering] ons hierover al eerder geïnformeerd? (...)
2. Is de informatie tijdig door WZ aan ons doorgegeven?³³ Wanneer de informatie binnen 14 dagen nadat WZ hierover zelf de beschikking heeft gekregen bij ons is ingeleverd, is deze informatie op grond van ons Rotterdamse beleid in ieder geval tijdig aan ons verstrekt. Is de informatie buiten deze termijn bij ons binnengekomen, dan zullen we te allen tijde moeten beoordelen of om wat voor reden dan ook deze termijnoverschrijding verschoonbaar is. (...)
3. In hoeverre is WZ op de hoogte of had hij dit kunnen zijn van de verplichting om deze specifieke informatie door te geven? Hoe goed is hij geïnformeerd over de op hem rustende inlichtingenverplichting?

³³ Bij ‘Voorbeelden bij de stappen en acties’ wordt vermeld: ‘Als we niet met zekerheid kunnen vaststellen dat WZ niet binnen de termijn van 14 dagen de informatie heeft verstrekt, dan kunnen we dus geen schending van de inlichtingenplicht vaststellen.’

4. In hoeverre is de informatie voor ons relevant? (...)
5. Betreft het hier informatie die door de WZ moet worden geleverd?
6. Zijn wij onze handhavingsverplichting nagekomen?’

Als de beantwoording van deze vragen tot de conclusie leidt dat sprake is van schending van de inlichtingenplicht, moet worden onderzocht of de schending verwijtbaar is. Daarover meldt het stappenplan het volgende:

‘Wat we in deze stap eigenlijk nog willen onderzoeken in aanvulling op de vorige stap, is of er mogelijk redenen zijn om aan te nemen dat er eigenlijk geen sprake is van verwijtbaar handelen van de WZ.’

Daarop volgen de volgende vragen met toelichting:

- ‘1. Hoe is inlevergedrag van WZ tot nu toe geweest?
Heeft WZ tot nu toe altijd netjes voldaan aan de inlichtingenplicht, dan is de kans groot dat WZ is vergeten zijn inlichtingen te verstrekken.
2. Begrijpt WZ wel welke informatie allemaal geleverd moet worden?
WZ levert wel het een maar niet het ander...
3. Hebben zich recent wijzigingen voorgedaan in de situatie van WZ?
Mogelijk hebben deze een rol gespeeld in het wel/niet naleven van de inlichtingenplicht.
4. Had WZ een belang bij het niet voldoen aan de inlichtingenplicht?
Als er geen belang is of misschien zelfs een tegengesteld belang, dan is het niet logisch dat WZ de inlichtingenplicht niet wilde nakomen.’

Als het onderzoek naar de verwijtbaarheid oplevert dat inderdaad sprake is van verwijtbare schending van de inlichtingenplicht, dan wordt direct een boete opgelegd (bij een lichte overtreding) of een ‘voornemen opleggen boete’ verzonden (bij een zware overtreding). In reactie op het voornemen kan de betrokken bijstandsgerechtigde een zienswijze geven, waarna wordt beslist over het opleggen van de boete. Het blijkt dat burgers met wie contact wordt opgenomen, dit zeer op prijs stellen. Ze waarderen dat ze de kans krijgen om uitleg te geven én te krijgen.

Uitkomsten van de pilot

Wat is het resultaat van de pilot? Een vergelijking tussen de in 2019 en in 2021 opgelegde boetes maakt dat duidelijk. We geven een aantal kerncijfers.

- In 2019 werden 3.237 boetes opgelegd, in 2021 was dat aantal teruggelopen tot 1.266.
- In 2019 bedroeg de gemiddelde hoogte van de opgelegde boete € 671, in 2021 was dat teruggelopen tot het € 550.
- In 2019 werd tegen 16% van de boetebesluiten bezwaar gemaakt, in 2021 tegen 15% van de boetebesluiten.
- In 2019 leidde 49% van de bezwaren tot een herziening van het boetebesluit, in 2021 betrof het 39% van de bezwaren.

Analyse van de uitkomsten

De cijfers laten in de eerste plaats een aanzienlijke daling zien van het aantal opgelegde boete tussen 2019 en 2021: dat neemt met 61% af.

Daarnaast blijkt uit de cijfers dat de gemiddelde hoogte van de opgelegde boetes tussen 2019 en 2021 met 18% is gedaald. Dat is opmerkelijk, omdat, gezien de insteek van de pilot, eerder een stijging dan een daling van de gemiddelde hoogte van de boete zou zijn te verwachten. Waarom een stijging? De

reden is dat verondersteld zou kunnen worden dat als toepassing van de waardendriehoek ertoe leidt dat overtredingen die in het verleden leidden tot het opleggen van een relatief lage boete, niet meer worden beboet en overtredingen die leidden tot een relatief hoge boete nog wel, het gevolg daarvan is dat het gemiddelde bedrag van de boete stijgt. Dat dat niet het geval is, kan er op duiden dat de boetes die voor relatief zware overtredingen worden opgelegd, omlaag gaan. Dat wijst op een tweeledig effect van de pilot. In de eerste plaats worden er fors minder boetes opgelegd. In de tweede plaats worden er voor vergelijkbare overtredingen lagere boetes opgelegd dan in het verleden.

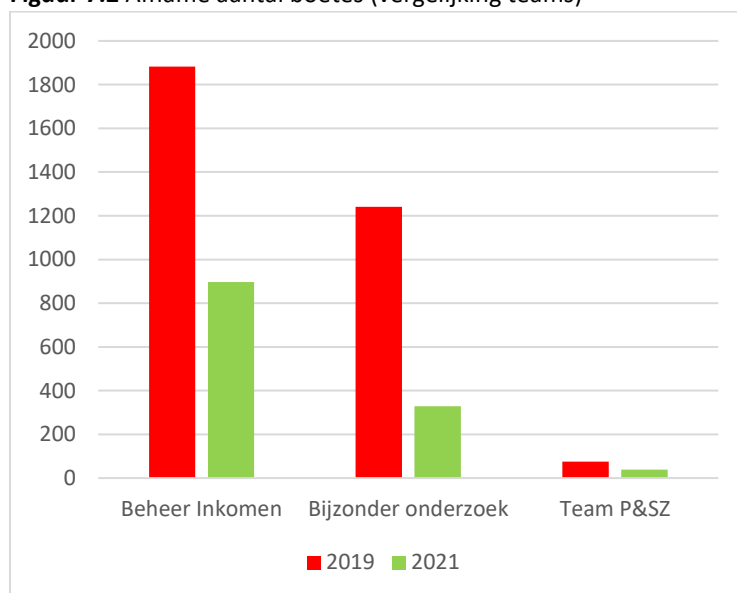
Het aantal bezwaren neemt percentueel niet af (16% versus 15%), de kans dat een bezwaar succes heeft wel (die daalt van 49% naar 39%).

Al met al kan worden geconcludeerd dat de werkwijze in de pilot weliswaar leidt tot een hogere ‘besluitvormingslast’ (het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de beslissing over het opleggen van een boete is arbeidsintensiever), maar daar staat tegenover dat er in absolute zin minder bezwaren hoeven te worden behandeld dan voor de pilot. Het is overigens mogelijk dat de daling in het aantal opgelegde boetes mede komt door de coronapandemie, waardoor de werkwijze aangepast moest worden (zoals: niet of minder huisbezoeken afleggen).

Verschillen tussen teams

Tussen de verschillende teams zijn verschillen te zien in de mate waarin het aantal opgelegde boetes afneemt. Bij het team Beheer Inkomen nam het aantal boetes af van 1.883 tot 897. Bij de teams die zich met bijzonder onderzoek bezighouden,³⁴ nam het aantal boetes af van 1.241 tot 328. Bij het team ‘P&SZ Inkomen’ nam het aantal opgelegde boetes af van 76 naar 38. De afname is in onderstaande figuur in beeld gebracht.

Figuur 7.2 Afname aantal boetes (vergelijking teams)

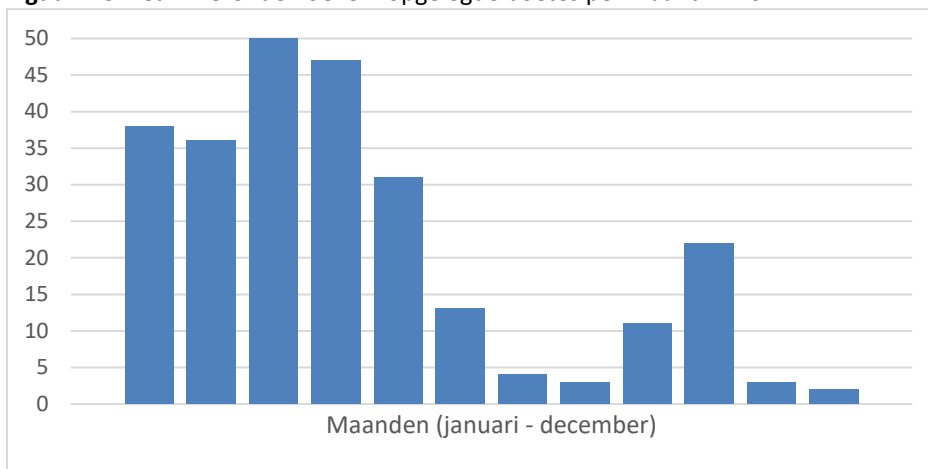


Uit de figuur blijkt een opmerkelijk verschil tussen de afdeling Beheer Inkomen en de afdelingen die zich met bijzonder onderzoek bezighouden (waaronder het Team heronderzoek). Bij die laatste categorie is de afname in het aantal opgelegde boetes veel groter dan bij de eerste categorie.

³⁴ In 2019 betreft het de categorie Bijzonder onderzoek, in 2021 betreft het de categorieën Toezicht en Heronderzoeken

Wordt de blik gericht op het Team heronderzoeken (een van de teams bijzondere onderzoeken), dan is de invloed van de pilot duidelijk zichtbaar.

Figuur 7.3 Team heronderzoeken: opgelegde boetes per maand in 2021



Uit figuur 7.3 blijkt dat vanaf de invoering van de pilot in april 2021 het aantal boetes scherp daalt. In de tweede helft van 2021 legt het Team Heronderzoeken ruim vijf keer zo weinig boetes op als in de eerste helft van 2021.

Opvallend is daarnaast het verschil in afname van het aantal boetes tussen de teams bijzondere onderzoeken (daar bedraagt de afname 74%) het team Beheer Inkomen (daar bedraagt de afname 52%), te zien in figuur 7.2. Het verschil is te verklaren uit een variatie in werkwijze. Bij de teams bijzondere onderzoeken is het uitgangspunt van de pilot dat een noodzakelijke voorwaarde voor het opleggen van een boete is dat uit het onderzoek blijkt dat de overtreding verwijtbaar is. Bij het team Beheer Inkomen is het uitgangspunt dat bij overtreding een boete wordt opgelegd, tenzij uit het onderzoek blijkt dat de overtreding niet verwijtbaar is. Het verschil in wat in het onderzoek moet worden aangetoond (dat wel of juist niet sprake is van verwijtbaarheid), is van aanzienlijke invloed op het aantal opgelegde boetes.

Uitbreiding van de pilot, wijziging van de werkwijze

In de eerste fase van de pilot waren alleen het teams Beheer Inkomen en de teams die zich met bijzonder onderzoek bezighouden daarbij betrokken. Bij de uitbreiding, vanaf 1 juli 2021, doen ook de wat kleinere teams van de gemeente aan de pilot mee.

De uitbreiding van de pilot bracht ook een verandering van werkwijze mee. Het dossier werd niet langer overgedragen van de inlichtingenmedewerker aan de pilotmedewerker. De inlichtingenmedewerker zelf doet het onderzoek naar de vraag of de overtreding aanleiding moet zijn voor het opleggen van een boete. Voordeel daarvan is dat de medewerker die al kennis heeft van het 'dossier' de beoordeling van de verwijtbaarheid doet, in plaats van dat hij het dossier moet overdragen aan een collega die zich dat dossier nog eigen moet maken.

Ervaringen van medewerkers

Dat de gewijzigde werkwijze tot een afname van het opleggen van boetes leidt, wil niet zeggen dat de nieuwe wijze van beoordeling voor alle medewerkers even probleemloos verloopt. Zeven van de acht medewerkers zijn na 2015 in dienst gekomen en hebben alleen ervaring met de uitvoering van een streng boetebeleid. Zij zijn niet anders gewend dan het strikt volgen van strikte werkinstructies bij

besluitvorming over boetes. Ze hebben nauwelijks ervaring in contact met burgers en zoeken houvast in het criterium dat als een ontvanger van een bijstandsuitkering meer dan 14 dagen te laat is met het verschaffen van informatie, een boete wordt opgelegd.

Om de pilot goed te kunnen uitvoeren, zijn competenties nodig waar niet alle medewerkers over beschikken, zoals communicatieve vaardigheden (ten behoeve van het contact met de burger) en conceptueel vermogen en inlevingsvermogen (zodat op basis van verschillende feiten en omstandigheden die in een casus spelen en met gebruikmaking van de waardendriehoek kan worden beoordeeld of al dan niet een boete moet worden opgelegd).

De nieuwe werkwijze heeft ook gezorgd voor een verschuiving van personeel. Bij het Team heronderzoeken is sinds de start van de pilot sprake van nieuwe medewerkers, het betreft zo'n 60-65% van de bezetting. Een aantal oudgedienden opteert voor een andere functie binnen (de dienst Werk en Inkommen van) de gemeente, omdat men merkt niet over de vereiste capaciteiten voor de nieuwe werkwijze te beschikken en/of omdat het niet eens is met de achterliggende filosofie.

7.6 Conclusies

In trefwoorden:

- De besluitvorming over boeteoplegging bij de uitvoering van de Participatiewet op basis van de 'waardendriehoek' kan worden gezien als de concretisering van de in de Awb neergelegde criteria ter zake van beslissingen over (de hoogte van) boeteoplegging.
- Wijzigingen in het werkproces leiden zichtbaar tot een substantiële wijziging van de toepassing van de Participatiewet.
- Het effect van de wijziging van de werkwijze wordt mede bepaald door de capaciteiten van de medewerkers om gewijzigde werkinstructies toe te passen.
- Het effect van de gewijzigde werkwijze op betrokkenheid van professionele rechtshulpverleners is onduidelijk; aangenomen kan worden dat het effect vooral indirect is. Afname van het aantal boetebesluiten leidt tot minder bezwaarprocedures en daarmee bestaat ook minder frequent de noodzaak van inschakeling van professionele rechtshulpverlening.

8. Conclusies

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste conclusies uit de zes pilots op een rijtje. We beginnen met een korte samenvatting van de ‘opbrengst’ van de pilots in paragraaf 8.2. Daarna maken we een aantal gevolgtrekkingen uit de pilots die van belang zijn voor het bredere veld van laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing. We gaan in paragraaf 8.3 met name in op de randvoorwaarden die nodig zijn voor het verbreden van de opbrengsten uit de pilots.

8.2 Drie typen pilots en hun lessen

De zes pilots zijn onder te verdelen in drie typen. Het betreft pilots over (1) het voeren van een algemeen gesprek tussen rechtshulpverleners en gemeenten (Groningen en Utrecht), over (2) een specifieke inrichting van de bezwaarprocedure (Peel en Maas, Tilburg kwaliteitscirkel bezwaar en Tilburg oplossingsgerichte bezwaarbehandeling) en over (3) een andere inrichting van het primair proces (Rotterdam).

Wat in de pilots over het algemene gesprek tussen rechtshulpverleners en gemeenten opvalt is dat de rechtshulpverleners en de gemeenten elkaar weliswaar kennen, maar niet gewend zijn om in een open en ongestructureerde context met elkaar van gedachten te wisselen. Het voeren van dat gesprek gaat de rechtshulpverleners nog het gemakkelijkst af: zij zien een kans om hun vragen en problemen aan de orde te stellen en het kost hun geen moeite om met agendapunten voor dat overleg te komen. De vertegenwoordigers van de gemeentelijke overheden lijken wat meer moeite te hebben met dat gesprek. Mogelijk omdat zij van nature in de verhouding met professionele rechtshulpverleners in een meer defensieve en reactieve rol zitten, lijken ze het lastig te vinden met initiatieven te komen en onderwerpen te agenderen voor een onbevangen gesprek. Zij zien de rechtshulpverleners vooral als procespartij, in plaats van samenwerkingspartner. Dat neemt niet weg dat de gesprekken open en in een goede sfeer verliepen. Maar wil zo’n gesprek echt goed van de grond komen, dan is meer nodig.

Het voorgaande wil niet zeggen dat de gesprekken geen toegevoegde waarde hadden. Juist een open ontmoeting zonder dat sprake is van een duidelijk gestructureerde agenda biedt de kans elkaar te leren kennen en zonder vooraf ingenomen stellingen van gedachten te wisselen over de onderlinge verhoudingen en de wijze waarop van elkaar geleerd kan worden. Wat opvalt is dat die leereffecten in de gesprekken zeker optreden. Het kan gaan om hele praktische en relatief kleine punten, zoals het formuleren van het besluit waarin een primair besluit wordt gewijzigd zodat de advocaat die daarbij betrokken is een toevoeging kan krijgen, ook al was er geen formele hoorzitting in de bezwaarfase. Het kan ook grotere punten betreffen, zoals de toegankelijkheid van het primaire besluitvormingsproces voor rechtshulpverleners en de vindbaarheid van medewerkers waarmee een gesprek kan worden gevoerd voordat een zaak mogelijk escaleert in bezwaar. In de meest algemene zin kan gezegd worden dat deze gesprekken ertoe leiden dat men elkaar leert kennen en begrip voor elkaar krijgt, waardoor ook de toegankelijkheid en transparantie toenemen. Dat is allemaal van belang voor de doelstelling waarmee de pilots van start gingen: vroegtijdige en laagdrempelige geschiloplossing. Het overleg tussen gemeenten en rechtshulpverleners zou zich nog wel verder moeten ontwikkelen, naar een (minder vrijblijvend) gesprek over een passende en rechtvaardige geschilbeslechting en hoe die te bereiken.

De drie pilots over de inrichting van de bezwaarprocedure laten zien dat er verschillende mogelijkheden zijn om de inrichting van de behandeling van bezwaren te verbeteren. Dat begint met de hele eenvoudige constatering dat de veronderstelling niet klopt dat rechtshulpverleners geen prijs stellen op een informeel (telefoon)gesprek over een bezwaarzaak, maar het liefst zo snel mogelijk in een formele hoorzitting terecht zouden willen komen. De rechtshulpverleners die in het kader van de pilot in Peel en Maas zijn gebeld wilden juist wel in gesprek en die telefoontjes leverden ook intrekkingen op in bezwaarzaken die zonder deze tussenstap zouden hebben geleid tot een formele hoorzitting en een besluit op bezwaar: veel inspanningen en verschillende weken (of maanden) later. Met andere woorden: deze pilot laat zien dat hier laaghangend fruit hangt dat snel geplukt kan worden.

Maar de bezwaarpilots laten ook zien dat binnen de meer formele bezwaarprocedure nog op allerlei plaatsen winst kan worden behaald. Binnen de Tilburgse oplossingsgerichte bezwaarbehandeling wordt nog steeds een op de vier zaken die wel in een 'formele' procedure terecht komen, ingetrokken. In totaal monden twee op de drie bezwaarschriften uit in een intrekking en volgt dus slechts bij een op de drie zaken een formeel besluit op bezwaar. Geconcludeerd kan daarmee worden dat die andere op informele afdoening gerichte praktijk leidt tot een snellere en eenvoudigere afdoening van bezwaren.

De Tilburgse pilot rond de 'kwaliteitscirkel bezwaar' laat zien dat van bezwaren kan worden geleerd, maar dan is het wel nodig dat er een op 'leren' gericht insteek wordt gekozen. De inrichting van kwaliteitscirkels is een vorm van juridische kwaliteitszorg waarin de organisatie ervoor zorgt dat lessen niet blijven 'hangen' binnen een onderdeel van de organisatie, maar verder worden gebracht, in dit geval van bezwaar naar het primaire proces. Dat vraagt om overleg en interactie. Het domweg terugsturen van een advies van de externe commissie leidt meestal niet tot verbetering. Een expliciet gesprek in de vorm van een 'kwaliteitscirkel' heeft daarom toegevoegde waarde. Het kan begrip kweken en draagvlak creëren voor een beleidswijziging die zonder dat nog langere tijd op zich zou laten wachten.

De Rotterdamse pilot is in dit geheel van bijzondere aard. Die gaat immers niet over bezwaar of over de relatie tussen rechtshulpverleners en overheidsbesluitvorming. Maar toch is die juist in deze context van groot belang. Het gaat in de pilot immers om een categorie besluiten die bijzonder conflict-opwekkend is. Boetebesluiten lokken procedures van rechtsbescherming als het ware uit. Omdat er een groot (financieel) belang op het spel staat, omdat in de gevallen die het betreft vrijwel steeds rechtshulp en een toevoeging mogelijk is en omdat dit soort besluiten in Rotterdam ook erg veel wordt genomen. Vergeleken met andere grote steden is het aantal boetebesluiten in Rotterdam opvallend. Een andere werkwijze die tot minder boete-opleggingen leidt, voorkomt daarmee veel juridische procedures. De pilot laat zien dat de andere werkwijze en het daarbij hanteren van de 'Waardendriehoek' (het afwegen van legitimiteit, betrokkenheid en rendement) leidt tot een substantieel lager aantal boetes. Daarmee is vrijwel zeker een groot aantal rechtsbeschermingsprocedures voorkomen.

De samenvattende tabel 8.1 geeft de insteek van de verschillende pilots en de belangrijkste bevindingen weer.

Tabel 8.1 Samenvatting van de pilots

	<i>Groningen</i>	<i>Utrecht</i>	<i>Tilburg (kwaliteitscirkel)</i>
<i>Voor welk probleem zou de pilot een oplossing moeten bieden?</i>	Het gebrek aan contact tussen rechtshulpverleners en de gemeente.	De lokale toegang tot het recht (bij wie kan je terecht voor welke zaak?) en de kwaliteit van de lokale rechtspleging (nodeloos juridiseren).	Het leren van bezwaarschriften en voorkomen van onnodige bezwaarschriften (verbeteren juridische kwaliteitszorg).
<i>Wat hield de pilot in?</i>	Een gesprek tijdens een aantal bijeenkomsten met een open agenda over actuele kwesties.	Regelmatig overleg tussen rechtshulpverleners en de gemeente (W&I) over samenwerking en doorverwijzing en over ontwikkelingen en knelpunten in de uitvoeringspraktijk (bijv. besluiten die onbedoeld hardvochtig uitpakken).	Regelmatig overleg tussen bezwaarbehandelaars en uitvoerende medewerkers (1 ^e en 2 ^e lijn), aan de hand van signalen van de adviescommissie bezwaarschriften.
<i>Wat bleken condities voor het welslagen?</i>	Investeringen van beide kanten in agendaontwikkeling, luisteren en zoeken naar structurele oplossingen.	Een breed gedeelde doelstelling en gevoel voor urgentie. Een welwillende en constructieve opstelling van de deelnemers, die ook beschikten over de nodige tijd en mandaat. Vaste voorzitter en secretaris.	Een constructieve en op leren gerichte opstelling van de deelnemers. Voldoende tijd en ruimte om te leren, steun van leidinggevendenden. De deelnemers beschikken over gezag binnen de organisatie.
<i>Wat leverde de pilot op?</i>	Meer begrip voor elkaars positie en aandacht voor concrete wensen en mogelijke verbeteringen.	Meer inzicht in en beter begrip voor elkaars taak en rol. Een groeiend onderling vertrouwen. Betere samenwerking.	Beter begrip voor elkaars taak en rol. Betere besluiten in eerste en tweede aanleg.
<i>Wat zijn verbeterpunten?</i>	Onder meer: inclusie van medewerkers primair proces; frequentie van de bijeenkomsten; gezamenlijke verantwoordelijkheid voor agendering van onderwerpen.	Meer aandacht voor casuïstiek die symbool staat voor onwenselijke patronen en werkwijzen (dejuridisering, oplossingsgerichtheid). Een actievere opstelling van de gemeente.	Verslaglegging ter bevordering van het leereffect.
	<i>Tilburg (bezwaar informeel)</i>	<i>Peel en Maas</i>	<i>Rotterdam</i>
<i>Voor welk probleem zou de pilot een oplossing moeten bieden?</i>	Dat de bezwaarprocedure onvoldoende bijdraagt aan het oplossen van het probleem dat aanleiding was voor het maken van bezwaar.	De vraag of informeel contact met rechtshulpverleners na ontvangst bezwaar toegevoegde waarde heeft.	In het boeteproces lag de nadruk sterk op het belang van correcte naleving en was weinig oog voor het financiële belang en het doenvermogen van de uitkeringsgerechtigden.
<i>Wat hield de pilot in?</i>	Zo snel mogelijk na indiening van het bezwaar contact opnemen met de bezwaarmaker (of diens gemachtigde) om te bespreken wat de reden van het bezwaar is en hoe dit het beste kan worden behandeld.	Bellen met rechtshulpverleners na ontvangst bezwaar.	Bij de beoordeling van de vraag of de schending van de inlichtingenplicht tot een boete moet leiden en zo ja, tot welke hoogte, wordt gebruik gemaakt van de zogeheten Waardendriehoek.
<i>Wat bleken condities voor het welslagen?</i>	De werkwijze bij (zo goed als) alle bezwaren toepassen; goede communicatieve vaardigheden bij de bezwaarbehandelaars van JZ; goede werkrelatie tussen JZ en de primaire afdelingen.	Snel leggen van contact; vaardige medewerkers.	Het effect van de wijziging van de werkwijze wordt mede bepaald door de capaciteiten van de medewerkers om gewijzigde werkinstructies toe te passen.
<i>Wat leverde de pilot op?</i>	Een zeer substantieel aantal bezwaren dat uitmondt in overeenstemming met de gemeente en intrekking van het bezwaar.	Ook informeel overleg met rechtshulpverleners heeft zin	Wijziging van wekproces leidt zichtbaar tot substantiële wijziging in de toepassing van de participatiewet
<i>Wat zijn verbeterpunten?</i>	Een groter bereik van de werkwijze.	Bellen bij elk bezwaar gebeld, ook als dat afkomstig is van een rechtshulpverlener.	Uitbreiding van de pilot naar andere teams en wijziging van de werkwijze.

8.3 Randvoorwaarden: hoe verbeteringen duurzaam te realiseren?

De pilots hebben een aantal conclusies gemeenschappelijk. Zo blijkt uit alle pilots dat met het verbeteren van communicatie (met aanvragers, bezwaarmakers, advocaten en collega's) een wereld te winnen valt. Dat is het geval in de primaire fase, het speelt een rol in de eerste informele fase van de bezwaarbehandeling, en ook in de meer formele onderdelen van de procedure, maar zelfs los van besluitvorming en primaire fase en in bezwaar heeft communicatie toegevoegde waarde.

Eigenlijk laten de pilots zien dat er in alle fasen van het contact tussen rechtshulpverleners en medewerkers van gemeenten en tussen medewerkers van gemeenten onderling mogelijkheden zijn om die communicatie te verbeteren. Het kan gaan om telefoongesprekken, intervisie, groeps gesprekken of leercirkels – voor elke organisatie is wel een vorm te verzinnen die past en die van toegevoegde waarde kan zijn. De inspanningen zijn overzichtelijk en vergen geen bijzondere kunstgrepen.

Wel is het een uitdaging om de meerwaarde die de pilots hebben laten zien structureel te borgen. Van pilot naar structurele inbedding in de organisatie is een behoorlijke stap. Gemeenten moeten het belang ervan inzien en ervoor zorgen dat initiatieven geen stille dood sterven als medewerkers bij een andere afdeling of organisatie gaan werken.

De meeste winst kan worden behaald in de primaire fase van de besluitvorming. Trefwoorden zijn daar informalisering, transparantie en het creëren van lerend vermogen. Wanneer organisaties laten zien dat ze benaderbaar zijn, worden ze ook beter gevonden.³⁵ Wanneer inwoners en hun rechtshulpverleners de medewerkers in het primaire proces weten te vinden, kan dat escalatie van problemen en complexe rechtsbeschermingsprocedures voorkomen.

De pilots laten interessante verbetermogelijkheden zien. Het verbeteren van communicatie is daarbij een rode draad. Daarvoor is de inzet van mensen nodig. Communicatie in de pilots had niet de vorm van een digitaal platform of een 24/7 bereikbare digitale hulpdienst. Het ging steeds om echte mensen aan een tafel of aan de telefoon (of eventueel via een onlineverbinding). Communicatie is pas effectief als de inzet van die personen aan een belangrijke randvoorwaarde voldoet: de personen waar het om gaat moeten de vaardigheid bezitten een basale mensgerichte communicatie te voeren. Met andere woorden: de winst die de pilots laten zien, vraagt om nieuwe en andere vaardigheden en competenties. Het vraagt om een meer responsieve opstelling.³⁶ Dat is direct de achilleshiel van de na te streven verbeteringen. In de pilots werd dat soms ook duidelijk, want niet iedereen in de organisaties is geschikt om telefoongesprekken te voeren, niet iedereen is in staat een informeel overleg te voeren en afstand te nemen van vertrouwde juridische posities. Soms werden bepaalde medewerkers voor deze taak geselecteerd, soms werd een specifiek organisatieonderdeel ingezet. Maar wil een andere manier van werken echt succes hebben, dan moet het een beweging zijn waarin iedereen meegaat. Dan vraagt van bestuur en management om bewustwording van de daarvoor noodzakelijke omslag.³⁷ Het bete-

³⁵ De voorgestelde wijziging van de Awb (bijv. de artikelen 2:4a, 3:45a, 3:45b en 7:1b) kunnen als katalysator werken. Zie: Bert Marseille, Kars de Graaf, Rianne Herregodts, Gerhard Hoogers, Hati van Kleef-Ruigrok, Julia Laninga, Albertjan Tollenaar, Hanna Tolsma, Marc Wever & Heinrich Winter, 'Kleine Gids voor het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb', *NJB* 2023/819.

³⁶ Arnt Mein, 'Meer halen uit oplossingsgericht werken bij bezwaar', in: Arnt Mein & Sanne Marx (red.), *Handboek oplossingsgericht werken bij bezwaar*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 23-45.

³⁷ Liesbeth Hulst, Bert Marseille & Nick Steenhagen, 'Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen?', *NJB* 2022/2791.

kent investeren in trainingen en opleiding, het inzetten op andere plaatsen in de organisatie van medewerkers die de vereiste vaardigheden niet kunnen verwerven en het aannemen van nieuwe medewerkers.

Daarvoor is bestuurlijk en politiek draagvlak nodig. En het vereist voortdurende aandacht en investeringen, niet alleen bij gemeenten, maar ook bij de (universitaire) juridische opleidingen, waar de nadruk nog sterk ligt op de formeel-juridische kant van het behandelen van bezwaarschriften. Uiteindelijk moeten ook die opleidingen een been bijtrekken en meer accent leggen op het trainen van vaardigheden. Het aloude adagium 'vaardigheden leer je maar in de praktijk' gaat hier niet langer op.

Het is bij dit alles ook van belang te onderkennen dat het gesprek breed moet worden gevoerd. Voor het realiseren van een laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing helpt het als zo veel mogelijk partijen zich daarbij betrokken voelen. Niet alleen de advocatuur, maar ook het Juridisch Loket, de Sociaal Raadslieden in de wijk en de sociaal werkers in de wijkteams. En het gesprek moet niet alleen gaan over casuïstiek, maar ook over procedures, toegankelijkheid en bejegening. Investeren in verbeterde geschiloplossing vraagt immers ook om investeren in vertrouwen. Hoe meer vertrouwen een inwoner in de gemeente heeft, hoe groter de kans dat die bereid is met de gemeente om tafel te gaan om in een gesprek tot een oplossing te komen.

Het is opvallend dat enkele van de pilots in feite laten zien dat veronderstellingen over de wijze waarop inwoners en rechtshulpverleners opereren niet blijken te kloppen. Zo werkt informeel overleg ook wanneer een professioneel gemachtigde in een zaak betrokken is. En wanneer in het primaire proces andere vaardigheden worden betrokken blijkt dat andere besluiten uit de bus rollen: de aanname dat op basis van vaststaande feiten wordt besloten blijkt daarmee te simpel te zijn geweest. Dat zegt veel over de effecten die een aanpassing van de cultuur van de overheid teweeg kan brengen.

De pilots laten zien dat sprake is van een groot verbeterpotentieel, maar ook dat een aanpassing van de cultuur van de overheid nodig is om dat te benutten. Cultuur is weliswaar weerbarstig en niet altijd even gemakkelijk te doorbreken, maar als de veranderbereidheid van medewerkers wordt aangesproken, sprake is van vasthoudendheid bij het management en van draagvlak bij politiek en bestuur, dan moet het kunnen lukken.

Bijlagen

Bijlagen bij hoofdstuk 3

Bijlage 1: Gesprekspuntenlijst

1. Introductie onderzoek, verwerking gegevens
2. Impressie samenwerking eerste- en tweedelijnsrechtshulp en samenwerking rechtshulp – gemeente
3. Aanleiding, doelstelling en reikwijdte signaleringsoverleg
4. Reden deelname aan overleg, wensen en verwachtingen
5. Afspraken over samenwerking
6. Beeld van verloop overleg: wat gaat goed, wat kan beter en wat is daarvoor nodig
7. Beeld van opbrengst overleg: wat gaat goed, wat kan beter en wat is daarvoor nodig
8. Afsluiting

Bijlage 2: Overzicht vraaggesprekken

Nulmeting:

- medewerker stadsteam informatie en advies, U Centraal
- projectleider fysieke dienstverlening stelselherziening rechtsbijstand, Het Juridisch Loket
- senior juridisch medewerker, Het Juridisch Loket
- advocaat
- advocaat
- teamleider bezwaar en beroep

Eindmeting:

- medewerker stadsteam informatie en advies, U Centraal
- senior juridisch medewerker, Het Juridisch Loket
- advocaat
- advocaat
- senior kwaliteitsanalist Werk en Inkomen
- teamleider bezwaar en beroep
- senior juridisch controller/adviseur

Bijlage 3: Overzicht agenda's signaleringsoverleg (p.m.)

Bijlagen bij hoofdstuk 4

Bijlage 1: Gesprekspuntenlijst

1. Introductie onderzoek, verwerking gegevens
2. Aanleiding, doelstelling en reikwijdte overleg kwaliteitscirkel
3. Reden deelname aan overleg, wensen en verwachtingen
4. Afspraken over samenwerking

5. Beeld van verloop overleg: wat gaat goed, wat kan beter en wat is daarvoor nodig
6. Beeld van opbrengst overleg: wat gaat goed, wat kan beter en wat is daarvoor nodig
7. Afsluiting

Bijlage 2: Overzicht respondenten

- afdeling Werk en Inkomen (kwaliteitsmedewerker)
- afdeling Werk en Inkomen (beleidsmedewerker)
- afdeling Veiligheid en Wijken, team toezicht
- afdeling Veiligheid en Wijken, team toezicht
- afdeling Juridische Zaken (secretaris adviescommissie)