



Aan: De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum: 8 januari 2025
Portefeuille(s): Algemene Zaken
Portefeuillehouder(s): Femke Halsema
Behandeld door: Directie Juridische Zaken

Onderwerp: Voortzetting programma Juridische Vernieuwing naar programma Rechtvaardig Amsterdam in relatie tot het rapport Gebroken belofte van de rechtsstaat.

Geachte leden van de Gemeenteraad,

Het is onze plicht om een betrouwbare en rechtvaardige gemeente te zijn voor alle Amsterdammers. Juist in tijden van toenemende politieke polarisatie en maatschappelijke verharding moeten Amsterdammers zich beschermd weten en erop kunnen vertrouwen dat de gemeente de democratische rechtsstaat hoog houdt. Dit is fundamenteel voor een open, vrije en rechtvaardige samenleving. Het College is in 2023 gestart met het doorvoeren van concrete verbeteringen voor een rechtvaardige en betrouwbare gemeente¹. Het programma *Juridische vernieuwing* was hier een belangrijk onderdeel van. In deze brief neem ik u mee in wat er de afgelopen twee jaar binnen dit programma is gerealiseerd. Ook deel ik graag de ambities van het College voor het vervolgprogramma *Rechtvaardig Amsterdam*. Het rapport *Gebroken belofte van de rechtsstaat*² en het onderzoek *Ondervertegenwoordigd Amsterdam*³ onderstrepen het belang van een voortzetting van dit programma, maar tonen tegelijkertijd dat het zijn van een betrouwbare en rechtvaardige gemeente meer vraagt dan enkel juridische vernieuwingen. Deze brief sluit daarom af met een breder voorstel om dit te bereiken.

De gebroken belofte van de rechtsstaat

“De belofte van de rechtsstaat wordt voor een aanzienlijke groep burgers niet ingelost.” Dat is de openingzin van het adviesrapport *De gebroken belofte van de rechtsstaat* van de Staatscommissie Rechtsstaat. Dat raakt ook mensen in onze stad. Het rapport is kritisch over de conditie van de rechtsstaat. In het bijzonder laat de rechtsstaat het afweten voor mensen in een kwetsbare positie. Deze burgers krijgen niet de rechtsbescherming die ze nodig hebben en worden in de wirwar van ondoorgroondelijke regelingen en bureaucratische procedures van het kastje naar de muur gestuurd. Voor hen is de overheid onvoorspelbaar en ingewikkeld met als gevolg dat zij vaak geen beroep durven te doen op inkomensregelingen en onnodig onder het bestaansminimum leven. Daarmee wordt hen het recht ontnomen om volwaardig mee te doen aan de samenleving – een belangrijke belofte van de rechtsstaat. Met een tiental verbetervoorstellen roept de Staatscommissie op de rechtsstaat weer leidend te maken in het handelen van politici, bestuurders en medewerkers van de overheid, zodat burgers minder vaak extra inspanningen hoeven te leveren om de hulp te krijgen die zij nodig hebben.

¹ [Raadsinformatiebrief 'Werken aan meer vertrouwen tussen Amsterdammers en de gemeente', oktober 2022](#)

² [De gebroken belofte van de rechtsstaat - tien verbetervoorstellen met oog voor de burger | Rapport | Staatscommissie rechtsstaat](#)

³ Zie bijgaande raadsinformatiebrief 'Onderzoek Ondervertegenwoordigd Amsterdam'

Als Amsterdam willen wij een voortrekkersrol hebben. De Ombudsman voor de Amsterdam Metropool heeft in zijn jaarverslag over 2023 onder andere gepleit voor invoering van een bureaucratisch 'noodnummer', betere vindbaarheid van klachtenprocedures en een 'Dag van de Ambtseed', met aandacht voor gerechtigheid voor alle Amsterdammers. De Ombudsman roept ambtenaren op om uit te gaan van vertrouwen.

Ook uit het onderzoek *Ondervertegenwoordigd Amsterdam* blijkt dat de representatieve democratie niet voor alle Amsterdammers even goed werkt. Dit tast de democratie aan. In een representatieve democratie beslist weliswaar de meerderheid, maar nooit zonder de rechten en behoeften van minderheden te beschermen en representeren. Dit lukt ons minder goed wanneer we een groep Amsterdammers structureel minder goed horen en zien. *Ondervertegenwoordigd Amsterdam* onderstreept dat er een belangrijke opgave ligt voor de gemeente om de verbinding met ondervertegenwoordigde groepen en gebieden in de stad te verbeteren en responsiever te zijn voor hun zorgen en behoeften. Het is de collectieve verantwoordelijkheid van het College, de gemeenteraad en alle ambtenaren om de belofte van onze democratische rechtstaat in te lossen: een rechtstaat waarin elke burger zich gehoord, gezien en beschermd weet. Dat Amsterdammers zich erkend voelen in de manier waarop bestuurlijke besluiten tot stand komen. En dat beleid, regelingen en bureaucratische procedures goed aansluiten bij de geleefde realiteit van Amsterdammers.

Wat hebben we gedaan: terugblik programma Juridische vernieuwing

Sinds de notitie 'Vertrouwen begint bij de overheid'⁴ (januari 2022) is het tweejarige programma *Juridische vernieuwing* van start gegaan. Het doel daarvan was om het vertrouwen van de Amsterdammer in de gemeente te versterken door de eigen regelgeving, de procedures en de organisatiecultuur in al zijn aspecten te herijken. Daarmee liep Amsterdam voor op het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat. Binnen het programma Juridische vernieuwing golden de uitgangspunten dat elke Amsterdammer eerlijk, gelijkwaardig en onbevooroordeeld wordt behandeld. Dat openheid en dienstbaarheid voorop staan en dat de gemeente pas als al het andere heeft gefaald weloverwogen en, nog steeds in samenspraak, tot toepassing van rechtsmiddelen overgaat. De gemeente moet rechtvaardig optreden. Om daaraan voortvarend invulling te kunnen geven zijn diverse projecten gestart waarover ik u heb geïnformeerd met drie voortgangsbrieven: op 25 oktober 2022, op 14 maart 2023 en op 27 februari 2024.

Met het oog op een betere dienstverlening naar de burger zijn verschillende verbeteringen doorgevoerd binnen de juridische functie van de gemeente. Zo zijn er twee instrumenten ontwikkeld om systematischer te kunnen werken aan rechtvaardigheid in beleid: de Checkvragen ontwikkeling van beleid en regelgeving Amsterdam (CobrA) en het intern Afwegingskader Hoger Beroep. Er heeft tevens een proef van een jaar met een externe bezwaarschiffencommissie plaatsgevonden. Onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen (RuG) en Vrije Universiteit (VU) hebben tijdens de pilot onderzoek gedaan en hebben 21 november 2024 een rapport opgeleverd onder de titel: 'Horen en adviseren in Amsterdamse bezwaarprocedures, intern of extern?' (bijlage). Uit het onderzoek blijkt dat de kwaliteit tussen ambtelijk horen en horen door een externe commissie niet veel van elkaar verschilt. In het bijzonder op het punt van ervaren processuele rechtvaardigheid liggen de resultaten dichtbij elkaar. Daarnaast volgt uit het onderzoek dat de onafhankelijkheid van de personen die horen van onderschikt is belang bij de waardering van de hoorzitting door bezwaarmakers. De onderzoekers concluderen tot slot, kortgezegd, dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat het inschakelen van een externe commissie bij de afhandeling van bezwaarschriften meerwaarde heeft in het licht van het gewenste herstel van vertrouwen tussen overheid en burger. Het rapport bevat enkele aanbevelingen die ik graag zou willen uitwerken. Ik zal hier later in deze brief verder op in gaan.

⁴ [Notitie 'Vertrouwen begint bij de overheid', januari 2022](#)

Daarnaast wordt bij verschillende juridische directies al volop ingezet op een meer burgergerichte manier van werken in bezwaarprocedures. Soms passende aanpak geheten, soms informele aanpak, maar altijd met het doel om in een zo vroeg mogelijk stadium zo dienstbaar mogelijk te zijn aan de burger en samen met de burger tot een oplossing van het geschil te komen. De werkwijze zal verder geïntensiveerd worden, met als doel om deze benadering geleidelijk als standaard werkwijze voor de behandeling van bezwaren te integreren. Deze burgergerichte manier van werken is ook buiten de afhandeling van bezwaren actief gestimuleerd. We zetten bijvoorbeeld ook in op de afdoening van geschillen via mediation door de gemeentelijke mediationpool. De gemeentelijke mediationpool kan ingezet worden bij conflicten tussen de gemeente Amsterdam en een Amsterdammer of Amsterdamse ondernemer of bij conflicten tussen Amsterdammers onderling waarbij de gemeente ook een belang heeft dat er samen naar een oplossing wordt gezocht. De afgelopen jaren is er meer ruchtbaarheid aan dit instrument gegeven in de organisatie wat heeft geleid tot een toename van het aantal aanmeldingen om het instrument mediation (vaak met succes) in te zetten.

In 2024 zijn we begonnen met het betrekken van de Amsterdammer bij het opsporen en tegengaan van overbodige of tegenstrijdige regelgeving, procedures en systeemfouten. Daarnaast wordt gevolg gegeven aan de motie van het raadslid Hofland om het recht op herstel van een fout in te voeren. Dit zullen wij doen door op korte termijn een proef te starten met als doel - vooruitlopend op landelijke wetgeving - het recht op herstel van een fout te realiseren. Tot slot is de eerste Staat van de juridische functie over 2023 uitgebracht. De Staat van de juridische functie dient als een gezamenlijk instrument van de juridische afdelingen voor betere verantwoording, evaluatie en sturing op de ingezette juridische vernieuwing. Deze eerste staat biedt een globaal cijfermatig beeld van de juridische functie. In 2024 zal er wederom een Staat worden opgeleverd.

Wat gaan we nog doen: start programma Rechtvaardig Amsterdam

Uit het programma *Juridische vernieuwing* zijn drie belangrijke lessen geleerd: 1) Amsterdammers moeten door de gemeente meer gezien en gehoord worden, 2) er moet in besluitvorming meer ruimte zijn voor maatwerk en het recht op herstel van een fout en 3) om te kunnen slagen dient de hele organisatie deze beweging te maken. De instrumenten die voortkomen uit het programma *Juridische vernieuwing* geven een aanzet tot een andere, meer burgergerichte, manier van werken voor alle ambtenaren. Dit vraagt om een verdere verspreiding en verankering van dit gedachtegoed om daarmee tot een organisatiebrede cultuurverandering te komen. Deze beweging zal niet alleen naar binnen gericht zijn, maar ook gericht zijn op samenwerking met diverse stedelijke partners en andere organisaties. Het zijn van een betrouwbare en rechtvaardige gemeente raakt namelijk aan de besluitvormings-, beleids- en uitvoeringsprocessen op tal van onderwerpen. Een vervolprogramma – *Rechtvaardig Amsterdam* – zal daarom breder ingezet worden en in ieder geval vorm krijgen langs de volgende lijnen:

1) *Verbeteren van besluitvormingsprocessen en het invoeren van het recht op herstel van een fout:*

Van beleid tot uitvoering nemen we het burgerperspectief mee; Amsterdammers worden actief betrokken. Hierbij wordt er rekening mee gehouden dat burgers fouten mogen maken en ook recht hebben op het herstellen van een fout. In de verdere ontwikkeling en implementatie van CobrA wordt onderzocht hoe knelpunten in de praktijk met betrekking tot onze regelgeving kunnen worden weggenomen. Daarnaast verkent het college welke aanvullende maatregelen en instrumenten hierbij dienstbaar en ondersteunend kunnen zijn. Ook wil ik onderzoeken hoe we als gemeente in onze dienstverlening kunnen zorgen dat het maken van de hier bedoelde foutjes zoveel mogelijk kan worden voorkomen, bijvoorbeeld door nog betere communicatie, (digitale) begeleiding en voorlichting in de verschillende stadia van specifieke processen. Ook leertafels, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van (informele) netwerken uit de wijken, kunnen een instrument zijn om in te zetten om fouten in het besluitvormingsproces op te sporen.

- 2) *Versterken van het rechtsstatelijk kompas en het vergroten van vakmanschap:*

Binnen de gemeente Amsterdam is het de ambitie om een bestuurscultuur met rechtsstatelijkheid te realiseren. Ambtenaren worden in staat gesteld om in een veilige omgeving knelpunten in beleid en regelgeving aan te kaarten en dit onder de aandacht te brengen van hun leidinggevenden en het bestuur. Dit vraagt een adequate uitrusting op alle niveaus van de organisatie. Zowel bij de uitvoering van het werk als bij de selectie van nieuwe medewerkers zal worden ingezet op het besef van hun functioneren in de rechtsstaat. Er wordt ruimte geboden voor in- en tegenspraak binnen de organisatie en er wordt in het verlengde van de motie Khan⁵ gekeken naar het invoeren van de mogelijkheid om een rode kaart te trekken. Hierbij zal niet gewacht worden op de komst van de Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht om op een meer op de burgergerichte wijze bezwaarschiften af te handelen, onder andere door het toepassen van het dienstbaarheidsbeginsel ('het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op').
- 3) *Begrijpelijke communicatie richting Amsterdammers:*

Met de betrokken diensten worden de huidige programma's tegen het licht gehouden en waar nodig bijgesteld. Op communicatie wordt al veel gedaan, waaronder het begrijpelijk maken van besluiten en brieven.
- 4) *Innovaties, legal tech en data gedreven werken:*

Voor een toegankelijke (juridische) dienstverlening moeten de innovaties zoals AI, legal tech en data-gedreven werken een integraal onderdeel zijn van het programma Rechtvaardig Amsterdam. Door meer gebruik te maken van technologie kan de gemeente haar kwaliteit van de dienstverlening verbeteren, zowel voor de interne organisatie als voor de Amsterdammers.
- 5) *Het besluit- en bezwaarproces zo inrichten dat de Amsterdammer gezien en gehoord wordt, met ruimte om maatwerk toe te passen en de-escalatie en dejuridisering zoveel mogelijk worden bevorderd:*

De eerder vermelde onderzoekers van de RuG en VU doen in het rapport ondermeer de aanbeveling om aan de hand van zaakspecifieke kenmerken te besluiten of een bezwaarschrift voor ambtelijk horen of voor horen door een externe commissie geschikt is. De zogenoemde 'passende aanpak' maakt zo een aantal varianten van horen mogelijk, zoals enkelvoudig en meervoudig ambtelijk horen en enkelvoudig extern horen of horen door een externe commissie. Hierbij kan ook met de voorkeur van bezwaarmaker rekening kunnen worden gehouden.

Deze manier van werken maakt mogelijk dat een externe commissie of externe voorzitter wordt ingezet in die dossiers waar dit een meerwaarde heeft voor de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger. Zaken waarbij geen hoorzitting plaatsvindt of waarbij extern horen geen toevoeging biedt kunnen ambtelijk behandeld blijven worden. Om dit goed te kunnen doen, zullen criteria geformuleerd worden aan de hand waarvan kan worden bepaald of een bezwaarschrift geschikt is om door een externe commissie of externe voorzitter te worden behandeld. Hierbij valt te denken aan situaties waarin het vertrouwensbeginsel een rol speelt, kwesties waarover onrust bestaat in een buurt of zaken waarbij integriteitskwesties spelen.
- 6) *Monitoring in de vorm van een jaarlijkse staat van de juridische functie:*

De staat van de juridische functie over het jaar 2023 is uitgebracht. Op deze basis gaat verder gewerkt worden aan een instrument dat het functioneren van de juridische functie binnen de gemeente inzichtelijk maakt. Dit zal gebeuren langs de lijn van sturen en verantwoorden, vergelijken en leren (kunnen we trends en ontwikkelingen identificeren die helpen bij verbeteringen of het opsporen van systeemfouten).

⁵ Motie 253 Khan e.a. om een Amsterdamse rode kaart in te voeren

Tot slot: intensivering van inzet op het zijn van een betrouwbare en rechtvaardige gemeente

Zowel de uitkomsten van het onderzoek *Ondervertegenwoordigd Amsterdam*, het rapport van de Staatscommissie Rechtstaat als de recente ontwikkelingen in de stad onderstrepen de urgentie om een betrouwbare en rechtvaardige gemeente te zijn. Deze brede ambitie raakt aan de kern van ons functioneren als gemeente. Het College wil de inzet op die ambitie dan ook intensiveren om sneller resultaten te kunnen boeken voor onze stad. Dit gaan we doen door een bestuursopdracht op te stellen. Dit is passend gezien de reikwijdte van de ambitie, die breed draagvlak en portefeuille overstijgende sturing vereist. Het is van belang dat dit een realistische en zorgvuldig uitgewerkte opdracht is: politiek vertrouwen brokkelt immers af wanneer beloften niet worden waargemaakt. Ook willen we rechtdoen aan en leren van de verschillende succesvolle initiatieven die al binnen de gemeente zijn opgestart om aan deze ambitie invulling te geven. Het programma Rechtvaardig Amsterdam en de uitkomsten van het onderzoek *Ondervertegenwoordigd Amsterdam* worden meegenomen bij het opstellen van de bestuursopdracht. Wij zullen daarom in Q2 bij u terugkomen met een plan waarin deze bestuursopdracht helder beschreven en afgekaderd wordt.

Hoogachtend,

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,



Femke Halsema
Burgemeester

Bijlage

1. Rapport 'Horen en adviseren in Amsterdamse bezwaarprocedures'