



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum

Cahier 2023-8

# Bestuursorganen in hoger beroep

*Ervaringen vanuit vijf bestuursorganen  
en zes appelcolleges*

Cahier 2023-8

# Bestuursorganen in hoger beroep

*Ervaringen vanuit vijf bestuursorganen  
en zes appelcolleges*

T. Geurts  
R. R. den Bak  
M. P. C. Scheepmaker

**Cahier**

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1	Onderzoeksvragen	15
1.2	Methode	16
1.3	Beschrijving instanties	18
1.4	Kanttelingen	22
1.5	Leeswijzer	23
<b>2</b>	<b>Achtergronden bij het onderzoek</b>	<b>24</b>
2.1	Inleiding	24
2.2	Besluitvorming bestuursorganen	24
2.3	Een ongelijk speelveld	27
2.4	Aanvaarding van de beslissing	29
2.5	Informele aanpak in de bezwaarfase	31
2.6	Digitalisering	32
2.7	Samenvatting	33
<b>3</b>	<b>Instellen van hoger beroep</b>	<b>34</b>
3.1	Inleiding	34
3.2	Afdelingen en overlegstructuur	34
3.3	Fasen van besluitvorming	38
3.4	Beweegredenen	38
3.5	Opvattingen burger-overheid relatie	43
3.6	Samenvatting	47
<b>4</b>	<b>Bejegening tijdens hoger beroep</b>	<b>49</b>
4.1	Inleiding	49
4.2	Bejegening door appelcolleges	49
4.3	Bejegening door bestuursorganen	54
4.4	Samenvatting	54
<b>5</b>	<b>Geschiltraject voorafgaand aan hoger beroep</b>	<b>56</b>
5.1	Inleiding	56
5.2	Verloop van de Awb-bezwaarschriftprocedure	56
5.3	Bezwaarbehandeling in de praktijk	58
5.4	Knelpunten en verbetermogelijkheden	66
5.5	Samenvatting	67
<b>6</b>	<b>Conclusie</b>	<b>69</b>
6.1	Instellen van hoger beroep	69
6.2	Bejegening tijdens hoger beroep	72
6.3	Geschiltraject voorafgaand aan hoger beroep	73
6.4	Reflectie op de bevindingen	75
	<b>Summary</b>	<b>79</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>85</b>

<b>Bijlage 1</b>	<b>Samenstelling begeleidingscommissie</b>	<b>89</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Itemlijsten interviews</b>	<b>90</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Awb-bezwaarprocedure op hoofdlijnen</b>	<b>103</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>De hoger beroepsprocedure</b>	<b>109</b>

## Samenvatting

Jaarlijks nemen bestuursorganen een grote hoeveelheid beslissingen op verschillende maatschappelijke gebieden die van invloed zijn op de levenskwaliteit van burgers en de welvaart van de samenleving als geheel. Sommige beslissingen kunnen ongunstig uitpakken voor individuele burgers. Zo'n beslissing kan dan worden aangevochten, meestal in drie achtereenvolgens te doorlopen stappen: de bezwaarprocedure, de beroepsprocedure, en de appelprocedure (hoger beroep). De bezwaarprocedure en de beroepsprocedure in deze geschillen worden altijd gestart door de burger. De appelprocedure kan daarentegen ook zijn ingesteld door het bestuursorgaan.

Het deelprogramma burgergerichte overheid wil bestuursorganen stimuleren en ondersteunen om het aantal door het bestuursorgaan ingestelde hoger beroepsprocedures terug te dringen en zo burgervriendelijk mogelijk te procederen. Het deelprogramma wil hiermee het vertrouwen tussen burger en overheid vergroten. Hiervoor is meer inzicht nodig in de beweegredenen achter het instellen van hoger beroep en de bejegening door rechtscolleges en bestuursorganen in de fase van hoger beroep. In deze rapportage doen we verslag van een kwalitatief onderzoek waarin dit is onderzocht. Bovendien zijn de stappen in kaart gebracht die door het bestuursorgaan worden gezet om een besluit in de bezwaarfase geaccepteerd te krijgen of om overeenstemming te bereiken.

Het voorliggende onderzoek is aan de Tweede Kamer toegezegd en is op verzoek van de Directie Rechtsbestel van het ministerie van Justitie en Veiligheid uitgevoerd. We hebben in het onderzoek vijf bestuursorganen en zes appelcolleges betrokken. Omdat we niet de indruk willen wekken dat we een representatief beeld geven over de in het onderzoek betrokken bestuursorganen, noemen we de bestuursorganen in deze samenvatting niet bij naam. Het gaat ons om het overkoepelende en zo gevarieerd mogelijke beeld dat we aan de hand van een desk study en enkele interviews hebben kunnen genereren.

## Vraagstelling

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Waarom gaan de bestuursorganen in hoger beroep, en hoe ziet het besluitvormingsproces om hoger beroep in te stellen eruit?
2. Hoe worden burgers door de appelcolleges en de bestuursorganen geïnformeerd en begeleid in de fase van hoger beroep? En hoe zit dit bij een pro forma hoger beroep? Welke (interne) regels zijn daarbij van toepassing?
3. Verschilt de informatie en begeleiding bij appelcolleges in zaken waarbij een bestuursorgaan appelleert van zaken waarin de burger hoger beroep heeft ingesteld? Is dit verschil geformaliseerd? Wijkt de uitvoeringspraktijk af van het formeel gevoerde beleid, en zo ja, in hoeverre?
4. Worden er stappen gezet door het betreffende bestuursorgaan in de bezwaarprocedure om een besluit geaccepteerd te krijgen en/of overeenstemming te bereiken en zo ja welke?

## Methode van onderzoek

De gegevens voor dit onderzoek zijn verzameld aan de hand van een desk study en interviews met in totaal twintig deskundigen, waarvan tien werkzaam bij een bestuursorgaan (de Belastingdienst/Particulieren, het UWV, het CIZ, de gemeente Rotterdam, de gemeente Enschede), acht bij een rechtscollège (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Centrale Raad van Beroep, en de belastingkamers van de vier gerechtshoven) en twee bij een cliëntenraad (van het UWV). De informatie uit de gesprekken geeft een beeld van bepaalde werkwijzen, ervaringen of visies vanuit de praktijk.

## Bevindingen

### *Instellen van hoger beroep*

De besluitvorming omtrent het instellen van hoger beroep door bestuursorganen geschiedt in twee fasen. De eerste fase begint met het krijgen van de uitspraak van de rechter. Informatie over de primaire beslissing en bezwaarzaak wordt dan verzameld, en indien nodig wordt de uitspraak doorgegeven aan de primaire afdeling van het bestuursorgaan waar het originele besluit is genomen. Op basis van de uitspraak zal worden nagegaan of het instellen van hoger beroep moet worden overwogen. Dan volgt de tweede fase. Dit is de fase van intern beraad. Verschillende afdelingen en ambtenaren dragen middels overleg bij aan het besluit om in hoger beroep te gaan. Globaal zijn er drie lagen van betrokkenheid in het nemen van het besluit te onderscheiden: ambtenaren/bestuur met formele beslisbevoegdheid; ambtenaren met invloed op de besluitvorming, wier input leidend kan zijn; en ambtenaren die kunnen adviseren, maar wier input ook terzijde gelegd kan worden. In sommige gevallen kan de politieke en/of bestuurlijke context van doorslaggevende betekenis zijn in het nemen van een besluit.

Vervolgens wordt de keuze gemaakt voor het wel of niet instellen van hoger beroep. De voornaamste beweegredenen zijn: het krijgen van meer juridische zekerheid, het afwenden van de negatieve gevolgen van de uitspraak, en de opvattingen over het gebruik van dit rechtsmiddel. Wat betreft juridische zekerheid kan worden gedacht aan de ervaren noodzaak om nieuwe jurisprudentie te ontwikkelen of een gezaghebbende uitleg van wet- en regelgeving te krijgen. Als een uitspraak voldoende juridische zekerheid biedt zal het bestuursorgaan meestal niet in hoger beroep gaan. In voorkomende gevallen zal toch geprocedeerd worden, bijvoorbeeld als dit politiek gewenst is of om tijd te winnen in de zaak om nieuwe ontwikkelingen een kans te geven.

Wat betreft de gevolgen van de uitspraak maken we onderscheid naar de gevolgen voor het bestuursorgaan, de zaak zelf en de individuele burger. De gevolgen voor het bestuursorgaan zullen vaak een reden zijn om in hoger beroep te gaan. Bij een van de bestuursorganen vormen de implicaties van een uitspraak voor de uitvoering zelfs vrijwel altijd de reden voor het instellen van het hoger beroep. Wat betreft de implicaties kan worden gedacht aan systemen die mogelijk anders ingericht moeten worden, meer mensen die een uitkering moeten krijgen, of er per persoon hogere kosten gemaakt moeten worden. Het financiële belang in de zaak zelf kan ook een overweging zijn. Hoe groter dit is, hoe waarschijnlijker dat hoger beroep wordt ingesteld.

De meeste geïnterviewde deskundigen geven tot slot aan dat de gevolgen voor de burger ook een rol kunnen spelen. Vaak wordt de afweging gemaakt of het bestuursorgaan de gewenste juridische zekerheid wel zou willen halen ten koste van de burger. Bij één bestuursorgaan is het zelfs het uitgangspunt om zo weinig mogelijk in hoger beroep te gaan, vanwege de lange doorlooptijd bij de hogere rechter en de hiermee samenhangende belasting voor de burger. Bij een ander bestuursorgaan wordt echter minder nadrukkelijk gekeken naar de belasting voor de burger en bij weer een ander bestuursorgaan speelt dit alleen in uitzonderlijke gevallen een rol in de afweging om wel of geen hoger beroep in te stellen.

Verder komt uit de interviews naar voren dat opvattingen over het instellen van hoger beroep van invloed kunnen zijn op de waarschijnlijkheid van het instellen ervan. Zowel bestuursorganen als individuele professionals verschillen hierin. Zo kunnen ze verschillend aankijken tegen het wel of niet principieel in een zaak gaan staan. Soms is dit een keuze vanuit de cultuur binnen een bestuursorgaan, en soms ook vanuit de persoonlijke overtuigingen van een individuele professional. Soms is er overigens weinig te kiezen voor de zaakbehandelaar. Dit is bijvoorbeeld het geval als er van hogerop, bijvoorbeeld vanuit het bestuur, een besluit is genomen waar men niet van af wil wijken; ook als duidelijk is dat de uitspraak van de rechter in eerste aanleg bevestigd zal worden in hoger beroep en het bestuursorgaan opnieuw de zaak zal verliezen. Dit kan het gevolg zijn van (lokale) politiek of een vasthoudendheid door sterke betrokkenheid bij het dossier die zich vertaalt in een onverzoenlijke proceshouding.

### Bejegening tijdens hoger beroep

De informatievoorziening door rechtscolleges vindt plaats op standaard contactmomenten. Deze momenten vloeien rechtstreeks voort uit wettelijke bepalingen en procesreglementen. Bij al deze contactmomenten geldt het uitgangspunt dat informatie die wordt gedeeld met de ene partij, ook wordt verstrekt aan de andere partij. Telkens als een procespartij een stap zet in de procedure, zal het rechtscollege dat bevestigen en de tegenpartij op de hoogte brengen.

In een doorsneezaak is er ongeveer vijf keer schriftelijk contact met een burger. Denk hierbij aan de ontvangstbevestiging van het hogerberoepschrift, het verweerschrift van de tegenpartij, de uitnodiging voor de zitting en de uitspraak. In niet-doorsneezaken kan het aantal contactmomenten gemakkelijk oplopen tot tien à vijftien keer. Hieronder vallen telefoontjes naar de griffie en maatwerkbrieven bij afwijkende omstandigheden. Hierbij kan worden gedacht aan zaken waarin een termijn verlengd moet worden door het rechtscollege, aan dreigende termijnoverschrijding wat betreft de betaling van het griffierecht en het indienen van een verweerschrift, en het vinden van een geschikte zittingsdatum.

Bij een pro forma hoger beroep<sup>1</sup> door het bestuursorgaan krijgt de belanghebbende pas op een later moment het hogerberoepschrift toegezonden en de uitnodiging om een verweerschrift in te dienen. Dit omdat het opstellen van een verweerschrift niet goed mogelijk is als het hogerberoepschrift nog niet compleet is.

---

<sup>1</sup> Met een pro forma hoger beroep laat een partij aan het rechtscollege weten in hoger beroep te willen gaan, maar wel meer tijd nodig te hebben dan de reguliere termijn voor het indienen van een volledig hogerberoepschrift.



De rechtscolleges maken in de informatievoorziening geen onderscheid naar de partij die hoger beroep instelt. Volgens één deskundige is er bij zijn rechtscollege ook wat betreft de inhoud van de brieven geen verschil. Het enige verschil voor alle rechtscolleges is de communicatie omtrent het griffierecht, omdat dit bij burgers aan de poort wordt geheven, terwijl dit bij bestuursorganen pas na een verloren zaak aan de orde is.

Het voor het klantcontact verantwoordelijke personeel van de rechtscolleges biedt geen begeleiding aan de burger. Ze vatten de term 'begeleiding' vooral op als het bieden van hulp op de inhoud van de procedure. Ze helpen de burger met vragen die gaan over de procedure zelf. Bijvoorbeeld vragen over welke stappen moeten worden gezet, welke partij aan de beurt is, of uitstel mogelijk is, en hoe lang het nog duurt voordat de zaak op zitting komt. Sommige medewerkers zijn bovendien alert op belers die dreigen vast te lopen, bijvoorbeeld als het gaat om het betalen van griffierechten. Ook wordt er wel eens doorverwezen naar rechtshulpinstanties zoals het Juridisch Loket. Tijdens het administratieve voortraject is er bij de rechtscolleges geen vaste contactpersoon.

Tussen burger en bestuursorgaan is er in de fase van hoger beroep nagenoeg geen rechtstreeks contact. Het rechtscollege verzorgt alle voor de zaak relevante correspondentie. Bij één bestuursorgaan wordt de burger toch ook door het bestuursorgaan op de hoogte gesteld van het hoger beroep (ook pro forma). Bij alle andere bestuursorganen worden belanghebbenden niet op de hoogte gesteld van het instellen van hoger beroep door het bestuursorgaan. Enkel in uitzonderingsgevallen neemt het bestuursorgaan contact op met de burger in deze fase.

### **Geschiltraject voorafgaand aan hoger beroep**

Het bestuursorgaan heeft in een eerdere fase meestal al stappen gezet om het primaire besluit geaccepteerd te krijgen en/of overeenstemming te bereiken. Wat betreft de informele aanpak komt naar voren dat alle bestuursorganen wel handelingen verrichten die passen bij een informele aanpak, maar slechts drie bestuursorganen (h)erkennen dit ook als zodanig. Alle bestuursorganen zien echter de voordelen van de informele handelingen voor de acceptatie van een besluit. Het moment waarop de informele aanpak wordt ingezet verschilt. Het ene bestuursorgaan belt bijvoorbeeld snel na binnenkomst van het bezwaar, terwijl het andere bestuursorgaan eerst het hele proces doorloopt en pas belt op het moment dat er een voornemen is om negatief te beslissen op het bezwaar. Bij een bestuursorgaan hangt dit moment af van het oordeel van de bezwaarbehandelaar. Geen van de deskundigen geeft aan gebruik te maken van mediation(vaardigheden) in de bezwaarbehandeling.

Wat betreft het horen is vooral gekeken naar het verschil tussen fysiek en telefonisch horen voor de acceptatie van de beslissing op bezwaar. Voor de aanvaarding zou het volgens sommige deskundigen van belang kunnen zijn dat belanghebbenden zelf kunnen kiezen of er fysiek of telefonisch wordt gehoord. Anderen geven aan dat vooral een fysieke zitting een voordeel heeft voor het bereiken van een compromis, omdat de professional zelf de zaak beter kan beoordelen bijvoorbeeld als bepaalde stukken ontbreken. Fysiek horen kan dus zowel voor de acceptatie van een negatieve beslissing op bezwaar van belang zijn als voor het vinden van een oplossing door het bestuursorgaan. Fysiek horen is echter bij sommige bestuursorganen praktisch gezien erg lastig, omdat er een landelijke behandeling is van zaken en de burger dus extra moeite moet

doen om ofwel naar de locatie af te reizen, ofwel een afspraak ergens te regelen in de regio als dat mogelijk is.

Vier bestuursorganen hebben ervaring opgedaan met mediation, maar slechts twee maken er nog gebruik van. De twee bestuursorganen die er geen gebruik meer van maken konden te weinig geschikte zaken vinden. Het derde bestuursorgaan heeft momenteel vaste mediators in dienst die vooral worden ingezet als de zaak gebaat is bij een traject waarbij er minder binding is met wet- en regelgeving. Het vierde bestuursorgaan maakt alleen gebruik van mediation op verzoek van de burger en meestal in de context van klachtenafhandeling of als een vervelende situatie is ontstaan tussen een ambtenaar en een burger.

### Oplossingsgerichtheid

Binnen de bestuursorganen wordt er verschillend gedacht over wat er binnen de kaders van wet- en regelgeving mogelijk is voor het vinden van een oplossing. Grotendeels komt dit voort uit de mate waarin het bestuursorgaan gebonden is aan wet- en regelgeving. Soms bestaat het beeld dat er op basis van beleidsregels en wetgeving gewoonweg niets te doen aan een negatief besluit, zelfs in schrijnende gevallen. Bestuursorganen gaan hier verschillend mee om. Bij het ene bestuursorgaan wordt bijvoorbeeld gehoopt dat de belanghebbende in beroep gaat om een signaal naar boven (de wetgeving) te sturen. De bezwaarmaker kan hierbij worden gewezen op de mogelijkheid van beroep. Bij een ander bestuursorgaan wordt de zaak dan doorverwezen naar een speciaal team, waarin het zoeken naar een oplossing wel centraal staat, ook al is het primaire besluit juridisch gezien correct.

De opvattingen over de mogelijkheden van het zoeken naar een oplossing kunnen over de tijd heen flink verschuiven. Bij een van de bestuursorganen gold een aantal jaar geleden nog het uitgangspunt dat de primaire afdeling een correct besluit heeft genomen. Hier kon alleen van worden afgeweken als het duidelijk tegen de wet in ging. De bedoeling was om het besluit in de bezwaarfase overeind te houden. Momenteel is er echter veel meer ruimte om samen met de belanghebbende tot een oplossing te komen en niet enkel te kijken naar wet- en regelgeving. Het primaire besluit wordt op basis van alle relevante informatie volledig in heroverweging genomen en de primaire afdeling hoeft niet meer strikt te worden gevolgd.

Wat betreft het herstellen van fouten in het primaire besluit zijn ook verschillende opvattingen binnen en tussen bestuursorganen als de indientermijn is overschreden. De ene professional is hier strikt in en zal het bezwaar niet-ontvankelijk verklaren. De zaak is daarmee dan afgedaan. Andere professionals zien hierin wel aanleiding om het besluit bij de primaire afdeling aan te kaarten en zullen kijken of het besluit nog kan worden aangepast.

De meeste geïnterviewden lieten weten dat de houding om een oplossing te vinden verandert als het geschil van de bezwaarfase naar de beroepsfase gaat. Meestal is er in de beroepsfase weinig ruimte meer voor informele handelingen en staat het bestuursorgaan er wat formeler in. Bij één bestuursorgaan wordt echter weinig verschil gezien in de houding om een oplossing te vinden. Dit bestuursorgaan kent sowieso weinig informele handelingen, vanuit de overtuiging dat je mensen moet geven waar ze recht op hebben. Het zoeken naar een oplossing in een informeel traject wringt dan met de opvatting dat mensen hun recht moeten kunnen halen.

## Slotbeschouwing

De in dit onderzoek betrokken bestuursorganen zijn herhaaldelijk betrokken bij juridische procedures, terwijl de burgers in deze zaken vaak eenmalig deelnemen aan deze procedures. Uit de literatuur is bekend dat dit een machtsongelijkheid tot gevolg heeft. Deze machtsongelijkheid kent zijn oorsprong in verschillen tussen de procespartijen (*repeat player* versus *one-shotter*) en is daarmee ook geen nieuw fenomeen. Wel is er de afgelopen jaren veel aandacht gekomen voor de kwetsbare positie waarin burgers terecht kunnen komen. De bevindingen van het onderzoek bieden meer zicht op de vlakken waar de machtsongelijkheid tot uiting komt: creatie van jurisprudentie en precedentes, zonder procesvertegenwoordiging procederende burgers, en het heffen aan de poort van het griffierecht voor burgers, maar niet voor bestuursorganen. Om vast te stellen of deze machtsverschillen ook daadwerkelijk als zodanig worden ervaren door burgers, is onderzoek nodig waarbij burgers zelf worden bevroegd. Het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Belastingdienst en het UWV blijken de grootste *repeat players* te zijn.

In de fase van beroep en hoger beroep verandert het karakter van het contact tussen het bestuursorgaan substantieel ten opzichte van de bezwaarfase. Voordien was er (bij de voorbereiding van het primaire besluit) vaak sprake van direct contact, zowel formeel als vaak ook informeel, tussen het bestuursorgaan en de burger. Na de bezwaarfase verloopt de communicatie over de procedure vrijwel uitsluitend via het rechtscollege. Er is niet echt een (formeel-juridische) aanleiding meer voor het bestuursorgaan om een rechtstreeks contact te onderhouden. Toekomstig onderzoek zou kunnen nagaan in hoeverre partijen zich comfortabel voelen bij het communiceren via de formele kanalen in deze fase van het geschil, en of er ook een behoefte bestaat aan een meer directe en eventueel informele vorm van contact tussen burger en bestuursorgaan in de fase van hoger beroep.

Systeemdenken – het strikte naleven van wet- en regelgeving – zorgt voor consistentie, voorspelbaarheid en transparantie van de acties van het bestuursorgaan. Het verzekert burgers dat de overheid zich houdt aan haar eigen regels en voorschriften, waardoor het vertrouwen in de integriteit en eerlijkheid van het bestuursorgaan wellicht wordt vergroot. Tegelijkertijd kan een te rigide naleving van regels en voorschriften de effectiviteit van het bestuursorgaan beperken, vooral wanneer deze regels niet zijn afgestemd op de complexe en veranderende realiteit van de zich aandienende casusposities. Het bieden van maatwerk stelt het bestuursorgaan in staat om te reageren op specifieke, unieke of veranderende omstandigheden, waardoor bestuursorganen wellicht effectiever kunnen zijn in het bereiken van hun doelstellingen. Het verzekert burgers dat er oog is voor de omstandigheden van het specifieke geval. Echter, zonder passende kaders, kan excessief maatwerk in het behandelen van een bezwaar leiden tot inconsistenties in de toepassing van wetten en regels. Vergelijkbare gevallen worden dan op verschillende manieren behandeld zonder een duidelijke, objectieve rechtvaardiging. Deze inconsistenties kunnen percepties van willekeur en onrechtvaardigheid versterken. Een teveel aan maatwerk gaat samen met een verhoogd risico dat het principe van gelijke behandeling, een kernwaarde van de rechtsstaat, wordt ondermijnd.

Voor bestuursorganen is het vaak een delicate en voortdurende uitdaging om de afweging te maken tussen de behoefte aan flexibiliteit om effectief te reageren op unieke en veranderende situaties, en de noodzaak om consistente en voorspelbare transparantie te waarborgen. Beide benaderingen lijken het beste te werken als zij met elkaar

in balans zijn. Veel van de bestuursorganen in het dit onderzoek lijken te willen reageren op actuele maatschappelijke veranderingen. In zaken waarin men voorheen zonder meer hoger beroep in had gesteld, geven verschillende deskundigen aan dat zij nu eerst nagaan of het gewenste effect op een andere manier kan worden bereikt, zodat niet een individuele burger door een rechtszaak heen moet omdat het bestuursorgaan een groter punt uitgezocht wil hebben. Er wordt misschien gezocht naar een andere manier om een signaal af te geven, of er wordt met de burger vooraf een bepaalde afspraak gemaakt over de uitkomst. Ook in de bezwaarfase hebben we verschuivingen gezien in het spanningsveld tussen systeemdenken en maatwerk.

Het vinden van een nieuwe balans vereist een verandering in opvattingen, en evaluatie en aanpassing van regels en voorschriften. Volgens sommige deskundigen is een mogelijke extra impuls dat rechtscolleges in de afgelopen jaren procespartijen vaker 'de gang op sturen' tijdens de zitting in beroep en hoger beroep om te proberen er samen uit te komen. Mogelijk heeft dit er bij sommige bestuursorganen ertoe geleid dat ze in toenemende mate anticiperen op deze houding van rechtscolleges en meer inzetten op het vinden van een oplossing in de bezwaarfase. In hoeverre in de alledaagse bezwaarbehandeling werkelijk veranderingen teweeg zijn gebracht konden we in dit onderzoek echter niet achterhalen. Hiervoor is nieuw empirisch onderzoek nodig waaruit meer algemeen geldende conclusies kunnen worden getrokken.

# 1 Inleiding

Bestuursorganen spelen een belangrijke rol in het welzijn van burgers in Nederland. Door het uitvoeren van publieke taken en het nemen van beslissingen op verschillende maatschappelijke gebieden, zoals huisvesting, werkgelegenheid, milieu en openbare orde, oefenen ze invloed uit op de levenskwaliteit van burgers en de welvaart van de samenleving als geheel (Boelhouwer, 2011). Het bestuursorgaan stelt hierbij meestal *eenzijdig* vast hoe het algemeen belang het beste kan worden gediend (Marseille & Tolsma, 2022). Aan het handelen van bestuursorganen moet dan ook een wet ten grondslag liggen. Dit maakt vooraf duidelijk over welke gevallen een bestuursorgaan kan beslissen en wat de reikwijdte van zijn bevoegdheid is.

De wetten die ten grondslag liggen aan het handelen van bestuursorganen bieden vaak een bepaalde mate van beleids- en beoordelingsruimte (Marseille & Tolsma, 2022). In voorkomende gevallen kan een bestuursorgaan zelf beslissen hoe het algemeen belang het beste wordt gediend. De rechter dient deze vrije ruimte tot op zekere hoogte te respecteren, maar heeft wel allerlei algemene beginselen van behoorlijk bestuur geformuleerd die grotendeels zijn gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb; Marseille & Tolsma, 2022). Van prominent belang hierbij is het evenredigheidsbeginsel op basis waarvan de rechter dient te toetsen of het genomen besluit wel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig genoeg is (Adriaanse, 2022).<sup>2</sup> Met dit beginsel moet worden voorkomen dat de individuele belangen van burgers te gemakkelijk opzij worden geschoven.

De Awb biedt verschillende waarborgen ter bescherming van diegene wiens belang rechtstreeks bij een besluit van een bestuursorgaan is betrokken. Zo staan er algemene regels in voor het bestuursrechtelijk besluitvormingsproces, zoals regels over hoor- en wederhoor, de motiveringsplicht en het beginsel van gelijke behandeling. De Awb regelt bovendien hoe een door een bestuursorgaan genomen besluit, of het uitblijven van een beslissing, kan worden aangevochten. Voor de meeste geschillen kunnen drie stappen worden onderscheiden: de voorprocedure (meestal een bezwaarprocedure), de beroepsprocedure bij de bestuursrechter (eerste aanleg), en de appelprocedure bij een hogere rechter (hoger beroep). Het voorliggende onderzoek richt zich op deze derde, in veel geschillen de laatste stap in het aanvechten van een besluit van een bestuursorgaan: het hoger beroep.

Hoger beroep is een rechtsmiddel waarmee een herziening van een rechterlijke uitspraak kan worden verkregen. In hoofdlijnen kent hoger beroep drie functies (Boekema, Herweijer & Marseille, 2012; Commissie-kernwaarden appelrechtspraak, 2008). Allereerst biedt het de mogelijkheid om rechterlijke beslissingen te controleren op onjuistheden en deze waar nodig te herstellen. Daarnaast biedt het partijen de mogelijkheid om de zaak opnieuw te bepleiten, waarbij verzuimen of vergissingen kunnen worden hersteld en nadere gegevens bij het onderzoek kunnen worden betrokken. De laatste hoofdfunctie van het hoger beroep is de bijdrage die wordt geleverd aan de rechtseenheid en rechtsontwikkeling. Het hoger beroep in bestuursrechtelijke geschillen wordt ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tenzij een andere hogerberoepsrechter bevoegd is. In tabel 1.1 staat een kort overzicht van

<sup>2</sup> Zie ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468 (conclusie Wattel en Widdershoven); BRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijk).

de rechtscolleges waar hogerberoepszaken in bestuursrechtelijke geschillen worden behandeld.

**Tabel 1.1 Rechtscolleges voor de behandeling van hoger beroepszaken in bestuursrechtelijke geschillen**

Rechtscollege	Geschilonderwerp in hogerberoepszaken
Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Omgevingsvergunningen, subsidies, onderwijsbesluiten en vreemdelingenzaken, e.a.
Centrale Raad van Beroep	Sociale zekerheid, studiefinanciering en ambtenarenrecht, zoals uitkeringen, bijstand of arbeidszaken voor ambtenaren.
Gerechthoven (vier in Nederland)	Rijks- en lokale belastingzaken. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden oordeelt daarnaast in zogeheten muldergedragingen: verkeersovertredingen die zijn bepaald in de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften.
College van Beroep voor het bedrijfsleven	Economisch bestuursrecht (en in tuchtzaken accountants), waaronder zaken op het gebied van de Mededingingswet, de Wet op het financieel toezicht en de Telecommunicatiewet

Bronnen: [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl); [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl); Boekema (2015)

Veruit de meeste bestuursrechtelijke hoger beroepszaken worden door de burger ingesteld (Marseille, Brink, & Boekema, 2017). Meestal doen ze dit in de hoop op behandeling door een rechter die in hun ogen minder vooringenomen is of in de verwachting een gunstigere uitspraak te krijgen (Boekema, 2015). Het hoger beroep betekent in deze zaken vaak een laatste kans op een tenietdoening of op een andere beslissing van het bestuursorgaan. Hoewel het veel minder vaak voorkomt, gaan ook bestuursorganen in hoger beroep tegen de uitspraak van de rechter in eerste instantie. Van alle gepubliceerde einduitspraken in 2021 was het hoger beroep in 9,4% ingesteld door een bestuursorgaan (exclusief incidenteel hoger beroep;<sup>3</sup> Geurts, Den Bak en Scheepmaker, 2022). Over de beweegredenen achter het instellen van hoger beroep door bestuursorganen is echter weinig bekend. Evenmin is duidelijk hoe bestuursorganen en appelcolleges in deze fase van het geschil met de burger omgaan.

Het voorliggende onderzoek beoogt hier meer zicht op te krijgen. Het onderzoek is aan de Tweede Kamer toegezegd en is op verzoek van de Directie Rechtsbestel van het ministerie van Justitie en Veiligheid uitgevoerd (*Kamerstukken II 2021/22*, 31 753, 262). Het wordt verricht in het kader van het deelprogramma 'Burgergerichte overheid' (voorheen: 'Responsieve overheid') dat sinds 2019 onderdeel uitmaakt van het programma 'Stelselvernieuwing rechtsbijstand' (*Kamerstukken II 2020/21*, 31 753, nr. 225). Dit deelprogramma richt zich op 'het voorkomen van onnodige procedures met en zonder rechtsbijstand tussen burger en overheid in het bestuursrecht' (*Kamerstukken II 2018/19*, 31 753, nr. 177; *Kamerstukken II 2021/2*, 31 753, 262, p. 12). Wat betreft het hoger beroep wil het deelprogramma 'bestuursorganen stimuleren en

<sup>3</sup> Een incidenteel hoger beroep is een hoger beroep nadat de wederpartij al in hoger beroep is gegaan tegen dezelfde uitspraak.

ondersteunen om het aantal hoger beroepen terug te dringen en zo burgersvriendelijk mogelijk te procederen' (*Kamerstukken II 2021/22*, 31 752, nr. 248, p. 10).

Het voorliggende onderzoek is uitgevoerd in twee stappen. In de eerste stap is een analyse verricht op alle gepubliceerde einduitspraken om meer zicht te krijgen op het aantal zaken waarin een bestuursorgaan een einduitspraak heeft gekregen in een hoger-beroepszaak, welke bestuursorganen het vaakst procederen bij de hoger beroepsrechter, de gronden waarop dit hoger beroep is ingesteld en het behaalde resultaat. De bevindingen van deze analyse zijn reeds gepubliceerd in een factsheet met de titel: 'Bestuursorganen in hoger beroep: aantal zaken, gronden en uitkomsten in geschillen tussen bestuursorganen en burgers' (Geurts et al., 2022).

Na bespreking met de begeleidingscommissie van de eerste bevindingen van deze factsheet hebben we vijf bestuursorganen geselecteerd voor een verdiepend onderzoek. Op basis van gesprekken met vertegenwoordigers van deze bestuursorganen wordt onderzocht om welke redenen deze bestuursorganen in hoger beroep gaan, en de manier waarop ze in deze fase van het geschil met de burger omgaan. Bovendien is gevraagd naar de stappen die al worden gezet in de bezwaarprocedure om tot een oplossing te komen. Wellicht zijn in deze fase aanknopingspunten te vinden voor de redenen achter het instellen van hoger beroep door bestuursorganen. Eveneens zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van zes appelcolleges. In de methodesectie in paragraaf 1.2 worden deze keuzes nader toegelicht.

## 1.1 Onderzoeksvragen

In het voorliggende onderzoek hebben we de volgende hoofdvraag geformuleerd: Waarom gaan bestuursorganen in hoger beroep in zaken tegen burgers, en hoe wordt de burger in de fase van hoger beroep geïnformeerd en begeleid?

Ter beantwoording van deze hoofdvraag zijn deelvragen geformuleerd, waarbij deelvraag 1 ingaat op de redenen en de aanpak van de vijf geselecteerde bestuursorganen omtrent het besluit om hoger beroep in te stellen. Deelvragen 2 en 3 betreffen de wijze waarop deze bestuursorganen en de in het onderzoek betrokken appelcolleges vormgeven aan het informeren en begeleiden van de burger in de fase hoger beroep.

### *Het instellen van hoger beroep*

- 1 Waarom gaan de vijf bestuursorganen in hoger beroep, en hoe ziet het besluitvormingsproces om hoger beroep in te stellen eruit?

### *Informeren en begeleiden tijdens hoger beroep*

- 2 Hoe worden burgers door de appelcolleges en de vijf bestuursorganen geïnformeerd en begeleid in de fase van hoger beroep? En hoe zit dit bij een pro forma hoger beroep? Welke (interne) regels zijn daarbij van toepassing?
- 3 Verschilt de informatie en begeleiding bij appelcolleges in zaken waarbij een bestuursorgaan appelleert van zaken waarin de burger hoger beroep heeft ingesteld? Is dit verschil geformaliseerd? Wijkt de uitvoeringspraktijk af van het formeel gevoerde beleid, en zo ja, in hoeverre?

Om beter te begrijpen waarom bestuursorganen hoger beroep instellen tegen een voor hen ongunstige uitspraak van de rechter, zal in dit onderzoek ook worden gekeken naar het geschiltraject dat voorafging aan de beroepsprocedure. Een hoger beroep is immers alleen aan de orde als het traject ervoor onvoldoende heeft geresulteerd in

een acceptabele oplossing. Deelvraag 4 heeft betrekking op de bezwaarprocedure van bestuursorganen om zo meer zicht op het geschilbeslechtingstraject te krijgen dat vooraf is gegaan aan de door de belanghebbende ingestelde beroepsprocedure.

#### *Geschiltraject bij bestuursorgaan*

4 Worden er stappen gezet door het betreffende bestuursorgaan in de bezwaarprocedure om een primair besluit geaccepteerd te krijgen en/of overeenstemming te bereiken, en zo ja welke?

## **1.2 Methode**

In deze paragraaf geven we een beschrijving van de verzamelde gegevens en gehanteerde analyse ten behoeve van het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

### *1.2.1 Gegevensverzameling*

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is een desk study verricht en zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van bestuursorganen en appelcolleges. Wat betreft de bestuursorganen hebben we een selectie gemaakt met het oog op het verkrijgen van een zo gevarieerd mogelijk beeld. Hiertoe is ten eerste gedacht aan de spreiding in de aard van de besluitvorming door bestuursorganen: zowel bestuursorganen die massale en vaak sterk geautomatiseerde beschikkingen genereren als bestuursorganen die sterk geïndividualiseerde beschikkingen afgeven zijn in de selectie opgenomen. Daarnaast is in onze selectie rekening gehouden met de verschillende rechtscolleges waar het geschil zou kunnen uitmonden in hoger beroep: bij de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tot slot is de selectie gebaseerd op het aantal procedures waarbij het aandeel ongegrond verklaarde zaken in het selectieproces is meegewogen.

De volgende vijf bestuursorganen zijn in het onderzoek betrokken: de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), de gemeente Rotterdam en de gemeente Enschede. De Belastingdienst en het UWV zijn met name gekozen vanwege het aantal zaken dat door deze instanties aanhangig wordt gemaakt bij de hogerberoepsrechter. Alle gemeentes tezamen hebben ook een fors aandeel in het totaal aantal procedures bij de hogere rechtscolleges. Om hiervan een beeld te schetsen hebben we een grote gemeente in het westen en een middelgrote gemeente in het oosten van het land gekozen. Het CIZ is in het onderzoek betrokken om te bezien hoe een relatief kleine speler wat betreft aantallen hogerberoepszaken handelt in en denkt over procederen in hoger beroep. Van belang is nog op te merken dat de gemeentes, anders dan de andere bestuursorganen in dit onderzoek, een grote mate van diversiteit kennen. Deze diversiteit betreft niet alleen de politieke samenstelling van het college van burgemeester en wethouders, maar ook de interne organisatie van het ambtelijk apparaat en de eventuele samenwerking met andere gemeentes wat betreft beschikkingverlening en bezwaarafhandeling. Het overgrote deel van de gemeentelijke beschikkingen wordt genomen onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouder en in ambtelijk mandaat afgedaan.

Aan de hand van de desk study zijn de interne regels voor informatievoorziening en (eventuele) begeleiding door bestuursorganen en appelcolleges in de fase van hoger beroep in kaart gebracht. Naast het raadplegen van de algemene bepalingen vanuit de



Awb is op de websites van de betreffende instanties gezocht naar aanvullende informatie omtrent een eventuele nadere invulling van de informeer- en behandelwijze van burgers tijdens de hoger-beroepsprocedure en de bezwaarbehandeling. Omdat dit soort informatie mogelijk niet altijd openbaar is, hebben we – aanvullend op de desk study – bestuursorganen en appelcolleges expliciet gevraagd naar interne documentatie waarin een nadere specificatie hiervan is vastgelegd. Bovendien is in het e-mail-contact en in elk van de interviews nog eens gevraagd naar nadere documentatie omtrent informatievoorziening aan en bejegening van de burger. Dit leverde slechts in beperkte mate aanvullende informatie op.

Voor de interviews zijn vragenlijsten ontwikkeld voor deskundigen van appelcolleges en de bestuursorganen. Deze vragenlijsten zijn van commentaar voorzien door de begeleidingscommissie en in twee peer review rondes intern bij het WODC. In totaal zijn zestien interviews afgenomen, waarvan acht interviews met deskundigen van bestuursorganen en zes interviews met deskundigen van appelcolleges (zie tabel 1.2). Daarnaast zijn er nog twee interviews gehouden met vertegenwoordigers van de cliëntenraad van het UWV. De interviews vonden plaats in de periode oktober 2022 – april 2023. Met uitzondering van de interviews met de cliëntenraad van het UWV zijn alle interviews in persoon afgenomen. De interviews zijn telkens afgenomen door twee onderzoekers en de duur van de interviews lag tussen 51 minuten (bij de Centrale Raad van Beroep) en 1 uur en 22 minuten (bij het UWV) met als uitschieter de gemeente Enschede (1 uur en 55 minuten) en de Belastingdienst/Particulieren (2 uur en 7 minuten) omdat alle onderwerpen in één interview zijn uitgevraagd. In totaal hebben 20 deskundigen deelgenomen. De interviews zijn opgenomen (na toestemming) en vervolgens woordelijk uitgewerkt. Deze transcripten zijn voorgelegd met de vraag om het te controleren op onjuistheden (tenzij de geïnterviewde hier van afzag; dit betreft één deskundige). Voor vijf interviews zijn er veelal kleine wijzigingen in het transcript doorgegeven. Vervolgens zijn de rapportageonderdelen waar de bevindingen vanuit de interviews beschreven staan, naar de alle deskundigen gestuurd ter toetsing op juistheid. Hierop hebben we van zes deskundigen een reactie gehad en op basis hiervan is de tekst op een paar plaatsen nog aangepast.

**Tabel 1.2 Interviews met vertegenwoordigers van bestuursorganen, appelcolleges en de cliëntenraad van het UWV**

Instantie	Aantal interviews	Periode	Afname	Aantal Deskundigen
<b>Bestuursorganen</b>				
Gemeente Rotterdam	2	okt '22	In persoon	2
Gemeente Enschede	1	jan '22	In persoon	1
Centrum Indicatiestelling Zorg	2	nov '22	In persoon	3
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*	4	nov – dec '22	In persoon en beeldbellen	4
De Belastingdienst/ Particulieren	1	apr '23	In persoon	2
<b>Appelcolleges</b>				
Alle vier gerechtshoven	4	dec '22 – jan '23	In persoon	5
Raad van State	1	okt '22	In persoon	2
Centrale Raad van Beroep	1	dec '22	In persoon	1

\* Twee van de vier interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers van de cliëntenraad van het UWV.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gesproken met deskundigen op het gebied van de besluitvorming omtrent het instellen van hoger beroep, het behandelen van bezwaren en de informatievoorziening in de fase van hoger beroep. De contactgegevens zijn verkregen door de betreffende instantie te vragen naar personen met veel kennis over deze onderwerpen die tevens bereid zouden zijn om deel te nemen aan ons onderzoek.

In de fase van het werven van respondenten werd duidelijk dat de informatievoorziening vanuit het bestuursorgaan in de hogerberoepsfase zeer beperkt is. En de deskundigheid hieromtrent was telkens bij dezelfde persoon aanwezig als degene met de deskundigheid op het gebied van het instellen van hoger beroep. Daarom is besloten om deze twee interviewonderwerpen samen te nemen in één interview. De twee afzonderlijke vragenlijsten voor deze thema's zijn dan ook samengevoegd tot één vragenlijst. Bij de appelcolleges is gevraagd naar een persoon die deskundig is op het gebied van de informatievoorziening vanuit het appelcollege aan procespartijen.

### 1.2.2 *Gegevensanalyse*

De transcripten van de interviews zijn geanalyseerd met hulp van het softwarepakket MAXQDA. De codering van de transcripten is opgezet aan de hand van deductieve analyse. Dat wil zeggen dat de codes zijn toegekend aan de hand van vooraf bepaalde thema's, vragen en onderwerpen die we tijdens het interview aan bod wilden stellen. Vervolgens zijn er een aantal codes toegevoegd indien we in het interview nieuwe relevante thema's ontdekten die vooraf niet waren voorzien, maar wel naar voren kwamen tijdens de interviews. Om de betrouwbaarheid van de codering te vergroten, zijn drie interviews gecodeerd aan de hand van een vooraf opgesteld codeerschema, waarna overleg tussen de drie uitvoerende onderzoekers heeft plaatsgevonden om twijfelgevallen te bespreken en hierover afspraken te maken, en dit vervolgens vast te leggen in de definitieve versie van het codeerschema. Daarna zijn de coderingen van deze drie interviews gecorrigeerd en aangevuld waar nodig, en hebben we elkaars coderingen doorgenomen om te bezien in hoeverre we uniform te werk gingen in het coderen van de interviews. De overeenstemming was groot. Na deze betrouwbaarheidscheck hebben we nog een paar kleine wijzigingen aangebracht in het codeerschema, waarmee de interviews vervolgens zijn gecodeerd.

## 1.3 **Beschrijving instanties**

### 1.3.1 *Bestuursorganen*

Bestuursorganen zijn er in vele vormen (Boxum, De Ridder & Scheltema, 1989). Een veelgemaakt onderscheid hierbij is dat tussen bestuursorganen die jaarlijks een groot aantal sterk geautomatiseerde en geïndividualiseerde besluiten neemt (een beschikkingenfabriek) en bestuursorganen die weinig van dit soort besluiten nemen (een beschikkingenatelier; Beerten et al., 1996). Dit onderscheid is van belang omdat het functioneren van de bewaarprocedure tussen deze twee typen bestuursorganen kan verschillen (Wever, 2020). Bij beschikkingenfabrieken staat de bezwaarprocedure voor een deel in het teken van het herstellen van fouten die zijn gemaakt door het bestuursorgaan of door de burger (Wenders, 2010). Bezwaren bij deze instanties worden dan ook vaak gegrond verklaard en relatief weinig bezwaren bereiken de rechter (Wever, 2020). De meeste besluiten worden genomen op basis van bevoegdheden met een sterk gebonden karakter en is er weinig ruimte om van de wettelijke kaders

af te wijken (Wenders, 2010). Beleidsmatige aspecten spelen bij de heroverweging vaak nauwelijks of geen enkele rol (Wever, 2020). Bij beschikkingenateliers worden veel minder besluiten genomen en heeft besluitvorming een minder gestandaardiseerd karakter (Wever, 2020). Ook gaat het hier vaak om besluiten waarbij behalve de initiatiefnemer ook derde-belanghebbenden betrokken zijn. In het voorliggende onderzoek zijn drie beschikkingenfabrieken betrokken en twee beschikkingenateliers die hieronder worden besproken op basiskenmerken.

### **De Belastingdienst**

De Nederlandse rijksbelastingdienst (hierna: de Belastingdienst) is een directoraat-generaal van het ministerie van Financiën. Er werken ongeveer 25.000 mensen in 2021 (24.119 fte's).<sup>4</sup> In januari 2021 zijn de organisatieonderdelen Toeslagen en Douane losgekoppeld van de Belastingdienst. Deze diensten zijn nu zelfstandige directoraten-generaal van het ministerie van Financiën. De kerntaken van de Belastingdienst zijn:<sup>5</sup>

- het heffen, controleren en innen van rijksbelastingen, bijdragen zorgverzekeringswet, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen;
- controleren of de wetgeving inzake economische ordening wordt nageleefd;
- opsporen en bestrijden van financiële fraude en belastingfraude.

De dienst is onderverdeeld in directies.<sup>6</sup> Zeven primaire procesdirecties houden zich bezig met de uitvoering van de genoemde kerntaken, dit onder de leiding van de directeur-generaal (DG) van de Belastingdienst. Daarnaast zijn er zogeheten concern-directies die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit, de kaders en het uitvoeringsbeleid. Deze directies worden aangestuurd door de plaatsvervangend DG, die tevens de leiding heeft over de directies die ondersteunende taken uitvoeren: de Corporate diensten en Shared Service Organisaties.

In 2021 zijn er bij de Belastingdienst 439.295 bezwaren ingediend (WODC, 2022). In datzelfde jaar was de Belastingdienst procespartij in 2.567 hogerberoepsprocedures.<sup>7</sup> Deze zaken hebben vooral betrekking op inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen (1.006 zaken) en de belasting op personenauto's en motorrijwielen (896 zaken). Van alle 2.567 zaken zijn er 361 ingetrokken en 116 niet-ontvankelijk verklaard. Daarmee zijn er in 2021 in totaal 2.090 zaken die resulteerden in een einduitspraak van de rechter. Hoeveel van deze zaken door de Belastingdienst zijn ingesteld, wordt niet geregistreerd.<sup>8</sup> Vanuit een voor dit onderzoeksproject samengesteld gegevensbestand is evenwel een ondergrens te bepalen. In het jaar 2021 heeft de Belastingdienst ten minste in 133 zaken hoger beroep ingesteld.<sup>9</sup> Van deze 133 op rechtspraak.nl gepubliceerde zaken zijn 40 zaken ongegrond verklaard.

### **UWV**

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is een zelfstandig bestuursorgaan, verantwoordelijk voor de uitvoering van werknemersverzekeringen zoals de Werkloosheidwet (WW), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten).<sup>10</sup> Het is in 2002

<sup>4</sup> [www.over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/organisatie-en-taken/](http://www.over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/organisatie-en-taken/).

<sup>5</sup> [www.over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/organisatie-en-taken/](http://www.over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/organisatie-en-taken/).

<sup>6</sup> [www.over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/organisatie-en-taken/](http://www.over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/organisatie-en-taken/).

<sup>7</sup> *Kamerstukken II 2022/23 Aangangsel van de Handelingen*, 1488.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II 2022/23 Aangangsel van de Handelingen*, 1488.

<sup>9</sup> Aangezien belastingzaken niet allemaal op rechtspraak.nl worden gepubliceerd ligt dit aantal mogelijk hoger.

<sup>10</sup> De wettelijke basis voor het UWV is vastgelegd in de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Suwi).

ontstaan door samenvoeging van verschillende uitvoeringsinstanties. Het zelfstandig bestuursorgaan verstrekt uitkeringen aan mensen die werkloos zijn, arbeidsongeschikt zijn, of die door andere omstandigheden niet kunnen werken. Daarnaast biedt het UWV ook re-integratiediensten en arbeidsbemiddeling aan om werkzoekenden te helpen bij het vinden en het behouden van een baan.

Bij het UWV waren in 2021 ongeveer 20.810 medewerkers in dienst (18.419 fte; UWV, 2022). Deze mensen zijn werkzaam bij één van de zeven divisies die het UWV telt. Deze divisies zijn elk verantwoordelijk voor een eigen deelgebied voor het realiseren van de doelstellingen van het UWV. De divisie 'WERKbedrijf' is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor arbeidsbemiddeling en re-integratie, en de divisie 'Sociaal-medische Zaken' voor de beoordeling van de arbeidsgeschiktheid van werknemers. De afdeling bezwaar- en beroep is ondergebracht in een afzonderlijke divisie.

In 2021 ontvingen 1.170.469 burgers een uitkering via het UWV (UWV, 2022). Er werden in dat jaar 80.700 bezwaren ingediend tegen beslissingen van het UWV (UWV, 2022). In 7.300 zaken heeft de burger in 2021 beroep ingesteld tegen de beslissing op bezwaar en in 12% van de gevallen werd het beroep gegrond verklaard (UWV, 2022). In 1.800 zaken was er sprake van hoger beroep (UWV, 2022). In 2021 zijn er 46 einduitspraken gepubliceerd op rechtspraak.nl waarbij het UWV hoger beroep heeft ingesteld. Van deze 46 op rechtspraak.nl gepubliceerde zaken zijn er 15 ongegrond verklaard.

### **Centrum Indicatiestelling Zorg**

Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) is een uitvoeringsinstantie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het CIZ beoordeelt of iemand recht heeft op langdurige zorg en welke zorg er nodig is. Het verricht met name werkzaamheden voor de afhandeling van aanvragen voor zorg vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz). Hierbij wordt gekeken naar de mate van zelfredzaamheid en de behoefte aan zorg en ondersteuning. Op basis van deze beoordeling wordt bepaald of iemand in aanmerking komt voor de Wlz en welke zorg er nodig is.

In 2021 zijn er in het kader van de Wlz 1.973 bezwaren ingediend (CIZ, 2022). Dit gaat altijd over het afgegeven zorgprofiel of over het oordeel van het CIZ dat de cliënt geen recht heeft op zorg vanuit de Wlz (CIZ, 2022). Van de 1.713 afgeronde bezwaren werden er 452 gegrond bevonden, meestal omdat nieuwe medische informatie werd aangeleverd, 670 bezwaren werden ongegrond bevonden, en de overige 591 bezwaren zijn vervallen, afgebroken of niet-ontvankelijk verklaard (CIZ, 2022). Voor de Wlz zijn in 2021 in totaal 319 beroepen afgerond. Hiervan werden er 39 gegrond verklaard, 96 beroepen ongegrond verklaard, en de overige beroepen zijn niet-ontvankelijk verklaard, ingetrokken, afgewezen of vervallen. In 2021 zijn er 6 einduitspraken gepubliceerd op rechtspraak.nl waarbij het CIZ het hoger beroep heeft ingesteld, waarvan 3 zaken ongegrond waren verklaard.

### **Gemeente Rotterdam**

De gemeente Rotterdam is een gemeente met 663.945 inwoners (november 2022).<sup>11</sup> Voor de behandeling van bezwaren maakt gemeente Rotterdam gebruik van een Algemene bezwaarcommissie die onderverdeeld is in zes kamers: Kamer I (openbare orde

<sup>11</sup> [www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners](http://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners); [www.opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37230ned/table?ts=1674546748816](http://www.opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37230ned/table?ts=1674546748816); [www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners](http://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners); [www.opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37230ned/table?ts=1674546748816](http://www.opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37230ned/table?ts=1674546748816).

en veiligheid), Kamer II (ruimtelijke ordening), Kamer III (ruimtelijk beleid, Wob, APV), Kamer IV (algemeen bestuursrecht), Kamer V (ambtenarenrecht), en Kamer VI (participatiewet; ABC Rotterdam, 2022). Eenvoudige zaken worden ambtelijk afgehandeld. In 2021 werden er 13.186 bezwaren ingediend tegen besluiten van de gemeente Rotterdam (ABC Rotterdam, 2022). Verder gingen burgers 1.345 keer in beroep bij de rechter tegen de beslissing op bezwaar, en werd de gemeente in 82% van de gevallen in het gelijk gesteld door de bestuursrechter (ABC Rotterdam, 2022). Tot slot werd er 349 keer hoger beroep ingesteld (ABC Rotterdam, 2022). In 2021 zijn er 6 einduitspraken gepubliceerd op rechtspraak.nl waarbij de gemeente Rotterdam het hoger beroep heeft ingesteld waarvan 4 ongegrond zijn verklaard.<sup>12</sup>

### **Gemeente Enschede**

De gemeente Enschede heeft in 2021 161.475 inwoners.<sup>13</sup> De bezwarencommissie van deze gemeente is in 2022 onderverdeeld in vier kamers: Algemene zaken, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (ARV), Sociale zekerheid (Sz), maatschappelijke ondersteuning (Mo), en personeelszorg (Jz).<sup>14</sup> In 2021 werden er 1.010 bezwaren ingediend tegen besluiten van gemeente Enschede.<sup>15</sup> De meeste bezwaren werden ingediend bij de Kamer Sociale Zaken. In 2021 zijn er 2 einduitspraken gepubliceerd op rechtspraak.nl waarbij de gemeente Enschede het hoger beroep heeft ingesteld (beide zaken zijn gegrond verklaard).

#### *1.3.2 Appelcolleges*

Hoger beroep in het bestuursrecht is in Nederland opgedragen aan verschillende rechtsprekende instanties. Welk rechtscollege bevoegd is, is afhankelijk van het rechtsgebied waarop het geschil betrekking heeft. In het algemeen geldt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) bevoegd is, tenzij de wet bepaalt dat een ander rechtscollege bevoegd is. De andere hogerberoepsinstanties zijn de Centrale Raad van Beroep, de belastingkamers van de vier gerechtshoven, het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden voor wat betreft Wvh-‘Mulderzaken’ en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Deze laatste instantie blijft buiten beschouwing in dit rapport omdat hoger beroepszaken tussen bestuursorganen en natuurlijke personen hier slechts zelden voorkomen.

### **Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) is de hoogste algemene bestuursrechter in Nederland en omvat drie juridische kamers. De Omgevingskamer behandelt zaken over de Wet op de ruimtelijke ordening, de Wet natuurbescherming, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Tracéwet. De Vreemdelingenkamer spreekt recht in zaken over met name de Vreemdelingenwet (verblijfsvergunningen regulier en asiel, bewaringszaken). De Algemene Kamer behandelt zaken over de Wet openbaarheid van bestuur, algemene plaatselijke verordeningen, maar ook onderwijs-, subsidie-, schadevergoedings- en toeslagenzaken.

<sup>12</sup> In de voorgaande jaren lag dit hoger, variërend van twaalf gepubliceerde zaken in 2020 tot negentien gepubliceerde zaken in 2017. Aangezien belastingzaken niet allemaal op rechtspraak.nl worden gepubliceerd ligt dit aantal mogelijk hoger.

<sup>13</sup> [www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners](https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners).

<sup>14</sup> Zie de ‘Verordening inzake de behandeling van bezwaarschriften’. Op 1 januari 2023 is de een nieuwe regeling in werking getreden waarmee ambtelijk horen een mogelijkheid is geworden en waarbij de bezwarencommissie twee kamers telt, te weten: ‘de kamer Ruimtelijke Ordening en Overige zaken’ en de kamer ‘Sociaal Domein en Zorg’.

<sup>15</sup> [www.enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/e2833ffd-370a-4a52-8dfe-8450d99e4033?documentId=1450bd1d-1617-4785-88a1-1e167b8edb4f&agendaItemId=72af7afa-87c6-424b-bc60-0f4f833f1860](https://www.enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/e2833ffd-370a-4a52-8dfe-8450d99e4033?documentId=1450bd1d-1617-4785-88a1-1e167b8edb4f&agendaItemId=72af7afa-87c6-424b-bc60-0f4f833f1860).

Behalve rechter in hoger beroep is de ABRvS in bepaalde zaken rechter in eerste en enige aanleg, bijvoorbeeld in geschillen over bestemmingsplannen. Tegen uitspraken van de ABRvS kan geen cassatie worden ingesteld. Wel kunnen uitspraken worden voorgelegd aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg.

De ABRvS doet in de regel zaken af in een meervoudige kamer (drie rechters). Het gaat dan om complexere zaken met potentieel ingrijpende rechtsgevolgen. In relatief eenvoudige zaken verwijst zij de behandeling naar een enkelvoudige kamer (één rechter). In een zogeheten grote kamer nemen vijf rechters, meestal van verschillende appelcolleges, zitting. Dit gebeurt als een zaak consequenties kan hebben voor de rechtseenheid.

Volgens het jaarverslag uit 2022 heeft de ABRvS in 2021 uitspraak gedaan in 9.154 zaken. Hiervan is 61% afgehandeld door de Vreemdelingenkamer (5.562 zaken), 14% door de Algemene kamer (1.306 zaken) en 25% door de Omgevingskamer (2.286 zaken).

### **Centrale Raad van Beroep**

De rechtspraak door de Centrale Raad van Beroep (CRvB) beslaat het terrein van sociale verzekeringen, sociale voorzieningen zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de bijstand en ambtenarenzaken. In vrijwel alle zaken is de Raad eindrechter en komt met de uitspraak een zaak definitief tot een einde. Op enkele specifieke punten is cassatie bij de Hoge Raad mogelijk. Ook kunnen uitspraken worden voorgelegd aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg.

De Centrale Raad wordt bijgestaan door een Bureau bestuursondersteuning, een Bureau ondersteuning bedrijfsvoering en een Wetenschappelijk Bureau. Er is ook een Internationale Kamer die zich bezighoudt met zaken waarop (mogelijk) internationale verdragen of Europees Unierecht van toepassing zijn (CRvB, 2022, p. 5). De CRvB handelde in 2021 5.605 zaken af (CRvB, 2022).

### **De belastingkamers van de vier gerechtshoven**

Nederland kent vier gerechtshoven, die voor een specifiek onderdeel van het bestuursrecht, het belastingrecht, als hogerberoepsinstantie functioneren. Het gaat om de gerechtshoven Amsterdam, Arnhem-Leeuwarden, Den Haag en 's-Hertogenbosch. De hoven beschikken elk over een gespecialiseerd team Belastingrecht. Tegen de uitspraak van een belastingkamer kan cassatie bij de Hoge Raad worden ingesteld. In totaal handelden de gerechtshoven in 2021 op het terrein van het bestuursrecht ongeveer 10.750 zaken af, waarvan circa 4.600 belastingzaken, 6.100 verkeerszaken en 40 douanezaken (WODC, 2022).<sup>16</sup>

## **1.4 Kanttekeningen**

Dit onderzoek richt zich op hoger beroepsprocedures die zijn ingesteld door bestuursorganen in zaken tussen burgers en overheid. We onderzoeken waarom bestuursorganen dit doen, en hoe het contact tussen burger en instanties (bestuursorgaan en hoger rechtscollege) er uitziet voorafgaand, tijdens en na deze procedure. Wat betreft het contact tussen burger en hoger rechtscollege staat de informatievoorziening en bejegening door de instantie centraal. Het contact met de rechter tijdens de zitting is hierbij buiten beschouwing gelaten. Daarnaast willen we benadrukken dat de focus op

---

<sup>16</sup> Dit betreft voorlopige cijfers.

reguliere procedures ligt en dat bijvoorbeeld versnelde procedure of voorlopige voorzieningen buiten de scope van dit onderzoek vallen.

Deze focus op hoger beroep brengt met zich mee dat we vooral zicht krijgen op een relatief korte fase van een geschiltraject tussen burger en bestuursorgaan. Aan het hoger beroep is vaak al veel voorafgegaan. Dit nemen we deels mee door te kijken naar de bezwaarfase, maar dit biedt geen volledig beeld van het gehele geschiltraject. Al was het maar omdat we niet specifiek hebben gekeken naar de beroepsprocedure die tussen het bezwaar en het hoger beroep in zit. Bovendien is het maar de vraag of het geschil ook echt eindigt bij hoger beroep. Bij belastingzaken staat bijvoorbeeld nog de mogelijkheid van cassatie open, maar ook in zaken waarbij de rechter het bestuursorgaan opdraagt om een andere beslissing te nemen, kan het geschil nog voortduren. Het bestuursorgaan moet daarna vaak een nieuwe beslissing nemen met inachtneming van het besluit van de hogerberoepsrechter.

Het onderzoek betreft een kwalitatieve analyse op basis van een beperkt aantal interviews met een beperkt aantal instanties. Dit houdt in dat we vooral een beeld krijgen vanuit het perspectief van de geïnterviewde personen over hoe deze instanties in de praktijk omgaan met de afweging om in hoger beroep te gaan, hoe burgers tijdens de procedure door deze bestuursorganen bejegend worden, en hoe de bezwaarfase bij deze instanties er op hoofdlijnen uitziet volgens de geïnterviewde personen. Aanvullend op deze interviews hebben we ter beantwoording van onderzoeksvragen 2 en 3 de formele hoger-beroepsprocedure in kaart gebracht door hetgeen staat opgenomen in de Awb in hoofdlijnen te beschrijven. Hierbij hebben we rekening gehouden met eventuele protocollen of richtlijnen van de rechtscolleges en bestuursorganen zelf. Afzonderlijke wetten die een eigen invulling aan de Awb geven, zoals in het fiscaal procesrecht, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. Tot slot is het van belang te vermelden dat we ons hebben gericht op geschillen tussen twee partijen en dat we het College van Beroep voor het bedrijfsleven niet hebben betrokken in dit onderzoek. Dit laatste omdat dit college zich richt op het bedrijfsleven; hoger beroepszaken tussen bestuursorganen en natuurlijke personen komen hier zelden voor.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt achtergrondinformatie gegeven bij dit onderzoek. In hoofdstuk 3 gaan we in op het centrale onderwerp van dit onderzoek: het hoger beroep. In dit hoofdstuk worden de redenen beschreven van de in ons onderzoek betrokken bestuursorganen om in hoger beroep te gaan en hoe de besluitvorming hiertoe tot stand komt. In hoofdstuk 4 wordt de hoger-beroepsprocedure op hoofdlijnen beschreven waarna aan de orde komt hoe de belanghebbenden door bestuursorganen en appelcolleges in de praktijk van informatie worden voorzien in de fase van hoger beroep. Ook wordt hier stil gestaan bij eventuele begeleiding. Om de stap naar hoger beroep door bestuursorganen beter te begrijpen, wordt in hoofdstuk 5 ingezoomd op de bezwaarfase van de in dit onderzoek betrokken bestuursorganen. We gaan na welke stappen in de bezwaarprocedure gezet worden door het betreffende bestuursorgaan om een besluit geaccepteerd te krijgen en/of overeenstemming te bereiken, en in hoeverre deze stappen worden gezet naar eigen inzicht van de behandelend ambtenaar. In hoofdstuk 6 geven we de conclusie van dit onderzoek waarmee dit onderzoeksrapport wordt afgesloten.

## 2 Achtergronden bij het onderzoek

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een overzicht op hoofdlijnen van de voor dit onderzoek relevante thema's. We kijken eerst naar besluitvormingsproces van bestuursorganen na het krijgen van een negatieve uitspraak van de rechter in eerste aanleg. Hierbij wordt ingegaan op de overwegingen die mogelijk achter de keuze voor hoger beroep schuilgaan. Vervolgens geven we een korte beschrijving van een aantal normatieve verschuivingen in de positie van de burger ten opzichte van een bestuursorgaan en in het bestuursprocesrecht. We vervolgen dit hoofdstuk met het belang van een adequate informatievoorziening en begeleiding voor het aanvaarden van de uitkomst van een procedure. Tot slot wordt een korte beschrijving gegeven van de informele aanpak en de digitalisering binnen het rechtssysteem.

Het doel van het hoofdstuk is om het onderzoek te voorzien van achtergrond-informatie en het in een breder perspectief te plaatsen. De gepresenteerde informatie is gebaseerd op een selectie van de meest relevante publicaties. Het betreft dus geen systematische review of een volledig overzicht. We hebben onder andere gezocht in de databank van het WODC, Google Scholar en Legal Intelligence. Ook hebben we literatuur gevonden vanuit ons eigen netwerk en verwijzingen binnen reeds gevonden onderzoeken.

### 2.2 Besluitvorming bestuursorganen

In de gevonden literatuur is opmerkelijk weinig aandacht besteed aan het instellen van hoger beroep door bestuursorganen. Dit maakt het moeilijk om de complexe processen en overwegingen die aan de basis liggen van dergelijke beslissingen te doorgronden. In deze paragraaf zullen we proberen om hier toch meer zicht op te krijgen. Dit doen we door te kijken naar eerder onderzoek dat raakt aan dit onderwerp. We vertrekken hierbij vanuit een onderzoek waarin het besluitvormingsproces van bestuursorganen na de vernietiging van een besluit door de bestuursrechter in kaart is gebracht (Van der Veer, 2011).

#### **Besluitvormingsproces**

Volgens het model van Van der Veer (2011) kunnen er in de besluitvorming bij het bestuursorgaan na het krijgen van een voor hen negatieve uitspraak van de rechter, drie fasen worden onderscheiden die achtereenvolgens worden doorlopen: de informatiefase, de transformatiefase en de verwerkingsfase. Dit model zullen we als blauwdruk gebruiken en verder toespitsen op het begrijpen van de beweegredenen voor het instellen van hoger beroep door bestuursorganen. We beperken ons tot de informatie- en transformatiefase omdat de keuze voor het instellen van hoger beroep alleen in deze twee fasen aan de orde is.

In de informatiefase wordt de uitspraak bestudeerd. Bezien wordt of de uitspraak gunstig of ongunstig uitpakt voor het bestuursorgaan, en of het bestuursorgaan in het geval van een negatief besluit ook iets kan met de uitspraak. Dit omvat het identificeren van de juridische gronden van de uitspraak, het analyseren van de motivering van



de rechter, en het beoordelen van de gevolgen voor het bestuursorgaan en de betrokken partijen. In de bestudering van de uitspraak is de kwaliteit van de uitspraak van groot belang (Neerhof & Herweijer, 1991). In het ideale geval is volledig duidelijk waarom het besluit is vernietigd en is het helder wat het bestuursorgaan moet doen om gehoor te geven aan de uitspraak. In die gevallen is het volgens Van der Veer (2011) minder waarschijnlijk dat de uitspraak zal worden aangevochten. Een heldere motivering, het kunnen afleiden van een algemene regel, en inzicht in het beleid van de rechter zijn hierbij de hoofdingrediënten (Neerhof & Herweijer, 1991). Over het algemeen zijn ambtenaren positief over de inhoud en uitvoerbaarheid van uitspraken. Rechtbanken bieden meestal voldoende houvast voor ambtenaren om het primaire besluit te vervangen door een verbeterd besluit (Van der Veer, 2011).

De tweede fase is de transformatiefase. In deze fase staat het spanningsveld tussen het oordeel van de rechter en het beleid van het bestuursorgaan centraal (Van der Veer, 2011). Door het bestuursorgaan moet in deze fase worden beoordeeld hoe de bestuursrechtelijke uitspraak, als deze negatief uitpakt, zich verhoudt tot het beleid of het project. In deze fase is het de vraag of het bestuursorgaan zich kan neerleggen bij de vernietiging van het besluit, eventueel het primaire besluit wil vervangen door een verbeterd besluit, of (gedeeltelijk) achter het oorspronkelijke besluit wil blijven staan. Vaak zal hierbij sprake zijn van interne beraadslaging waarmee de verschillende perspectieven en belangen (opnieuw) geïnventariseerd worden die nodig zijn om tot een weloverwogen beslissing te komen (Hertogh, 1997). Na interne beraadslaging zal het bestuursorgaan op basis van de verzamelde informatie en analyses een keuze maken over het vervolg. Dit kan variëren van het aanvaarden van de uitspraak en het zo nodig vervangen van het primaire besluit door een verbeterd besluit, tot het aantekenen van hoger beroep, het instellen van een herzieningsverzoek,<sup>17</sup> in verzet gaan tegen de uitspraak<sup>18</sup> of het zoeken naar een alternatieve oplossing.

### **De keuze voor hoger beroep**

Voor het begrijpen van het zetten van juridische stappen zijn diverse theorieën beschikbaar (zie bijvoorbeeld Klein Haarhuis, 2008; Niemeijer, 1991; Ter Voert & Hoekstra, 2020). Wat betreft de keuze voor hoger beroep door bestuursorganen kan worden gekeken naar de rationele keuzetheorie. Deze theorie gaat uit van het idee dat bestuursorganen volledig uit rationele beslissers bestaan die hun besluiten nemen op basis van een berekening van de verwachte kosten en baten voor elk alternatief (Simon, 1955). Dit houdt in dat ze zichzelf afvragen wat de beste optie is voor de optimale behartiging van de door de wetgever toegewezen taak en welke optie daarbij het minste risico met zich meebrengt. Bestuursorganen zullen echter soms niet altijd volledig geïnformeerd zijn over alle alternatieven. Het kan ze aan tijd, capaciteit en kennis ontbreken om de alternatieven volledig in kaart te brengen en om kosten en baten te onderzoeken (Simon, 1955). Het afwegingsproces zal door het bestuursorgaan worden beëindigd zodra ze verwachten dat een alternatief zal leiden tot een voor het bestuursorgaan acceptabele oplossing (Simon, 1956). We veronderstellen dat het zoeken naar een acceptabele oplossing vooral wordt ingegeven door de zaak zelf en de betekenis van de uitspraak voor het bestuursorgaan.

---

<sup>17</sup> In speciale gevallen kan de rechter worden gevraagd om de zaak opnieuw te beoordelen, bijvoorbeeld als er nieuwe feiten of omstandigheden bekend zijn geworden die tot een andere uitspraak hadden kunnen leiden.

<sup>18</sup> Als de rechter besluit om een zaak zonder een zitting af te doen, kan tegen deze uitspraak verzet worden aangetekend. Als het verzet slaagt, volgt alsnog een zitting waar de standpunten kunnen worden toegelicht.

Wat betreft de zaak gaat het met name om de juridische zekerheid die in het specifieke geval met de uitspraak door de rechter wordt geboden. Als het bestuursorgaan in onzekerheid verkeert over hoe er in de betreffende zaak gehoor kan worden gegeven aan de uitspraak, zou dit een reden kunnen zijn voor het instellen van hoger beroep. Ook de directe gevolgen voor de zaak zouden een rol kunnen spelen in het afwegingsproces. Als het oorspronkelijke besluit bijvoorbeeld moet worden heroverwogen of aangepast, kan dit leiden tot extra werk en vertraging in de uitvoering van het beleid of het project.<sup>19</sup> Of als het bestuursorgaan bijvoorbeeld wordt verplicht om een schadevergoeding te betalen, aanvullende kosten moet maken om aan de uitspraak van de rechter te voldoen, of een fors bedrag niet kan worden teruggevorderd. Naarmate de extra inspanningen hoger zijn en de vertragingen en/of het financiële belang groter, zal het bestuursorgaan waarschijnlijk eerder in hoger beroep gaan om de uitspraak aan te vechten.<sup>20</sup> Tot slot kan uit de bestudering van de uitspraak naar voren komen dat de eerstelijnsrechter in de betreffende zaak een technische fout heeft gemaakt en dat de appelrechter wordt gevraagd om deze fout recht te zetten (Geurts et al., 2022).

Het zoeken naar een acceptabele oplossing kan ook worden ingegeven door de betekenis van de uitspraak voor de organisatie. De uitspraak kan het bestuursorgaan ertoe dwingen om in het vervolg in soortgelijke gevallen anders te oordelen. Bovendien kan de uitspraak inhouden dat het bestuursorgaan zijn beleid, procedures, of regelgeving moet wijzigen om te voldoen aan de wettelijke vereisten of om toekomstige geschillen te voorkomen. Ook in deze gevallen zullen vragen spelen over de verwachte inspanningen, praktische haalbaarheid en financiële consequenties van dergelijke veranderingen. De uitspraak kan daarnaast bepaalde principiële kwesties aan het licht brengen, waarover het bestuursorgaan meer duidelijkheid wil.

Naast het rationele keuzemodel kan de beslissing om hoger beroep in te stellen ook worden begrepen vanuit het theoretische kader 'the logic of appropriateness' (Marsh & Olsen, 2009). Vanuit dit kader kan gedrag en besluitvorming worden beschreven als een proces waarbij individuen reageren op een situationele context door te handelen op een manier die zij als passend beschouwen voor de situatie. Het besluit om in hoger beroep te gaan kan vanuit dit kader worden begrepen door het volgen van regels en normen waar professionals in een bepaalde situatie mee te maken krijgen. Een professional heeft een bepaalde rolopvatting en identiteit die wordt ingegeven door de administratieve context. Op deze wijze speelt de administratieve cultuur waarbinnen het bestuursorgaan opereert een rol in het afwegingsproces. Het gaat hier met name om de heersende overtuigingen en verwachtingen van individuen die uitmonden in een bepaalde opvatting over het instellen van hoger beroep. Zo zullen er binnen een bestuursorgaan bepaalde opvattingen heersen over hoe er moet worden omgegaan met situaties waarin het bestuursorgaan in eerste instantie ongelijk heeft gekregen van de rechter. Sommige professionals zullen bij voorkeur meer binnen het recht willen opereren, terwijl anderen meer gericht zullen zijn op samenwerking en dialoog met burgers (Mein & Marseille, 2020). Deze professionals zullen vaker proberen om tot een

---

<sup>19</sup> Van der Veer (2012) geeft de volgende redenen voor vertraging in het nemen van een nieuw besluit: organisatorische problemen bij het bestuursorgaan (denk aan capaciteit, interpretatieproblemen en politieke gevoeligheden), nieuwe te verrichten activiteiten (denk aan nader onderzoek voor het wijzigen van een bestemmingsplan), afhankelijkheid van derden (andere bestuursorganen, burgers), een conflict (hierbij gaat het om het conflict dat achter de juridische procedure schuilt) en/of externe factoren (denk aan verhuizing of het indienen van een nieuwe aanvraag).

<sup>20</sup> Met een hoger beroep zou een bestuursorgaan ook extra tijd kunnen 'kopen' voor het rondkrijgen van bepaalde aspecten van de zaak, bijvoorbeeld om de situatie te analyseren, meer bewijs te verzamelen of nieuwe strategieën te ontwikkelen. Dit idee wordt ingegeven door onderzoek waarin naar voren kwam dat burgers wel eens gebruikmaken van deze instrumentele strategie (Marseille, Van Waveren, Bleeker, Timmermans, Boekema & Brink, 2016).

oplossing te komen die voor beide partijen acceptabel is. Ook opvattingen over de burger kunnen in de afweging een rol spelen. Als professionals bijvoorbeeld een negatieve of wantrouwende houding hebben ten opzichte van burgers, kan het bestuursorgaan minder geneigd zijn om te schikken of om in te gaan op de wensen van de burger (Keulemans & Groeneveld, 2020).

### 2.3 Een ongelijk speelveld

Zoals alle opvattingen, zijn ook die over het procedeedgedrag van bestuursorganen aan verandering onderhevig. De meest recente veranderingen zullen vooral zijn ingegeven door de aandacht in de politiek, rechtspraak, wetenschap en media voor de ongelijke machtsverhoudingen in het recht waarbij burgers ten opzichte van de overheid in een zwakkere positie verkeren.<sup>21</sup> Allereerst kan hierbij worden gedacht aan het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Hierin wordt onder meer geconstateerd dat de grondbeginselen van de rechtsstaat ten nadele van de burger zijn geschonden,<sup>22</sup> niet alleen door de uitvoeringsorganisaties maar ook door de wetgever en de rechtspraak. Hierbij kan tevens worden verwezen naar de reflectierapporten van de rechtspraak ('Recht vinden bij de rechtbank') en de Raad van State ('Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken') waaruit naar voren komt dat de meeste bestuursrechters de strenge uitleg van de wettelijke regels door de Raad van State hebben gevolgd, ook als zij de uitkomst onevenredig vonden, en dat de Raad van State te lang aan de 'alles-of-niets'-lijn heeft vastgehouden.<sup>23</sup>

Ook kan worden gedacht aan het adviesrapport 'Weten is nog geen doen' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, waarin de door de overheid veronderstelde zelfredzaamheid van de burger ter discussie wordt gesteld. Een ander voorbeeld is het rapport 'Bestuursrecht op Maat', waarin de mogelijkheden voor meer maatwerk binnen het bestuursrecht worden onderzocht (Schuurmans, Leijten & Esser, 2020). Daarnaast kan worden gedacht aan de rapportage 'Klem tussen balie en beleid' van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. In dit adviesrapport zijn de oorzaken van problemen in de uitvoering van overheidsbeleid onderzocht waardoor burgers klem komen te zitten. De complexiteit van de problemen in procedures tussen burgers en overheid worden in het rapport 'Een beschikkingenfabriek' uit 2023 geschetst aan de hand van een grote hoeveelheid aan citaten uit gesprekken met 101 stakeholders.

Verder kan worden gewezen op verschillende Kamerstukken waarin uitspraken over het procedeedgedrag van bestuursorganen staan opgenomen. Zo schrijft de Minister voor Rechtsbescherming op 19 januari 2021 in een brief aan de Tweede Kamer: 'Ik

<sup>21</sup> Zie ook het onderscheid van Galanter (1974) tussen repeat players (in dit onderzoek de bestuursorganen) en single shotters (in dit onderzoek de burgers). Repeat players hebben vaak meer middelen, en kijken anders tegen een procedure aan. Voor hen staat de procedure vooral in het teken van langetermijnbelangen, terwijl de burger een individueel belang heeft bij de uitkomst van de specifieke zaak.

<sup>22</sup> De commissie stelt dat: 'Een grondbeginsel van onze rechtsstaat is dat zowel bij het maken als bij het uitvoeren van wetten zoveel mogelijk rekening gehouden moet worden met de belangen van mensen' (p.7).

<sup>23</sup> Volgens De Winter (2019) werd fraude in de sociale zekerheid tot aan de jaren zeventig gedoogd of ontkend. Vanaf de jaren zeventig is er een toename in fraudebestrijding te zien, waarbij in de jaren 90 dit bovendien werd geïnstitutionaliseerd. In 2013 schrijft hoogleraar Vonk (2013) dat fraude in de sociale zekerheid 'welhaast een obsessie' is geworden in de politiek (Vonc, 2013, p. 12). Volgens De Winter (2019) werd het politieke en publieke debat op het moment van het verschijnen van haar proefschrift in 2019 nog steeds gedomineerd door de opvatting dat misbruik en fraude hard moeten worden aangepakt en streng moeten worden bestraft.

ben mij terdege bewust dat onnodige procedures tussen de burger en de overheid nog te vaak voorkomen. Het aanpakken hiervan begint bij de overheid, door het goede voorbeeld te geven, zodat het vertrouwen van de burger in de overheid toeneemt.<sup>24</sup> Een ander voorbeeld betreft de schadeafwikkeling van de gaswinning in Groningen. In een brief van 6 maart 2023 aan de Tweede Kamer schrijft staatssecretaris Mijnbouw het volgende: 'Ik vind het niet gewenst dat het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) in hoger beroep gaat op het moment dat de bewoner door de rechtbank bij beroep in het gelijk is gesteld omdat bewoners van dit hoger beroep de dupe zijn.'<sup>25</sup> Tot slot noemen we hier de toezegging aan de Tweede Kamer dat zal worden onderzocht of er, in het kader van equality of arms, een soort 'burgerlijke lus' kan komen zoals bestuursorganen de bestuurlijke lus hebben.<sup>26</sup>

### **Verschuivingen in het bestuursprocesrecht**

Ook binnen het bestuursprocesrecht zijn er verschuivingen te zien wat betreft de positie van de burger. Voor de invoering van de Awb in 1994 was de bestuursrechter vooral een bewaker van de juridische grenzen die gelden voor het bestuurlijk handelen (Van den Berge, 2016). Het recht moest worden gehandhaafd en onrechtmatigheden in de rechtsorde moesten worden voorkomen (Van den Berge & Willemse, 2021). Het bestuursbesluit vormde hierbij het centrale element waarop getoetst moet worden (Schueler, 2019). Vanuit deze rolopvatting van de bestuursrechter was een burger vooral een informant over verstoringen in de rechtsorde en niet zozeer een persoon die een oplossing zoekt voor een probleem (Verheij, 1992). Het bestuursprocesrecht was er vooral voor de bescherming van de rechten van de burger en toezicht op bestuursorganen (De Poorter & De Graaf, 2011).

Met de komst van de Awb verschoof deze taakopvatting naar een rechter die veel meer probeert geschillen te beslechten (Van den Berge & Willemse, 2021). In de procedure werd meer ruimte gecreëerd voor het perspectief van de burger, en de rechter werd actiever in het voorlichten van partijen wat betreft hun processuele verantwoordelijkheden (Marseille, 2020). Met de inperking van de omvang van het geding had partijautonomie, weliswaar in beperkte vorm, zijn intrede gedaan in het bestuursprocesrecht (VAR-Commissie rechtsbescherming, 2004). Waar voorheen de rechter het besluit aan het recht toetste, kan nu de burger bepalen waarover het bestuursrechtelijke geding gaat. De beslissing wordt immers niet meer genomen op basis van het besluit, maar op basis van de gronden die door de burger worden opgenomen in het beroepsschrift waarbij het besluit dient als buitengrens van het geding. Als het geschil daar geen aanleiding toe geeft, mag het bestreden besluit niet meer aan het recht getoetst worden, behalve wat betreft bepalingen van openbare orde zoals de beroepstermijnen (Allewijn, 2011; Brugman, 2010). Het bestuursprocesrecht hinkt hiermee volgens Schreuder-Vlasblom (2010) op twee gedachten: het rechtsgeschil tussen partijen en de rechtsmatigheidscontrole van overheidsbesluiten.

Een andere belangrijke ontwikkeling is het thema van rechtsbescherming. Hoewel elke procedure bij de bestuursrechter uiteraard in het teken staat van rechtsbescherming, is er volgens Schlössels (2020) een belangrijke accentverschuiving geweest in de mate waarin de bestuursrechter geacht wordt de rechtmatigheid van een besluit in volle

<sup>24</sup> *Kamerstukken II 2020/21, Aanhangsel, nr. 1360.*

<sup>25</sup> Alleen als uitspraken bredere consequenties hebben voor de schadeafhandeling zal het Instituut volgens de Staatssecretaris nog juridische stappen zetten, maar niet meer in de vorm van een hoger beroep, maar door een prejudiciële uitspraak te vragen van de Raad van State waardoor de zaak eerder tot een einde zou komen. Als zo'n uitspraak niet mogelijk is kan het Instituut Mijnbouwschade Groningen alsnog in beroep.

<sup>26</sup> *Handelingen II 2021/22, nr. 1542.* Met de zogenoemde 'bestuurlijke lus' kan de bestuursrechter de gelegenheid bieden aan het bestuursorgaan om tijdens de procedure een gebrek in een besluit te herstellen.

omvang ambtshalve te controleren. De toetsing van de rechter staat tegenwoordig in het teken van de beantwoording van de vraag: 'of er reden is een besluit te vernietigen omdat dit besluit in strijd is met rechtsnormen die de belangen of rechtspositie van de belanghebbende beogen te beschermen.' (Schlössels, 2020, p. 9). Hierbij kan worden gewezen op onder andere artikel 6:22 van de Awb, die met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht aanzienlijk is verruimd, en waarmee rechters de mogelijkheid kregen om een schending van het recht te passeren en het besluit in stand te laten als belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld (Schlössels, 2020). Een andere ontwikkeling betreft de introductie van het relativiteitsvereiste (Schlössels, 2020). Dit houdt in dat alleen een belanghebbende in bezwaar of beroep kan komen als deze persoon rechtstreeks in zijn belangen wordt geraakt door een besluit. Omdat het voorheen wel mogelijk was om beroep in te stellen tegen een besluit waar iemand geen direct belang bij had, wordt het relativiteitsvereiste vaak gezien als een inperking van rechtsbescherming.

## 2.4 Aanvaarding van de beslissing

Het instellen van hoger beroep is niet alleen een kwestie van het wel of niet kunnen accepteren van de uitspraak van de rechter in eerste aanleg, maar is ook het resultaat van het geschilbeslechtingstraject dat aan deze uitspraak vooraf is gegaan. Het komt immers niet tot een beroepsprocedure als de bezwaarmaker de beslissing op het bezwaar accepteert of als er buiten de bezwaar- of beroepsprocedure om een oplossing is gevonden. In deze paragraaf geven we achtergrondinformatie over de aanvaarding van de uitkomst van een formele procedure.

De aanvaarding van de uitkomst van een procedure wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin deze uitkomst als rechtvaardig wordt ervaren. Van oudsher wordt aangenomen dat een uitkomst als rechtvaardiger wordt ervaren naarmate het resultaat meer in het eigen voordeel is. Deze aanname is gebaseerd op *equity theory* van Adams (1965) en wordt in de literatuur distributieve rechtvaardigheid genoemd (Klaming & Bethlehem, 2007).

In de jaren 70 en 80 werd duidelijk dat niet alleen distributieve rechtvaardigheid van belang is voor het rechtvaardigheidsoordeel, maar ook de manier waarop rechtzoekenden in het kader van de procedure worden bejegend. Hier wordt naar verwezen aan de hand van de term *procedurele rechtvaardigheid*. Dit zou naast de uitkomst zelf een belangrijk element zijn in het begrijpen van het rechtvaardigheid- en legitimiteitsoordeel van rechtzoekenden (Lind & Tyler, 1988; Thibaut & Walker, 1975; Tyler, 1984). Procedurele rechtvaardigheid speelt vooral een rol bij partijen die met een negatieve uitkomst worden geconfronteerd (Van Velthoven, 2011).

Binnen het bestuursrecht wordt veelvuldig gebruik gemaakt van dit theoretische concept in het optimaliseren van de vormgeving van procedures (Doornbos, 2017). Dit concept vormt bijvoorbeeld de drijvende kracht achter initiatieven zoals de Nieuwe zaaksbehandeling (zie box 2.1) en het project *Prettig contact met de overheid* (Doornbos, 2017; Marseille & Winter, 2013; Verburg, 2019). Het rechtvaardigheidsoordeel over een procedure kan dus worden opgevat als het totaal aan ervaringen met de procedure zelf.

## Box 2.1 De Nieuwe zaaksbehandeling

In het procesrecht hebben de afgelopen jaren veranderingen plaatsgevonden in de rechtelijke cultuur en werkprocessen. Deze veranderingen hangen grotendeels samen met het programma Nieuwe zaaksbehandeling dat in 2010 van start ging en in 2018 in de Professionele standaarden van de bestuursrechter werd omgezet (Verburg, 2019). Dit programma beoogde de oplossingsgerichtheid van rechters te bevorderen en zaken sneller op zitting te laten komen. Op basis van de omschrijving, toelichting, en uitleg door de rechtspraak zelf en twee literatuurbronnen over wat de Nieuwe zaaksbehandeling nu precies inhoudt,<sup>a</sup> komen Marseille, De Waard, Tollenaar, Laskewitz en Boxum (2015) tot de conclusie dat het de volgende centrale elementen omvat: snelheid, maatwerk en finaliteit. Dit houdt in dat zaken snel ter zitting worden gebracht, per zaak bekeken wordt wat er nodig is om de procedure af te ronden met een bevredigend resultaat, en met duidelijkheid over welk besluit voor de toekomst geldt (Marseille, De Waard & Laskewitz, 2015). Verburg (2019) noemt naast deze elementen ook het verbeteren van bewijsrechtelijke kwesties als een doel van de Nieuwe zaaksbehandeling. Het programma is opgesteld door bestuursrechters en richtte zich met name op de bestuursrechter in eerste aanleg (Nihot, 2011; Verburg, 2013).<sup>b</sup> Bepaalde ontwikkelingen, zoals het snel ter zitting brengen van een zaak, zijn echter ook onderwerp geweest bij Hogerberoepscolleges (zie Marseille, 2013).

De Nieuwe zaakbehandeling stelt de zitting centraal in het realiseren van deze doelen (Verburg, 2019). Op basis van eerder empirisch onderzoek naar de Nieuwe zaaksbehandeling komt Marseille (2020) tot de conclusie dat rechters over het algemeen de nieuwe werkwijze inmiddels grotendeels hanteren. Dat wil zeggen dat rechters vaker ter zitting onderzoeken of er een achterliggend geschil is tussen partijen en hen vaker voorlichten over hun procespositie. De betekenis van de zitting is daarmee toegenomen. Tegelijkertijd constateert Marseille dat er ook rechters zijn die vasthouden aan de oude werkwijze. Wat betreft finaliteit komt uit het proefschrift van Verburg naar voren dat het bevorderen van definitieve geschilbeslechting geslaagd is. Maar een betere bewijsvoorlichting voor partijen is echter niet voldoende van de grond is gekomen (Verburg, 2019, p. 116).

Onderzoek van Marseille en collega's (2015) wijst erop dat de Nieuwe zaaksbehandeling niet van invloed is op het instellen van hoger beroep. De wijze waarop de rechter de zaak ter zitting behandelt, blijkt niet samen te hangen met het instellen van hoger beroep door de belanghebbende, en dit geldt ook voor de mate waarin de rechter ter zitting inzet op het bevorderen van door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid.

a Zie Verburg, 2013 en Nihot, 2014.

b Volgens Marseille (2013) zijn er evenwel aanwijzingen dat deze werkwijze ook in hoger beroep zou kunnen bijdragen aan de finale beslechting van het juridische geschil en het eventuele onderliggende conflict.

De ervaringen met de procedure kunnen worden onderverdeeld in verschillende deelthema's. In het onderhavige onderzoek hebben we vooral gekeken naar de communicatie richting de partijen (Greenberg, 1993) en 'voice' (Folger, 1977; Thibaut & Walker, 1975). Wat betreft communicatie richting partijen staat vooral de informatie over het verloop van de procedure centraal. De informatieverstrekking maakt transparanter hoe tot bepaalde beslissingen gekomen wordt en draagt de boodschap uit dat er zorgvuldig wordt omgegaan met eventuele zorgen van deelnemers. Van belang is dat de geleverde informatie uitleg bevat over waarom de procedure op een bepaalde manier

gevoerd wordt, en dat deze informatie adequaat en tijdig is en op een toegankelijke manier gepresenteerd wordt.

Het begrip *voice* heeft betrekking op de geboden gelegenheid om relevante informatie goed voor het voetlicht krijgen. Hierbij is het niet zo relevant of de informatie direct aan de beslisser wordt meegedeeld (bijvoorbeeld de rechter) of aan iemand die geen directe invloed heeft op de uitkomst (bijvoorbeeld de gemachtigde). Het is eerder van belang dat er een gelegenheid geboden is om, voorafgaand aan het besluit, standpunten en meningen kenbaar te maken. Het gaat er hierbij om dat deelnemers zich 'gehoord' voelen. Hierbij is het van belang dat ze niet alleen de gelegenheid krijgen om hun verhaal te doen maar ook dat ze ervaren dat er echt geluisterd wordt (De Waard, Bolt, Merkx, de Muijnck, Oude Vrielink, & Rutten-van Deurzen, 2011; Verburg, 2019).

Tot slot moet worden opgemerkt dat de term 'procedurele rechtvaardigheid' niet helemaal de lading dekt van wat het beoogt te meten (Van den Bos, 2007). Het omvat niet alleen een oordeel over de rechtvaardigheid van de procedure maar ook over de eerlijkheid ervan. Eerlijkheid gaat vooral over wat rechtzoekenden zelf als eerlijk of oneerlijk beschouwen, terwijl rechtvaardigheid de connotatie heeft van een juridische autoriteit en ethische normen die voorschrijven wat eerlijk of oneerlijk is (Van den Bos & Lind, 2002). Daarnaast merken we op dat onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid vooral is gericht op de burger: er is weinig bekend over de rol van procedurele rechtvaardigheid bij de acceptatie van besluiten door bestuursorganen (Verburg, 2013). Volgens Verburg zou dit in de ervaring van rechters een rol kunnen spelen voor het bereiken van een schikking tussen bestuursorgaan en burger.

## 2.5 Informele aanpak in de bezwaarfase

Geschiltrajecten binnen het bestuursrecht die uitmonden in hoger beroep zijn doorgaans begonnen met een burger die bezwaar heeft gemaakt tegen een besluit. In de Awb wordt de procedure beschreven die volgt na het ontvangen van het bezwaarschrift.<sup>27</sup> Bij de invoering van de Awb had de wetgever een informele en oplossingsgerichte procedure voor ogen (Van den Berge & Willemsse, 2021; Wever, 2020). Het bestuursorgaan heeft dan ook alle vrijheid om te proberen een minnelijke oplossing voor het geschil te vinden. Bestuursorganen kunnen hierbij, buiten de Awb-bezwaarprocedure om, informeel contact zoeken met de bezwaarmaker. Het contact kan gaan om een telefoontje, maar ook om een informeel overleg tussen bezwaarmaker en ambtenaren zoals een keukentafelgesprek, een inloopavond en bellen bij het voorneemen op een nemen van een negatief besluit (Herweijer & Lunsing, 2011; Wever, 2020). Deze werkwijze waarin buiten de bezwaarprocedure om wordt gezocht naar een oplossing voor het bezwaar staat bekend onder de noemer: 'informele aanpak' (Van der Velden, Koetsenruijter, & Euwema, 2010). Het is geen standaardwerkwijze, maar centraal staat dat burgers kort na hun bezwaar persoonlijk worden benaderd, waarbij het bestuursorgaan luistert naar de burger en nadere informatie geeft over de zaak. Deze aanpak zou door burgers meer gewaardeerd worden dan de formele bezwaarprocedure (Herweijer & Lunsing, 2011).

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties heeft vanaf omstreeks 2007 veel inspanningen verricht om deze aanpak te promoten (Wever, 2020). Denk hierbij aan projecten zoals *Prettig Contact met de Overheid* en aan de *Handleiding professioneel behandelen van bezwaarschriften* uit 2014. Volgens Mein en Marseille (2019) heeft de informele aanpak dan ook steeds meer voet aan de grond gekregen:

<sup>27</sup> Voor een beschrijving van deze procedure, zie hoofdstuk 5.

steeds meer bestuursorganen zouden er nu van overtuigd zijn dat de bezwaarprocedure is bedoeld om op een zo informeel mogelijke wijze een oplossing te vinden voor het bezwaar.

Maar dit bewustzijn vertaalt zich nog niet altijd in ander gedrag. Uit verschillende empirische onderzoeken naar het gebruik van de informele aanpak komt het beeld naar voren dat de informele behandeling weliswaar op papier zijn intrede heeft gedaan, maar dat bezwaren in de praktijk slechts mondjesmaat informeel worden afgedaan (Mein & Marseille, 2019; Wever, 2020). Volgens Wever (2020) is er consensus in de literatuur dat de bezwaarprocedure te weinig wordt gebruikt zoals de wetgever heeft bedoeld, met als ongewenst gevolg dat het bezwaar te vaak formeel wordt afgehandeld waarin de nadruk op de rechtmatigheid van het besluit ligt en er bij bestuursorganen te weinig aandacht is voor probleemoplossing. De informele aanpak heeft volgens Wever (2020) zelden structureel vorm gekregen, en indien het bestuursorgaan op papier een informele aanpak hanteert, betekent dit niet dat deze aanpak met de beoogde frequentie en doelstelling wordt toegepast in de praktijk. Deze discrepantie tussen beleid en praktijk kan volgens Mein en Marseille (2019) in elk geval bij de door hun onderzochte gemeenten, worden begrepen vanuit de mate waarin de bezwaarbehandelaar de informele aanpak zinvol acht, de steun die deze ambtenaar hierin ervaart van de leidinggevenden, en de aard van de relatie tussen de bezwaarbehandelaar en de vakafdeling.

Er zijn drie situaties te onderscheiden waarin de informele aanpak van waarde kan zijn in de geschilbeslechting (Marseille, Tolsma, & De Graaf, 2011). Allereerst kan de informele aanpak functioneren als aanvulling op de officiële bezwaarprocedure. Er heeft dan bijvoorbeeld een informeel telefonisch gesprek plaatsgevonden, waarna alsnog een formele hoorzitting volgt waarin het bezwaar verder behandeld wordt. Ten tweede kan de informele aanpak in de plaats komen van de officiële bezwaarbehandeling, wanneer het geschil als gevolg van de informele aanpak opgelost is. De formele aanpak hoeft dan niet meer doorlopen te worden. Tot slot kan de informele aanpak een uitkomst bieden nadat het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard is. Het bestuursorgaan kan dan alsnog in gesprek gaan met de bezwaarmaker en vervolgens gebruikmaken van zijn bevoegdheid een besluit op eigen initiatief te heroverwegen en eventueel het primaire besluit te vervangen door een verbeterd besluit.

## 2.6 Digitalisering

Tot slot is digitalisering en het elektronisch verkeer met de bestuursrechter een relevant thema voor ons onderzoek.<sup>28</sup> Hoewel de Awb bij zijn introductie voorzag in elektronisch verkeer tussen burger en overheid, werd er volgens van Ettekovén (2019) in de beginperiode slechts beperkt gebruik van gemaakt en was het systeem niet voldoende ingericht voor een volledig digitale procedure (bijvoorbeeld via een webportaal). Met de *Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter*, die in 2010 in werking trad, werden de mogelijkheden uitgebreid en werd de basis gelegd voor een vrijwillige digitale procedure. In de praktijk resulteerde deze wet in een procedure waarbij het hogerberoepschrift digitaal kon worden ingezonden, waarna uitwisseling van andere informatie en stukken vervolgens via papier verliep (Van Ettekovén, 2019).

---

<sup>28</sup> Ook bij bestuursorganen worden processen steeds verder gedigitaliseerd. Volgens Meuwese en Timmer (2022) is er bij vrijwel alle regelgeving op zijn minst gedeeltelijke geautomatiseerde (ondersteuning van) besluitvorming.



In 2012 startte de Rechtspraak met het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI) met als doel de rechtspraak in het civiele recht en het bestuursrecht volledig te digitaliseren. Er werd een ICT-systeem gebouwd waarmee verschillende partijen toegang zouden krijgen tot de rechtspraak (Van Ettekovén, 2019). Wat betreft het bestuursrecht zou in twee stappen het digitaal procederen worden ingevoerd. De eerste stap werd in juni 2017 gezet toen digitaal procederen verplicht werd gesteld in een deel van de bestuursrechtelijke zaken, te weten asiel- en bewaringszaken. Uit een evaluatie komt naar voren dat deze overgang zonder wezenlijke problemen is verlopen (TRConsult, 2018). Een tweede stap in het kader van dit programma werd echter niet meer genomen. In 2018 wordt duidelijk dat het programma KEI zijn ambities van digitalisering van de Rechtspraak niet kon waarmaken. In een brief van 10 april aan de minister voor Rechtsbescherming schrijft de Raad voor de rechtspraak dat digitaal procederen wordt 'gereset' en verder gaat in afgeslankte vorm (digitale toegankelijkheid van rechtspraak voor rechtzoekenden en professionals). In januari 2023 is de volgende grote stap gezet in de digitalisering binnen het bestuursrecht: vanaf die datum is digitaal procederen in rijksbelastingzaken bij de gerechtshoven mogelijk in nieuwe en lopende zaken.<sup>29</sup>

## 2.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven op hoofdlijnen van de voor dit onderzoek relevante thema's. Dit betreft de besluitvorming van bestuursorganen om hoger beroep in te stellen, het ongelijke speelveld, ervaren procedurele rechtvaardigheid, de informele aanpak en digitalisering. Het onderzoek is hiermee van achtergrondinformatie voorzien. Het overzicht is geen systematisch review noch een volledig overzicht. Wat betreft de besluitvorming zijn er twee fasen onderscheiden: de informatiefase en de transformatiefase. In de informatiefase wordt de uitspraak door het bestuursorgaan bestudeerd en in de transformatiefase staat overleg centraal in de overweging om hoger beroep in te stellen. Om deze keuze te begrijpen beschouwen we professionals binnen bestuursorganen (inclusief bestuurders en politici) niet alleen als rationele beslissers maar ook als personen met een bepaalde rolopvatting en identiteit die wordt ingegeven door persoonlijke opvattingen en administratieve cultuur. Bredere ontwikkelingen spelen in deze opvattingen een belangrijke rol, zoals de aandacht voor de positie van de burger in zaken tussen burger en overheid binnen de samenleving, politiek en rechtspraak. Verder is het van belang om in het achterhoofd te houden dat het instellen van hoger beroep niet alleen een kwestie is van het wel of niet kunnen accepteren van de uitspraak van de rechter in eerste aanleg, maar ook het resultaat is van het geschilbeslechtingstraject dat aan deze uitspraak vooraf is gegaan. In de literatuur wordt hierbij veel waarde gehecht aan een informele aanpak omdat dit kan bijdragen aan het vinden van een oplossing.

---

<sup>29</sup> [www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/digitalisering-rechtspraak](https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/digitalisering-rechtspraak).

## 3 Instellen van hoger beroep

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de besluitvorming van bestuursorganen over het instellen van hoger beroep in zaken tegen burgers.<sup>30</sup> We kijken eerst naar de context waarbinnen de besluiten genomen worden, daarna naar de overlegstructuur, en vervolgens naar de aanpak en overwegingen achter het besluit. Wat betreft deze overwegingen geven we in het bijzonder aandacht aan veranderende opvattingen over de relatie tussen burger en overheid.

Het hoofdstuk beoogt de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden:

- 1 Waarom gaan bestuursorganen in hoger beroep, en hoe ziet het besluitvormingsproces bij de vijf bestuursorganen om hoger beroep in te stellen eruit?

Ter beantwoording van deze vraag zijn deskundigen van bestuursorganen gevraagd naar het besluitvormingsproces en zijn vier verschillende implicaties voorgelegd met de vraag of deze implicaties een rol spelen in de afweging om in hoger beroep te gaan. Het ging hierbij om implicaties van het instellen van hoger beroep voor de burger, en de implicaties van de uitspraak in eerste aanleg voor de uitvoeringspraktijk, financiën, en het individuele geval. Daarna volgde nog een slotvraag waarin de deskundigen andere implicaties konden aandragen die een rol spelen in de besluitvorming. Op basis hiervan hebben we meer zicht gekregen in de redenen achter het instellen van hoger beroep door bestuursorganen (zie bijlage 2).

### 3.2 Afdelingen en overlegstructuur

De inbedding van het besluitvormingsproces in de organisatie vormt de context waarin de overwegingen om wel of geen hoger beroep in te stellen, plaatsvinden. In deze paragraaf wordt besproken hoe de besluitvormingscontext er uitziet bij de verschillende bestuursorganen. We kijken hierbij naar de afdelingen en actoren die betrokken zijn bij de besluitvorming.

#### **Beslisbevoegde afdelingen**

Uit de interviews blijkt dat de formele beslisbevoegdheid voor het instellen van rechterlijke middelen bij verschillende afdelingen belegd kan zijn. We geven hieronder een beschrijving voor elk van de vijf bestuursorganen.

Bij het UWV is er een afdeling Bezwaar en Beroep waar de formele verantwoordelijkheid voor de besluitneming (het in hoger beroep gaan) belegd is. De bij deze afdeling werkzame medewerker die de zaak in eerste aanleg heeft behandeld, is formeel verantwoordelijk voor het instellen van het hoger beroep. Nadat de uitspraak in eerste aanleg is binnengekomen, gaat deze medewerker na of er hoger beroep ingesteld moet worden. Deze medewerker gaat in overleg met de medewerker die het hoger beroep zal behandelen, en volgens de deskundige zal in de praktijk de medewerker die

---

<sup>30</sup> De gronden voor het instellen van een hoger beroep zijn in eerder onderzoek in kaart gebracht (Geurts et al., 2022). Uit een steekproef van 202 openbaar gemaakte uitspraken kwamen vooral de volgende gronden naar voren: de interpretatie van een specifieke wet, de Awb en de feiten van een specifieke zaak.

het hoger beroep zal behandelen meestal ook degene zijn die het besluit neemt om in hoger beroep te gaan. In het geval van een uitspraak met financieel, publicitair of andere risico's, kan de raad van bestuur betrokken worden in de besluitvorming. Bij dit bestuursorgaan is er ook een instructie aan de uitvoeringsorganisatie over in welke omstandigheden er hoger beroep ingesteld kan worden.

Bij de Belastingdienst/Particulieren is de formele beslisbevoegdheid belegd bij een afdeling die zowel beroep als hoger beroep behandelt. In navolging van een interne afspraak, neemt de beroepsbehandelaar de uitspraak door en maakt samen met de procesdeskundige een afweging of een hoger beroep gewenst is. Deze persoon stelt dan een voorstel op en overlegt die met een vaktechnisch coördinator. Deze coördinator is formeel verantwoordelijk voor het instellen van hoger beroep. De hogerberoepschriften worden vervolgens ook gelezen door een procesdeskundige, die ook met de hoger beroepsbehandelaar naar de zitting zal gaan.

Bij het CIZ, dat relatief weinig hoger beroep instelt, is er tevens een afdeling die over alle (hoger) beroepen gaat. Na binnenkomst van de uitspraak in eerste aanleg bespreken de vier juristen van deze afdeling gezamenlijk de uitspraak en overwegen of een hoger beroep gewenst is. Er kan ook advies ingewonnen worden, en men vergelijkt de uitspraak met bestaande jurisprudentie. In principe heeft de jurist die verantwoordelijk is voor een bepaalde regio het mandaat om hoger beroep in te stellen, maar zij zoeken volgens de geïnterviewde deskundige altijd ruggespraak met de andere drie juristen. Het hoger beroep wordt vervolgens bijgewoond door twee van de vier juristen.

Bij de gemeente Rotterdam is er afdeling met meerdere teams waaronder een juridisch team dat zowel beroep als hoger beroep behandelt. De directeur van deze afdeling Juridische Zaken is formeel verantwoordelijk voor het besluit tot het instellen van hoger beroep, maar ook teamleiders en operationele coaches zijn bevoegd tot het formeel instellen van hoger beroep. Nadat de uitspraak in eerste aanleg binnenkomt bij de afdeling, wordt de uitspraak gedeeld met het achterliggende cluster. Er vindt dan overleg plaats met betrokken medewerkers die over de zaak gingen, alvorens er een beslissing wordt genomen over het al dan niet instellen van hoger beroep.

Bij de gemeente Enschede is het zo geregeld dat juristen verspreid in de organisatie werken. Als er een uitspraak in eerste aanleg binnenkomt, wordt deze met betrokken mensen binnen de organisatie gedeeld. De ambtenaar die naar aanleiding van de uitspraak meent dat hoger beroep gewenst is, moet dit bespreekbaar maken in de afdeling. Vervolgens is er een formele procedure waarbij het voorstel voor hoger beroep met motivering voorgelegd wordt aan het college van B&W, dat vervolgens het officiële besluit neemt. Overigens heeft de gemeente Enschede met relatief weinig hoger beroepen te maken, en de deskundige legt uit dat de formele lijn daardoor in het verleden niet bij iedereen bekend was. Er waren daardoor ambtenaren die hoger beroep instelden zonder het college daarbij te betrekken. Tegenwoordig is dat volgens de deskundige anders: men is er meer alert op dat alle medewerkers de formele procedure kennen, waardoor het niet meer voorkomt dat het college niet betrokken wordt bij het instellen van hoger beroep.

Bij drie bestuursorganen zijn de medewerkers die het hoger beroep zullen behandelen vaak op een of andere manier al betrokken bij de zaak in eerste aanleg. De organisatie van de besluitvorming is dus enigszins vergelijkbaar. Bij de twee andere bestuursorganen is het anders georganiseerd: bij het ene wordt het hoger beroep door een aparte

afdeling behandeld, en bij het andere neemt het college van B&W het formele besluit op voorstel van de vakafdeling.

### **Overlegstructuur**

In de besluitvorming om hoger beroep in te stellen speelt het overleg tussen ambtenaren een belangrijke rol. Vaak wordt hierin de bredere organisatie betrokken. Er blijkt bij alle onderzochte bestuursorganen een praktijk van overleg en samenspraak te bestaan, waarin verschillende afdelingen en ambtenaren bijdragen aan het besluit om in hoger beroep te gaan. Op basis van de informatie in de voorgaande paragraaf zijn er globaal drie lagen van betrokkenheid te onderscheiden: (1) ambtenaren/bestuur met formele beslisbevoegdheid; (2) ambtenaren met invloed op de besluitvorming, wier input leidend kan zijn; en (3) ambtenaren die kunnen adviseren, maar wier input ook terzijde gelegd kan worden. In sommige gevallen kan de politieke en/of bestuurlijke context van doorslaggevende betekenis zijn in het nemen van een besluit.

De formele beslisbevoegdheid is belegd bij ambtenaren binnen een specifieke afdeling of, in het geval van de gemeente Enschede, het college van B&W. Het gaat dan om medewerkers van de afdeling die het beroep behandeld hebben, die ofwel het hoger beroep instellen of het voorstel doen voor hoger beroep. In dat tweede geval ligt de formele bevoegdheid bij een vaktechnisch coördinator, of het college van B&W. De bevoegdheid kan ook bij medewerkers uit verschillende lagen van de organisatie belegd zijn.

Alle deskundigen maakten duidelijk dat de personen met formele beslisbevoegdheid zelden een besluit nemen zonder afstemming met anderen, maar in principe in de besluitvorming altijd ondersteund worden door anderen. Zo zijn er ook medewerkers die invloed hebben op de besluitvorming en hun bijdrage kan doorslaggevend zijn in de besluitvorming, hoewel zij niet de formele beslisbevoegdheid hebben. Dit zijn bijvoorbeeld medewerkers die het voorstel voor hoger beroep voorbereiden, of medewerkers hoger beroep die meedenken met de medewerker die het beroep formeel instelt. Medejuristen kunnen ook betrokken worden in de overweging, zoals een deskundige van het CIZ aangeeft: zij stelt bij voorkeur in samenspraak met haar collega's hoger beroep in. Medewerkers van het primaire cluster kunnen ook betrokken worden, zoals in gemeente Rotterdam. Hun overweging kan belangrijk zijn voor het besluit: als de primaire afdeling hoger beroep niet willen doorzetten, is dat doorslaggevend volgens een deskundige. Een laatste voorbeeld van medewerkers die doorslaggevende invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming komt vanuit de hogere lagen van de organisatie of vanuit de politiek. Bijvoorbeeld een raad van bestuur, zoals bij het UWV. De raad van bestuur kan besluiten dat een zaak doorgezet moet worden (of juist niet), en degene met formele bevoegdheid voegt zich naar dat besluit. Bij de Belastingdienst/Particulieren kan het volgens de geïnterviewde deskundige zo zijn dat er vanuit een ministerie wordt besloten dat er geprocedeerd wordt op een bepaald onderwerp, waar de behandelaren van het hoger beroep zich dan naar voegen.

De derde laag van betrokkenheid die wij onderscheiden betreft medewerkers die advies geven, maar wier bijdrage ook slechts ter kennis kan worden genomen. Binnen deze groep is er onderscheid te maken tussen ambtenaren die meepraten over de juridische kant van de besluitvorming, ambtenaren die meepraten vanuit de betrokkenheid bij de specifieke zaak en ambtenaren die geïnformeerd of betrokken worden over mogelijk gevoelige zaken. Zo zijn er bestuursorganen die juridische adviesafdelingen, een kenniscentrum of (senior-)juristen om advies vragen over bijvoorbeeld de haalbaarheid van een zaak, of over bestaande jurisprudentie op een bepaald onderwerp.

Ook zijn er medewerkers die inhoudelijk betrokken waren bij de zaak in een eerder stadium, bijvoorbeeld omdat zij het bezwaar behandeld hebben of het primaire besluit genomen hebben. Zij zijn bekend met de burger of de zaak en kunnen gevraagd worden om informatie door te geven, legt een deskundige uit. Behandelaars of (verzekerings)artsen vallen hier ook onder, zij moeten mogelijk nieuwe onderzoeken uitvoeren en kunnen op die manier inhoudelijk bijdragen. Daarnaast zijn er ambtenaren die bij mogelijk gevoelige zaken geïnformeerd en betrokken kunnen worden. Dit zijn personen die bijvoorbeeld in zaken met een publicitair risico betrokken worden en op de hoogte moeten zijn van wat er speelt. Zij kunnen ook extra inzicht bieden en risico's voor de organisatie in kaart brengen. Tot slot is het bij verschillende bestuursorganen mogelijk om een externe adviseur in te schakelen, maar de geïnterviewde deskundigen geven aan dat dit zelden tot nooit gebeurt.

### **Meerwaarde van overleg**

Door de betrokkenheid van verschillende medewerkers bij de besluitvorming over het instellen van hoger beroep, wordt er veel overlegd en is er ruimte voor discussie over het te nemen besluit. Verschillende bestuursorganen geven aan dit als positief te ervaren, een deskundige benoemt nadrukkelijk de waarde van de verschillende gezichtspunten en hoe het bespreken van deze inzichten tunnelvisie kan voorkomen. Het overleg hoeft ook niet te gaan over tegenstellingen binnen het team, maar de geïnterviewde deskundigen noemen bijvoorbeeld het (wekelijks) werkoverleg als de plek om structureel van gedachten te wisselen over beroep en hoger beroep. De deskundigen vinden het waardevol om van gedachten te wisselen in dit soort overleggen en eventueel input te vragen van andere medewerkers. Welke personen bij de zaak in eerste aanleg en in tweede aanleg betrokken zijn, speelt ook mee in hoe eventuele overleggen en discussies vormkrijgen. Een van de deskundigen van het CIZ geeft aan dat hun juristen zowel de beroeps- als hoger beroepszaken behandelen, en zij dus al een goed idee hebben van de zaak en wat zij een acceptabele uitkomst zouden vinden. Mogelijk is de discussie over de inhoud dan al op een eerder moment gevoerd, bijvoorbeeld tijdens de beroepszaak.

In zaken waarin er discussie gevoerd wordt over de te zetten stappen door tegengestelde visies, onderkennen de meeste bestuursorganen een verschil in visie dat kan bestaan tussen de primaire afdeling en/of de juridische afdeling die de zaak in eerste aanleg behandelde, en de afdeling die verantwoordelijk is voor het behandelen van het hoger beroep. Het gaat dan vooral om zaken waarin de primaire of bezwaarafdeling de zaak door zou willen zetten, en de hoger-beroepsafdeling hier niet voor kiest. Volgens verschillende respondenten gaat het de medewerkers die betrokken waren bij het primaire besluit of de zaak in eerste aanleg, en de zaak door willen zetten, vaak om het principe. Het besluit klopt bijvoorbeeld juridisch, wat voor hen dan genoeg reden is om vast te houden aan de ingezette lijn. Een deskundige van gemeente Rotterdam geeft aan dat de primaire afdeling in zijn ogen soms emotioneler tegen de zaak aan kan kijken, en zich kan ergeren aan de hoger beroepsafdeling, die met een zakelijke blik naar de zaak kijkt. Een deskundige van het UWV beschrijft het als een verschil tussen een focus op de individuele zaak enerzijds en rekening houden met het grotere geheel anderzijds. De medewerkers die het hoger beroep behandelen kijken vaak met een strategischer blik naar het nut van het hoger beroep, volgens hem. De afdeling Hoger beroep beziet bijvoorbeeld het geheel van hoger beroepsprocedures die mogelijk al spelen bij het bestuursorgaan. Een deskundige van het CIZ geeft tevens aan dat het bijvoorbeeld niet altijd nodig is om nog een zaak op te starten als er al meerdere zaken over een bepaald onderwerp lopen. Verder noemt een deskundige van de gemeente Enschede het voorbeeld van een besluit dat juridisch gezien weliswaar klopt, maar

waarbij – gezien vanuit het perspectief van de menselijke maat – een gegronde uitspraak in eerste aanleg toch een beter passende uitkomst kan zijn voor de burger.

Soms kan juist het gebrek aan discussie tot vragen en onvrede leiden, bijvoorbeeld wanneer een hogere laag van de organisatie – een jurist met senioriteit of de raad van bestuur – een zaak door wil zetten, of juist wil laten vallen in tegenstelling tot wat de uitvoering of bezwaar- en beroepsbehandelaren wenselijk achten. Een dergelijk besluit van bovenaf kan bij sommige bestuursorganen tot interne onvrede leiden. Bij anderen speelt dit overigens niet. Zo geeft een deskundige van een ander bestuursorgaan (de Belastingdienst/Particulieren) aan dat zij misschien wel anders tegen de zaak kunnen aankijken, maar dan toch de (politieke) lijn volgen en naar hun beste kunnen alsnog een goede zaak proberen te presenteren (op de zitting).

### **3.3 Fasen van besluitvorming**

Globaal zijn de volgende fasen in de besluitvorming te onderscheiden: nadat de uitspraak van de rechter in eerste aanleg binnenkomt bij het bestuursorgaan, wordt de uitspraak bekeken, en zal men gaan overwegen of het wenselijk is hoger beroep in te stellen. Er wordt informatie verzameld over de primaire en bezwaarfase, en indien nodig wordt de uitspraak in beroep doorgegeven aan de primaire afdeling. Uiteraard is hier de organisatiestructuur van invloed: bij bestuursorganen waar de beroep- en hoger-beroepszaken door eenzelfde afdeling behandeld worden, zijn de behandelaars in hoger beroep in principe al bekend met de zaak en hoeven zij niet apart geïnformeerd te worden.

De zaakbehandelaar gaat vervolgens in overleg met de verschillende ambtenaren die hierboven genoemd zijn. Afhankelijk van het bestuursorgaan en het soort geschil zal dit om een kort telefoontje gaan of een meer uitgebreid overleg. Men neemt de uitspraak dan door en bespreekt samen of er aanleiding is voor hoger beroep. De deskundige van het UWV benoemt expliciet dat er een instructie is voor de medewerkers over in welke gevallen er hoger beroep ingesteld kan worden. Waar dat nodig is voor de besluitvorming, kan er extra informatie opgevraagd worden bij de clusters, behandelaars en artsen. Eventueel kan het bestuursorgaan pro forma hoger beroep instellen, al geven het UWV en het CIZ aan hier terughoudend mee om te gaan. Uiteindelijk wordt het formele besluit genomen door de verantwoordelijke afdeling.

Bij alle in dit onderzoek betrokken bestuursorganen is dit de globale gang van zaken, al kan het uitmaken of een bestuursorgaan vaak of juist weinig met beroep en hoger beroep te maken heeft. Als een bestuursorgaan zelden overweegt om in hoger beroep te gaan, kan de gang van zaken minder bekend zijn bij de medewerkers als het er eenmaal wel van komt. Denk hierbij aan het voorbeeld van de medewerkers die niet bekend waren met het formele proces en dus zelf het besluit voor het instellen van hoger beroep namen.

### **3.4 Bewegredenen**

In deze paragraaf wordt gekeken naar de overwegingen van een bestuursorgaan in de besluitvorming om hoger beroep in te stellen.

### **Implicaties voor beleid en uitvoering**

In de afweging om hoger beroep in te stellen nemen alle in het onderzoek betrokken bestuursorganen de implicaties voor de beleidsvoering en de uitvoeringspraktijk in overweging. Volgens een deskundige van het UWV zijn de implicaties voor de uitvoering zelfs bijna altijd de reden voor het instellen van hoger beroep. Volgens een andere deskundige, van de gemeente Enschede, zijn de implicaties voor de bedrijfsvoering een principiële reden om hoger beroep in te stellen. Dit om te voorkomen dat er een ongewenste lijn in de rechtspraak ontstaat met grote gevolgen voor de uitvoering. Ook andere deskundigen noemen de consequenties voor het beleid en de uitvoering als een belangrijk element in de overwegingen om al dan niet in hoger beroep te gaan. Een deskundige van de gemeente Rotterdam noemt als voorbeeld zaken waarin de uitspraak van de rechter in eerste aanleg tot vertraging leidt in vergelijkbare situaties. Die mogelijke vertraging was voor hen deel van de afweging of de zaak voorgelegd moest worden aan het hoger beroepscollege. Verder kan het ook gebeuren dat er doorgeprocedeerd wordt om duidelijkheid te verkrijgen over hoe iets uitgevoerd moet worden, zodat de medewerkers in de uitvoering alle klanten hetzelfde kunnen behandelen, legt een deskundige van de Belastingdienst/Particulieren uit.

De gevolgen voor de uitvoering gaan vrijwel altijd samen met een financiële component, volgens een deskundige van het UWV is het lastig het onderscheid te maken tussen financiële gevolgen en gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Bijvoorbeeld omdat systemen anders ingericht moeten worden, of vanwege een precedentwerking, waardoor bijvoorbeeld meer burgers een uitkering moeten krijgen, of omdat er per cliënt hogere kosten gemaakt moeten worden. Dit soort gevolgen kunnen zo ingrijpend of onhaalbaar geacht worden door het bestuursorgaan, dat dit een reden is om in hoger beroep te gaan. Dit kan ook andersom gelden: als er geen grote gevolgen voor de uitvoering zijn, en het gaat – wat het bestuursorgaan betreft – om een klein bedrag, kan men ervoor kiezen een zaak juist niet door te zetten in hoger beroep.

Overigens geeft een deskundige van de gemeente Rotterdam aan dat men in het verleden principiëler was met het instellen van hoger beroep als een uitspraak aanzienlijke gevolgen had voor de uitvoeringspraktijk. Tegenwoordig vindt men het bij dit bestuursorgaan belangrijker dat men consequent handelt. Financiële consequenties van de uitspraak in eerste aanleg zullen dan mogelijk niet expliciet genoemd worden als reden voor hoger beroep, ondanks dat die er wel kunnen zijn. Financiële gevolgen spelen bij dit bestuursorgaan ook meer in zaken tegen bijvoorbeeld andere bestuursorganen, dan in zaken tegen burgers. Bij het CIZ wegen de financiële gevolgen van een uitspraak niet zozeer mee in de overweging omtrent het instellen van hoger beroep volgens een geïnterviewde deskundige. Bij dit bestuursorgaan wordt het belangrijker gevonden dat de uitspraak in overeenstemming met het beleid is, en dat het beleid ook klopt in het licht van de gegeven uitspraak.

### **Jurisprudentie en wet- en regelgeving**

Een vaak genoemde overweging voor het instellen van hoger beroep, is (bestaande) jurisprudentie en wet- en regelgeving. Hier kan gedacht worden aan het geval waarin er nieuwe jurisprudentie of wet- en regelgeving is, als bestaande jurisprudentie onduidelijk of tegenstrijdig is, of als er mogelijk ongewenste nieuwe jurisprudentie ontstaat door de uitspraak in eerste aanleg. Zo gaat men na de uitspraak in eerste aanleg na of deze conform de uitspraken van het hogere rechtscollege is. Als dit niet het geval is, kan dat een reden zijn om hoger beroep in te stellen, geeft een deskundige van het CIZ aan.

Voor een aantal bestuursorganen kunnen onduidelijkheden in bestaande jurisprudentie, of in nieuwe wet- en regelgeving een reden zijn om hoger beroep in te stellen. Als rechtbanken verschillende uitspraken doen, kan dat voor het bestuursorgaan reden zijn om te zoeken naar een duidelijke lijn om te volgen in de uitvoering, legt een deskundige van het UWV uit. Een deskundige van de gemeente Rotterdam geeft evenals een deskundige van de Belastingdienst/Particulieren aan dat zowel beroep als hoger beroep de uitvoerende afdelingen kunnen ondersteunen, omdat dit helpt bij de uitleg van de wet en de invulling van de praktijk. Ook de deskundige van de gemeente Enschede geeft aan dat met het ontstaan van nieuwe jurisprudentie in hoger beroep, de discussie gelijk klaar kan zijn. Tot slot geeft een deskundige van het UWV aan dat het bestuursorgaan hoger beroep kan instellen om principiële redenen, specifiek wanneer er in eerste aanleg een – in de ogen van het bestuursorgaan – onterechte uitspraak gedaan is waar andere rechtbanken naar zouden kunnen verwijzen. De mogelijke gevolgen van nieuwe jurisprudentie kunnen dan voorrang krijgen op andere aspecten in de overweging. Het ontstaan van nieuwe jurisprudentie – tijdens de procedure in eerste aanleg, of voor het instellen van hoger beroep – kan ook een reden zijn om juist af te zien van hoger beroep volgens deskundigen van twee bestuursorganen.

### **Implicaties voor de burger**

Met de deskundigen is ook gesproken over of de implicaties voor de burger meegenomen worden door het bestuursorgaan. Dit bleek, in meer of mindere mate, het geval te zijn bij de vijf bestuursorganen.

Zo geeft een deskundige van de gemeente Enschede, aan dat zij verder willen kijken dan de individuele zaak. Hun ervaring is dat procedures voor burgers meer emotioneel geladen zijn dan voor het bestuursorgaan, en daarom wordt de achterliggende reden voor de procedure kritisch bekeken. Een deskundige van het UWV, dat jaarlijks meer hoger beroepen instelt, heeft volgens de geïnterviewde deskundige als uitgangspunt om vanwege de belangen van de burger zo min mogelijk in hoger beroep te gaan. Het burgerbelang werpt volgens deze deskundige een extra drempel op in de afweging. Verschillende bestuursorganen merken ook de lange looptijd van een hoger beroep op, en vinden het eigenlijk niet redelijk om een burger een aantal jaar in onzekerheid te laten omdat de hoger-beroepsprocedure nog loopt. Ook bij de gemeente Rotterdam worden de implicaties voor de burger meegewogen, en volgens een deskundige ziet de gemeente nu in veel gevallen – waarin de belangen voor de burger groot zijn, zoals participatiewet-zaken – eerder af van hoger beroep. Bij het CIZ worden volgens de deskundige de implicaties van een nieuwe procedure voor de burger niet nadrukkelijk meegewogen. In zaken die uitzonderlijk lang lopen, wordt echter wel de afweging gemaakt of de zaak wel moet worden uitgezocht bij de hogere bestuursrechter ten koste van een individuele burger. Volgens een van de deskundigen bij de Belastingdienst/Particulieren spelen de implicaties voor de burger in uitzonderlijke gevallen een rol in de afweging hoger beroep in te stellen. De medewerkers van de Belastingdienst/Particulieren zouden vooral hoger beroep instellen als ze van mening zijn dat de rechter een bepaalde wettekst anders had moeten uitleggen. De implicaties voor de burger blijven hierbij meestal buiten beschouwing. Dit hangt vooral af van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Wel moet worden opgemerkt dat zaken met een relatief gering belang soms niet worden doorgezet naar een hoger beroep.

### **Omstandigheden van de specifieke zaak**

In bepaalde gevallen spelen de omstandigheden van de specifieke zaak een rol in de overweging van het bestuursorgaan bij het instellen van hoger beroep. Meestal zullen de specifieke omstandigheden resulteren in het afzien van hoger beroep. Verschillende



deskundigen geven bijvoorbeeld aan dat zij eerder geneigd zullen zijn af te zien van een hoger beroep als het een individuele zaak betreft die niet uitstraalt naar andere zaken, of die geen brede gevolgen voor de uitvoering heeft. In andere gevallen, waar de specifieke zaak wel bredere gevolgen heeft, kan men wel geneigd zijn hoger beroep in te stellen. Een van de deskundigen van het CIZ geeft het voorbeeld van een hiaat in de wet waardoor het bestuursorgaan op dit moment geen goede uitvoering kan geven aan bepaalde opdrachten die zij wettelijk gezien hebben. Het hiaat kan behoorlijke gevolgen voor de organisatie hebben, waardoor zij toch beter naar de zaak en de wetgeving willen kijken. Voor de gemeente Rotterdam zijn er specifieke zaken waarin derden-belanghebbenden een rol spelen, waar vanwege die specifieke omstandigheden toch hoger beroep wordt ingesteld.

### **Overige overwegingen**

De deskundigen noemden nog andere overwegingen die zij kunnen meenemen in de besluitvorming over het instellen van hoger beroep. De geïnterviewde deskundige van de gemeente Enschede noemt de tijdwinst die een hoger beroep kan opleveren: de hogerberoepsprocedure geeft dan tijd om een nieuwe procedure te starten en nieuwe ontwikkelingen een kans te geven. De deskundige geeft aan dat zij weliswaar een keer gebruik hebben gemaakt van deze wettelijke mogelijkheid, en dat de rechter het niet waardeerde dat zij het hoger beroep op deze manier wilden gebruiken.

Tot slot worden de gevoeligheden van specifieke zaken genoemd als aspecten die in de overweging omtrent het instellen van hoger beroep worden meegenomen. Dit aspect is meestal geen doorslaggevende factor, maar krijgt volgens vier van de vijf bestuursorganen wel een plek in de overweging. Het kan dan om politieke, financiële, publicitaire gevoeligheden en/of uitstralingseffecten gaan. Meestal wordt er een afweging gemaakt van welke gevoeligheden spelen, en welke partijen geïnformeerd moeten worden over de zaak die speelt. Reacties van actoren zoals de gemeenteraad of een raad van bestuur worden dan meegenomen in de besluitvorming.

### **Bijzondere gevallen**

Er werd nog een aantal specifieke situaties voorgelegd aan de deskundigen, om te peilen hoe er bij het bestuursorgaan mee om werd gegaan. Het gaat om het doorzetten van een hoger beroep, ondanks dat het bestuursorgaan het eens is met de uitspraak in eerste aanleg enerzijds en het afzien van hoger beroep, ondanks dat het bestuursorgaan het niet eens is met de uitspraak in eerste aanleg anderzijds.

*Doorzetten van hoger beroep.* Bestuursorganen blijken verschillend om te gaan met de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen als men het eigenlijk eens is met de uitspraak in eerste aanleg. Bij de twee gemeenten is er enige ervaring mee. Een van de deskundigen van gemeente Rotterdam geeft aan dat er in het verleden bij bepaalde zaken druk werd uitgeoefend op ambtenaren om toch hoger beroep in te stellen, ongeacht de uitspraak van de rechter. Dit was ten dele vanwege de gevolgen van de uitspraken voor de uitvoering, maar in sommige gevallen ook te herleiden tot een persoonlijke overtuiging. Een ambtenaar wilde dan het hoger beroep doorzetten, en kon de motivering daarvan goed verwoorden in de afdeling. De deskundige van de gemeente Enschede noemt een andere reden voor het doorzetten van hoger beroep: het is een wettelijke mogelijkheid die kan worden ingezet om tijd te winnen om een nieuwe procedure te starten. Een deskundige van de Belastingdienst/Particulieren vertelt over een persoonlijke ervaring waarin de politieke lijn op een bepaalde manier is uitgelegd en gevolgd moet worden, ook als ze er persoonlijk anders tegenaan kijken. In deze situatie had de uitspraak een grote invloed op de uitvoering. Bij de twee andere

bestuursorganen komt het weinig voor dat er hoger beroep ingesteld wordt als men het eigenlijk eens is met de uitspraak in eerste aanleg. Volgens een deskundige van het CIZ zijn zij zich bewust dat deze mogelijkheid bestaat, maar is het iets dat deze deskundige zelf nog niet heeft meegemaakt. Wel geeft deze deskundige aan dat het wel eens voorkomt in de vorm van incidenteel hoger beroep. Het bestuursorgaan twijfelde dan over de uitspraak in eerste aanleg, en stelt in reactie op het hoger beroep van de burger dan toch incidenteel hoger beroep in. De deskundige van het UWV geeft aan dat er in principe alleen hoger beroep ingesteld wordt als men het niet eens is met de uitspraak in eerste aanleg. Hoger beroep wordt ook hier wel eens doorgezet in twijfelgevallen, zodat men toch zekerheid heeft over hoe de wet uitgelegd moet worden.

*Afzien van hoger beroep.* De tegenovergestelde situatie werd ook voorgelegd aan deskundigen: ziet het bestuursorgaan wel eens af van het instellen van hoger beroep, als zij het eigenlijk niet eens zijn met de uitspraak in eerste aanleg? Dit komt voor bij alle in dit onderzoek betrokken bestuursorganen, en er worden verschillende overwegingen aangedragen voor deze keuze. Meerdere deskundigen geven aan dat zij bijvoorbeeld een geschil niet ten koste van een individuele burger willen laten uitzoeken, zeker als het bestuursorgaan met kwetsbare burgers te maken heeft. Zij geven er in die situaties de voorkeur aan om het hoger beroep niet door te zetten en het geschil op een andere manier op te (laten) lossen. Financiële belangen kunnen ook een reden zijn om af te zien van hoger beroep, op twee manieren. Als het een zaak is waar het om een relatief klein bedrag gaat, kan dit bij het UWV en de Belastingdienst/Particulieren een reden zijn om geen hoger beroep in te stellen. Voor de gemeente Enschede geldt juist dat als het financiële belang heel groot is voor de individuele burger, de afweging wordt gemaakt of de zaak wel doorgezet moet worden tot de hoogste bestuursrechter volgens de deskundige. Andere – al eerder besproken redenen – om af te zien van hoger beroep zijn de doelmatigheid van het besluit, de omstandigheden van het individuele geval, als er geen consequenties zijn voor de uitvoering of het beleid, of als er in de loop van de procedure in eerste aanleg nieuwe jurisprudentie is ontstaan.

### **Pro forma hoger beroep**

Bij de bestuursorganen waar de geïnterviewde deskundigen werkzaam zijn, wordt in meer of mindere mate gebruik gemaakt van pro forma hoger beroep.<sup>31</sup> De gemeenten maken er regelmatig gebruik van: bij de gemeente Enschede begint een zaak altijd met een pro forma hoger beroep, bij gemeente Rotterdam wordt het regelmatig gebruikt voor het krijgen van meer tijd om de inhoud van het hoger beroep voor te bereiden. Bij de drie andere bestuursorganen komt het wel voor, maar is het geen standaardwerkwijze onder bepaalde omstandigheden. Volgens een deskundige van het CIZ wordt pro forma hoger beroep vooral gebruikt als het druk is, zodat het bestuursorgaan geen mogelijkheid mist om hoger beroep in te stellen. Een deskundige van het UWV geeft aan zeer terughoudend om te gaan met de mogelijkheid voor pro forma hoger beroep, al geeft een deskundige van een rechtscollege aan dat dit in zijn ervaring in het verleden de standaardpraktijk bij dit bestuursorgaan was. Twee deskundigen gaven aan dat men bij het instellen van een pro forma hoger beroep al wel een idee heeft van de redenen voor een eventueel hoger beroep. Er wordt bijvoorbeeld in het beroepschrift van het CIZ al een zin toegevoegd over waarom het bestuursorgaan het niet eens is met de uitspraak in eerste aanleg, of pro forma hoger beroep wordt ingesteld door het UWV in situaties waarin men al vermoedt dat er aanleiding is voor

<sup>31</sup> Met een pro forma hoger beroep laat een partij aan het rechtscollege weten in hoger beroep te willen gaan, maar wel meer tijd nodig te hebben dan de reguliere termijn voor het indienen van een volledig hogerberoepschrift.

hoger beroep, of als men erover twijfelt. Bij de Belastingdienst/Particulieren biedt het pro forma hoger beroep volgens een deskundige de mogelijkheid om de motivering goed op papier te zetten en eventueel landelijk overleg te plegen. Daar wordt een pro forma hoger beroep dan ook wel eens voor gebruikt.

### 3.5 **Opvattingen burger-overheid-relatie**

De opvattingen van het bestuursorgaan over de relatie tussen burger en overheid kan de besluitvorming voor het instellen van hoger beroep beïnvloeden. In deze paragraaf worden deze opvattingen die sterk zijn gerelateerd aan recente maatschappelijke ontwikkelingen, besproken. Het is goed om op te merken dat de in deze paragraaf besproken informatie voortkomt uit thema's die spontaan aan de orde werden gesteld door de deskundigen van zowel bestuursorganen als van rechtscolleges. Hoewel we er niet expliciet naar hebben gevraagd, zien vrijwel alle geïnterviewden in hun organisatie een omslag in het denken over hun relatie met de burger. Dat in een interview een bepaald onderwerp niet aan de orde kwam, hoeft niet te betekenen dat het thema bij een bestuursorgaan niet speelt. Bovendien merken we op dat met de gevoerde gesprekken we alleen een beeld kunnen schetsen van de ervaringen van de deskundigen en hoe volgens hen de manier van denken in de organisatie is veranderd. We kunnen op basis van de interviews echter geen antwoord geven op de vraag of de dagelijkse praktijk ook daadwerkelijk veranderd is.

#### **Verandering in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen**

Bijna alle deskundigen, van zowel de rechtscolleges als bestuursorganen, merken binnen hun organisatie een verandering in het denken over de verhouding tussen overheid en burger. Verschillende deskundigen relateren deze ontwikkeling aan bredere maatschappelijke ontwikkelingen zoals de toeslagenaffaire en de toegenomen aandacht voor het 'doenvermogen' van de burger (naar aanleiding van het rapport van de WRR 'Weten is nog geen doen'). De veranderingen in het denken over de burger zou volgens een deskundige van de gemeente Enschede te zien zijn in het gehele geschilbeslechtingstraject, van bezwaarprocedure tot en met hoger beroep. De maatschappelijke ontwikkelingen maken volgens een deskundige van het CIZ duidelijk dat de overheid zich naar de burger toe actiever zou moeten opstellen, hoewel ook wordt opgemerkt dat de burger zelf tegelijkertijd ook mondiger is geworden. Programma's als de burgergerichte overheid en de focus op maatwerk zijn zichtbare gevolgen van deze ontwikkeling.

Dergelijke ontwikkelingen zijn echter niet nieuw. Een van de deskundigen van het UWV beschrijft de golfbeweging in de relatie tussen overheid en burger als volgt: van een defensieve houding ten opzichte van de burger naar een klantgerichte houding, vervolgens van de focus op fraudebestrijding naar de huidige burgergerichte aanpak. Individuele bestuursorganen bewegen mee in die grotere beweging, en proberen ieder voor zich daarin een goede balans te vinden. De ontwikkeling in de houding ten opzichte van de burger wordt voorts beïnvloed door de ontwikkeling binnen een organisatie. Hier kan gedacht worden aan de juridische kwaliteiten die op dat moment beschikbaar zijn, en de doelstellingen van de afdelingen: wat willen zij bereiken met de genomen besluiten?

### **Focus op oplossingsgericht werken**

De verandering in het denken over de relatie tussen burger en overheid kwam bij vier van de vijf bestuursorganen spontaan tijdens de interviews naar voren. Bij deze bestuursorganen uit zich dit vooral in een burgergerichte aanpak, en oplossingsgericht werken. Voor sommige van deze bestuursorganen is dit geen recente ontwikkeling. De burgergerichte houding is al langer verweven met hun werk, en sluit goed aan bij het domein waarbinnen zij werken, zoals bij het CIZ. Wellicht is het burgergericht werken dan van nature meer van belang. Voor andere bestuursorganen is er wel sprake van een recente nieuwe weg die is ingeslagen. De deskundige van het UWV beschrijft bijvoorbeeld de ervaring dat er voorheen weinig ruimte was om een geschil met de burger zelf op te lossen. Destijds was de houding defensief, het uitgangspunt was dat het primaire besluit goed was en verdedigd zou worden. Volgens deze deskundige is men na de toelagenaffaire anders naar de burger gaan kijken. Waar een onregelmatigheid in een aanvraag eerst als mogelijk misbruik bestempeld zou worden, gaat men nu eerst na of er misschien onverhoeds een fout is gemaakt door de burger. De ontwikkelingen die beschreven zijn, werken in de hele keten door: men zoekt in zowel de bezwaar- als beroepsfase naar een oplossing die ook voor de burger past, maar er wordt ook proactief onderzocht hoe burgers in de problemen zouden kunnen komen en hoe dit aan te pakken. Het UWV probeert volgens een lid van de cliëntenraad bijvoorbeeld in kaart te brengen waar de verschillende wet- en regelgeving niet goed op elkaar aansluit, en dit voor moeilijkheden zou kunnen zorgen. Tegelijkertijd worden juridisch medewerkers gestimuleerd om idealiter zo vroeg mogelijk in het traject tot een oplossing te komen met de burger. Indien dit niet lukt, hebben zij mandaat om eventueel tijdens de zitting ook nog alternatieve oplossingen aan te bieden volgens een medewerker Hoger beroep.

Bij de gemeente Enschede, dat in absolute termen weinig hoger beroep instelt, ziet een deskundigen ook een verandering in de houding ten opzichte van de burger en geschilbeslechting. Voorheen werd de wet- en regelgeving en jurisprudentie als strikt beschouwd, wat voor medewerkers helderheid en veiligheid creëerde om hoger beroep in te stellen. Het uitgangspunt was dat de rechtbank het mis had met de uitspraak in eerste aanleg, omdat het primaire besluit klopte en gerechtvaardigd was. Er was sprake van een vrij stellige houding, waarbij er niet naar een alternatieve oplossing gezocht hoefde te worden. De deskundige geeft aan dat het vanuit een juridisch oogpunt ook niet verkeerd was om hoger beroep in te stellen, maar dat daar juist de omslag zit: het idee van goed of fout is losgelaten. Nu wordt in alle fasen van de procedure aan de houding van het bestuursorgaan aandacht besteed. Er wordt verder gekeken dan de feiten en regels, en de deskundige heeft het idee dat er door de ontstane ruimte meer zaken niet-juridisch opgelost kunnen worden. De bedoeling van de wet, de doelmatigheid en het doel van het besluit worden opnieuw onder de loep genomen. Ook wordt de afweging gemaakt of de gevolgen voor de burger onevenredig zijn. De deskundige noemt ook specifiek zaken die in voorbereiding waren bij de CRvB in de periode dat deze omslag in de houding ging spelen. Deze zaken worden nu opnieuw bekeken en er wordt opnieuw een afweging gemaakt over de doelmatigheid en evenredigheid. Eventueel kunnen er voor deze zaken alternatieve oplossingen gevonden worden.

Bij de gemeente Rotterdam wordt de huidige ontwikkeling naar een meer oplossingsgerichte houding niet nadrukkelijk als een nieuwe ontwikkeling gezien. Een van de deskundigen geeft aan dat die houding weliswaar intern een belangrijk punt is dat weer in de aandacht staat, maar dat het bestuursorgaan eerder ook al bezig was met de menselijke maat en het zoeken naar oplossingen. Volgens deze deskundige bieden

de beginselen van behoorlijk bestuur zoals vastgelegd in de Awb mogelijkheden om de zaak op meer dan alleen de inhoud te beoordelen en ook de context in de afweging te betrekken. De basis is het beleid, de regelgeving en bestaande jurisprudentie, maar er is wel ruimte om verder te kijken. Bijvoorbeeld een bezwaar dat niet-ontvankelijk verklaard wordt vanwege een niet-verschoonbare termijnoverschrijving. Juridisch staat het bestuursorgaan compleet in zijn recht om het bezwaar niet verder te behandelen, maar als inhoudelijk blijkt dat er bij het nemen van het primaire besluit iets niet goed gelopen is, kan er gekeken worden of er alsnog een oplossing te vinden is. Bij dit bestuursorgaan proberen ze nieuwe medewerkers ook te leren om verder te kijken dan puur de juridische aspecten van een zaak. Verschillende collega's gaan buiten dat juridische kader dan intern of zelfs met externe partijen in gesprek om iets voor de burger te kunnen betekenen, merkt een deskundige. De burgergerichte benadering en menselijke maat spelen ook een rol bij het instellen van hoger beroep. Het bestuursorgaan zal eerder afzien van hoger beroep als de zaak geen precedenteren schept. Overigens geeft deze deskundige ook aan dat als de andere partij het zogezegd hard speelt, met dure advocaten en een strikt juridische houding, dat het voor het bestuursorgaan dan ook gemakkelijker is om in hoger beroep te gaan.

Ook bij het CIZ, dat actief is in het zorgdomein, is men sowieso gewend om met een zorginhoudelijke blik te kijken naar de burgers met wie zij te maken hebben. Deze blik kan versterkt worden met scholing, zo stelt een deskundige die aangeeft dat zij haar ervaring met het programma *Prettig contact met de overheid* over heeft willen brengen op de juridische medewerkers van de bezwaarafdeling. De organisatie probeert vooral in aanvulling op de bestaande procedures de burger handvatten te bieden om de eigen situatie te verbeteren. Zo proberen ze burgers te wijzen op de alternatieven om zorg te krijgen, zeker omdat een hoger beroep in dat domein een opschortende werking heeft op de uitspraak in eerste aanleg.

Uit de interviews met de deskundigen van de rechtscolleges komt naar voren dat ook bij de rechtscolleges het oplossingsgericht werken steeds vaker belangrijk wordt gevonden dan puur het juridisch beslechten van een geschil. Een van de medewerkers van een gerechtshof geeft aan dat bij dat gerechtshof een kentering wordt opgemerkt in hoe er naar een geschil gekeken wordt. Ook in de rechtszaal ligt er een grotere nadruk op de vraag of het besluit gepast is met het oog op de menselijke maat, en op de vraag waarom het bestuursorgaan in hoger beroep is gegaan. Daarnaast wordt meer nadruk gelegd op de evenredigheid van de gevolgen van een besluit. Deze verandering wordt ook bij de bestuursorganen opgemerkt. Een deskundige van de gemeente Enschede heeft het idee dat het er vaak eigenlijk niet meer om gaat of een besluit juridisch klopt, maar puur of er oplossingsgericht te werk is gaan. Een andere deskundige van het UWV merkt op dat een zaak juridisch soms heel duidelijk is, en het rechtscollege dan toch vraagt of er mogelijkheden zijn voor een oplossing die aan de burger tegemoetkomt. Het gebeurt steeds vaker dat partijen tijdens de zitting de gang op worden gestuurd om te overleggen over een oplossing in aanvulling op, of buiten de juridische procedure om. Zo werd het voorbeeld gegeven van een zaak die mogelijk precedentwerking zou hebben. Er was daarbij onder andere sprake van een terugvordering van een bijstandsgerechtigde. Een medewerker van het UWV kon toen met de bijstandsgerechtigde afspreken dat zij het bedrag niet zouden terugvorderen, maar de rechter wel zouden laten beslissen om de jurisprudentie voor de toekomst veilig te stellen. Bestuursorganen beginnen meer te anticiperen op de houding van de rechtscolleges. Zij gaan daardoor op de voorhand al meer bezig met het zoeken van een oplossing, omdat zij weten dat die vragen in de rechtszaal ook gesteld zullen worden.

### **Principiële houding bij bestuursorganen**

Naast het inzicht dat er bij bestuursorganen een beweging plaatsvindt naar een meer burger- en oplossingsgerichte aanpak, kan het bestuursorgaan ook principiële in een zaak staan. Hoewel er niet rechtstreeks naar is gevraagd, benoemen vrijwel alle deskundigen van de bestuursorganen dit wel, maar zien het vooral als een houding uit het verleden die als gevolg van de maatschappelijke discussies aan het veranderen is.<sup>32</sup> Men wil principiële punten liever niet (meer) laten uitzoeken ten koste van de burger. Zo kan er bijvoorbeeld gekozen worden om een zaak wel te laten behandelen, maar met de burger afspraken te maken over bijvoorbeeld financiële uitkomsten als de uitspraak in het nadeel van de burger is. Of men zoekt naar manieren om een volgende keer wel in het gelijkgesteld te worden, zonder daarvoor hoger beroep in te stellen. Ook de rechtscolleges merken op dat bestuursorganen meestal minder principiële in een zaak staan dan voorheen, dat er ook rekening wordt gehouden met de kosten in termen van tijd en financiën voor de burger. Men is duidelijk bereid om meer naar de burger toe te bewegen in het geschil, en niet direct hoger beroep in te stellen.

De rechtscolleges merken echter op dat het incidenteel wel voorkomt dat er vanuit het bestuursorgaan een principiële stellingname is wat betreft specifieke zaken. De indruk van de deskundigen is dat dit met name het geval is als er van hogerop, bijvoorbeeld het bestuur, een besluit is genomen waarvan men niet wil afwijken. Dit kan het gevolg zijn van (lokale) politiek, of een vasthoudendheid door sterke betrokkenheid bij het dossier die doorwerkt in de proceshouding. Dan wordt er een ambtenaar naar de zitting gestuurd die zich ook bewust is van de geringe kansen van het bestuursorgaan, of van wet- en regelgeving die wringt in de zaak. Hier ligt volgens een deskundige een duidelijke rol voor de rechtspraak: het juist toepassen van de wet- en regelgeving, eventuele aanpassingen doorvoeren waar nodig, en eventueel rechtsherstel bieden. Een andere deskundige merkt op dat het soms lijkt dat de rechtspraak gebruikt wordt als een schild om niet zelf een besluit te hoeven nemen, of een bepaalde (politieke) impasse te doorbreken. Het bestuursorgaan kan ook gewoon op zoek zijn naar jurisprudentie. Tegelijkertijd heeft ook het bestuursorgaan het recht om de uitspraak van een rechter in eerste aanleg aan te vechten als zij zich niet in de uitspraak kunnen vinden. Kortom, de principiële stellingname vanuit het bestuursorgaan komt nog wel eens voor, maar uit de interviews komt het beeld naar voren dat dit minder wordt aangetroffen dan voorheen.

### **Houding van het bestuursorgaan van bezwaar naar beroep**

Er is bij de deskundigen van de bestuursorganen navraag gedaan of de houding van het bestuursorgaan ten opzichte van het vinden van een oplossing verandert van de bezwaar- naar de beroepsfase. De gemeente Enschede, die weinig hoger beroep instelt, geeft aan dat de gemeente tegenwoordig meer gericht is op een oplossingsgerichte benadering ongeacht de fase van het geschil. Men kijkt op voorhand al kritisch naar een zaak, mede ingegeven door de houding van het rechtscollege in de beroepsfase. De andere vier bestuursorganen merken vooral het verschil tussen de informelere bezwaarfase en de formele beroepsfase op. De houding ten opzichte van het vinden van een oplossing verandert niet zozeer naargelang de fasen van het geschil, maar het contact met de burger wel. Zo wijst een deskundige van het UWV op het *directe contact* met de burger tijdens bijvoorbeeld de hoorzitting in de bezwaarfase. Het contact loopt tijdens de beroepsfase via een rechter, en een rechtscollege dat informatie opvraagt en samenbrengt. Wat voor dit bestuursorgaan ook meespeelt, is dat een zaak die in hoger beroep komt, vaak al zorgvuldig bekeken is in de eerdere

<sup>32</sup> In het interview bij de Belastingdienst/Particulieren kwam het thema van een verandering in de principiële houding niet spontaan naar voren.

fasen. Het bestuursorgaan neemt op basis van die bevindingen in hoger beroep een standpunt in en wil dat vaak volhouden. Ook een deskundige van het CIZ noemt dit. De bezwaar- en beroepsbehandelaren behandelen het geschil inhoudelijk op dezelfde wijze. Mogelijk is de bezwaarfase wel wat laagdrempeliger, maar inhoudelijk verschilt de behandeling niet omdat de weging ten opzichte van de wet gelijk blijft, legt een deskundige uit. Een geïnterviewde deskundige van gemeente Rotterdam voegt hieraan toe dat er in de bezwaarfase meer informele mogelijkheden zijn die aangewend kunnen worden om tot een oplossing te komen. Als standpunten dan met sterkere argumenten worden ingenomen, gaat men het inhoudelijke traject in. Hoe verder in het traject men dan komt, hoe zakelijker het bestuursorgaan zich op kan stellen, en de afweging of er hoger beroep ingesteld wordt is dan voornamelijk juridisch. De deskundigen zien dus voornamelijk dat de houding in het contact met de burger afhankelijk is van de fase van het geschil. Daar waar het contact met de burger in de bezwaarfase informeel is, en er een direct gesprek kan plaatsvinden, wordt het contact in de fase van hoger beroep formeel en loopt het via de rechter. De rollen van de partijen veranderen dan ook, omdat het bestuursorgaan niet langer het besluit neemt over het geschil, maar de rechter een uitspraak doet.

### 3.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de besluitvorming omtrent het instellen van hoger beroep er uitziet bij de vijf onderzochte bestuursorganen. Bovendien zijn de redenen geïnventariseerd voor het instellen ervan.

De besluitvorming geschiedt in twee fasen. De eerste fase vangt aan met het krijgen van de uitspraak van de rechter. Informatie over de primaire beslissing en bezwaarzaak wordt dan verzameld, en indien nodig wordt de uitspraak doorgegeven aan de primaire afdeling van het bestuursorgaan waar het originele besluit is genomen. Op basis van de uitspraak wordt bovendien nagegaan of hoger beroep moet worden overwogen. Dan volgt de fase van intern beraad. Verschillende afdelingen en ambtenaren dragen middels overleg bij aan het besluit om in hoger beroep te gaan. De voornaamste determinanten voor het wel of niet instellen van hoger beroep zijn: de geboden juridische zekerheid van de uitspraak, de negatieve gevolgen van de uitspraak, en de opvattingen over het gebruik van dit rechtsmiddel. Als een uitspraak voldoende juridische zekerheid biedt zal het bestuursorgaan meestal niet in hoger beroep gaan, tenzij dit politiek gewenst is of om tijd te winnen in de zaak om nieuwe ontwikkelingen een kans te geven.

Wat betreft de negatieve gevolgen van de uitspraak is onderscheid gemaakt naar de gevolgen voor het bestuursorgaan, de zaak zelf en de individuele burger. Wat betreft de gevolgen voor het bestuursorgaan kan worden gedacht aan systemen die mogelijk anders ingericht moeten worden, meer mensen die een uitkering moeten krijgen, of er per persoon hogere kosten gemaakt moeten worden. Het financiële belang in de zaak zelf kan ook een overweging zijn. Hoe groter dit is, hoe waarschijnlijker dat hoger beroep wordt ingesteld. De negatieve gevolgen voor de burger kunnen ook een rol spelen. Maar dit geldt voor alle bestuursorganen maar niet in dezelfde mate. Bij sommige bestuursorganen wordt de afweging gemaakt of het bestuursorgaan de gewenste juridische zekerheid wel zou willen halen ten koste van de burger. Bij één bestuursorgaan is het zelfs het uitgangspunt om zo weinig mogelijk in hoger beroep te gaan. Maar andere bestuursorganen spelen de negatieve consequenties voor de burger een beperkte

of alleen in uitzonderlijke gevallen een rol in de afweging om wel of geen hoger beroep in te stellen.

Verder komt uit de interviews naar voren dat opvattingen over het instellen van hoger beroep van invloed kan zijn op de waarschijnlijkheid van het instellen ervan. Zowel bestuursorganen als individuele professionals verschillen hierin. Zo kunnen ze verschillend aankijken tegen het wel of niet principieel in een zaak gaan staan. Soms is dit een keuze vanuit de cultuur binnen een bestuursorgaan, en soms ook vanuit de persoonlijke overtuigingen van een individuele professional. Soms is er overigens weinig te kiezen voor de zaakbehandelaar. Dit is bijvoorbeeld het geval als er van hogerop, bijvoorbeeld vanuit het bestuur, een besluit is genomen waar men niet van af wil wijken; ook als duidelijk is dat de uitspraak van de rechter in eerste aanleg bevestigd zal worden in hoger beroep en het bestuursorgaan opnieuw de zaak zal verliezen. Dit kan het gevolg zijn van (lokale) politiek of een vasthoudendheid door sterke betrokkenheid bij het dossier die zich vertaalt in een onverzoenlijke proceshouding. Bijna alle bestuursorganen merken ten aanzien van een aantal jaar geleden een verschuiving in opvattingen op van een principiële houding richting een meer oplossingsgerichte houding.



## 4 Bejegening tijdens hoger beroep

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de bevindingen vanuit de desk study en interviews aan de orde. Mede om te kijken in hoeverre de informatievoorziening en begeleiding door bestuursorganen en appelcolleges verschillend is al naar gelang de indiener van het hoger beroep. We hebben omtrent de informatievoorziening en begeleiding geen nadere stukken ontvangen van de bestuursorganen en rechtscolleges. De standaard contactmomenten vloeien rechtstreeks voort uit wettelijke bepalingen en procesreglementen van de rechtscolleges (zie bijlage 4). De overige contactmomenten hebben geen formele status.

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 2 Hoe worden burgers door de appelcolleges en de vijf bestuursorganen geïnformeerd en begeleid in de fase van hoger beroep? En hoe zit dit bij een pro forma hoger beroep? Welke (interne) regels zijn daarbij van toepassing?
- 3 Verschilt de informatie en begeleiding bij appelcolleges in zaken waarbij een bestuursorgaan appelleert van zaken waarin de burger hoger beroep heeft ingesteld? Is dit verschil geformaliseerd? Wijkt de uitvoeringspraktijk af van het formeel gevoerde beleid, en zo ja, in hoeverre?

### 4.2 Bejegening door appelcolleges

In deze paragraaf wordt aan de hand van de interviews met vertegenwoordigers van rechtscolleges beschreven hoe de burger geïnformeerd en begeleid wordt door de hogere rechtscolleges in de fase van het hoger beroep.

#### **Standaard contactmomenten**

De informatievoorziening door rechtscolleges aan burgers en bestuursorganen geschiedt in eerste instantie op standaard contactmomenten in het verloop van de hogerberoepsprocedure. Deze momenten vloeien rechtstreeks voort uit wettelijke bepalingen en procesreglementen (zie bijlage 4). Een van de geïnterviewde deskundigen merkt op dat gelijkheid van partijen het uitgangspunt is in de informatievoorziening. Informatie die wordt gedeeld met de ene partij, wordt ook verstrekt aan de andere partij.

De rechtscolleges hebben in een doorsneezaak minimaal vier of vijf keer schriftelijk contact met een burger in een hoger-beroepszaak. Uitgaande van de situatie waarin het de burger is die hoger beroep instelt (wat veruit het meest voorkomt) tegen de uitspraak van de rechtbank, ziet dat contact er als volgt uit. De burger krijgt eerst een bevestiging van ontvangst van het hogerberoepschrift en een factuur voor het griffierrecht. Vervolgens wordt het verweerschrift van de tegenpartij naar hem toegezonden. Dan volgt, afhankelijk van het rechtcollege, de vooraankondiging van de zitting en vervolgens de uitnodiging, óf meteen al de uitnodiging voor de zitting. Binnen zes weken na de zitting volgt de brief met de uitspraak.

### **Pro forma hoger beroep en incidenteel hoger beroep**

De burger wordt door het rechtscollege geïnformeerd over het hoger beroep dat door het bestuursorgaan ingesteld is. Soms wordt de burger in de eerste brief die hij van het rechtscollege ontvangt, uitgenodigd een verweerschrift in te dienen. Daarin kan hij de argumenten van de tegenpartij proberen te weerleggen en zijn eigen standpunt nader onderbouwen. Dat is alleen mogelijk als het hogerberoepschrift van de tegenpartij compleet is, in de zin dat het hoger beroep gemotiveerd is. Dat is niet altijd het geval. Als een bestuursorganen besluit om in eerste instantie 'pro forma' hoger beroep in te stellen en de motivering, de gronden, op een later moment aan te vullen, is het hoger beroep nog niet volledig gemotiveerd. De burger krijgt in dat geval pas later het hogerberoepschrift toegezonden en de uitnodiging een verweerschrift in te dienen.

Wanneer het bestuursorgaan of de burger hoger beroep instelt, wordt de wederpartij gewezen op de mogelijkheid van het instellen van incidenteel hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank. De wederpartij kan op deze wijze (onderdelen van) het oordeel van de rechtbank in hoger beroep aanvechten, ook al vindt de procedure niet op haar initiatief plaats. De burger hoeft voor dat incidenteel hoger beroep dan geen griffierecht te betalen. In uitzonderlijke gevallen wil de appellerende partij een conclusie van repliek indienen op het verweerschrift van de tegenpartij. In een reactie daarop kan de tegenpartij reageren met een conclusie van dupliek. In beide gevallen is daarvoor de toestemming van de bestuursrechter nodig. Naarmate procespartijen meer gebruikmaken van de hierboven geschetste opties, zijn er ook meer contactmomenten tussen het rechtscollege en de procespartijen. Telkens als een procespartij een stap zet in de procedure zal het rechtscollege dat bevestigen en de tegenpartij op de hoogte brengen.

### **Overige contactmomenten**

Daarnaast leiden termijnoverschrijdingen tot extra contactmomenten, zo blijkt uit de interviews. Het kan bijvoorbeeld gaan om de verplichting voor burgers om het griffierecht tijdig te betalen of om de mogelijkheid een verweerschrift in te dienen nadat het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld. In die gevallen neemt het rechtscollege contact op om de betrokken burger daarop te wijzen en hem de gelegenheid te geven alsnog in actie te komen vóór een nieuwe uiterste datum. Als het de burger is die hoger beroep instelt, maar hij daarmee te laat is, krijgt hij de gelegenheid dit toe te lichten zodat kan worden gezien of dit verschoonbaar is. Uit de interviews blijkt dat sommige rechtscolleges niet alleen jegens burgers maar ook jegens bestuursorganen een dergelijke coulance betrachten. Uit de interviews blijkt verder dat sommige rechtscolleges niet alleen jegens burgers maar ook jegens bestuursorganen enige coulance betrachten. Een griffiemedewerker van een van de gerechtshoven vertelt dat er vaak telefonisch contact wordt opgenomen met een bestuursorgaan bij (dreigende) overschrijding van de termijn voor het nazenden van de motivering in het geval van pro forma hoger beroep. Enig uitstel wordt dan doorgaans verleend.

Ook het vinden van een geschikte datum voor de rechtszitting kan aardig wat correspondentie en telefonisch contact met de burger genereren. Voor bestuursorganen geldt overigens minder afstemming, omdat van hen wordt verwacht dat ze beschikbaar zijn tijdens kantooruren en een collega sturen als een bepaalde medewerker verhinderd is. Procespartijen kunnen verhinderdagen en beschikbare dagen opgeven. Soms blijkt het niet eenvoudig een geschikte datum te vinden, bijvoorbeeld als een van de procespartijen heel veel zaken heeft lopen bij een rechtscollege. Bij één rechtscollege werd als voorbeeld genoemd een commercieel *no-cure-no-pay* bureau voor

rechtshulp dat gespecialiseerd is in WOZ-zaken. Een ander rechtscollege probeert dergelijke agendaproblemen op te lossen door op één zittingsdag zoveel mogelijk zaken van zo'n gemachtigde te behandelen.

Een ander contactmoment treedt volgens één van de deskundigen op als een burger zegt het griffierecht niet te kunnen betalen. Hij kan dan een gemotiveerd beroep doen op betalingsonmacht. Dan volgt een brief met een toe- of afwijzing van het verzoek en in het laatste geval wordt opnieuw een factuur gestuurd. Ook kunnen er nog tot tien dagen voor de zitting stukken worden aangeleverd door procespartijen, die ook weer aan de tegenpartij ter hand moeten worden gesteld. En mocht een rechter vlak voor de geagende zitting ziek worden, dan worden de procespartijen op de hoogte gebracht dat een vervanger is aangewezen.

Ten slotte kan het voorkomen dat een rechtscollege er niet in slaagt om binnen zes weken na de zitting een uitspraak te doen. Ook dan gaat er een brief uit naar de procespartijen, met daarin een nieuwe verwachte datum voor de uitspraak.

### **Maatwerkbriefen**

De uitgaande correspondentie van de rechtscolleges bestaat in principe dus uit standaardbrieven. Daarnaast zijn er situaties waarin het opportuun is een zogeheten maatwerkbrief te versturen naar procespartijen. Een griffiemedewerker geeft als voorbeeld de situatie waarin een uitspraak van het rechtscollege voor de tweede keer wordt uitgesteld. Dan voegt de griffie een op de betrokken partijen gerichte brief toe aan het formele bericht over het uitstel. Ook blijkt soms bij de voorbereiding van een zitting door de juridisch medewerkers dat cruciale informatie ontbreekt op basis waarvan rechters een weloverwogen uitspraak zouden kunnen doen. In dat geval wordt een procespartij – of beide – gevraagd die informatie alsnog te leveren. Voorts blijken procespartijen soms jurisprudentie over het hoofd te hebben gezien. Met andere woorden, er is al een gezaghebbende uitspraak geweest over een soortgelijke casus en een zitting over de zaak zou verspilling van tijd betekenen. Door de burger of het bestuursorgaan daarop aan te spreken, kan dit ertoe leiden dat het hoger beroep wordt ingetrokken.

### **Begeleiding**

Al met al kan het aantal contactmomenten in niet-doorsneezaken gemakkelijk oplopen tot tien à vijftien, zo schat een deskundige. En daar horen dan wel de telefoontjes van burgers aan de griffie bij met het verzoek om nadere uitleg van de procedure: welke stappen moeten worden gezet, welke partij is aan de beurt, is uitstel mogelijk, hoelang duurt het nog voordat de zaak op zitting komt? Vooral die laatste vraag is vaak aanleiding voor een telefoontje naar de griffie, in het bijzonder als de doorlooptijd van een zaak is opgelopen.

De griffiemedewerkers moeten zich beperken tot het beantwoorden van vragen die over de procedure gaan en niet over de zaak zelf. Adviezen geven over de inhoud, bijvoorbeeld over de vraag of het hoger beroep voldoende is gemotiveerd, mogen rechtscolleges niet doen. Een geïnterviewde deskundige vindt dat de griffiemedewerkers servicegericht zijn en alert zijn op bellers die dreigen vast te lopen. Zij proberen dan zo iemand verder op weg te helpen. Als het bijvoorbeeld gaat om problemen met griffierecht, wordt gewezen op de mogelijkheid een beroep te doen op betalingsonmacht. Ook verwijzen griffiemedewerkers bellers regelmatig door naar rechtshulpinstanties zoals het Juridisch Loket.

Tegelijkertijd komt uit een interview naar voren dat het niet zo hoeft te zijn dat een rechtscollege heel vaak telefoontjes van burgers krijgt die verwickeld zijn in een hogerberoepsprocedure. Het is zeker niet zo dat er een griffiemedewerker is die zich fulltime aan die taak wijdt, zo vertelt een deskundige bij een van de gerechtshoven.

Tijdens het administratieve voortraject is er bij de rechtscolleges overigens geen vaste contactpersoon. Dit heeft vooral te maken met praktische overwegingen. Ook gezien het grote aantal parttime aanstellingen moeten griffiemedewerkers elkaar kunnen vervangen. Als een zaak eenmaal 'zittingsrijp' is, wordt deze toegewezen aan een van de juridisch medewerkers, die de zitting verder voorbereidt en zo nodig in contact treedt met procespartijen.

### **Contact met burger of gemachtigde**

De in dit onderzoek bevroegde rechtscolleges kunnen niet precies aangeven wat de verhouding is tussen burgers met en zonder een rechtshulpverlener die als gemachtigde optreedt. Eén griffiemedewerker schat dat de verhouding half-om-half is. Een andere ziet dat veel burgers geen gebruikmaken van procesvertegenwoordiging. Vooral in de relatief eenvoudige zaken, zoals geschillen over een parkeerboete of de hoogte van een WOZ-aanslag, komt dit veel voor.

In een hogerberoepsprocedure waarbij het bestuursorgaan in hoger beroep is gegaan, is de eerste brief van een rechtscollege altijd aan de burger zelf gericht. Ook al was in eerste aanleg een gemachtigde betrokken bij de zaak, dan wordt niet automatisch aangenomen dat deze persoon ook gemachtigde in hoger beroep zal zijn. Dat wordt ook vermeld in die eerste brief. De burger moet opnieuw een gemachtigde aanwijzen, als hij dat wenst. Eén deskundige vertelt dat burgers dan toch niet altijd actie ondernemen, soms omdat zij denken dat ze toch al een gemachtigde hebben. De betreffende griffie benadert dan de gemachtigde in eerste aanleg en vraagt of hij ook gemachtigde in hoger beroep is, en dan komt er vaak schot in de zaak. De deskundige zegt dat de griffie op die manier de burger probeert te helpen om de zaak op de rit te krijgen.

Als zich een gemachtigde in hoger beroep meldt, verloopt vanaf dat moment alle correspondentie via de gemachtigde. Wettelijk gezien bestaat er geen bezwaar om tegelijkertijd ook de burger op de hoogte te houden. In sommige gevallen kan dat zelfs aangewezen zijn.<sup>33</sup> In de interviews komt naar voren dat de rechtscolleges er voor kiezen louter met de gemachtigde te communiceren uit het oogpunt van efficiëntie en kosten. Men wil zo vermijden dat informatiestromen door elkaar gaan lopen en er verwarring ontstaat.

Met de toenemende digitalisering van de hogerberoepsprocedure zal dit naar verwachting anders gaan verlopen, omdat er voor iedere burger die dat wenst, een digitaal dossier wordt aangemaakt. Zowel de burger zelf als zijn gemachtigde kunnen dat dossier dan inzien.

### **Klare taal**

Binnen de rechtspraak is er in de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor begrijpelijk Nederlands, ofwel 'klare taal'. Dit heeft in de correspondentie van verschillende

---

<sup>33</sup> Art. 6:17 Awb schrijft voor dat de op de zaak betrekking hebbende stukken in ieder geval ter beschikking worden gesteld aan de gemachtigde. In de bijbehorende Memorie van Toelichting bij de wet staat dat er 'uiteraard' geen bezwaar bestaat tegen – en dat dat soms ook aangewezen is – het tevens aanschrijven van de belanghebbende.

rechtscolleges geleid tot aanpassingen in het taalgebruik en in formuleringen in brieven. Een voorbeeld is het vervangen van de term 'wederpartij' voor 'andere partij'. Of de formulering 'binnen vier weken na dagtekening van deze brief moet u...' werd aangepast naar 'op die datum moet het binnen zijn.' En in sommige brieven staat er in een extra groot en vet lettertype bovenaan welke stap de ontvanger van de brief nu zou moeten zetten, ofwel wat er van hem wordt verwacht. Een van de deskundigen stelt dat alle brieven die zijn rechtscollege uitstuurt, 'burgervriendelijk' geschreven zijn. De professionele gemachtigden ontvangen overigens precies dezelfde brieven.

Toch geven niet alle rechtscolleges evenveel prioriteit aan het toegankelijker maken van de correspondentie met burgers. Efficiëntie- en kostenoverwegingen spelen een rol in de keuze van een van de rechtscolleges om zoveel mogelijk gestandaardiseerde brieven uit te sturen en zo ook de kans op fouten te verkleinen.

Al met al lijkt begrijpelijker communiceren door rechtscolleges nog 'werk in uitvoering'. Recent is de digitalisering van de hogerberoepsprocedure in rijksbelastingzaken aanleiding geweest om alle uitgaande berichten van de belastingkamers van de gerechtshoven zoveel mogelijk in klare taal om te zetten. Daarbij zijn de betrokken rechtscolleges eerst inhoudelijk tot overeenstemming gekomen. Om tot meer uniforme berichtgeving te kunnen komen heeft elk van de vier rechtscolleges ingestemd met het instellen van een zogenoemde redactieraad die het berichtenboek onderhoudt.

### **Veilig mailen en digitaal procederen**

Alle rechtscolleges zijn bezig met de digitale toegang tot zaakdossiers. Dit maakt mogelijk dat beide partijen vanaf het begin via internet kunnen inzien welke brieven er zijn verstuurd. Sinds 28 maart 2022 wordt door een van de rechtscolleges al gebruik van digitale toegang in rijksbelastingzaken. Dit begon als een pilot, en binnenkort zullen volgens de geïnterviewde deskundigen de drie andere rechtscolleges in rijksbelastingzaken overgaan op een systeem voor digitale toegang tot het zaaksdossier.<sup>34</sup> De eerste stap richting de burger blijft volgens een deskundige van het rechtscollege waar de pilot liep wel op papier tenzij hoger beroep door de belanghebbende al via digitale toegang is ingesteld. Burgers krijgen een uitdraai van wat er in het digitale dossier staat, voorzien van een voorloopbrief waarin burgers worden geattendeerd op het digitale dossier. Burgers kunnen aanhaken, maar het is niet verplicht.

Verder beschikken alle rechtscolleges over de optie van veilig mailen. Dit is een communicatiemethode waarbij informatie op een beveiligde manier kan worden verzonden en ontvangen. E-mails worden versleuteld om ongeautoriseerde toegang, onderschepping of manipulatie van gegevens te voorkomen. Het dient als vervanging voor de fax.

### **Verskil in behandeling naar appellant**

Tijdens de interviews over informatie en contact tussen burger en rechtscollege is gevraagd in hoeverre de procedure verschilt al naar gelang wie de appellerende partij is. Hieruit komt het beeld naar voren dat ten opzichte van een burger die hoger beroep instelt, de procedure bij een appellerend bestuursorgaan als het ware in spiegelbeeld verloopt. Het bestuursorgaan stelt hoger beroep in en de burger voert dan eventueel verweer en stelt eventueel incidenteel hoger beroep in, in plaats van andersom. Volgens een van de deskundigen is er wat betreft de inhoud van de brieven geen verschil. Het enige verschil met de hierboven geschetste situatie waarin de burger het initiatief

<sup>34</sup> Het interview is gehouden in januari 2023. Sinds januari 2023 is digitaal procederen mogelijk in hoger beroep rijksbelastingen bij de gerechtshoven. Zie [www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/digitalisering-rechtspraak](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/digitalisering-rechtspraak).

neemt tot hoger beroep: het bestuursorgaan hoeft dan niet op voorhand griffierecht te betalen. Mocht het rechtscollege het hoger beroep ongegrond verklaren, dan zal het bestuursorgaan het griffierecht alsnog moeten voldoen, maar dat is achteraf.

### 4.3 Bejegening door bestuursorganen

De communicatie tussen burger en bestuursorgaan in de fase van hoger beroep is beperkt. Bij één bestuursorgaan wordt de burger door het bestuursorgaan op de hoogte gesteld van het hoger beroep, ook bij een pro forma hoger beroep, maar bij alle andere bestuursorganen worden belanghebbenden niet door het bestuursorgaan op de hoogte gesteld van het instellen van hoger beroep. Een van deze bestuursorganen verwacht in de toekomst wel de burger te informeren over een hoger beroep, zodat de belanghebbenden niet meer verrast worden door zo'n formele brief van het rechtscollege. Een andere deskundige geeft aan dat sommige belanghebbenden of hun rechtshulpverleners wel eens bellen na de uitspraak van de rechter om te vragen of het bestuursorgaan van plan is zich erbij neer te leggen of overweegt in hoger beroep te gaan. In een uitzonderlijk geval zouden bijvoorbeeld nadere stukken nog rechtstreeks naar de belanghebbende gestuurd kunnen worden, maar dit komt niet zo vaak voor aangezien de griffie het ook al zal opsturen naar de belanghebbende. Een deskundige noemt hierbij de uitzondering van het intrekken van een hoger beroep vlak voor de zittingsdatum. Dan wordt er nog wel eens gebeld om de belanghebbende op te hoogte te stellen. Bij een van de gemeentes gaat heel incidenteel iemand vanuit een heel ander traject bij die gemeente, bijvoorbeeld schuldhelpverlening, mee naar de zitting. Een andere deskundige geeft aan dat contact in deze fase vooral tot stand komt als er nieuwe stukken worden toegevoegd in de zaak die zouden kunnen leiden tot een compromis. Dan wordt er indien nodig contact opgenomen met de burger. Verder maakt deze deskundige regelmatig persoonlijk contact vlak voor de zitting om een praatje te maken. Dit is geen beleid maar wordt gedaan vanuit persoonlijke opvattingen. Al met al is het contact in deze fase van het geschil echter zeer beperkt te noemen. Het rechtscollege draagt zorg voor alle voor de zaak relevante correspondentie.

### 4.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we de bejegening van de burger in de fase van hoger beroep onderzocht. Hierbij is gekeken naar de informatievoorziening en eventuele begeleiding door rechtscolleges en bestuursorganen. De daarbij van toepassing zijnde regels zijn eerst in kaart gebracht in bijlage 4. Dit is gedaan door een beschrijving op hoofdlijnen te geven van de vormgeving van de hoger-beroepsprocedure zoals voorgeschreven in de Awb (hoofdstukken 6 en 8) en procesreglementen van de rechtscolleges. Eventuele uitzonderingen in specifieke wetten zijn buiten beschouwing gelaten en eventuele wijzigingen na 1 januari 2023 zijn hier niet in meegenomen. Geen van de bestuursorganen blijkt hieromtrent nadere regelgeving te hebben. Vervolgens zijn in dit hoofdstuk de bevindingen vanuit de interviews beschreven.

De informatievoorziening door rechtscolleges blijkt vooral plaats te vinden op standaard contactmomenten. Deze momenten vloeien rechtstreeks voort uit wettelijke bepalingen en procesreglementen. Bij al deze contactmomenten geldt het uitgangspunt dat informatie die wordt gedeeld met de ene partij, ook wordt verstrekt aan de andere partij. In een doorsneezaak is er ongeveer vijf keer schriftelijk contact met een burger. In niet-doorsneezaken kan het aantal contactmomenten gemakkelijk oplopen

tot tien à vijftien keer. Hieronder vallen telefoontjes naar de griffie en maatwerkbrieven bij afwijkende omstandigheden. Vanuit verschillende rechtscolleges is duidelijk dat het taalgebruik in de brieven is (of zal worden) aangepast met het oog op een vergroten van de begrijpelijkheid voor de burger. In het kader van digitalisering is hier recentelijk bij sommige rechtscolleges extra aandacht aan besteed.

Verder komt het beeld naar voren dat rechtscolleges geen onderscheid maken in de informatievoorziening naar de partij die hoger beroep instelt. Ten opzichte van een burger die hoger beroep instelt, verloopt de informatievoorziening bij een appellerend bestuursorgaan als het ware in spiegelbeeld. Bij een pro forma hoger beroep door het bestuursorgaan, krijgt de belanghebbende pas op een later moment het hogerberoepschrift toegezonden en de uitnodiging om een verweerschrift in te dienen. Dit omdat het opstellen van een verweerschrift niet goed mogelijk is als het hogerberoepschrift nog niet compleet is. Het enige verschil is de communicatie over het griffierecht, omdat dit bij burgers aan de poort wordt geheven terwijl dit bij bestuursorganen pas na een verloren zaak aan de orde is. Het voor het klantcontact verantwoordelijke personeel biedt geen begeleiding aan de burger. Ze helpen de burger vooral met vragen die gaan over de procedure zelf en soms wordt ook wel doorverwezen naar rechtshulpinstanties.

Tussen burger en bestuursorgaan is er in de fase van hoger beroep nagenoeg geen rechtstreeks contact. Het rechtscollege verzorgt alle voor de zaak relevante correspondentie. Bij één bestuursorgaan wordt de burger door het bestuursorgaan op de hoogte gesteld van het hoger beroep. Bij alle andere bestuursorganen worden belanghebbenden niet op de hoogte gebracht van het instellen van hoger beroep door het bestuursorgaan. Enkel in uitzonderingsgevallen neemt het bestuursorgaan contact op met de burger in deze fase.

## 5 Geschiltraject voorafgaand aan hoger beroep

### 5.1 Inleiding

Bijna alle bestuursrechtelijke geschillen waarbij hoger beroep is ingesteld, zijn begonnen met een bezwaarschrift dat door de belanghebbende is ingediend bij het bestuursorgaan. Na het indienen van het bezwaar volgt meestal een bezwaarprocedure op grond van de Awb. Deze procedure is bedoeld als een laagdrempelige en eenvoudige manier om het overheidsbesluit te heroverwegen. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar het geschilbeslechtingstraject dat bij het bestuursorgaan is doorlopen voorafgaand aan het hoger beroep. We hebben hierbij de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

- 4 Worden er stappen gezet door het betreffende bestuursorgaan in de bezwaarprocedure om een besluit geaccepteerd te krijgen en/of overeenstemming te bereiken en zo ja welke?

Om deze vraag te beantwoorden wordt vanuit de interviews met vertegenwoordigers van bestuursorganen beschreven hoe ze vorm hebben gegeven aan de bezwaarprocedure, het bereiken van overeenstemming en/of acceptatie van het primaire besluit, het afwijken van de standaard bezwaarbehandeling en, in het verlengde hiervan, de houding van het bestuursorgaan ten opzichte van het vinden van een oplossing. Tot slot volgen de in de interviews genoemde knelpunten en verbetermogelijkheden. Om de bevindingen van de interviews te interpreteren zullen we in paragraaf 5.2 een korte beschrijving geven van de Awb-bezwaarschriftenprocedure waarna het hoofdstuk vervolgt met de interviewbevindingen.

### 5.2 Verloop van de Awb-bezwaarschriftprocedure

De Awb voorziet in een gestructureerde procedure voor burgers (en bedrijven) om bezwaar te maken tegen besluiten van bestuursorganen.<sup>35</sup> De Awb-bezwaarprocedure heeft verschillende hoofdelementen die in deze beknopte beschrijving aan bod zullen komen. De procedure begint met het indienen van een bezwaarschrift en eindigt met een beslissing op bezwaar. Hieronder wordt de procedure stap voor stap beschreven. Voor een meer uitvoerige beschrijving wordt verwezen naar bijlage 3.

#### **Bezwaarschrift indienen**

De Awb-bezwaarprocedure begint met het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen. Het bezwaarschrift moet meestal binnen zes weken na bekendmaking van het besluit worden ingediend. In het bezwaarschrift moet ten minste worden vermeld tegen welk besluit bezwaar wordt gemaakt, wat de gronden zijn, de naam en het adres van de bezwaarindiener en de dagtekening. Het indienen en de behandeling van een bezwaarschrift zijn gratis. De burger hoeft hiervoor aan het bestuursorgaan niets te betalen. Het kan echter wel voorkomen dat de belanghebbende kosten maakt voor het indienen of behandelen van het bezwaar. Deze kosten kunnen vergoed worden door het bestuursorgaan. De belanghebbende moet hiertoe dan verzoeken, en de vergoeding kan alleen worden verkregen

---

<sup>35</sup> Alleen tegen geïndividualiseerde besluiten (de zogeheten beschikkingen) dus niet tegen besluiten van algemene strekking zoals bestemmingsplannen, beleidsregels en verordeningen.



als het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.<sup>36</sup> Het verzoek voor vergoeding moet ingediend worden vóór de beslissing op bezwaar genomen is.

Na ontvangst van het bezwaarschrift stuurt het bestuursorgaan een ontvangstbevestiging naar de indiener van het bezwaarschrift. Hierin staat vermeld dat het bezwaarschrift is ontvangen en welke termijnen er gelden in de procedure. Ook kan het bestuursorgaan aangeven of er nog aanvullende informatie nodig is en zo ja, binnen welke termijn deze informatie moet worden verstrekt. Als de belanghebbende de bezwaarprocedure wil overslaan, kan hij gelijktijdig met het bezwaarschrift een verzoek om rechtstreeks beroep indienen. Als dit verzoek wordt ingewilligd, wordt de bezwaarprocedure overgeslagen en volgt een beroep bij de rechter. Het idee hierachter is te voorkomen dat burger en het bestuursorgaan tijd gaan steken in een procedure zonder toegevoegde waarde, bijvoorbeeld als duidelijk is dat de bezwaarprocedure de beëindiging van het geschil alleen maar zou vertragen. Als de bezwaarmaker niet heeft voldaan aan de inhoudseisen en de indienterminen van het bezwaarschrift, kan het bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard en zal het besluit definitief worden.

### **Horen**

Het bestuursorgaan is verplicht de indiener van het bezwaarschrift in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord. Alleen bij kennelijk niet-ontvankelijke bezwaren, kennelijk ongegronde bezwaren en een volledige tegemoetkoming aan bezwaren kan worden afgezien van het horen. Tijdens het horen krijgt de indiener de kans om zijn bezwaren mondeling toe te lichten en vragen te stellen aan het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan kan ook vragen stellen aan de indiener. Het horen kan worden gedaan door het bestuursorgaan zelf of door één of meerdere van zijn leden of ambtenaren, of door personen die niet werkzaam zijn bij het bestuursorgaan. Hierbij zijn ook tussenvormen denkbaar. De twee uitersten zijn een geheel interne procedure en de geheel externe procedure (Wever 2020). Als wordt gekozen voor een externe adviescommissie dan is de beslisterminen langer (twaalf in plaats van zes weken), mogen de leden die horen niet onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzaam zijn, wordt het advies verplicht schriftelijk gegeven en dient een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan bij het horen een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven. Het bestuursorgaan kan ervoor kiezen om het advies van de commissie over te nemen of niet over te nemen. Het advies van de commissie is niet bindend.

### **Beslissing op bezwaar**

Het bestuursorgaan neemt binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift een beslissing op het bezwaar. Als er een onafhankelijke adviescommissie is ingesteld, is deze termijn twaalf weken. Deze termijnen kunnen eenmaal met zes weken worden verlengd.<sup>37</sup> In de beslissing op bezwaar staat vermeld of het bezwaar gegrond of ongegrond is verklaard. Dit moet zijn voorzien van een deugdelijke motivering. Als de indiener van het bezwaarschrift het niet eens is met de beslissing op bezwaar, kan hij in beroep gaan bij de rechtbank. In de beslissing op bezwaar staat aangegeven waar, hoe en binnen welke termijn de burger in beroep kan gaan. Bijna altijd is die termijn zes weken.

---

<sup>36</sup> Art. 7:15 lid 2 Awb.

<sup>37</sup> Omdat deze termijnen vaak werden overschreden zijn in 2009 een aantal versnellingsinstrumenten geïntroduceerd om bestuursorganen te bemoedigen aan de termijnen te houden (dwangsom bij niet tijdig beslissen, positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen, beroep bij niet tijdig handelen; Schueler et al., 2013).

## 5.3 Bezwaarbehandeling in de praktijk

### 5.3.1 *Vormgeving bezwaarprocedure*

In deze paragraaf wordt op basis van de interviews een beschrijving gegeven van de vormgeving van de bezwaarprocedure vanuit het perspectief van de deskundige die zich in de praktijk bezighoudt met bezwaarbehandeling en/of hierover veel kennis heeft. In deze beschrijving kijken we naar de manier waarop de bezwaarprocedure is ondergebracht bij het bestuursorgaan, de wijze waarop gehoord wordt en het al dan niet toekennen van een vaste contactpersoon.

#### **Afdelingen voor bezwaarbehandeling**

Uit de interviews komt naar voren dat de bestuursorganen de bezwaarprocedure in het verschillende soorten afdelingen onderbrengen. Bij drie bestuursorganen is de procedure ondergebracht in een afdeling specifiek voor de behandeling van Bezwaar en Beroep (de Belastingdienst/Particulieren, het UWV en het CIZ), en bij twee andere bestuursorganen bij de meer generieke afdeling Juridische Zaken (gemeente Rotterdam en gemeente Enschede). De bestuursorganen met een speciale afdeling voor bezwaar en beroep handelen jaarlijks een grote hoeveelheid bezwaren af. De behandeling van bezwaren door medewerkers van de afdeling Juridische Zaken vindt plaats bij bestuursorganen die jaarlijks veel minder bezwaarzaken afhandelen.

De drie bestuursorganen met een afzonderlijke afdeling voor bezwaar en beroep kennen afzonderlijke trajecten voor deze procedures. Een behandelaar doet bezwaar- óf beroepszaken maar niet beide. Ondanks de gescheiden trajecten is er wel enige betrokkenheid bij elkaars werk. Zo geeft een bezwaarbehandelaar van het CIZ aan dat de jurist die beroepszaken behandelt altijd om inhoudelijke input vraagt. Ook is er overleg op het moment dat iemand opnieuw in bezwaar komt terwijl er al een beroepszaak loopt. En als er wordt gevraagd om een nieuw onderzoek of iets moet worden aangevuld, dan zullen de bezwaarmedewerkers dit ook doen en bezien of dit aanleiding geeft om het voorgaande besluit aan te passen. De bezwaarbehandelaar van het UWV vertelt dat er terugkoppeling is op het moment dat in de beroepsfase blijkt dat er fouten zijn gemaakt in de bezwaarfase. Verder fungeren beroepsbehandelaren in deze organisatie als een soort vraagbaak voor bezwaarmedewerkers vanwege hun grotere juridische expertise. De geïnterviewde deskundige gaf daarnaast nog aan dat beroepsbehandelaren vroeger wél bezwaarzaken behandelden om feeling te houden met de bezwaarprocedure. Maar vanwege de grote hoeveelheden beroepszaken hebben ze hier volgens de deskundige bij het UWV geen tijd meer voor.

Bij de twee gemeenten is bezwaarbehandeling belegd in een afdeling Juridische Zaken, waarbinnen ook andere juridische diensten plaatsvinden. Bij gemeente Rotterdam omvat de afdeling bijvoorbeeld ook een team voor intern juridisch advies voor andere onderdelen van de organisatie en een team met veertien advocaten in loondienst die zich vooral met civiele aspecten bezighouden, zoals aanbestedingen. Op basis van complexiteit wordt binnen deze afdeling een zaak toegewezen aan een junior, medior- of seniorjurist. De behandeling van bezwaren is hierbij ondergebracht in een ander team dan beroep en vindt daarmee volledig gescheiden van elkaar plaats.

Bij de gemeente Enschede verloopt het behandeltraject van zaken anders en is dit afhankelijk van het geschilonderwerp. Binnen het sociale domein verloopt het complete traject, van bezwaar tot hoger beroep, binnen hetzelfde team van deze afdeling met het uitgangspunt dat de bezwaarbehandelaar zijn 'eigen zaak' afwikkelt eventueel

tot aan hoger beroep. Indien dit nodig is, kan een zaak evenwel worden overgedragen naar een persoon met meer expertise op het betreffende onderwerp. Binnen deze afdeling hebben ze bij de behandeling van dit type zaken een dubbele pet op: ze zijn secretaris van de onafhankelijke commissie en, op het moment dat de burger in beroep gaat tegen de beslissing op bezwaar, vertegenwoordigen ze het bestuursorgaan in de beroepsprocedure en eventueel hogerberoepsprocedure. Binnen het fysieke domein is dit echter anders georganiseerd. Bezwaren binnen dit domein worden door de afdeling Juridische Zaken in behandeling genomen. Als het advies van de onafhankelijke commissie wordt gevolgd, dan neemt deze afdeling ook een beslissing op bezwaar. Als het advies echter niet wordt overgenomen, dan wordt bij een herroeping van het besluit een contraire beslissing op bezwaar genomen door de afdeling waar het primaire besluit is genomen. Deze afdeling zal ook een eventueel beroep en hoger beroep afwikkelen. En in de bezwaarprocedure wordt het bestuursorgaan ook vertegenwoordigd door een jurist van de betreffende primaire afdeling.

### **Bezwaarschriftencommissie**

De in het onderzoek betrokken bestuursorganen verschillen in de wijze waarop het horen van de bezwaarmaker is georganiseerd. De Belastingdienst/Particulieren, het UWV en het CIZ geven de bezwaarmaker de mogelijkheid om zijn of haar bezwaren toe te lichten aan een ambtenaar die belast is met de behandeling van het bezwaarschrift. De gemeente Enschede heeft een onafhankelijke commissie hiervoor ingesteld en de gemeente Rotterdam een mengvorm waarbij sommige geschillen ambtelijk worden gehoord en andere door een externe commissie. De deskundige van gemeente Enschede geeft aan dat zijn gemeente ambtelijk horen wil gaan invoeren naast de externe commissie om sneller te kunnen reageren.<sup>38</sup> De gemeente Rotterdam maakt gebruik van ambtelijk horen vooral in zaken waarbij je een-op-een contact hebt. Op het moment dat het gaat om grotere bedragen of maatschappelijk gevoelige onderwerpen, dan wordt de zaak voor de commissie gebracht.<sup>39</sup>

Gemeente Rotterdam had aanvankelijk alleen een externe commissie. Toen ambtelijk horen bij dit bestuursorgaan werd ingevoerd, werd dat als spannend ervaren omdat het onzeker was of het wel zou gaan werken. De behandelaren waren gewend om met commissies te werken en daar wordt een minder actieve houding gewenst: de medewerker is vooral bezig met notuleren en de commissie haalt de kastanjes uit het vuur. Maar toen ambtelijk horen eenmaal was ingevoerd, werd het wel als prettig ervaren omdat de sfeer wat informeler is en er meer het gevoel is dat er wel even tijd is om met elkaar in gesprek te gaan. Ook de sociale advocatuur zou het om deze redenen een prettige vorm van horen vinden, zegt de deskundige.

### **Vaste contactpersoon**

Uit de interviews blijkt dat de bestuursorganen een vaste contactpersoon aanwijzen in de bezwaarprocedure met uitzondering van gemeente Enschede. De vaste contactpersoon is de persoon die is toegewezen aan het zaakdossier. De deskundige van gemeente Rotterdam noemt hierbij nog wel de uitzondering van complexe zaken. In die gevallen worden er ter ondersteuning van de jurist die de zaak behandelt soms een of meerdere medewerkers ingeschakeld voor de voorbereiding van het dossier. Deze medewerkers pakken soms ook wel eens de eerste contacten op. Maar in principe vormt ook bij dit bestuursorgaan de behandelend jurist het aanspreekpunt.

<sup>38</sup> Het interview is gehouden in januari 2023.

<sup>39</sup> Volgens het Jaarverslag van de Algemene Bezwaarschriftencommissie van Rotterdam adviseerde deze commissie in 2020 in 2% van alle zaken.

Bij gemeente Enschede wordt de bezwaarprocedure gecoördineerd door de medewerkers van het secretariaat van de afdeling. Zij zijn het eerste aanspreekpunt voor de bezwaarmaker en zij verbinden door naar de behandelend ambtenaar. Ook bij de andere bestuursorganen speelt de administratie overigens een rol in het contact, bijvoorbeeld voor het maken van een afspraak met de contactpersoon of een eerste bevestiging geven van het ingediende bezwaar, maar is hierbij dus niet de aangewezen vaste contactpersoon.

### 5.3.2 *Acceptatie en overeenstemming*

In deze paragraaf wordt beschreven op welke momenten bestuursorganen proberen om het besluit geaccepteerd te krijgen of om overeenstemming te bereiken. Het gaat hierbij om de momenten die erin kunnen resulteren dat het bezwaar wordt ingetrokken door de belanghebbende of het besluit wordt ingetrokken door het bestuursorgaan. We maken hierbij onderscheid tussen het gebruik van een informele aanpak en het horen tijdens bezwaarprocedure.

#### **Informele aanpak**

Uit de interviews blijkt dat alle bestuursorganen een informele aanpak hanteren of handelingen verrichten die hiermee verband houden. Bij de bestuursorganen met een informele aanpak blijkt dat er geen consensus bestaat over wat er onder moet worden verstaan. Op de vraag of het bestuursorgaan ook een informele aanpak hanteert, wordt bijvoorbeeld bevestigend geantwoord door twee geïnterviewde deskundigen, maar uit de uitleg die volgt blijkt dat bij één van deze deskundigen het gaat om een werkwijze waarbij geprobeerd wordt om verder te kijken dan het strikt juridische van de zaak. Bij doorvragen blijkt dit bestuursorgaan evenwel handelingen te verrichten die in lijn zijn met een informele aanpak.

In voorkomende gevallen wordt bij dit bestuursorgaan, te weten het UWV, voorafgaand aan de bezwaarprocedure met de bezwaarmaker gebeld om een besluit toe te lichten of te melden dat het besluit door het bestuursorgaan wordt ingetrokken als blijkt dat er in de besluitvorming iets is misgegaan. Dat er in de automatische beschikkingverlening iets mis gaat, gebeurt volgens de deskundige best vaak. Ook wordt aangegeven dat zo'n gesprek ook oplossingsgericht kan zijn. Bijvoorbeeld door de bezwaarmaker te wijzen op de mogelijkheid een nieuwe aanvraag in te dienen en welke stukken hierbij nodig zijn om meer kans te maken op honorering ervan. Deze handelingen zijn niet formeel vastgelegd en worden ingezet naar het oordeel van de bezwaarbehandelaar. Wel zou het deel uitmaken van een door het UWV gecultiveerde werkwijze om zaken niet alleen op juridische aspecten te beoordelen en rekening te houden met de context en menselijke maat.

Volgens een deskundige van de Belastingdienst/Particulieren wordt de informele aanpak als een richtlijn binnen de organisatie gezien. Voorheen moest er binnen twee dagen na binnenkomst van een bezwaar gebeld worden, maar door hoge werkdruk is dit niet meer haalbaar en wordt er anders gewerkt. Het kan het soms wel tot een paar maanden duren voordat een zaak aan de beurt is. Voor veel burgers zou de informele aanpak heel goed werken. Even bellen of e-mailen, en het aannemen van een open houding, lijkt burgers vaak te helpen het besluit beter te begrijpen ook als niet direct na twee dagen gebeld wordt. Hoewel het vanuit de organisatie dus wel de bedoeling is om gelijk te bellen als een zaak aan de beurt is, lukt dit niet altijd vanwege de werkdruk en is hier ook ruimte bij de ambtenaar om hier keuzes in te maken. Zo hanteert de geïnterviewde deskundige zijn eigen werkwijze. Hij leest zich eerst in de zaak in, en

gaat dan pas bellen, vanuit het idee dat het prettig is dat de ambtenaar goed voorbereid is op het gesprek, aangezien burgers dit vaak ook zijn. Op deze manier kan men meteen ingaan op de zaak. De insteek is vooral om mensen de ruimte te geven om hun verhaal te doen, en duidelijk te maken hoe de Belastingdienst/Particulieren in de zaak staat, en burgers de ruimte geven daarop te reageren. Dit kan dan op een manier die de burger zelf prettig vindt. Er wordt overigens niet in elke zaak gebeld, en de selectie van te bellen personen is vooral een beslissing van de professional zelf. Hierbij wordt vaak een inschatting gemaakt vanuit de brief of het zinvol geacht wordt om te bellen. Een andere deskundige van dit bestuursorgaan zegt niet te schromen om te bellen bij een hele boze brief, omdat daar dan juist veel frustratie zit. Die frustratie kan verschillende oorzaken hebben zoals een fout in het besluit, iemands persoonlijke situatie en ongunstige wet- en regelgeving. De deskundige merkt op dat het een uitgangspunt is om voor zijn of haar collega's te gaan staan, maar dat het erkennen van de fout wel de angel uit de situatie kan halen.

Bij het UWV wordt ook een informele aanpak gehanteerd. Al is bij de geïnterviewde deskundige niet gelijk duidelijk wat met een informele aanpak wordt bedoeld. Na een toelichting blijkt dit bestuursorgaan evenwel een informele aanpak te hanteren waarbij het in de praktijk onder meer gaat om het rechtzetten van administratieve fouten van de primaire afdeling en om het vinden van een oplossing als uit het bezwaarschrift naar voren komt dat dit mogelijk het geval is. Als voorbeeld wordt gegeven een zaak waarin een uitkeringsgerechtigde werk heeft gevonden en geen uitkering meer wenst. Omdat er een kleine uitkering resteert met de hiermee samenhangende sollicitatieplicht, krijgt deze persoon een besluit waarin staat dat hij wordt gekort op zijn (geringe) uitkering omdat aan de sollicitatieplicht niet is voldaan. Hoewel tegen dit besluit bezwaar wordt gemaakt, wordt uit het bezwaarschrift duidelijk dat deze persoon geen uitkering meer wenst te ontvangen. Met een telefoontje kan dan worden aangegeven dat dit kan worden geregeld en daarmee kan de zaak dan eenvoudig worden afgedaan.

De deskundige van gemeente Enschede zegt nog geen informele aanpak te hanteren maar dit wel in ontwikkeling te hebben. Voorheen zou de focus vooral op juridisch correcte besluitvorming en juridische goede afhandeling van de procedure hebben gelegen. Bij doorvragen blijkt dit bestuursorgaan wel handelingen te verrichten die wijzen op een informele aanpak. De werkwijze na binnenkomst van het bezwaarschrift is als volgt: eerst wordt het bezwaarschrift beoordeeld op de vraag of het besluit klopt. Als dat volgens het bestuursorgaan het geval is, wordt binnen één tot twee weken de bezwaarmaker gebeld om toe te lichten waarom het besluit volgens het bestuursorgaan klopt en om te bezien of er vragen over zijn. Ook wordt een luisterend oor geboden. Volgens deze deskundige is dit voor het geaccepteerd krijgen van een besluit het belangrijkste contactmoment met de bezwaarmaker. Naar aanleiding hiervan kan de bezwaarmaker zijn bezwaar intrekken, bijvoorbeeld als hij denkt dat een bezwaarprocedure toch niks zal opleveren, of het bezwaar doorzetten waarna de formele fase zijn intrede doet. Mocht bij het beoordelen van het besluit of tijdens het overleg blijken dat het besluit niet klopt, wordt contact gelegd met de primaire afdeling met het oog op intrekking van het besluit door het bestuursorgaan.

Bij het CIZ wordt volgens de geïnterviewde deskundigen geen informele aanpak gehanteerd. Bij dit bestuursorgaan wordt altijd de wettelijke bezwaarprocedure doorlopen. Van een informele aanpak is geen sprake omdat het volgens de geïnterviewde deskundige niet wenselijk zou zijn mensen een eventuele rechtsgang te ontnemen. Toch blijkt er wel iets van een informele aanpak te zijn. De geïnterviewde deskundige

geeft aan dat ze na het onderzoek de belanghebbende mailt als ze weet dat haar standpunt negatief zal uitpakken voor de bezwaarmaker. Ze geeft dan kort aan wat het voornemen is, en vraagt of de belanghebbende naar aanleiding hiervan nog behoefte heeft aan een hoorzitting, een mondelinge toelichting en/of een nadere uitleg. De belanghebbende krijgt dan een conceptbeslissing op bezwaar. In het kader van het onderzoek kan de bezwaarbehandelaar contact opnemen met de bezwaarmaker om nadere informatie te vragen. Hierbij kan de belanghebbende zijn verhaal doen en zijn bezwaar nog eens toelichten. Vaak zeggen ze dan vervolgens dat een hoorzitting niet meer nodig is. Soms wijzen de deskundigen op andere instanties waar iemand terecht zou kunnen voor (financiële) ondersteuning als het lang gaat duren om een definitieve beslissing te krijgen.

De deskundige van de Belastingdienst/Particulieren noemt verder het belang van het goed voorbereiden op het gesprek. Hij kiest er zelf vaak voor om eerst de vooraankondiging te schrijven, zodat je helder hebt hoe je in de zaak staat, en om vervolgens te bellen om het voorgenomen besluit aan te kondigen en toe te lichten. Door de goede voorbereiding komt er een heel helder en duidelijk verhaal vanuit de bezwaarbehandelaar, wat het makkelijker maakt voor de burger om het besluit te accepteren. Dit is echter niet een voorgeschreven werkwijze maar wordt verricht binnen de ruimte die de bezwaarbehandelaar krijgt in het behandelen van een bezwaar. Hiervoor zijn wel bepaalde criteria op functieniveau, zoals een gemiddelde tijdsbesteding per zaak, maar per individuele zaak krijgt de behandelaar veel ruimte om zelf invulling te geven aan de te hanteren werkwijze.

Tijdens het interview met de vijf verschillende bestuursorganen werd tot slot nog gevraagd of medewerkers getraind zijn in mediationvaardigheden. Eén bestuursorgaan gaf aan dat dit sinds kort onderdeel uitmaakt van het opleidingstraject en dat het beheersen van deze vaardigheden een verplichting wordt in hun werkwijze. De andere deskundigen hadden hier geen rechtstreeks antwoord op. Eén deskundige gaf aan dat er sprake was van *teach-the-teacher* praktijken, een andere deskundige dat medewerkers geschoold zijn in slecht-nieuwsgesprekken en agressietrainingen, en weer een andere deskundige noemt een aantal cursussen die kunnen worden gevolgd zoals effectief communiceren, presenteren en slecht-nieuwsgesprekken.

## Horen

Volgens een geïnterviewde deskundige worden besluiten mogelijk eerder geaccepteerd als bezwaarmakers in de formele fase gehoord worden op de voor hen meeste prettige manier. Sommigen geven de voorkeur aan telefonisch en anderen aan fysiek horen. Bij vier bestuursorganen kan de bezwaarmaker zelf kiezen tussen fysiek of telefonisch.<sup>40</sup> De uiteindelijke keuze wordt ingegeven vanuit persoonlijke voorkeuren en de geboden mogelijkheden. Mensen met een voorkeur voor een telefonisch horen zouden het lastig vinden om te reizen of een fysieke bijeenkomst te spannend vinden. Mensen met een voorkeur voor een fysieke zitting zijn vaker beperkt taalvaardig en zitten liever tegenover iemand. Deze mensen kunnen dan ook iemand meebrengen om hun zaak te bepleiten, zoals een familielid.

De omstandigheden zijn mede bepalend voor de keuze om wel of geen fysieke hoorzitting te verzoeken. Als de zaak wordt voorgelegd aan een externe commissie, wat bij de twee gemeenten het geval kan zijn, wordt sowieso fysiek gehoord. De bezwaarmaker kan dan niet zelf kiezen. Bij twee andere bestuursorganen, te weten de Belas-

---

<sup>40</sup> Bij gemeente Enschede is alleen fysiek horen een mogelijkheid.

tingdienst/Particulieren en het UWV, wordt deze keuze mede ingegeven door de verdeling van zaken over de vestigingen van het bestuursorgaan. Deze worden verspreid over de kantoren in Nederland afhankelijk van de beschikbare capaciteit. Bij deze bestuursorganen komt het voor dat een persoon graag fysiek gehoord wil worden, maar als dan blijkt dat de zaak niet in de eigen regio is opgepakt maar op een locatie elders in het land, dan geven bezwaarmakers soms de voorkeur aan beeldbellen. Wel is het bij beide bestuursorganen zo dat als een persoon er op staat om fysiek gehoord te worden, dit kan worden ingepland op de voor de bezwaarmaker dichtstbijzijnde locatie. Bij het UWV kan bij een besluit met een medische component een arts ook bepalen dat een fysieke zitting nodig is, als een medisch onderzoek ter plaatse wenselijk is.

De deskundige van het UWV geeft daarnaast aan dat volgens hem een fysieke hoorzitting het meest geschikt is voor de acceptatie van een besluit. Als een gesprek in persoon plaatsvindt, heeft dit een andere sfeer en een iets andere lading. Het is prettiger om tegenover elkaar te zitten. Hier komt overigens bij dat vaak meerdere personen deelnemen aan een hoorzitting bij dit bestuursorgaan. Gesprekken via de telefoon zijn dan lastig omdat je elkaar niet ziet en je soms niet goed weet wie nou wat zegt. Dit probleem speelt minder bij beeldbellen, een andere mogelijkheid die wordt geboden door dit bestuursorgaan. Je kunt elkaar dan zien, wat het toch iets eenvoudiger maakt. Maar de voorkeur vanuit de geïnterviewde deskundige gaat dus uit naar fysiek horen omdat dit meer gestructureerd verloopt en het meest compleet is wat betreft non-verbale communicatie.

Een deskundige van de gemeente Rotterdam heeft zelf ook een voorkeur voor fysiek horen. Met name omdat je dan meer meekrijgt van de zaak. Formele gemachtigden zouden om deze reden ook een voorkeur voor een fysieke zitting hebben, waar nog bij komt dat ze een hogere vergoeding krijgen als de zitting fysiek is. Een deskundige van de Belastingdienst geeft daarnaast aan dat je gemakkelijker om kunt gaan met de stukken, bijvoorbeeld als bewijs gedeeltelijk ontbreekt, omdat het eenvoudiger is om tot een oordeel te komen. Het persoonlijk kunnen spreken, zowel fysiek maar ook telefonisch, kan helpen in het beoordelen van de zaak.

### **Mediation**

Uit de interviews blijkt dat het UWV, de Belastingdienst/Particulieren, gemeente Rotterdam en gemeente Enschede ervaring hebben opgedaan met mediation. Ze maken hier op dit moment echter weinig of helemaal geen gebruik (meer) van in bezwaarzaken. De gemeente Rotterdam heeft in het verleden wel een mediator gehad maar deze mediator kreeg te weinig zaken en daarom werd dit initiatief niet voortgezet. Wel worden partijen bij het horen nog wel eens de gang op gestuurd om met elkaar in gesprek te gaan. Dat bijvoorbeeld de primaire afdeling met de bezwaarmaker afspraken maakt over wat nog moet worden aangeleverd of toegelicht zodat het plaatje compleet wordt. Dat soort gesprekken vinden wel plaats en dit is ook wel afhankelijk van de persoonlijke vaardigheden die iemand heeft. Maar dit is nog geen mediation.

De gemeente Enschede heeft voor langere tijd een mediator gehad. Deze persoon kon bemiddelen in zaken waarin meerdere partijen een conflicterend belang hebben bij een beslissing van het bestuursorgaan. Deze mediator had net als de klachtencommissaris een onafhankelijke positie. Maar het blijkt lastig te zijn om in te schatten voor welke zaken mediation geschikt is. Zo is er een voorbeeld van een zaak die door de betrokkenheid van de mediator twee jaar langer heeft geduurd dan nodig was. Uiteindelijk

moest alsnog een juridische procedure worden doorlopen. Dit had eigenlijk gelijk moeten gebeuren omdat partijen duidelijkheid nodig hadden waarin wel en niet kon worden bewogen, terwijl mediation alleen maar vragen opriep over de bewegingsruimte.

Bij het UWV en de Belastingdienst/Particulieren wordt er wel gebruik gemaakt van mediation. Deze bestuursorganen behandelen jaarlijks veel bezwaarzaken en hebben een aantal vaste mediators in dienst. Mediation bij het UWV was er al voordat maatwerk<sup>41</sup> werd geïntroduceerd. De geïnterviewde deskundige van dit bestuursorgaan ziet veel overeenkomsten tussen mediation en maatwerk. Het voornaamste verschil is volgens hem het gebonden zijn aan wet- en regelgeving. Bij maatwerk proberen partijen samen tot een oplossing te komen maar wel zo veel mogelijk binnen wet- en regelgeving. De mediator heeft binnen dit orgaan volledige beslissingsruimte, en kan bijvoorbeeld zelfstandig een vordering van € 200.000 naar € 200 matigen. Ook bij de Belastingdienst/Particulieren kan mediation tijdens de behandeling van de zaak worden ingezet. Dit gebeurt overigens vrijwel uitsluitend op het verzoek van de burger en meestal in de context van een klachtenafhandeling (hoofdstuk 10 Awb) of een als er echt een vervelende situatie is ontstaan tussen een ambtenaar en een burger (bijvoorbeeld als er een woordenwisseling is geweest).

De geïnterviewde deskundige van het UWV geeft verder nog een voorbeeld van hoe schrijnende zaken kunnen worden afgehandeld. Het ging over een forse terugvordering omdat iemand onterecht een dubbele uitkering had ontvangen. Deze persoon had te kampen met een ernstige ziekte. Na het eerste telefoongesprek reageerde deze persoon niet meer op de berichten van het bestuursorgaan. Na zijn overlijden kwam de vordering bij de weduwe terecht. Die wist niks van de dubbele uitkering omdat haar man altijd de financiële zaken regelde. Zij was ook niet bekend met de openstaande vordering omdat de brieven niet waren gelezen. Formeel gezien kon deze vordering worden doorgezet, maar het geval was naar het oordeel van de bezwaarbehandelaar zo schrijnend, dat het geschilbeslechtingstraject erin heeft geresulteerd dat het volledige bedrag is kwijtgescholden.

### **Andere stappen<sup>42</sup>**

Om het overzicht compleet te krijgen is in het interview verder nog specifiek gevraagd naar de stappen die gezet worden om het besluit geaccepteerd te krijgen. Op basis hiervan kunnen we meer zicht geven op andere stappen dan het informele traject, de hoorzitting en mediation. Eén deskundige geeft allereerst aan dat het geaccepteerd krijgen van een besluit lastig is: als een bezwaar ongegrond verklaard wordt, is acceptatie lastig te bereiken. Maar de stappen die wel gezet kunnen worden: mensen in de gelegenheid stellen om hun zegje te doen, administratieve gebreken herstellen uit de primaire fase en goed motiveren waarom dit het eindresultaat is. Wat betreft de motivering probeert dit bestuursorgaan een gemiddeld taalniveau te hanteren met het oog op de begrijpelijkheid van het bericht. Deze deskundige geeft verder aan dat veel mensen zich in de bezwaarfase pas echt gehoord voelen en vinden dat er pas in deze fase voldoende tijd wordt genomen. Een andere deskundige is van mening dat het eerste informele overleg met de bezwaarmaker het belangrijkste moment is voor de

<sup>41</sup> Dit bestuursorgaan heeft volgens de geïnterviewde deskundige een speciale procedure voor maatwerk. Hierbij komen verschillende mensen die betrokken zijn geweest bij de beslissing bij elkaar om tot een oplossing te komen. Hierbij gaat het volgens de deskundige om zaken die wat betreft wet- en regelgeving goed zijn, maar waarbij het traject ervoor suboptimaal is verlopen en daardoor resulteerde in een erg onredelijke uitkomst. Bijvoorbeeld als het bestuursorgaan zelf fouten gemaakt heeft of niet duidelijk genoeg is geweest.

<sup>42</sup> De geïnterviewde deskundigen zijn werkzaam bij de bezwaren behandelende afdeling. Stappen die kunnen worden gezet in de primaire fase (bijvoorbeeld informeren over een voorgenomen negatief besluit) zijn hierdoor onderbelicht gebleven.



acceptatie van een besluit. Dit omdat dan uitleg kan volgen over het genomen besluit, er helderheid kan komen over de juistheid ervan, en dit bijdraagt aan het gevoel gehoord te zijn.

### 5.3.3 *Oplossingsgerichtheid*

Uit de interviews wordt duidelijk dat er verschillend wordt gedacht over wat er binnen de kaders van wet- en regelgeving mogelijk is voor het vinden van een oplossing. Een deskundige van het CIZ zegt te merken dat de wet soms niet helemaal goed aansluit bij de praktijk. Op grond van beleidsregels en wetgeving is er volgens de deskundigen dan soms niks te doen aan een bepaald negatief besluit. In schrijvende gevallen hopen ze dat de bezwaarmaker in beroep gaat zodat iemand anders er nog wat over gaat zeggen. Door de gebondenheid aan wet- en regelgeving moet er een signaal naar boven gaan om verandering teweeg te brengen. In die gevallen willen ze de bezwaarmaker er nog wel eens voorzichtig wijzen op de mogelijkheid van beroep.

Bezwaarbehandelaars van het UWV hadden volgens de geïnterviewde deskundige een paar jaar geleden ook weinig ruimte om zelf met de bezwaarmaker naar een oplossing te zoeken. Het uitgangspunt destijds was dat de primaire afdeling een correct besluit heeft genomen. Tenzij het besluit duidelijk tegen de wetgeving, was het de bedoeling om het besluit zoveel mogelijk in de bezwaarfase overeind te houden. De geïnterviewde deskundige geeft aan dat dit momenteel heel anders is. Nu wordt het besluit wel volledig in heroverweging genomen op basis van alle relevante informatie en de primaire afdeling hoeft nu niet meer strikt te worden gevolgd. Uiteraard is het zo dat een beslissing die conform wet- en regelgeving is, en waarbij er door de wetgever geen ruimte is geboden om een andere beslissing te nemen, deze beslissing overeind wordt gehouden. Maar het doel is nu veel meer om samen tot een oplossing te komen in plaats van enkel te kijken wat volgens wet- en regelgeving genoodzaakt is. Binnen de kaders van wet- en regelgeving zijn er volgens deze deskundige heel veel mogelijkheden om op een andere manier naar de zaak te kijken.

Bij het doornemen van het bezwaarschrift kan aan het licht komen dat het bezwaar voortkomt uit een fout in de voorfase. Als een bezwaarmaker geen verschoonbare reden voor het overschrijden van de bezwaartermijn aanvoert, is hier juridisch gezien geen zaak. Bij de gemeente Rotterdam wordt desondanks in overleg met de primaire afdeling bezien of er een ander besluit genomen kan worden. Ook bij het CIZ wordt gekeken naar eventuele eigen fouten ook al is de bezwaartermijn overschreden. Bij dit bestuursorgaan wordt aangegeven dat deze acties niet dienen als een vervanging voor de bezwaarprocedure. Maar sommige behandelaars willen er toch wel werk van maken om een eventuele fout te herstellen. Dit is echter wel afhankelijk van de persoon: sommigen zullen hierop actie ondernemen, anderen hanteren in dit soort gevallen wel de strikte termijnen en zien hierin geen aanleiding om het besluit bij de primaire afdeling aan te kaarten.

De deskundigen van de bestuursorganen zijn gevraagd of de houding van het bestuursorgaan ten opzichte van het vinden van een oplossing verandert als een zaak van bezwaar naar beroep gaat. Volgens de deskundige van gemeente Rotterdam verandert de houding van zijn bestuursorgaan omdat in de bezwaarfase nog veel informele handelingen plaatsvinden. Vaak wordt nog even gekeken naar oplossingen bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met de primaire afdeling. Bijvoorbeeld als het niet helemaal goed is gegaan, of om te vragen om nog iets in heroverweging te nemen, of

als het wel een heel schrijnend geval is. Als de primaire afdeling echter blijft vasthouden aan het besluit, dan wordt het formeler en volgt het inhoudelijke traject van horen en beslissing op bezwaar. Een deskundige van het CIZ ziet geen verandering in houding. Het wordt op één lijn beoordeeld. Hooguit is het contact wat formeler in de beroepsfase en in de bezwaarfase wat laagdrempeliger. Bij het UWV verandert de houding wel volgens de geïnterviewde deskundige, vooral door de tussenkomst van de rechter. In bezwaar is er nog rechtstreeks contact met de burger terwijl in een beroepszaak alles via de rechter verloopt. Omdat de verhouding tussen partijen anders is dan in de bezwaarfase betekent dit dat de bezwaarbehandelaar er in de beroepsfase iets formeler in gaat staan.

#### 5.4 Knelpunten en verbetermogelijkheden

In deze paragraaf geven we een beschrijving van de knelpunten die naar voren kwamen en de genoemde mogelijkheden voor het verbeteren van de bezwaarprocedure met het oog op het verminderen van beroepen. Bijna alle genoemde knelpunten hebben niet zozeer te maken met de bezwaarprocedure maar vooral met de omstandigheden van het bestuursorgaan zelf. Een belangrijk knelpunt voor het UWV is bijvoorbeeld het tekort aan medische beoordelaars. Bezwaarmakers moeten hierdoor vaak lang wachten op een beslissing. Hoewel in medische zaken een bezwaarmaker binnen één week wordt gebeld om het bezwaar inhoudelijk te bespreken, volgt de hoorzitting vaak pas maanden later omdat er geen plek is bij een arts voor een medische beoordeling. Hier komt nog bij dat in de tijd tussen het bezwaar en de hoorzitting in de situatie van de bezwaarmaker veel veranderd kan zijn, waardoor een andere beslissing nodig is en de zaak weer terug gaat naar de primaire afdeling. En dan begint de wachttijd weer opnieuw, want ook bij de primaire afdeling is een tekort aan artsen.

Vanwege dit capaciteitsgebrek neemt de primaire afdeling dan ook soms een beslissing zonder dat er een arts wordt ingeschakeld. Dan kan er bezwaar volgen omdat het besluit zonder arts is genomen en waarbij de primaire afdeling alsnog wordt gevraagd om een arts in te schakelen. Dat duurt maanden waarna eindelijk in bezwaar kan worden ingegaan op de inhoud en niet het proces. En dan moet wederom maanden gewacht worden op de arts voor een nieuwe beoordeling in de bezwaarfase.

De deskundige van gemeente Rotterdam verwacht dat betere communicatie aan de voorkant kan bijdragen aan het verminderen van het aantal personen dat in beroep gaat tegen een beslissing op bezwaar. Wat hem betreft zouden burgers bij zijn bestuursorgaan in de primaire fase meer mogelijkheden moeten hebben om met vragen te komen. In de huidige praktijk wil de primaire afdeling het gesprek met de burger vaak niet aangaan. Ze verwijzen direct door naar de afdeling bezwaar. Binnen deze afdeling proberen ze de primaire afdeling ertoe te bewegen om beter en meer te communiceren met de burgers. Overigens niet alleen vanuit het burgerbelang maar ook met het oog op het verminderen van de werklust. De verwachting is dat hierdoor minder bezwaren worden ingediend.

Communicatie 'aan de voorkant' beperkt zich overigens niet tot het bieden van gelegenheid aan de burger om met de primaire afdeling in gesprek te gaan. Het gaat ook om het tijdig en helder informeren van de burger. Een voorbeeld hiervan is het invoeren van betaald parkeren. Als dit vooraf voor de burger niet duidelijk is, dan worden mensen hierdoor overvallen en gaan ze massaal in bezwaar. Als de primaire afdeling

dit niet afdoende heeft gecommuniceerd, wordt deze informatietaak opgepakt door de afdeling waar bezwaren worden afgehandeld.

De geïnterviewde deskundige van gemeente Rotterdam geeft nog een ander mogelijk verbeterpunt. In de bezwaarprocedure lopen ze soms tegen schrijvende gevallen aan. In sommige zaken zou dit niet zozeer in de fase van bezwaar een issue moeten zijn, maar vooral in de fase van het maken van beleid. Als het beleid te hard is en te weinig rekening houdt met de menselijke maat, dan moet het bestuursorgaan volgens deze deskundige daar wat aan doen en, om willekeur te voorkomen, niet alleen de mensen helpen die in bezwaar gaan.

Tot slot is aan de deskundigen betrokken bij de behandeling van bezwaren gevraagd of ze verbetermogelijkheden zien waardoor het bestuursorgaan minder in hoger beroep zal gaan tegen de uitspraak van de rechter in eerste aanleg. De meeste van deze deskundigen hebben hier geen duidelijk idee over omdat ze ver van deze besluitvorming afstaan. Wel is in één interview gezegd dat in sommige zaken het hoger beroep juist gemist werd omdat, als het bestuursorgaan wél in hoger beroep was gegaan, dit een hoop bezwaarzaken had kunnen voorkomen. Een andere deskundige denkt niet dat een andere werkwijze in de bezwaarfase hoger beroep door het bestuursorgaan zou kunnen voorkomen. Pas als een uitspraak echt tegen beleidsregels en afspraken ingaat, wordt bij dit bestuursorgaan hoger beroep ingesteld. Dat ligt volgens deze deskundige buiten hun invloedssfeer. Een andere deskundige zegt hierover dat zaken waar de fout overduidelijk bij het bestuursorgaan ligt, in een eerder fase al getackeld zullen zijn of dat de behandelaar afziet van procederen.

## 5.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is gekeken naar de stappen die door het bestuursorgaan in de bezwaarprocedure zijn gezet om een besluit geaccepteerd te krijgen en/of overeenstemming te bereiken. De 'informele aanpak' blijkt hierin geen herkenbaar en vastomlijnd begrip te zijn voor de meeste bestuursorganen. Sommigen deskundigen geven aan geen informele aanpak te hanteren, terwijl wel handelingen worden verricht die passen bij een informele aanpak. Deze handelingen verschillen per bestuursorgaan en naar het moment in de procedure dat het wordt ingezet. Geen van de bestuursorganen maakt gebruik van mediationvaardigheden in de bezwaarbehandeling.

Voor de acceptatie van een besluit is het mogelijk van belang dat belanghebbenden zelf kunnen kiezen of er fysiek of telefonisch wordt gehoord. Anderen geven aan dat een fysieke zitting van belang kan zijn voor het bereiken van een compromis of het wel of niet accepteren door het bestuursorgaan dat de burger relevante stukken niet allemaal heeft aangeleverd. Twee bestuursorganen hebben ervaring met mediation maar maken hier op dit moment weinig of geen gebruik (meer) van in bezwaarzaken. Twee andere bestuursorganen, die hiervan wel gebruikmaken, zetten mediation in als de zaak gebaat is bij een traject waarbij er minder binding is met wet- en regelgeving (UWV), of alleen op verzoek van de burger in de context van een woordenwisseling of klachtafhandeling (de Belastingdienst/Particulieren).

Door de deskundigen wordt er verschillend gedacht over wat er binnen de kaders van wet- en regelgeving mogelijk is om een oplossing te vinden die ook de burger tevreden stelt. De opvattingen hieromtrent zijn bij sommige bestuursorganen recentelijk verschoven. Momenteel is er volgens sommige deskundigen meer ruimte om samen tot een oplossing te komen dan enkel te kijken naar wet- en regelgeving.

Ook binnen bestuursorganen kunnen opvattingen over het vinden van een oplossing verschillen. Dit kunnen we afleiden uit de opvattingen over het herstellen van fouten in het primaire besluit als de indientermijn is overschreden. De ene professional is hier strikt in en zal het bezwaar bij termijnoverschrijding niet-ontvankelijk verklaren. De andere professional in dezelfde organisatie zien hierin wel aanleiding om het besluit bij de primaire afdeling aan te kaarten en zullen kijken of het besluit nog kan worden aangepast.

De meeste geïnterviewden lieten weten dat de houding om een oplossing te vinden verandert als het geschil van bezwaar naar beroep gaat. Meestal is er dan nog maar weinig ruimte voor informele handelingen en staat het bestuursorgaan er wat formeler in.

Tot slot zien de geïnterviewde bezwaardeskundigen weinig verbetermogelijkheden in de bezwaarfase waardoor het bestuursorgaan minder in hoger beroep zal gaan tegen de uitspraak van de rechter in eerste aanleg. De meeste deskundigen hebben hier geen duidelijk idee over omdat ze ver van deze besluitvorming afstaan. Wel is in één interview gezegd dat hoger beroep soms een hoop bezwaarzaken zou kunnen voorkomen omdat er dan meer duidelijkheid is. In sommige zaken wordt het hoger beroep dus juist gemist als middel om minder bezwaren te krijgen.

## 6 Conclusie

Het deelprogramma burgergerichte overheid wil bestuursorganen stimuleren en ondersteunen om het aantal door het bestuursorgaan ingestelde hoger beroepsprocedures terug te dringen en zo burgervriendelijk mogelijk te procederen. Hiervoor is meer inzicht nodig in de beweegredenen achter het instellen van hoger beroep en de bejegening door rechtscolleges en bestuursorganen in de fase van hoger beroep. In deze rapportage doen we verslag van een kwalitatief onderzoek waarin dit is onderzocht. Bovendien zijn de stappen in kaart gebracht die door het bestuursorgaan worden gezet om een besluit in de bezwaarfase geaccepteerd te krijgen of om overeenstemming te bereiken.

We hebben een selectie gemaakt van vijf in dit onderzoek te betrekken bestuursorganen. Dit zijn: de Belastingdienst, het UWV, het CIZ, de gemeente Rotterdam en de gemeente Enschede. We hebben deze bestuursorganen gekozen voor het verkrijgen van een zo gevarieerd mogelijk beeld. Daarnaast is deze keuze ook ingegeven door het aantal zaken waarin deze bestuursorganen in hoger beroep zijn gegaan in de periode 2017-2021 en de ongegrondverklaringen hierbij. Zie de eerder gepubliceerde factsheet 'Bestuursorganen in hoger beroep' met een analyse van op rechtspraak.nl gepubliceerde einduitspraken (Geurts et al., 2022).

In het voorliggende onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal:  
Waarom gaan bestuursorganen in hoger beroep in zaken tegen burgers, en hoe wordt de burger in de fase van hoger beroep geïnformeerd en begeleid?

Voor de beantwoording ervan is in het onderzoek een desk study verricht en zijn interviews gehouden met achttien deskundigen. Deze deskundigen waren vertegenwoordigers van bestuursorganen (tien) en appelcolleges (acht). Een deel van de deskundigen van bestuursorganen is geïnterviewd over het instellen van hoger beroep en de door de instantie geboden informatievoorziening en begeleiding, en een ander deel over de behandeling van bezwaren bij het betreffende bestuursorgaan. De deskundigen van de appelcolleges zijn bevraagd over de informatievoorziening en begeleiding vanuit deze colleges. Daarnaast zijn twee leden van de cliëntenraad van het UWV geïnterviewd. De informatie uit de gesprekken geeft een beeld van bepaalde werkwijzen, ervaringen of visies vanuit de praktijk. Deze kwalitatieve studie biedt geen zicht op de frequentie waarin de genoemde verschijnselen zich voordoen.

In de volgende paragrafen 6.1 t/m 6.3 worden de belangrijkste bevindingen op basis van interviews met deskundigen van bestuursorganen en rechtscolleges in het licht van de onderzoeksvragen beschreven. In paragraaf 6.4 worden de bevindingen in een breder perspectief geplaatst.

### 6.1 Instellen van hoger beroep

Voor het onderzoeken van het instellen van hoger beroep door het bestuursorgaan hebben we gekeken naar het besluitvormingsproces en de beweegredenen. We hadden hierbij de volgende onderzoeksvraag:

- 1 Waarom gaan de vijf bestuursorganen in hoger beroep, en hoe ziet het besluitvormingsproces om hoger beroep in te stellen eruit?

## **Besluitvormingsproces**

In de besluitvorming zijn twee fasen te onderscheiden nadat de uitspraak van de rechter in eerste aanleg bij het bestuursorgaan binnenkomt. In de eerste fase wordt de uitspraak bekeken en wordt overwogen of hoger beroep wenselijk is. Informatie over de primaire beslissing en bezwaarzaak wordt verzameld, en indien nodig wordt de uitspraak van de feitenrechter doorgegeven aan de primaire afdeling. Uiteraard is hier de organisatiestructuur van invloed: bij bestuursorganen waar de beroep- en hoger beroepszaken door eenzelfde afdeling behandeld worden, zijn de behandelaars in hoger beroep in principe al bekend met de zaak en hoeven zij vaak niet apart geïnformeerd te worden.

In de tweede fase wordt vooral overleg gevoerd. Bij alle onderzochte bestuursorganen is er een praktijk van overleg en samspraak, waarin verschillende afdelingen en ambtenaren bijdragen aan het besluit om al dan niet in hoger beroep te gaan. De deskundigen vinden het waardevol om met collega's van gedachten te wisselen bij de afweging om in hoger beroep te gaan. Globaal zijn er drie lagen van betrokkenheid te onderscheiden: ambtenaren/bestuur met formele beslisbevoegdheid, ambtenaren met invloed op de besluitvorming, wier input leidend kan zijn, en ambtenaren die kunnen adviseren, maar wier input ook terzijde gelegd kan worden. In sommige gevallen kan de politieke en/of bestuurlijke context van doorslaggevende betekenis zijn in het nemen van een besluit.

## **Beweegredenen**

Voor de beweegredenen van bestuursorganen hebben we gevraagd naar de rol van mogelijke implicaties van de uitspraak in de afweging om in hoger beroep te gaan. Op basis hiervan zijn de volgende beweegredenen gevonden: het krijgen van meer juridische zekerheid, het afwenden van de negatieve gevolgen van de uitspraak in eerste aanleg, en de opvattingen over het gebruik van dit rechtsmiddel. Hieronder worden deze kort besproken.

### *Juridische zekerheid*

Een belangrijke overweging heeft te maken met de mate waarin het bestuursorgaan na de uitspraak in juridische onzekerheid verkeert. Verschillende deskundigen geven aan dat het ontwikkelen van nieuwe jurisprudentie of een gezaghebbende uitleg van wet- en regelgeving een motief is voor het instellen van hoger beroep. Na de uitspraak worden bovendien verschillende handelingen verricht die erop wijzen dat het bestuursorgaan op zoek gaat naar de juridische betekenis van de uitspraak. Zo wordt er bijvoorbeeld gekeken of de uitspraak conform uitspraken van hogere rechtspraak is, of er onduidelijkheden in bestaande jurisprudentie zit, er inmiddels nieuwe wet- en regelgeving of jurisprudentie is, of rechtbanken uniform oordelen in soortgelijke zaken en of hier sprake is van een meer principiële kwestie. Het idee dat het krijgen van voldoende juridische zekerheid een belangrijke overweging vormt, wordt ondersteund door de aangedragen gronden in einduitspraken gepubliceerd op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl). Veel van deze zaken zijn door het bestuursorgaan ingesteld op grond van een verschil in interpretatie betreffende wet- en regelgeving. Als een uitspraak voldoende juridische zekerheid biedt, zal het bestuursorgaan meestal niet in hoger beroep gaan. In voorkomende gevallen zal weliswaar toch geprocedeerd worden, bijvoorbeeld als dit politiek gewenst is of om tijd te winnen in de zaak om nieuwe ontwikkelingen een kans te geven.

### *Gevolgen van de uitspraak in eerste instantie*

De gevolgen van de uitspraak in eerste instantie zijn van belang in de overweging om wel of geen hoger beroep in te stellen. Hierbij maken we onderscheid naar de gevolgen voor het bestuursorgaan, de gevolgen voor de zaak zelf en de gevolgen voor de individuele burger. Wat betreft het bestuursorgaan zal vaak worden afgezien van hoger beroep als de gevolgen voor de organisatie beperkt zijn wat betreft beleid en/of uitvoering. Bij een van de bestuursorganen vormen de implicaties van een uitspraak voor de uitvoering vrijwel altijd de reden voor het instellen van het hoger beroep. Dit heeft ook bijna altijd een financiële component, doordat systemen mogelijk anders ingericht moeten worden, meer mensen een uitkering krijgen, of er per persoon hogere kosten gemaakt moeten worden. Het financiële belang in de zaak zelf kan ook een overweging zijn. Want ook in een individuele zaak kunnen de gevolgen fors uitpakken voor de organisatie. Hoe groter het financiële belang in de zaak, hoe waarschijnlijker het is dat hoger beroep wordt ingesteld.

De gevolgen voor de burger spelen bij alle geïnterviewde bestuursorganen een zekere rol. Vaak wordt de afweging gemaakt of het bestuursorgaan de gewenste juridische zekerheid wel zou willen halen ten koste van de burger. Bij één bestuursorgaan is het zelfs het uitgangspunt om zo weinig mogelijk in hoger beroep te gaan, vanwege de lange doorlooptijd bij de hogere rechter en de hiermee samenhangende belasting voor de burger. Bij een ander bestuursorgaan wordt echter minder nadrukkelijk gekeken naar de belasting voor de burger, en bij een ander bestuursorgaan spelen de gevolgen voor de burger alleen in uitzonderlijke gevallen een rol in de afweging. Hoger beroep wordt door dit bestuursorgaan in de meeste gevallen ingesteld als ze van mening zijn dat de rechter de betreffende wettekst anders had moeten uitleggen.

### *Opvattingen over hoger beroep*

Verder komt uit de interviews naar voren dat opvattingen over het instellen van hoger beroep van invloed kunnen zijn op de waarschijnlijkheid van het instellen ervan. Dit is niet alleen afhankelijk van de politieke verantwoordelijkheden van het bestuursorgaan en de administratieve cultuur, maar ook van individuele opvattingen over het gebruik van dit rechtsmiddel. Zowel tussen bestuursorganen als tussen individuele professionals kunnen er verschillen zijn in opvattingen over het instellen van hoger beroep. Beiden hebben hun eigen voorkeuren voor het wel of niet principieel in een zaak gaan staan. Hierbij gaat het in de kern om de vraag of een juridische kwestie wel zou moeten worden uitgezocht gezien de belasting hiervan voor de individuele burger. Soms is er hierbij echter weinig keuze. Als er van hogerop, bijvoorbeeld het bestuur, een besluit is genomen waarvan men niet wil afwijken, ook al is bekend dat dit besluit eigenlijk juridisch niet haalbaar is. Dit kan het gevolg zijn van (lokale) politiek of een vasthoudendheid door sterke betrokkenheid bij het dossier die doorwerkt in de proceshouding. Dan wordt er een ambtenaar naar een zitting gestuurd voor een zaak met geringe winkansen.

Opvattingen over het gebruik van hoger beroep kunnen door de tijd heen veranderen. Individuele bestuursorganen bewegen mee in politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en proberen ieder voor zich een goede balans daarin te vinden. Een van de deskundigen beschrijft de golfbewegingen binnen zijn bestuursorgaan van een defensieve houding ten opzichte van de burger naar een klantgerichte houding, en van de focus op fraudebestrijding naar de huidige burgergerichte aanpak. Volgens een deskundige is men na de toeslagenaffaire anders naar de burger gaan kijken. Waar een onregelmatigheid in een aanvraag eerst als mogelijk misbruik bestempeld zou worden, gaat men nu eerst na of er misschien onverhoeds een fout is gemaakt door de burger.

## 6.2 Bejegening tijdens hoger beroep

Het contact tussen burger en overheid in de fase van hoger beroep is onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- 2 Hoe worden burgers door de appelcolleges en de vijf bestuursorganen geïnformeerd en begeleid in de fase van hoger beroep? En hoe zit dit bij een pro forma hoger beroep? Welke (interne) regels zijn daarbij van toepassing?
- 3 Verschilt de informatie en begeleiding bij appelcolleges in zaken waarbij een bestuursorgaan appelleert van zaken waarin de burger hoger beroep heeft ingesteld? Is dit verschil geformaliseerd? Wijkt de uitvoeringspraktijk af van het formeel gevoerde beleid, en zo ja, in hoeverre?

### Bejegening rechtscolleges

Uit de interviews komt naar voren dat de informatievoorziening door rechtscolleges in eerste instantie plaatsvindt op standaard contactmomenten. Deze momenten vloeien rechtstreeks voort uit wettelijke bepalingen en procesreglementen. Bij al deze contactmomenten geldt het uitgangspunt dat informatie die wordt gedeeld met de ene partij, ook wordt verstrekt aan de andere partij. Telkens als een procespartij een stap zet in de procedure zal het rechtscollege dat bevestigen en de tegenpartij op de hoogte brengen. Het gaat hierbij om briefwisselingen.

In een doorsneezaak is er ongeveer vijf keer schriftelijk contact met een burger. Als de burger hoger beroep heeft ingesteld, gaat dit eerst om de ontvangstbevestiging van het hogerberoepschrift en een factuur voor het griffierecht. Vervolgens om het verweerschrift van de tegenpartij dat naar hem wordt toegezonden. Dan volgt, afhankelijk van het rechtscollege, de vooraankondiging van de zitting en vervolgens de uitnodiging, óf meteen al de uitnodiging voor de zitting. Binnen zes weken na de zitting volgt de brief met de uitspraak. Vanuit verschillende rechtscolleges werd duidelijk dat het taalgebruik in de brieven is – of zal worden – aangepast met het oog op een vergroten van de begrijpelijkheid voor de burger. In het kader van de digitalisering van de procedure is er recentelijk bij sommige rechtscolleges extra aandacht aan besteed.

In niet-doorsneezaken kan het aantal contactmomenten gemakkelijk oplopen tot tien à vijftien keer. Hieronder vallen telefoontjes naar de griffie en maatwerkbrieven bij afwijkende omstandigheden. Hierbij kan worden gedacht aan zaken waarin een termijn verlengd moeten worden door het rechtscollege, of aan dreigende termijnoverschrijdingen wat betreft de betaling van het griffierecht en het indienen van een verweerschrift. Een ander voorbeeld is dat nog tot tien dagen voor de zitting stukken kunnen worden aangeleverd door procespartijen, die ook weer aan de tegenpartij ter hand moeten worden gesteld. Ook het vinden van een geschikte zittingsdatum kan veel correspondentie met zich meebrengen.

Bij een pro forma hoger beroep door het bestuursorgaan, krijgt de belanghebbende pas op een later moment het hogerberoepschrift toegezonden en de uitnodiging om een verweerschrift in te dienen. Dit omdat het opstellen van een verweerschrift niet goed mogelijk is als het hogerberoepschrift nog niet compleet is.

### Verschillen naar appellerende partij

De rechtscolleges maken in de informatievoorziening geen onderscheid naar de partij die hoger beroep instelt. Ten opzichte van een burger die hoger beroep instelt, verloopt de informatievoorziening bij een appellerend bestuursorgaan als het ware in spiegelbeeld. Het bestuursorgaan dient dan het hogerberoepschrift in en de burger



voert dan eventueel verweer, in plaats van andersom. Volgens één deskundige is er ook wat betreft de inhoud van de brieven geen verschil. Het enige verschil is de communicatie omtrent het griffierecht, omdat dit bij burgers aan de poort wordt geheven terwijl dit bij bestuursorganen pas na een verloren zaak aan de orde is.

### **Begeleiding door rechtscolleges**

Het voor het klantcontact verantwoordelijke personeel van rechtscolleges biedt geen begeleiding aan de burger. Ze vatten de term 'begeleiding' vooral op als het bieden van hulp op de inhoud van de procedure. Dit willen en kunnen ze niet doen. De vraag of het hoger beroep wel voldoende is gemotiveerd, bijvoorbeeld, zal niet worden beantwoord. Wel helpen ze de burger met vragen die gaan over de procedure zelf. Bijvoorbeeld vragen over welke stappen moeten worden gezet, welke partij aan de beurt is, of uitstel mogelijk is, en hoe lang het nog duurt voordat de zaak op zitting komt. Sommige medewerkers zijn bovendien alert op bellers die dreigen vast te lopen, bijvoorbeeld als het gaat om het betalen van griffierechten. Ook wordt er wel eens doorverwezen naar rechtshulpinstanties zoals het Juridisch Loket. Tijdens het administratieve voortraject is er bij de rechtscolleges ook geen vaste contactpersoon.

### **Bejegening door bestuursorganen**

Tussen burger en bestuursorgaan is er in de fase van hoger beroep nagenoeg geen rechtstreeks contact. Het rechtscollege verzorgt alle voor de zaak relevante correspondentie. Bij één bestuursorgaan wordt de burger ook door het bestuursorgaan op de hoogte gesteld van het hoger beroep (ook bij pro forma). Bij alle andere bestuursorganen worden belanghebbenden niet op de hoogte gebracht van het instellen van hoger beroep door het bestuursorgaan. Enkel in uitzonderingsgevallen neemt het bestuursorgaan contact op met de burger in deze fase.

## **6.3 Geschiltraject voorafgaand aan hoger beroep**

Het bestuursorgaan heeft in een eerdere fase meestal al stappen gezet om het besluit geaccepteerd te krijgen en/of overeenstemming te bereiken. Bij de vijf bestuursorganen zijn deze stappen in de bezwaarfase in kaart gebracht. Hierbij hebben we ook gekeken naar de stappen die zijn gezet naar eigen inzicht van de behandelend ambtenaar. De volgende onderzoeksvraag stonden hierbij centraal:

- Worden er stappen gezet door het betreffende bestuursorgaan in de bezwaarprocedure om een besluit geaccepteerd te krijgen en/of overeenstemming te bereiken en zo ja welke?

### **Aanvaarding en overeenstemming**

Op papier zullen de eerste stappen vaak worden gezet in het kader van een informele aanpak. De deskundigen bleken echter vaak niet goed bekend met dit begrip, maar bij alle bestuursorganen worden wel informele handelingen verricht. Alle deskundigen zien meerwaarde in deze informele handelingen voor de acceptatie van het besluit. Deze handelingen kunnen flink van elkaar verschillen in het moment waarin het wordt ingezet. Het ene bestuursorgaan belt bijvoorbeeld snel na binnenkomst van het bezwaar, terwijl de ander eerst het hele proces doorloopt en pas belt op het moment er een voornemen is om negatief te beslissen op het bezwaar. Geen van de deskundigen geeft aan gebruik te maken van mediationvaardigheden in de bezwaarbehandeling. Dit

wordt kennelijk niet gezien als een belangrijk onderwerp. Sommige deskundigen wijzen in reactie op onze vraag hierover op andere soorten vaardigheden, zoals het voeren van slecht-nieuwsgesprekken.

Wat betreft het horen is vooral gekeken naar het verschil tussen fysiek en telefonisch horen voor de acceptatie van de beslissing op bezwaar. Voor de aanvaarding zou het van belang kunnen zijn dat belanghebbenden zelf kunnen kiezen of er fysiek of telefonisch wordt gehoord. Anderen geven aan dat een fysieke zitting van belang kan zijn voor het bereiken van een compromis, omdat de professional zelf de zaak beter kan beoordelen bijvoorbeeld als bepaalde stukken ontbreken. Het kan dus zowel voor de acceptatie van een negatieve beslissing op bezwaar van belang zijn, als voor het vinden van een oplossing door het bestuursorgaan. Sommige bestuursorganen zien soms praktische problemen voor het organiseren van een fysieke hoorzitting, omdat is gekozen voor een landelijke behandeling van zaken. Dit maakt dat sommige burgers extra moeite moeten doen om ofwel naar de locatie af te reizen, ofwel een afspraak ergens te regelen in de regio als dat mogelijk is.

Uit de interviews blijkt dat vier bestuursorganen ervaring hebben opgedaan met mediation. Twee van deze bestuursorganen maken hier op dit moment echter weinig of helemaal geen gebruik (meer) van. Bij één van deze bestuursorganen waren er te weinig geschikte zaken, en bij een ander bestuursorgaan bleek het te lastig om te bepalen welke zaken hier nu eigenlijk geschikt voor zijn. Het derde bestuursorgaan heeft momenteel vaste medewerkers in dienst die voor mediation worden ingezet als de zaak gebaat is bij een traject waarbij er minder binding is met wet- en regelgeving. Het vierde bestuursorgaan maakt alleen gebruik van mediation op verzoek van de burger en meestal in de context van klachtenafhandeling.

### **Oplossingsgerichtheid**

Binnen de bestuursorganen wordt er verschillend gedacht over wat er binnen de kaders van wet- en regelgeving mogelijk is om een oplossing te vinden. Uiteraard komt dit grotendeels voort uit de mate waarin het bestuursorgaan gebonden is aan wet- en regelgeving. Soms bestaat er het beeld dat er op basis van beleidsregels en wetgeving gewoonweg niets is te doen aan een negatief besluit, zelfs in schrijnende gevallen. Bestuursorganen gaan hier vervolgens wel verschillend mee om. Bij het ene bestuursorgaan wordt bijvoorbeeld gehoopt dat de belanghebbende in beroep gaat om een signaal naar boven te sturen. De bezwaarmaker wordt soms zelfs voorzichtig gewezen op de mogelijkheid van beroep. Bij een ander bestuursorgaan wordt de zaak dan doorverwezen naar een speciaal team, waarin het zoeken naar een oplossing wel centraal staat, ook al klopt het besluit technisch gezien helemaal.

De opvattingen over de mogelijkheden van het zoeken naar een oplossing kunnen over de tijd heen flink verschuiven. Bij een van de bestuursorganen gold een aantal jaar geleden in de bezwaarbehandeling nog het uitgangspunt dat de primaire afdeling een correct besluit heeft genomen. Hier kon alleen van worden afgeweken als het duidelijk tegen de wet in ging. De bedoeling was om het besluit in de bezwaarfase overeind te houden. Momenteel is er echter veel meer ruimte om samen tot een oplossing te komen dan enkel te kijken naar wet- en regelgeving. Het besluit wordt op basis van alle relevante informatie volledig in heroverweging genomen en de primaire afdeling hoeft niet meer strikt te worden gevolgd. Bij dit bestuursorgaan zijn recentelijk zelfs zogeheten maatwerkplaatsen ingericht, waar een professional met 'professionele buikpijn' (het gevoel dat er iets niet klopt, of dat het zo niet de bedoeling kan zijn) naar toe kan gaan om te zoeken naar een passende oplossing binnen de bedoeling van de wet.

Wat betreft het herstellen van fouten in het primaire besluit zijn ook verschillende opvattingen binnen en tussen bestuursorganen als de indientermijn is overschreden. De ene professional is hier strikt in en zal het bezwaar niet-ontvankelijk verklaren. De zaak wordt dan daarmee afgedaan. Andere professionals zien hierin wel aanleiding om het besluit bij de primaire afdeling aan te kaarten en zullen kijken of het besluit nog kan worden aangepast.

De meeste geïnterviewden lieten weten dat de houding om een oplossing te vinden verandert als het geschil van bezwaar naar beroep gaat. Meestal wordt er dan weinig ruimte meer gezien voor informele handelingen en staat het bestuursorgaan er wat formeler in. Bij één bestuursorgaan wordt er echter weinig verschil gezien in de houding om een oplossing te vinden. Dit bestuursorgaan kent sowieso weinig informele handelingen, vanuit de overtuiging dat je mensen moet geven waar ze recht op hebben. Het zoeken naar een oplossing in een informeel traject wringt met de opvatting dat mensen hun recht moeten kunnen halen.

### **Verbetermogelijkheden**

Tot slot is aan de geïnterviewde bezwaardeskundigen gevraagd of ze verbetermogelijkheden zien in de bezwaarfase waardoor het bestuursorgaan minder in hoger beroep zal gaan tegen de uitspraak van de rechter in eerste aanleg. De meeste deskundigen hebben hier geen duidelijk idee over omdat ze ver van deze besluitvorming afstaan. Pas als een uitspraak echt tegen beleidsregels en afspraken ingaat, wordt bij dit bestuursorgaan hoger beroep ingesteld. Dat ligt volgens deze deskundige buiten hun invloedssfeer. Wel is in één interview gezegd dat het uitblijven van hoger beroep ook als vervelend kan worden ervaren omdat hiermee een hoop bezwaarzaken hadden kunnen worden voorkomen. In sommige zaken wordt het hoger beroep dus juist gemist.

## **6.4 Reflectie op de bevindingen**

In de vorige paragrafen werden de belangrijkste bevindingen op basis van interviews met deskundigen van bestuursorganen en rechtscolleges in het licht van de onderzoeksvragen beschreven. In deze paragraaf passeert nog een aantal thema's de revue waarmee deze bevindingen in een breder perspectief worden geplaatst. Op sommige plekken zullen we ook informatie uit het eerder gepubliceerde factsheet 'Bestuursorganen in hoger beroep', dat deel uitmaakt van het onderhavige onderzoeksproject, betrekken (zie Geurts et al., 2022).

### **Het ongelijke speelveld**

De in dit onderzoek betrokken bestuursorganen zijn herhaaldelijk betrokken bij juridische procedures, terwijl de burgers in deze zaken vaak eenmalig deelnemen aan deze procedures. Uit de literatuur is bekend dat dit een machtsongelijkheid tot gevolg heeft. Vooral de grotere bestuursorganen hebben een diepgaand inzicht in het rechtssysteem, een aanzienlijke hoeveelheid aan middelen tot hun beschikking (juridische teams, financiële steun en toegang tot informatie) en kunnen putten uit hun institutionele geheugen. Omdat deze bestuursorganen vaker betrokken zijn bij vergelijkbare zaken hebben ze een strategisch voordeel in het beïnvloeden van het juridische systeem ten gunste van hun belangen. Dit omvat het creëren van jurisprudentie en precedentes die in hun voordeel werken. Deze factoren leiden tot een zichzelf versterkend proces waarbij *repeat players* steeds verder voorlopen en meer succesvol zijn in het behartigen van hun belangen. Bij grotere bestuursorganen die vaker procederen zal dit

meer een rol spelen dan bij kleinere bestuursorganen zoals veel gemeenten die minder met juridische procedures te maken krijgen.

Deze machtsongelijkheid kent zijn oorsprong in verschillen tussen de procespartijen (*repeat player* versus *one-shotter*) en is daarmee ook geen nieuw fenomeen. Wel is er de afgelopen jaren veel aandacht gekomen voor de kwetsbare positie waarin burgers terecht kunnen komen. De bevindingen van het onderzoek bieden meer zicht op de vlakken waar de machtsongelijkheid tot uiting komt. Uit een steekproef van einduitspraken die staan gepubliceerd op rechtspraak.nl bleek allereerst dat de meest voorkomende grond voor het instellen van hoger beroep door het bestuursorgaan volgens de uitspraak een verschil in interpretatie van wet- en regelgeving is. Het bestuursorgaan denkt hier dan anders over dan de rechter in eerste instantie. In deze onderzoeksrapportage bleek dat dit vooral bij de grotere bestuursorganen een belangrijke beweegreden te zijn. Daarnaast procederen burgers volgens de geïnterviewde deskundigen regelmatig zonder procesvertegenwoordiging. Toekomstig onderzoek zou kunnen ingaan op de vraag of deze burgers de communicatie vanuit het rechtscollege met hetzelfde gemak begrijpen als bestuursorganen. Een andere ongelijkheid zit meer in het systeem verweven en gaat over het voldoen van het griffierecht. Aangezien bestuursorganen dit achteraf moeten betalen, en alleen als de zaak verloren is, is er wat betreft het instellen van hoger beroep voor het bestuursorgaan geen financiële drempel waar die er voor een burger wel is. Om vast te stellen of deze machtsverschillen ook daadwerkelijk als zodanig worden ervaren door burgers, is onderzoek nodig waarbij burgers zelf worden bevraagd.

Aan de hand van gepubliceerde uitspraken op rechtspraak.nl is in het factsheet een indicatie gegeven van het aantal procedures dat wordt gevoerd door alle bestuursorganen in Nederland. Dit biedt zicht op de instanties die wat betreft hoger beroep als *repeat player* of als *one shotter* getypeerd kunnen worden. De bevindingen wijzen erop dat het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Belastingdienst en het UWV duidelijke *repeat players* zijn. Deze drie bestuursorganen zijn in de periode 2017-2021 tezamen goed voor 58% van alle gepubliceerde einduitspraken waarbij het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld.<sup>43</sup> Verreweg de meeste individuele gemeenten dienen in dezelfde periode zelden hoger beroep in, maar als alle gemeenten tezamen wordt genomen, dan is het gemeentelijk aandeel 36% van alle gepubliceerde einduitspraken waarin een bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld. De resterende 6% van de gepubliceerde einduitspraken omvat alle andere bestuursorganen die in die periode een keer in hoger beroep zijn gegaan en waarbij de uitspraak gepubliceerd staat op rechtspraak.nl. Dit wijst erop dat verreweg de meeste bestuursorganen maar zelden het initiatief nemen tot hoger beroep, dat wil zeggen, één keer per jaar of minder vaak.

### **Doorwerking informele aanpak**

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat het karakter van het contact tussen het bestuursorgaan en een burger verandert in de fase van beroep en hoger beroep. Voordien was er (bij de voorbereiding van het primaire besluit) vaak sprake van direct contact, zowel formeel als vaak ook informeel, tussen het bestuursorgaan en de burger. Na de bezwaarfase verloopt de communicatie over de procedure vrijwel uitsluitend via het rechtscollege. Er is niet echt een (formeel-juridische) aanleiding meer voor het bestuursorgaan om een rechtstreeks contact te onderhouden.

---

<sup>43</sup> Dit percentage ligt waarschijnlijk hoger, omdat niet alle vreemdelingenzaken en belastingzaken op rechtspraak.nl gepubliceerd staan. De publicatiegraad is respectievelijk circa 12% en circa 25% voor deze rechtsgebieden.

De bereidheid ten opzichte van het vinden van een oplossing verandert overigens niet zozeer naargelang de fasen van het geschil. Maar het contact met de burger wel. Deze wordt formeler en verloopt via de rechter, waardoor er in latere fasen geen ruimte meer is voor het vinden van oplossingen tussen partijen. Sommige van de in dit onderzoek bevroegde rechtscolleges geven aan dat partijen niets in de weg staat om met elkaar in gesprek te blijven tijdens het verloop van de gerechtelijke procedure. Dit zou met name handig kunnen zijn in zaken waarbij een procedure veel tijd in beslag neemt en de situatie tussentijds nog kan veranderen. Toekomstig onderzoek zou kunnen nagaan in hoeverre partijen zich comfortabel voelen bij het communiceren via de formele kanalen in deze fase van het geschil, en of er ook een behoefte bestaat aan een meer directe en eventueel informele vorm van contact tussen burger en bestuursorgaan in de fase van hoger beroep.

### **Systeendenken en maatwerk**

Systeendenken – het strikte naleven van wet- en regelgeving – zorgt voor consistentie, voorspelbaarheid en transparantie van de acties van het bestuursorgaan. Het verzekert burgers dat de overheid zich houdt aan haar eigen regels en voorschriften, waardoor het vertrouwen in de integriteit en eerlijkheid van het bestuursorgaan wellicht wordt vergroot. Tegelijkertijd kan een te rigide naleving van regels en voorschriften de effectiviteit van het bestuursorgaan beperken, vooral wanneer deze regels niet zijn afgestemd op de complexe en veranderende realiteit van de zich aandienende casusposities. Het bieden van maatwerk stelt het bestuursorgaan in staat om te reageren op specifieke, unieke of veranderende omstandigheden, waardoor bestuursorganen wellicht effectiever kunnen zijn in het bereiken van hun doelstellingen. Het verzekert burgers dat er oog is voor de omstandigheden van het specifieke geval. Echter, zonder passende kaders, kan excessief maatwerk in het behandelen van een bezwaar leiden tot inconsistenties in de toepassing van wetten en regels. Vergelijkbare gevallen worden dan op verschillende manieren behandeld zonder een duidelijke, objectieve rechtvaardiging. Deze inconsistenties kunnen percepties van willekeur en onrechtvaardigheid versterken. Een teveel aan maatwerk gaat samen met een verhoogd risico dat het principe van gelijke behandeling, een kernwaarde van de rechtsstaat, wordt ondermijnd.

Voor bestuursorganen is het vaak een delicate en voortdurende uitdaging om de afweging te maken tussen de behoefte aan flexibiliteit om effectief te reageren op unieke en veranderende situaties, en de noodzaak om consistentie, voorspelbaarheid en transparantie te waarborgen. Beide benaderingen lijken het beste te werken als zij met elkaar in balans zijn. Veel van de bestuursorganen in dit onderzoek lijken te willen reageren op actuele maatschappelijke veranderingen. Waar men voorheen zonder meer hoger beroep in had gesteld, geven verschillende deskundigen aan dat zij nu eerst nagaan of het gewenste effect op een andere manier kan worden bereikt, zodat niet een individuele burger door een rechtszaak heen moet omdat het bestuursorgaan een groter punt uitgezocht wil hebben. Er wordt misschien gezocht naar een andere manier om een signaal af te geven, of er wordt met de burger vooraf een bepaalde afspraak gemaakt over de uitkomst.

Ook in de bezwaarfase hebben we verschuivingen gezien in het spanningsveld tussen systeendenken en maatwerk. De bezwaarprocedure was bij de aanvang van de Awb volgens de memorie van toelichting bedoeld als een informele en oplossingsgerichte procedure. In dit onderzoek komt een beeld naar voren van grote diversiteit in de mate waarin bestuursorganen zich vasthouden aan wet- en regelgeving of juist kiezen voor een meer oplossingsgerichte informele benadering. Sommige bestuursorganen

volgen vrij strikt de Awb-bezwaarprocedure en hanteren in beperkte mate een informele aanpak (het CIZ). Andere bestuursorganen hebben hier wel ruimte voor maar bij hen is de invulling ervan sterk afhankelijk van de behandelend ambtenaar (zoals de Belastingdienst/Particulieren). En weer andere bestuursorganen hebben aanvullend speciale teams voor het zoeken naar een oplossing in zaken waarin het besluit juridisch wel klopt maar ook erg schrijnend is (zoals het UWV).

Naast de verschillen tussen bestuursorganen zijn er ook verschillen binnen bestuursorganen. Juridische professionals verschillen onderling in het zoeken naar een oplossing buiten het systeem. We zagen dat deskundigen van meerdere bestuursorganen in bepaalde zaken actief buiten het systeem om naar mogelijkheden zoeken om de burger tegemoet te komen. In dit laatste geval kan worden gedacht aan het hanteren van strikte termijnen voor het indienen van een bezwaarschrift, waar sommige bestuursorganen of professionals altijd niet-ontvankelijk zullen verklaren terwijl anderen op eigen initiatief – ook als er geen versoombare reden is – nagaan of er wellicht een duidelijke fout is gemaakt in de primaire fase (gemeente Rotterdam).

Het vinden van een nieuwe balans vereist een verandering in opvattingen, en evaluatie en aanpassing van regels en voorschriften. Volgens sommige deskundigen is een mogelijke extra impuls dat rechtscolleges in de afgelopen jaren procespartijen vaker 'de gang op sturen' tijdens de zitting in beroep en hoger beroep om te proberen er samen uit te komen. Mogelijk heeft dit er bij sommige bestuursorganen ertoe geleid dat ze in toenemende mate anticiperen op deze houding van rechtscolleges en meer inzetten op het vinden van een oplossing in de bezwaarfase.

In hoeverre in de alledaagse bezwaarbehandeling werkelijk veranderingen teweeg zijn gebracht konden we in dit onderzoek echter niet achterhalen. Hiervoor is nieuw empirisch onderzoek nodig naar de uitvoeringspraktijk van bestuursorganen waaruit meer algemeen geldende conclusies kunnen worden getrokken.

## Summary

### Administrative bodies in appeal

#### Experiences from five administrative bodies and six appeal courts

Every year, administrative bodies take a large number of decisions in various societal areas affecting the quality of life of citizens and the prosperity of society as a whole. These decisions, however, may turn out unfavorably for individual citizens. Such decisions can then be challenged, in most cases in three successive steps: the objection procedure, the appeal procedure at a district court, and the appeal procedure at a higher court (higher appeal).

The objection and appeal procedure are generally initiated by the citizen. A higher appeal, on the other hand, can also be initiated by the administrative body. Little is known about the motives behind higher appeals by administrative bodies. Nor is it clear how administrative bodies and higher appeal courts deal with citizens in this phase of the dispute. The present study aims to gain more insight into this. The investigation was promised to the House of Representatives and was carried out at the request of the Legal System Directorate of the Ministry of Justice and Security. We involved five administrative bodies and six appeal courts in the study.

#### Research questions

The following research questions are central to this study:

- 1 Why do the administrative authorities appeal, and what is the decision-making process behind the decision to appeal?
- 3 How are citizens informed and guided by the higher courts and administrative authorities in the appeal phase? What about a pro forma appeal? Which (internal) rules apply?
- 3 Does the information and guidance at the higher courts differ in cases in which an administrative authority appeals from cases in which the citizen has lodged an appeal? Has this difference been formalized? Does the implementation practice deviate from the formally pursued policy, and if so, to what extent?
- 4 Are steps taken by the relevant administrative authority in the objection procedure to have a decision accepted and/or to reach agreement, and if so, what steps?

#### Method

Data were collected by a desk study and by interviews with a total of 20 experts: 10 from an administrative body (the Tax and Customs Administration, the UWV, the CIZ, the Municipality of Rotterdam, the Municipality of Enschede), 8 at a higher court (Administrative Jurisdiction Division of the Council of State, Central Appeals Court, and the tax divisions of the four Courts of Appeal) and 2 at a client council (of the UWV). The information from the interviews provides a picture of certain working methods, experiences or visions from practice.

## Filing an appeal

The decision by administrative authorities on the lodging of an appeal at higher court takes place in two phases. The first phase starts with receiving the decision from an administrative judge. Information on the primary decision and objection procedure is then collected, and if necessary, the decision is shared with the primary division of the governing body where the original decision was taken. Additionally, based on the decision, one will consider whether an appeal will be lodged. Next, a phase of internal consultation follows. Various departments and officials contribute to the decision to appeal through consultation. In general, three layers of involvement in the decision-making can be distinguished: officials with formal decision-making mandate; officials with influence on the decision, whose input can be decisive; and officials who can advise, but whose input can also be set aside. This decision can be influenced by the political or administrative context.

The choice is then made whether or not to lodge an appeal at a higher court. Main reasons for appeal are: obtaining more legal certainty, averting the negative consequences of the ruling, and the held believes within the administrative authority on how to use this remedy. As to legal certainty, one can think of the experienced necessity of developing new jurisprudence, or to obtain an authoritative interpretation of laws and regulations. If a decision provides sufficient legal certainty, the administrative body will usually not appeal. In some of these cases, however, the administrative authority will nevertheless litigate, for example, if it is politically desirable, or to gain time during the case to give new developments a chance.

With regard to the consequences of the decision, we distinguish between the consequences for: the administrative body, the case itself, and the individual citizen. The consequences for the administrative body will often provide a reason for appeal. For one of the administrative bodies, the implications of a decision are always the reason for lodging an appeal. With regard to the implications, this could include systems that may need to be set up differently, more people who will receive benefits, or higher costs per person. The financial interest in the case itself may also be a consideration. The larger this is, the more likely that an appeal will be lodged.

Finally, most of the interviewed experts indicate that the consequences for citizens may also play a role. It is often considered whether the administrative body would like to achieve the desired legal certainty at the expense of the citizen. For one administrative body, the starting point is even to appeal as little as possible, due to the long lead-time before the higher court and the associated burden for citizens. At another administrative body, however, less explicit attention is paid to the burden on citizens and at yet another administrative body, this only plays a role in exceptional cases in the decision whether or not to lodge an appeal.

The interviews also show that opinions about lodging an appeal at a higher court can influence the likelihood of lodging an appeal. Both administrative bodies and individual professionals differ in this respect. For example, they can have different views on whether or not to take a principal stand in a case. Sometimes this is a choice based on the culture within an administrative body, and sometimes it is based on the personal convictions of an individual professional as well. However, sometimes there is little to no choice for the case handler. This is the case, for example, if a decision has been taken from higher up, for example from the board, that one does not want to deviate from; even if it is clear that the decision of the court of first instance will be upheld on



appeal and the administrative body will again lose the case. This may be the result of (local) politics, or a personal determination that translates into an irreconcilable attitude to the process.

### Treatment during appeal

The provision of information by higher courts of appeal occurs at standardized contact moments. These moments are a direct result of legal provisions and process regulations. All these occurrences are based on the principle that information that is shared with one party is also provided to the other party. Each time a litigant takes a step in the proceedings, the court will confirm this and inform the opposing party.

In an average case, there are about five written contacts with a citizen. This includes the confirmation of receipt of the notice of appeal, the defense of the opposing party, the invitation to the hearing and the judgment. In non-average cases, the number of contact moments can easily increase to ten to fifteen times. This includes telephone calls to the registry and customized letters in the event of deviating circumstances. Examples include cases in which a term must be extended by the court, imminent overrunning of the term with regard to the payment of the court fee and the submission of a statement of defense, and finding a suitable hearing date.

In the case of a pro forma appeal by the administrative authority, the interested party will only be sent the notice of appeal and the invitation to submit a statement of defense at a later time. This is because it is not possible to draw up a statement of defense if the notice of appeal is not yet complete.

The courts make no distinction according to the party that lodges an appeal regarding the provision of information. According to one expert, there is no difference at his court with regard to the content of the letters. The only difference for all courts is the communication about the court fee, because this is levied at the gate for citizens, while for administrative authorities this only arises after a lost case.

The staff responsible for customer contact at the higher appeal courts does not provide guidance to the citizen. They mainly interpret the term 'guidance' as offering help with the content of the procedure. They support citizens with questions about the procedure itself. For example, questions about which steps should be taken, which party is next, whether a postponement is possible, and how long it will take before the case is heard. Some employees are also alert to callers who might get stuck, for example when it comes to paying court fees. Citizens are sometimes referred to legal aid agencies such as the Legal Service Counter. There is no fixed contact person at the courts during the administrative preliminary phase.

There is virtually no direct contact between the citizen and the administrative body during the appeal stage at the higher appeal court. The court handles all correspondence relevant to the case. In one administrative body, the citizen is nevertheless also informed by the administrative body of the appeal (also pro forma). In all other administrative bodies, other parties are not informed of the administrative body's lodging of an appeal. Only in exceptional cases does the administrative body contact the citizen in this phase.

### **Dispute process prior to appeal**

The administrative body has usually already taken steps at an earlier stage to get the primary decision accepted and/or to reach agreement. With regard to the so-called 'informal approach', it emerges that all administrative bodies do perform actions that are appropriate for this approach, but only three administrative bodies also recognize this as such. However, all governing bodies see the benefits of the informal acts for the acceptance of a decision. The moment at which the informal approach is used differs. For example, one administrative body calls soon after the objection has been received, while the other administrative body first goes through the entire process and only calls when there is an intention to make a negative decision on the objection. In the case of one administrative body, this moment depends on the opinion of the objection handler. None of the experts indicated that they make use of mediation (skills) in the handling of objections.

With regard to hearing, the main focus was on the difference between physical and telephone hearings for the acceptance of the decision on the objection. It could be important for the acceptance that interested parties can choose for themselves whether they will be heard physically or by telephone. Others indicate that a physical hearing can be important for reaching a compromise, because the professional himself can better assess the case, for example if certain documents are missing. Physical hearings can therefore be important both for the acceptance of a negative decision on an objection and for the administrative body to find a solution. However, physical hearings are very difficult from a practical point of view for some administrative bodies, because cases are handled nationally and citizens therefore have to make an extra effort to either travel to the location or arrange an appointment somewhere in the region if possible.

Four administrative bodies have gained experience with mediation, but only two still uses it. The two administrative bodies that no longer make use of it were unable to find enough suitable cases.

### **Solution-oriented**

There are different views within the administrative bodies about what is possible within the framework of legislation and regulations to find a solution. This is largely due to the extent to which the administrative body is bound by law and regulations. Sometimes there is the idea that simply nothing that can be done about a negative decision based on policy rules and legislation, even in distressing cases. However, administrative bodies deal with this differently. At one administrative body, for example, it is hoped that the interested party will appeal in order to send a signal to the top (the legislation). The objector is sometimes even cautiously informed of the possibility of an appeal. At another administrative body, the case is then referred to a special team, for which the search for a solution is the central focus, even if the primary decision is legally correct.

Opinions about the possibilities of searching for a solution can shift considerably over time. A few years ago, one of the administrative bodies still assumed that the primary department had always taken a correct decision. This could only be deviated from if it was clearly against the law. The intention was to uphold the decision during the objection phase. At the moment, however, there is much more room to come to a solution

together with the interested party and to not just look at laws and regulations. The primary decision is fully reconsidered based on all relevant information and the primary department no longer needs to be strictly followed.

With regard to correcting errors in the primary decision, there are also differences of opinion within and between administrative bodies if the submission deadline has been exceeded. One professional is strict about this and will declare the objection inadmissible. The case is then settled. Other professionals see this as a reason to raise the decision with the primary department and will see whether the decision can still be amended.

Most interviewees reported that the attitude towards finding a solution changes when the dispute moves from the objection phase to the appeal phase. In the appeal phase there is usually little room left for informal actions and the administrative body takes a more formal approach. At one administrative body, however, little difference is seen in the attitude to find a solution. This administrative body has few informal actions anyway, based on the conviction that you have to give people what they are entitled to. The search for a solution in an informal process then conflicts with the view that people should be able to obtain their legal rights.

## Final reflections

The administrative bodies involved in this study are repeatedly involved in legal proceedings, while the citizens are often one-time participants in these cases. It is known from the literature that this results in an power imbalance. The power imbalance originates from the type of litigant (repeat player and one-shotter) and is therefore not a new phenomenon. In recent years, however, much attention has been given to the vulnerable position citizens can find themselves in. The findings of the study provide more insight into the areas where the imbalance of power is expressed: creation of jurisprudence and precedents, citizens litigating without legal representation, and levying at the gate for citizens but not for administrative bodies. Whether these power differences are actually experienced as such by citizens requires research in which citizens themselves are questioned. The findings indicate that the Ministry of Justice and Security, the Tax and Customs Administration and the UWV are repeat players when it comes to appeals at a higher court, and that the vast majority of administrative bodies rarely litigate on appeal at the higher court, i.e. once a year or less often (single shotters).

In the appeal at first instance and the appeal at the higher court, the contact between the administrative body and the citizen have changed substantially compared to the objection phase. Where there was previously direct contact, both formally and often informally, communication about the procedure after the objection phase takes place almost exclusively through the court. There is no longer really a (formal-legal) reason for the administrative body to initiate direct contact. Future research could investigate to what extent parties feel comfortable communicating through the formal channels at this stage of the dispute, and whether there is also a need for a more direct and possibly more informal form of contact at the appeal stage at higher court.

Rigid thinking, which involves strict adherence to laws and regulations, ensures consistency, predictability and transparency of the actions of the governing body. At the same time, too rigid compliance with rules and regulations can limit the effectiveness

of the governing body, especially when these rules are not aligned with the complex and changing realities of society. Providing customization enables the governing body to respond to specific, unique or changing circumstances, enabling them to be more effective in their objectives. However, without appropriate frameworks, excessive customization in handling an objection can lead to inconsistencies in the application of laws and regulations. Comparable cases are then treated in different ways without clear, objective justification. These inconsistencies can reinforce perceptions of arbitrariness and injustice. Too much customization goes hand in hand with an increased risk of undermining the principle of equal treatment, a core value of the rule of law.

It is often a delicate and ongoing challenge for governing bodies to balance the need for flexibility to effectively respond to unique and changing situations against the need to ensure consistency, predictability and transparency. Both approaches seem to work best when they are in balance, and in recent years there seems to have been a shift in thinking about where the balance should lie. Many of the administrative bodies in the present studies appear to be responding to current social changes. Whereas previously people would have simply lodged an appeal, various experts indicate that they now first check whether such a point can be resolved in a different way, so that an individual citizen does not have to go through a lawsuit to find out a larger point. There may be a search for another way to send out a signal, or a certain agreement is made with the citizen in advance about the outcome. We also saw shifts in the field of tension between systems thinking and customization during the objection phase.

Finding a new balance requires a change in attitudes, and an evaluation and adjustment of rules and regulations. Evidence for this has been found. However, we could not find out in the present study to what extent the everyday handling of objections has actually changed. This requires new empirical research from which more generally valid conclusions can be drawn.

## Literatuur

- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz & M. P. Zanna (Eds.), *Advances in experimental social psychology: Vol. 2*. (pp. 267-299). Academic Press.
- Adriaanse, E. (2022). Hoe anders wordt het bestuursrecht na de 2/2/22-uitspraken over het evenredigheidsbeginsel? Verslag van de digitale studiemiddag van de VAR op 18 februari 2022. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 114, 230-234.
- Algemene Bezwaarschriftencommissie Rotterdam (2022). *Mens in beeld: Jaarverslag 2021*. Gemeente Rotterdam.
- Allewijn, D. (2011). *Tussen partijen is in geschil...: De bestuursrechter als geschillenbeslechter* (Dissertatie). Sdu.
- Beerten, M. S., Bosch, J. J. A., Bröring, H. E., Herweijer, M., Van Montfort, A. J. G. M., Noordam, F. M., & Verbaas, F. W. (1996). *Aspecten van financiële beschikkingverlening: Een eerste evaluatie van de Awb*. W. E. J. Tjeenk Willink.
- Boekema, I. M. (2015). *De stap naar hoger beroep: Een onderzoek naar appelgedrag van burgers in bestuursrechtelijke zaken* (Dissertatie). Boom.
- Boekema, I. M., Herweijer, M., & Marseille, A. T. (2012). Toegang tot het hoger beroep in het bestuursrecht: Grenzen en mogelijkheden voor het sturen van het beroep op de appelrechter. *Bestuurswetenschappen*, 2, 34-52.
- Boelhouwer, J. (2011). Leefsituatie, geluk en kwaliteit van leven. In L. Bijl, J. Boelhouwer, M. Coën, & E. Pommer (Eds.), *De Sociale Staat van Nederland* (pp. 307-334). SCP.
- Boxum, J. L., de Ridder, J., & Scheltema, M. (1989). *Zelfstandige bestuursorganen in soorten: Verslag van een onderzoek naar de praktijk van zelfstandige bestuursorganen in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken*. Wolters Kluwer.
- Brugman, D. (2010). *Hoe komt de bestuursrechter tot zijn recht? De omvang van toetsing aan recht door de bestuursrechter* (Dissertatie). Boom.
- Centrale Raad van Beroep (CRvB). (2022). *Jaarverslag 2021*. Geraadpleegd in november 2022, van [www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Centrale-Raad-van-beroep/Over-de-CRvB/Publicaties/Paginas/jaarverslag.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Centrale-Raad-van-beroep/Over-de-CRvB/Publicaties/Paginas/jaarverslag.aspx).
- Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). (2022). *Jaardocument 2021: Bestuursverslag*. Geraadpleegd in februari 2023, van: [www.ciz.nl/sites/default/files/2023-02/CIZ\\_jaardocument\\_2021.pdf](http://www.ciz.nl/sites/default/files/2023-02/CIZ_jaardocument_2021.pdf).
- De Poorter, J. C. A. & De Graaf, K. J. (2011). *Doel en functie van de bestuursrechtspraak: Een blik op de toekomst*. Den Haag: Raad van State.
- De Waard, B. W. N., Bolt, K. F., Merckx, C. J. A. M., de Muijnck, J. A., Oude Vrielink, M. J., & Rutten-van Deurzen, W. M. C. J. (2011). *Ervaringen met bezwaar*. Boom Juridische uitgevers.
- De Winter, P. (2019). *Tussen de regels: Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid* (Dissertatie). [doi.org/10.33612/diss.86537528](https://doi.org/10.33612/diss.86537528).
- Doornbos, N. (2017). Voorbij procedurele rechtvaardigheid: De betrekkelijkheid van de beleving van respondenten. *Recht der Werkelijkheid*, 38(2), 99-119. [doi.org/10.5553/RdW/138064242017038002006](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242017038002006).
- Folger, R. (1977). Distributive and procedural justice: Combined impact of 'voice' and improvement on experienced inequality. *Journal of Personality and Social Psychology*, 35, 108-119.
- Gemeente Enschede. (2022). *Jaarverslag Commissie Bezwaarschriften 2021*. Geraadpleegd in september 2022, van [www.enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/e2833ffd-370a-4a52-8dfe-8450d99e4033?documentId=](http://www.enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/e2833ffd-370a-4a52-8dfe-8450d99e4033?documentId=)

[1450bd1d-1617-4785-88a1-1e167b8edb4f&agendaItemId=72af7afa-87c6-424b-bc60-0f4f833f1860](#).

- Geurts, T., Den Bak, R. R., & Scheepmaker, M. P. C. (2022). *Bestuursorganen in hoger beroep: Aantal zaken, gronden, en uitkomsten in geschillen tussen bestuursorganen en burgers*. WODC. Factsheet 2022-5.
- Greenberg, J. (1993). The social side of fairness: Interpersonal and informational classes of organizational justice. In R. Cropanzano (red.), *Justice in the workplace* (pp. 79-103). Earlbaum.
- Hertogh, M. L. M. (1997). *Consequenties van controle: De bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman* (Dissertatie). VUGA.
- Herweijer, M., & Lunsing, J. R. (2011). *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Klaming, L., & Bethlehem, B. (2007). Procedurele rechtvaardigheid: Kunnen inzichten uit onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid bijdragen aan de verwezenlijking van de functies van het aansprakelijkheidsrecht? *Tijdschrift voor Vergoeding Personenschade*, 4, 119-124.
- Klein Haarhuis, C. M. (2008). *Geschilgedrag: Verklaringen bijeengebracht*. WODC. Cahiers 2008-8.
- Keulemans, S., & Groeneveld, S. (2020). Supervisory leadership at the frontlines: Streetlevel discretion, supervisor influence, and street-level bureaucrats' attitude towards clients. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(2), 307–323. [www.doi.org/10.1093/jopart/muz019](http://www.doi.org/10.1093/jopart/muz019).
- Lind, E. A. & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. Plenum.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2011). *The logic of appropriateness. (Working Papers WP 04/09)*. University of Oslo.
- Marseille, A. T. (2013). De Nieuwe zaaksbehandeling, van waarde in hoger beroep? *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 31(8), 190-198.
- Marseille, A. T. (2020). *Beroep*. In: C. Bijleveld, A. Akkermans, M. Malsch, A. T. Marseille, & M. Smit (Eds.). *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies* (pp. 497-532). Boom.
- Marseille, A. T., Brink, B., & Boekema, M. (2017). Hoger beroep in het bestuursrecht: Massaal gebruik, ontevreden gebruikers. *Recht der werkelijkheid*, 38(2), 76-98. [doi:10.5553/RdW/138064242017038002005](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242017038002005).
- Marseille, A. T., De Waard, B., & Laskewitz, P. (2015). De Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht in de praktijk. *Nederlands Juristenblad NJB*, 29, 2006-2014.
- Marseille, A. T., De Waard, B. W. N., Tollenaar, A., Laskewitz, P., & Boxum, C. (2015). *De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Marseille, A. T. & Tolsma, H. D. (2022). *Bestuursrecht 2: Rechtsbescherming tegen de overheid*. Boom.
- Marseille, A. T., Tolsma, H. D. & De Graaf, K. J. (2011). *Juridische handreiking informele aanpak*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Marseille, A. T., van Waveren, B., Bleeker, Y., Timmermans, M., Boekema, M., & Brink, B. (2016). *Motieven voor en waardering van hoger beroep: Eindrapport*. Den Sdu .
- Marseille, A. T. & Wever, M. (2019). *Artikel 7:1a Awb: het overslaan van de bezwaarprocedure*. In A.T. Marseille, T. Barkhuysen, H. Peters, W. den Ouden, & R. Schlössels (Red.), *25 Jaar Awb: In eenheid en verscheidenheid*. Wolters Kluwer.
- Marseille, A. T. & Winter, J. B. (2013). *Professioneel behandelen van bezwaarschriften, handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

- Mein, A., & Marseille, A. T. (2020). De bezwaarmaker gehoord. *Tijdschrift voor Klachtrecht*, 2, 3-7. [doi.org/10.5553/TvK/1871-41022020016002002](https://doi.org/10.5553/TvK/1871-41022020016002002)
- Mein, A. G. & Marseille, A. T. (2019). Responsieve bezwaarbehandeling in theorie en praktijk. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 36(8), 365-371.
- Meuwese, A. C. M., & Timmer, I. (2022). 'Law smells': Over digitalevertalingen van regelgeving en de uitvoeringspraktijk. *Regelmaat: vijfjaarblad Voor Wetgevingsvraagstukken*, 38(3), 272-283. [doi:10.5553/RM/0920055X2022038003007](https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2022038003007).
- Neerhof, A. R. & Herweijer, M. (1991). Raadsels van rechters voor bestuurders. *Bestuurswetenschappen*, 3, 151-160.
- Niemeijer, E. (1991). *Geschillen over bouwplannen* (Dissertatie). Rijksuniversiteit Groningen.
- Nihot, P. K. (2011). De Nieuwe zaaksbehandeling. In N. Frenk, P. K. Nihot & P. N. Wakkie (Reds.), *Proces op Maat* (pp. 27-34). Boom Juridisch.
- Schlössels, R. J. N. (2020). Innovatie in het bestuursprocesrecht: Meer experimenten of een pas op de plaats? *Actioma*, 209, 6-15.
- Schreuder-Vlasblom, N. (2010). *Tweepolig procesrecht. Over de aanvulling van rechtsgronden en feiten in het geding volgens het procesrecht van de Awb*. In T. Barkhuysen, W. den Ouden & J. Polak (Reds.). *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb* (pp. 411-430). Boom Juridisch.
- Schueler, B. (2019). *Van besluit naar geschil*. In A. T. Marseille, T. Barkhuysen, H. Peters, W. den Ouden, & R. Schlössels (Red.), *25 Jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid* (pp. 69-80). Wolters Kluwer.
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69, 99-118.
- Simon, H. A. (1956). Rational choice and the structure of the environment. *Psychological Review*, 63(2), 129-138. [doi:10.1037/h0042769](https://doi.org/10.1037/h0042769)
- Schuurmans, Y. E., Leijten, A. E. M., & Esser, J. E. (2020). *Bestuursrecht op Maat (in opdracht van BZK)*. Universiteit Leiden.
- Schueler, B. J., Blekemolen, M., Duijkersloot, A. P. W., Modderman, C. B., Ortlep, R., & Scholtes, H. H. M. (2013). *Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb*. Wolf Legal Publishers.
- Ter Voert, M. J. & Hoekstra, M. S. (2020). *Geschilbeslechtigingsdata 2019: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. WODC. Cahier 2020-18.
- Thibaut, J., & L. Walker (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*. Erlbaum.
- Tyler, T. R. (1984). The role of perceived injustice in defendants' evaluations of their courtroom experience. *Law and Society Review*, 18(1), 51-74.
- TRCONSULT (2018). *Quick scan Review KEI: Review op risicobeheersing en basis succescondities voor grote ICT-trajecten (Definitief rapport)*.
- Van Ettekovén, B. J. (2019). *Digitaal procederen bij de bestuursrechter*. In B. Marseille, T. Barkhuysen, H. Peters, W. den Ouden & R. Schlössels (Red.), *25 Jaar Awb: In eenheid en verscheidenheid* (pp. 727-738). Wolters Kluwer.
- Van den Berge, L. (2016). *Bestuursrecht tussen autonomie en verhouding: Naar een relationeel bestuursrecht* (Dissertatie). Boom Juridisch.
- Van den Berge, L. & Willemse, O. (2021) *Geschil- en conflictbeslechting in het bestuursrecht*. In M. J. Dubelaar, Glas, L. R., Terlouw, A. B., & M. J. ter Voert (Reds.), *Conflictoplossing: Het domein van rechters? Een vergelijkende studie naar rechterlijke en alternatieve conflictoplossing in verschillende rechtsgebieden* (pp. 213-226). Wolters Kluwer.
- Van den Bos, K., & Lind, E. A. (2002). Uncertainty management by means of fairness judgments. *Advances in Experimental Social Psychology*, 34, 1-60.

- Van den Bos, K. (2007). Procedurele rechtvaardigheid: Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur. In A. F. M. Brenninkmeijer (red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 183-198). Boom Juridische uitgevers.
- Van der Veer, K. A. (2011). *Slagvaardige geschilbeslechting in het bestuursrecht: Een empirisch onderzoek naar doorwerking van bestuursrechtelijke uitspraken*. Wolf Legal.
- Van der Velden, L., Koetsenruijter, C. C. J. M., & Euwema, M. C. (2010). *Prettig contact met de overheid 2: Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden, resultaten, analyses & aanbevelingen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Velthoven, B. C. J. van. (2011). Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 172(1), 7-16.
- UWV (2022). *UWV in vogelvlucht*. Geraadpleegd in november 2022, van [www.uwv.nl/nl/over-uwv/organisatie/in-vogelvlucht](http://www.uwv.nl/nl/over-uwv/organisatie/in-vogelvlucht).
- VAR-Commissie rechtsbescherming (2004). *De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid: Van toetsing naar geschilbeslechting*. Boom Juridisch.
- Verburg, D. A. (2013). De Nieuwe zaaksbehandeling van de bestuursrechter. *Tijdschrift voor Conflicthantering*, 3, 19-23.
- Verburg, D. A. (2019). *Bestuursrechtspraak in balans: Bejegening, beslechting en bewijs*. Boom Juridisch.
- Verheij, N. (1992). Een klantvriendelijke rechter. In J. B. J. M. Ten Berge, et al. (red.), *Nieuw bestuursprocesrecht* (pp.131-149). Wolters Kluwer.
- Vonk, G. J. (2013). *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Wenders, D. W. M. (2010). *Doorwerking van de beginselen van behoorlijke rechtspleging in de bestuurlijke voorprocedures (diss. Maastricht)*. Wolters Kluwer.
- Wever, M. (2020). De Awb-bezwaarprocedure: Gebruik, inrichting en functioneren vanuit empirisch perspectief. In C. Bijleveld, A. Akkermans, M. Malsch, A. T. Marseille & M. Smit (Reds.), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies* (pp. 471-496). Boom Juridisch.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WODC (2022). *Rechtspleging civiel en bestuur: Tabellen 2021*. Geraadpleegd in april 2023, van [www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/rechtspleging-civiel-en-bestuur](http://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/rechtspleging-civiel-en-bestuur).



## Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

### **Voorzitter**

prof. dr. M. (Michiel) Herweijer

Hoogleraar bestuurskunde Radboud Universiteit  
en universitair docent publiek management  
Rijksuniversiteit Groningen

### **Leden**

dhr. drs. B.J. (Bart) Diephuis

Raad voor de rechtspraak  
Senior adviseur/onderzoeker

mw. mr. N. (Nienke) Kroesen

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Senior beleidsadviseur directie rechtsbestel

dhr. mr. dr. D.A. (André) Verburg

Raad van State/ Centrale Raad van Beroep

## Bijlage 2 Itemlijsten interviews

### Algemene introductie bij alle interviews

1. Toestemming vragen voor geluidsopname
2. Voorstellen onderzoekers.
3. Het onderzoek wordt uitgevoerd door het WODC.
4. Korte introductie onderzoek
  - a. Onderzoek naar hoger beroep door bestuursorganen in zaken tussen burgers en bestuursorganen. We richten ons op twee-partijen-geschillen en de reguliere hoger beroepsprocedure (geen voorlopige voorzieningen, verkorte procedures).
  - b. Zicht op het contact met burgers in zaken waarin een bestuursorgaan in hoger beroep is gegaan. **BELANGRIJK:** het gaat niet om alle hoger beroepszaken waar een bestuursorgaan mee te maken krijgt, alleen om die hoger beroepen die aangetekend zijn door het bestuursorgaan zelf.
  - c. Inzicht in keuzes die bestuursorganen maken om tot hoger beroep te komen.
5. Het interview zal volledig worden geanonimiseerd. De informatie zullen we zoveel mogelijk vertrouwelijk behandelen. We zullen bijvoorbeeld geen namen, citaten en de functietitels geven. Maar gezien de aard van de informatie, zouden mensen met kennis van uw organisatie mogelijk wel in staat zijn om te herleiden welke informatie van u afkomstig is.
6. We sturen na afloop van het interview graag het transcript op ter controle op feitelijke onjuistheden.
7. Uw deelname is volledig vrijwillig en u kunt, tot aan het moment van publicatie, zonder opgave van reden uw deelname aan het onderzoek intrekken. We zullen dan al uw gegevens verwijderen. Na publicatie wordt een bericht verstuurd met een link naar het digitale rapport.

## **Besluitvormingsproces (teamleider of behandelaar hoger beroepszaken)**

---

Dit interview staat in het teken van de totstandkoming van het besluit om hoger beroep in te stellen in een zaak tegen een burger. Eerst volgen een aantal vragen over de personen die binnen uw organisatie betrokken zijn bij het besluit. Daarna zijn er een aantal vragen over de achterliggende overwegingen. Vervolgens komt het nemen van het besluit zelf aan de orde. Verder zijn we ons ervan bewust dat het instellen van hoger beroep tegen de burger een uitzonderlijke situatie is. Mogelijk zijn sommige vragen moeilijker te beantwoorden dan andere. Bij vragen over de burger of belanghebbende is het goed om nog even aan te geven dat dit met inbegrip is van zijn of haar eventuele rechtshulpverlener. We beginnen dit interview met een paar algemene vragen.

### **Algemeen**

- 1) Kunt u kort iets vertellen over uw functie binnen de organisatie? Hoeveel jaar bent u werkzaam binnen deze functie?
- 2) Op welk moment wordt de zaak aan u overgedragen? En ziet u deze zaak dan voor het eerst?
- 3) In hoeverre is de ~~zaakbehandeling~~ zaaksbehandeling in de fase van hoger beroep gescheiden van de beroepsfase?
  - Zijn dit verschillende afdelingen (is er een spreekwoordelijke schutting)?
  - Worden zaken overgenomen door andere specialisten?
  - Verandert volgens u ook de houding van het bestuursorgaan ten aanzien van het vinden van een oplossing?
- 4) Heeft de belanghebbende in de fase van hoger beroep een vaste contactpersoon binnen uw organisatie? Is dit dezelfde persoon als in de beroep- en bezwaarfase?
- 5) Heeft uw organisatie algemene informatie beschikbaar voor de burger over hoger beroep (denk aan een internetpagina, brochure, informatiekaart o.i.d.)? En hoe zit dit met voorlopig hoger beroep? (Vraag naar exemplaren indien aanwezig).
  - Doorvragen: Wordt de burger door uw organisatie op de hoogte gesteld van deze algemene informatiebronnen, en zo ja, wanneer en hoe? Is dit anders bij een voorlopig hoger beroep?
- 6) Zijn er in uw organisatie bepaalde fasen te onderscheiden in de besluitvorming omtrent het instellen van hoger beroep?
  - Zo ja, welke fasen zijn dit en kunt u hier wat meer over vertellen?

### Actoren

- 7) Wie is er binnen uw organisatie formeel verantwoordelijk voor de beslissing om in hoger beroep te gaan? En wie doet dit in de praktijk?
  
- 8) Welke personen binnen de organisatie worden doorgaans betrokken bij de afweging om wel of niet in hoger beroep te gaan (besluitmaker, bezwaarbehandelaar, anderen)?
  - Welke rol heeft elk van deze personen in de behandeling van het bezwaar?
  - Welke rol heeft elk van deze personen in besluit om in hoger beroep te gaan? *Indien niet specifiek genoemd: welke persoon is verantwoordelijk voor het uiteindelijke besluit om in hoger beroep te gaan?*
  - Zijn deze ambtenaren werkzaam binnen uw afdeling of elders?
  - Hoe ziet de overlegstructuur met deze ambtenaren er uit (incidenteel of structureel overleg)?
  
- 9) Wordt een zaak waarin hoger beroep is ingesteld door dezelfde ambtenaar behandeld als bij de procedure in eerste aanleg?
  - Zo nee: op welk moment wordt de zaak overgedragen en wordt de belanghebbende hiervan op de hoogte gesteld?
  
- 10) Worden er in het kader van het nemen van het besluit in hoger beroep te gaan ook wel eens adviseurs ingeschakeld van buiten de organisatie?
  - Zo ja: Wie zijn dit dan, wat is hun inbreng en worden procespartijen hiervan op de hoogte gesteld? Is dit structureel of incidenteel?

### Overwegingen

- 11) Worden de implicaties voor de burger van het besluit waartegen bezwaar is gemaakt nogmaals tegen het licht gehouden in de overweging om hoger beroep in te stellen?
  - Zo ja: Hoe wordt dit dan gedaan en welke plek krijgt dit belang in de overweging
  
- 12) In hoeverre spelen de implicaties van een nieuwe gerechtelijke procedure voor de burger in termen van kosten, tijd en emotionele belasting ook een rol in de afweging om in hoger beroep te gaan?
  - Zo ja: kunt u inschatten hoe vaak dit een rol speelt?
  - Is dit anders bij een voorlopig hoger beroep, ook wel pro-forma hoger beroep genoemd?
  - Op welke manier worden deze implicaties in het besluitvormingsproces meegenomen?
  
- 13) Spelen de implicaties van de uitspraak in eerste instantie voor de beleidsuitvoering van uw organisatie een rol in de overweging om hoger beroep in te stellen?
  - Zo ja: Kunt u inschatten hoe vaak dit een rol speelt?
  - Aan wat voor implicaties kan ik zoal denken?

- 14) Kunt u inschatten hoe vaak eventuele financiële consequenties van de uitspraak van de rechter voor uw organisatie een rol spelen in de afweging om in hoger beroep te gaan?
- 15) Kunt u inschatten hoe vaak hoger beroep wordt ingesteld vanwege de omstandigheden van dat specifieke geval (en dus niet om de beleidsconsequenties voor andere, vergelijkbare gevallen of de precedentwerking)?
- 16) Welke andere, nog niet besproken redenen spelen een rol in de afweging om in hoger beroep te gaan? *Voorbeeld als respondent stilvalt: beïnvloeden jurisprudentie (uitleg die rechters geven aan bepaalde wetsbepalingen).*
- 17) Wat is volgens u in de meeste zaken de belangrijkste achterliggende reden om in hoger beroep te gaan?
- Kunt u een korte omschrijving geven van het zaaktype waarin dit de belangrijkste reden is?

#### **Besluitneming**

- 18) Is er binnen uw organisatie wel eens discussie over een besluit om wel of niet in hoger beroep te gaan?
- Zo ja: hoe vaak is dat, waarom, en hoe wordt hiermee omgegaan?
- 19) Komt het wel eens voor dat er wordt afgezien van hoger beroep ook al is uw organisatie in de specifieke casus het eigenlijk niet eens met de uitspraak van de rechter?
- Zo ja: hoe vaak komt dit voor, waarom, en kunt u een voorbeeld van zo'n zaak geven?
- 20) Komt het wel eens voor dat er hoger beroep wordt ingesteld ook al is uw organisatie het in de specifieke casus het eigenlijk wel eens met de uitspraak van de rechter?
- Zo ja: hoe vaak komt dit voor, waarom, en kunt u een voorbeeld van zo'n zaak geven?

#### **Slotvragen**

Het onderzoek dat we uitvoeren is ingegeven vanuit het idee om onnodige procedure te voorkomen en om, waar mogelijk, de behandeling van burgers tijdens de procedure te verbeteren. Vanuit dit idee wil ik nog graag een laatste paar vragen stellen:

- 18) Ziet u verbetermogelijkheden in de bezwaarfase waardoor de belanghebbende minder snel in beroep zal gaan tegen een negatieve uitkomst op het bezwaar?
- 19) Ziet u verbetermogelijkheden in de beroepsfase waardoor uw organisatie minder in hoger beroep zal gaan tegen de uitkomst bij de rechter in eerste aanleg?

20) Heeft u ook zaken gehad waarvan u denkt dat hoger beroep voorkomen had kunnen worden, bijvoorbeeld door een andere werkwijze in de eerdere fase van de bezwaar- of beroepsbehandeling?

- Zo ja, hoe had het anders gekund, en kunt u een concreet voorbeeld geven?

21) Hoe zou volgens u het contact met de burger verbeterd kunnen worden in zaken waarin hoger beroep wordt ingesteld door uw organisatie?

### **Contact met de burger**

(Opmerking voor de interviewer: als het voor de respondent moeilijk is om de vragen te beantwoorden, is het mogelijk om te vragen naar een casus, of specifiek voorbeeld.)

- 1) Kan de belanghebbende, of zijn rechtshulpverlener, na de uitspraak van de rechter in eerste aanleg met eventuele vragen bij uw organisatie terecht? En zo ja, hoe en met wat voor soort vragen?
- 2) Kunt u een inschatting geven over hoe vaak u in een doorsnee zaak contact hebt gehad met de belanghebbende of diens rechtshulpverlener op het moment dat uw organisatie besluit om in hoger beroep te gaan?
- 3) Zijn er andere personen binnen uw organisatie die contact hebben met de belanghebbende of diens rechtshulpverlener in de fase van hoger beroep? Zo ja, waar hebben zij contact over?
- 4) Wordt er – voorafgaand aan de gerechtelijke procedure – wel eens informeel contact gelegd met de rechtzoekende, in het kader van de afweging om wel of niet in hoger beroep te gaan?

### **Informatievoorziening**

(Opmerking voor de interviewer: als het voor de respondent moeilijk is om de vragen te beantwoorden, is het mogelijk om te vragen naar een casus, of specifiek voorbeeld.)

- 5) Wordt de belanghebbende door uw organisatie op de hoogte gesteld van het instellen van hoger beroep / pro-forma hoger beroep? (Zo ja: welke informatie, wanneer, op welk moment, standaardbrief/maatwerk?)
- 6) Wordt de belanghebbende door uw organisatie op de hoogte gesteld van het intrekken van pro-forma hoger beroep? (Zo ja: op welke manier en op welk moment?)
- 7) Zijn er andere momenten in de fase tussen de uitspraak van de rechter en het indienen van hoger beroep dat de belanghebbende of diens rechtshulpverlener wordt geïnformeerd? (Zo ja, waarover gaat dit dan en via welk medium (telefoon, email, post, etc.)? In hoeverre hangt dit contact af van de inhoud van de zaak of het type wederpartij (bijv. juridisch complexe zaak/doe-het-zelver))
- 8) Zijn er in de fase na het instellen van hoger beroep bepaalde momenten in de procedure waarbij uw organisatie contact zoekt met de burger? Welke momenten zijn dit en op welke manier wordt contact gemaakt? Zijn deze momenten geformaliseerd? Wie heeft er dan contact?

### **Begeleiding**

- 11) Komt het wel eens voor dat de belanghebbende tijdens de (hoger) beroepsprocedure begeleid wordt door het bestuursorgaan, in welke vorm dan ook?

## **B. Behandelaar Bezwaarfase: Bezwaarprocedure**

---

In ons onderzoek zijn we onder andere geïnteresseerd in de stappen die worden gezet door uw organisatie in de bezwaarprocedure om een besluit geaccepteerd te krijgen en/of overeenstemming te bereiken, en zo ja welke? Hierbij vragen we ons tevens af welke eventuele stappen zijn geformaliseerd en welke stappen vallen onder de discretionaire bevoegdheid van de behandelend ambtenaar. Bij vragen over de burger of belanghebbende is het goed om nog even aan te geven dat dit met inbegrip is van zijn of haar eventuele rechtshulpverlener. We beginnen het interview met enkele algemene vragen.

### **Algemeen**

- 1) Kunt u kort iets vertellen over uw functie binnen de organisatie? Hoeveel jaar bent u werkzaam binnen deze functie?
- 2) Op welk moment wordt de zaak aan u overgedragen? En ziet u deze zaak dan voor het eerst?
- 3) In hoeverre is de ~~zaaksbehandeling~~ zaaksbehandeling in de bezwaarfase gescheiden van de beroepsfase?
  - Zijn dit verschillende afdelingen (is er een spreekwoordelijke schutting)?
  - Worden zaken overgenomen door andere specialisten?
  - Verandert volgens u ook de houding van het bestuursorgaan ten aanzien van het vinden van een oplossing?

### **Contact**

- 4) Krijgt een belanghebbende na het indienen van een bezwaarschrift een vaste contactpersoon binnen uw organisatie aangewezen? Zo ja:
  - Kunt u een omschrijving geven van de taak van deze vaste contactpersoon?
  - Is deze contactpersoon tevens de behandelaar?
  - Wordt de belanghebbende altijd op de hoogte gesteld van het bestaan van de contactpersoon?
  - En is dit in de fase van beroep en hoger beroep nog steeds dezelfde contactpersoon?
- 5) Zijn er andere personen binnen uw organisatie die contact hebben met de belanghebbende in de periode tussen de ontvangst van het bezwaarschrift en het moment waarop de bezwaarfase wordt afgesloten? Zo ja: wie zijn dit en wat is hun rol?
- 6) Wat wordt er beoogt met het contact met de belanghebbende tijdens de bezwaarfase?



- 7) Heeft uw organisatie een externe bezwaarschriftencommissie? Zo ja: welke criteria zijn er om een zaak te laten behandelen door een externe commissie?

#### **Informele aanpak**

- 8) Hanteert uw organisatie ook een informele aanpak? En zo ja, hoe ziet de informele aanpak in uw organisatie eruit?
- 9) Worden bezwaarschriften bij binnenkomst geselecteerd op geschiktheid voor een informele aanpak? Welke criteria zijn er voor het maken van de afweging welke er wel en welke er niet voor in aanmerking komen?
- 10) Zijn er beleidsregels of voorschriften/richtlijnen gemaakt voor uw informele aanpak? Zo ja, kunnen we deze krijgen?
- 11) Waar is het gesprek in de informele fase op gericht? (toelichten van het besluit; het zoeken naar een oplossing)

#### **Bezwaarfase**

- 12) Zijn er beleidsregels of voorschriften/richtlijnen voor uw werkwijze in de bezwaarfase?
- 13) Welke stappen worden er door uw organisatie gezet in de bezwaarfase om een besluit geaccepteerd te krijgen?
- 14) Welke stappen worden er door uw organisatie gezet in de bezwaarfase om met de belanghebbende overeenstemming te bereiken?
- 15) Wie is er betrokken bij eventuele gesprekken om overeenstemming te bereiken?
- 16) In hoeverre zijn de bezwaarbehandelaars in uw organisatie getraind in het voeren van gesprekken waarin ~~mediationvaardigheden~~ worden toegepast?
- 17) Wordt door uw organisatie wel eens gebruik gemaakt van een externe mediator? Zo ja, hoe vaak en voor welk type zaken?
- 18) Welke stappen van de werkwijze zijn geformaliseerd, en welke stappen vallen onder de discretionaire bevoegdheid van de bezwaarbehandelaar?

19) Wat zijn de voor- en nadelen van telefonisch horen en een fysieke hoorzitting? (invloed op het geaccepteerd krijgen van het besluit/ bereiken van overeenstemming)?

#### **Slotvragen**

Het onderzoek dat we uitvoeren is ingegeven vanuit het idee om onnodige procedure te voorkomen en om, waar mogelijk, de behandeling van burgers tijdens de procedure te verbeteren. Vanuit dit idee wil ik nog graag een laatste paar vragen stellen:

20) Ziet u verbetermogelijkheden in de bezwaarfase waardoor de belanghebbende minder snel in beroep zal gaan tegen een negatieve uitkomst op het bezwaar?

21) Ziet u verbetermogelijkheden in de beroepsfase waardoor uw organisatie minder in hoger beroep zal gaan tegen de uitkomst bij de rechter in eerste aanleg?

22) Heeft u ook zaken gehad waarvan u denkt dat hoger beroep voorkomen had kunnen worden, bijvoorbeeld door een andere werkwijze in de eerdere fase van de bezwaar- of beroepsbehandeling?

- Zo ja, hoe had het anders gekund, en kunt u een concreet voorbeeld geven?

## Rechtscolleges: Informatievoorziening

---

Dit interview staat in het teken van het contact met de belanghebbende en de informatievoorziening vanuit uw organisatie vanaf het moment dat het beroepschrift ontvangen wordt, tot na de uitspraak van de rechter. We vragen ons af welke stappen geformaliseerd zijn en welke onder de discretionaire bevoegdheid van de hoger beroepsrechter vallen. Voor ons is de informatievoorziening nog een *black box*, het kan dus zijn dat we vragen stellen die mogelijk niet van toepassing zijn op uw situatie. Voor de volledigheid willen we wel alle vragen stellen. Het is goed om nog aan te geven dat als er gesproken wordt over de belanghebbende, dit met inbegrip is van zijn of haar eventuele rechtshulpverlener. En tot slot willen we nog benadrukken dat het ons gaat om geschillen tussen bestuursorganen en burgers en dus geen grote bedrijven, overheden of ideële instellingen.

### Algemeen

- 1) Kunt u kort iets vertellen over uw functie binnen uw organisatie? Hoeveel jaar bent u in deze functie werkzaam?
- 2) Kunt u op hoofdlijnen beschrijven hoe de procedure van hoger beroep verloopt en op welk moment u betrokken raakt bij een zaak? Verschilt de procedure al naar gelang wie de appellerende partij is (de belanghebbende of het bestuursorgaan)?

### Contact met de belanghebbende

*Opmerking voor de interviewer: als het voor de respondent moeilijk is om de vragen te beantwoorden, is het mogelijk om te vragen naar een casus, of een specifiek voorbeeld.*

- 3) Kunt u meer vertellen over uw digitale loket? Wat is het precies, en waartoe dient het?
  - Is het digitale loket alleen beschikbaar voor burgers die in beroep gaan? Of ook als het bestuursorgaan in hoger beroep is gegaan (bijvoorbeeld voor inzage in stukken)?
  - Is het alleen voor het indienen van stukken, of ook voor andere communicatie (planning zitting, betaling griffie etc)?
- 4) U biedt veilig mailen aan voor een beperkt aantal advocaten en organisaties. Hoe verschilt deze dienst van het digitale loket en waarom twee aparte kanalen voor het aanbrengen van een zaak?

- 5) Hoe verloopt het contact met de belanghebbende, is dat voornamelijk met de gemachtigde van de belanghebbende, of met de belanghebbende zelf? Op welke manier heeft uw rechtscollege contact met de burger, naast het digitale loket (email, tel, brief etc)?
- Krijgt de belanghebbende een contactpersoon van uw rechtscollege aangewezen? Is dit een en dezelfde contactpersoon voor het gehele proces?
  - Hoe wordt de belanghebbende hiervan op de hoogte gesteld?
  - Kunt u een omschrijving geven van de taak van deze (vaste) contactpersoon?
- 6) Zijn er andere personen binnen uw organisatie die contact hebben met de belanghebbende in de periode tussen ontvangst van het beroepsschrift en de uitspraak van de rechter? Zo ja, wie zijn dit en wat is hun rol?
- 7) Kunt u een inschatting geven over hoe vaak uw rechtscollege in een doorsnee zaak contact heeft met de belanghebbende? Waar heeft uw rechtscollege buiten de zitting om contact over (bijv. verloop van de zaak, ontwikkelingen, griffierechten) en in welke vorm? Zijn dit vaste momenten in de procedure, en zo ja, welke?
- 8) Kan de belanghebbende, of zijn/haar rechtshulpverlener, bij uw rechtscollege terecht met vragen? Om wat voor vragen gaat het dan? Hoe vaak komt dit voor?

### **Informatievoorziening**

*Opmerking voor de interviewer: als het voor de respondent moeilijk is om de vragen te beantwoorden, is het mogelijk om te vragen naar een casus, of een specifiek voorbeeld.*

- 9) Klopt het dat de belanghebbende door de griffier op de hoogte gebracht wordt van een hoger beroep dat tegen hem/haar is aangetekend? Op welke manier gebeurt dit? Wordt hier wel eens vanaf geweken?
- 10) Is er andere informatie die door uw rechtscollege aan de belanghebbende wordt gegeven (bijv. over het verloop van de procedure, kosten)?
- Welke informatie wordt gegeven en op welke manier?
  - Is er sprake van gestandaardiseerde informatievoorziening of (gedeeltelijk) maatwerk? Denk hierbij bijvoorbeeld aan de inhoud van brieven.
  - Wordt de informatie aan zowel de belanghebbende als zijn/haar vertegenwoordiging gestuurd?

- 11) Wordt de belanghebbende door het rechtscollege op de hoogte gesteld als er **voorlopig** hoger beroep wordt ingediend tegen hen?
- Welke informatie wordt gegeven en op welke manier?
  - Verschilt dit van hoger beroep en is van te voren duidelijk dat het om voorlopig hoger beroep gaat?
  - Is er sprake van gestandaardiseerde informatievoorziening of (gedeeltelijk) maatwerk?
  - Wordt de belanghebbende geïnformeerd als het voorlopig hoger beroep ingetrokken wordt?
- 12) Zijn er nog andere momenten in de fase tussen de aantekening van hoger beroep en het doen van de uitspraak waarop de belanghebbende wordt geïnformeerd die nog niet besproken zijn?
- Zo ja, waarover gaat dit dan (bijv. nieuwe ontwikkelingen in de zaak) en via welk medium (telefoon/email/post/etc.)?
  - In hoeverre hangt dit contact af van de inhoud van de zaak of het type wederpartij? Zijn deze momenten geformaliseerd en kan hiervan afgeweken worden? Wie heeft er contact?
- 13) Wordt de belanghebbende gewezen op de mogelijkheid voor het instellen van incidenteel hoger beroep? zo ja, hoe en wanneer?
- 14) Heeft uw organisatie algemene informatie beschikbaar voor de belanghebbende over hoger beroep, anders dan wat er op de website vindbaar is (denk aan brochures, afgeschermdde pagina's, informatiekaarten etc.)? En hoe zit dit met voorlopig hoger beroep? Mogen wij exemplaren inzien/meenemen?
- Wordt de belanghebbende door uw organisatie op de hoogte gesteld van deze algemene informatiebronnen en zo ja, wanneer en hoe? Is dit anders bij een voorlopig hoger beroep?

### **Begeleiding**

- 15) Is er sprake van begeleiding aan de belanghebbende ergens tijdens het traject van hoger beroep? Zo ja, kunt u in uw eigen woorden beschrijven hoe dit eruit ziet?
- Evt. doorvragen: op welke momenten en voor welke problemen kan de belanghebbende bij u terecht voor begeleiding?
  - Op welke manier wordt de belanghebbende begeleid? Bijv. gesprekken/instructies/doorverwijzing.
  - Wie is er betrokken bij de begeleiding?
  - Hoe wordt de belanghebbende geïnformeerd over de mogelijkheden van begeleiding? En op welke momenten in het traject?

### **Kaders voor informatievoorziening en begeleiding**

- 16) Wordt er in de praktijk soms afgeweken van de regels en eventuele richtlijnen die zien op de informatievoorziening en begeleiding? Zo ja, in welke gevallen gebeurt dit?

### **Slotvragen**

Het onderzoek dat we uitvoeren is ingegeven vanuit het idee om onnodige procedures te voorkomen en om, waar mogelijk, de behandeling van belanghebbenden tijdens de procedure te verbeteren. Vanuit dit idee willen we nog een aantal laatste vragen stellen:

- 17) Kent u ook zaken waarin een bestuursorgaan in hoger beroep is gegaan en waarvan u denkt dat hoger beroep voorkomen had kunnen worden of eigenlijk niet nodig was?  
- Zo ja, hoe had het anders gekund, en kunt u een concreet voorbeeld geven?
- 18) Ziet u verbetermogelijkheden voor het contact tussen burgers en uw rechtscollege in zaken waarin een bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld?

## Bijlage 3 Awb-bezwaarprocedure op hoofdlijnen

In deze bijlage wordt de bezwaarprocedure in de Awb beschreven op hoofdlijnen. We beschrijven achtereenvolgens de procedureaanvang, de inbreng en inzage in stukken, het horen, en de procedureafloop. Het proces wordt in de laatste paragraaf nog weer gegeven in een figuur.

### Procedureaanvang

Wie het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan kan in veel gevallen in bezwaar gaan. Om bezwaar te maken dient een bezwaarschrift te worden ingediend bij het bestuursorgaan.<sup>44</sup> Dit kan schriftelijk en, als het bestuursorgaan het toelaat, ook digitaal.<sup>45</sup> De bezwaarmaker krijgt een ontvangstbevestiging.<sup>46</sup> Indien het bezwaarschrift bij het verkeerde (niet bevoegde) bestuursorgaan is ingediend, stuurt dit bestuursorgaan het bezwaarschrift door naar het juiste bestuursorgaan en vermeldt dit aan de bezwaarmaker.<sup>47</sup> Het bezwaarschrift moet ten minste het volgende bevatten:<sup>48</sup> de naam en het adres van de indiener, een dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht, en de gronden van het bezwaar. Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en als het bezwaar door een gemachtigde wordt ingediend, moet de machtiging hiervoor bijgevoegd zijn. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt in principe zes weken.<sup>49</sup> Dit moet staan vermeld op het bestreden besluit.

Als aan de inhoudseisen en de indienterminen niet is voldaan, kan het bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard. De niet-ontvankelijkheidsverklaring kan achterwege blijven als redelijkerwijs niet geoordeeld kan worden dat de bezwaarmaker in verzuim was.<sup>50</sup> In het geval van een indienterminoverschrijding zonder geldige reden, moet het bestuursorgaan het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren. Bij vormverzuim kan het bestuursorgaan ervoor kiezen om het niet-ontvankelijk verklaren van het bezwaar achterwege te laten en het bezwaar alsnog inhoudelijk te behandelen, ook als verzuimen niet hersteld zijn. Met een niet-ontvankelijkheidsverklaring eindigt de bezwaarprocedure. De inhoudelijke bezwaarbehandeling volgt als het bezwaar ontvankelijk verklaard is en de bezwaarmaker geen eventueel verzoek tot rechtstreeks beroep gehonoreerd heeft gekregen.

Een verzoek om rechtstreeks beroep kan gelijktijdig met het bezwaarschrift worden ingediend (art. 7:1a lid 1 Awb). Als dit verzoek wordt toegekend wordt de bezwaarprocedure overgeslagen, meestal om voorkomen dat de burger en het bestuursorgaan tijd steken in een procedure zonder toegevoegde waarde bijvoorbeeld als de bezwaarprocedure de beëindiging van het geschil alleen zou vertragen.<sup>51</sup> Het betreft dan bijvoorbeeld een zuiver juridische kwestie, waar de onenigheid gaat over de geldende regels

<sup>44</sup> Art. 6:4 lid 1 Awb.

<sup>45</sup> Art. 2:15 Awb.

<sup>46</sup> Art. 6:14 lid 1 Awb.

<sup>47</sup> Art. 6:15 lid 1 Awb.

<sup>48</sup> Art. 6:5 Awb.

<sup>49</sup> Art. 6:7 Awb.

<sup>50</sup> Art. 6:11 Awb Het is eventueel mogelijk om een pro forma-bezwaarschrift in te dienen, waar bijvoorbeeld de motivering of gronden van het bezwaar ontbreken. Via de termijn voor verzuimherstel kan het bezwaarschrift dan alsnog volledig gemaakt kan worden.

<sup>51</sup> Het gaat hier niet om gevallen waarin de burger beroep aantekent bij de bestuursrechter als het bestuursorgaan bijvoorbeeld niet tijdig een beslissing neemt op een aanvraag of bezwaar. In dat geval is er simpelweg sprake van in beroep gaan bij de bestuursrechter.

of voorschriften, en niet om de feitelijke situatie.<sup>52</sup> Het verzoek om rechtstreeks beroep moet tegelijk met het bezwaarschrift ingediend worden.

Het bestuursorgaan moet instemmen met een verzoek om rechtstreeks beroep, alvorens het ter beoordeling voorgelegd kan worden aan de bestuursrechter. Het bestuursorgaan zal niet instemmen met het verzoek als er tegen hetzelfde besluit meer bezwaarschriften zijn ingediend, waar geen verzoek om rechtstreeks beroep aan toegevoegd is (art. 7:1a lid 2 Awb), of als niet alle betrokken partijen akkoord gaan met rechtstreeks beroep. Wanneer het bestuursorgaan niet akkoord gaat met rechtstreeks beroep, wordt de bezwaarprocedure vervolgd en het bezwaar in behandeling genomen. Als het bestuursorgaan wel instemt met rechtstreeks beroep, stuurt zij het bezwaarschrift door naar de bestuursrechter (art. 7:1a lid 5 Awb). De rechter beoordeelt op basis van de stukken of er inderdaad rechtstreeks beroep ingesteld kan worden. Als de bestuursrechter oordeelt dat rechtstreeks beroep niet mogelijk is, wordt het bezwaarschrift alsnog in behandeling genomen door het bestuursorgaan. Als de rechter het rechtstreeks beroep wel toekent, vervalt de bezwaarschriftprocedure en wordt een beroepsprocedure gestart.<sup>53</sup>

### **Inbreng en inzage in stukken**

De bezwaarmaker en betrokkenen hebben de mogelijkheid om, bij het indienen van het bezwaar en gedurende de behandeling, stukken in te dienen die zij relevant achten voor de behandeling. Het indienen van stukken kan tot tien dagen voor het horen van belanghebbenden. De stukken worden ten minste een week van tevoren ter inzage gelegd voor belanghebbenden<sup>54</sup> en betrokkenen kunnen – eventueel tegen vergoeding – een kopie van de stukken krijgen. In drie gevallen hoeven stukken niet ter inzage gelegd worden: (1) alle betrokkenen stemmen in met afzien van inzage, (2) er wordt niet gehoord, bijvoorbeeld als het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk (on)gegrond is, en (3) als geheimhouding om gewichtige redenen geboden is.

### **Horen**

Het horen van de bezwaarmaker is een centraal onderdeel van de inhoudelijke bezwaarbehandeling.<sup>55</sup> Het heeft meerdere functies waaronder het bieden van de mogelijkheid aan de belanghebbende om mondelinge toelichting te geven op het bezwaarschrift. Ook kan het bestuursorgaan toelichten op welke wijze het besluit tot stand kwam, en zich er door het horen van verzekeren dat zij over alle relevante informatie beschikt om een beslissing te nemen op het bezwaar, en eventueel een nieuw besluit te nemen.

Er zijn drie uitzonderingen waarin kan worden afgezien van het horen van belanghebbenden.<sup>56</sup> Zo hoeft er niet gehoord te worden als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, of als bezwaarmaker en belanghebbende(n) verklaren geen gebruik te willen maken van het recht gehoord te worden. Ook hoeft er niet gehoord te worden als het bestuursorgaan volledig aan het bezwaar tegemoetkomt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen geschaad worden.<sup>57</sup> In andere gevallen moet de bezwaarmaker worden gehoord. Hierbij geldt dat niet kan worden

<sup>52</sup> [www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Bestuursrecht/Procedures/Paginas/Rechtstreeks-beroep.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Bestuursrecht/Procedures/Paginas/Rechtstreeks-beroep.aspx).

<sup>53</sup> Rechtstreeks beroep komt volgens Marseille en Wever (2019) weinig voor.

<sup>54</sup> Art 7:4 lid 1, lid 3 Awb.

<sup>55</sup> Art. 7:2 Awb.

<sup>56</sup> Art. 7:3 Awb.

<sup>57</sup> Uit de brochure van de Rijksoverheid blijkt dat er ook niet gehoord hoeft te worden in het geval van een beschikking over rijksbelastingen. (zie: [www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/04/14/bezwaar-en-beroep-tegen-een-beslissing-van-de-overheid?msckid=5d2f4fbdcd511ec92db723773508dc7](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/04/14/bezwaar-en-beroep-tegen-een-beslissing-van-de-overheid?msckid=5d2f4fbdcd511ec92db723773508dc7)).



aangenomen dat de bezwaarmaker die aan de telefoon is gesproken daarmee ook automatisch is 'gehoord'. Een telefoontje naar een bezwaarmaker staat niet gelijk aan 'telefonisch horen'.

Het bestuursorgaan kan zelf besluiten over de vorm en locatie van het horen, zolang de wensen en het recht gehoord te worden van de bezwaarmaker daarmee niet in het gedrang komen. Zo kan er gekozen worden voor horen op locatie bij het bestuursorgaan, maar men kan ook kiezen voor een andere –neutrale – locatie. Het bestuursorgaan besluit of het horen openbaar is,<sup>58</sup> maar betrokkenen worden in principe in elkaars aanwezigheid gehoord. Zo niet, dan wordt aan de afwezige partij verslag gedaan van wat er besproken is.<sup>59</sup> Het is mogelijk telefonisch te horen, in plaats van een hoorzitting in persoon, zolang de bezwaarmaker daar zelf voor kiest of expliciet mee instemt.

Verder kan de bezwaarmaker ervoor kiezen zich te laten bijstaan of te laten vertegenwoordigen tijdens de hoorzitting (bijvoorbeeld door een kennis of advocaat), en heeft hij of zij de mogelijkheid om getuigen en deskundigen te (laten) horen.<sup>60</sup> Het bestuursorgaan mag zelf horen, maar als er een adviescommissie is ingesteld voor de bezwaarbehandeling, dan dient deze commissie te horen. Als wordt gekozen voor een externe adviescommissie dan is de beslistermijn langer (twaalf in plaats van zes weken), mogen de leden die horen niet onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzaam zijn, wordt het advies verplicht schriftelijk gegeven en dient een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan bij het horen een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven. Het bestuursorgaan kan ervoor kiezen om het advies van de commissie over te nemen of niet over te nemen. Het advies van de commissie is niet bindend.

Degene of degenen die het horen leiden mogen niet betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het bestreden besluit.<sup>61</sup>

De Awb kent vier varianten voor het horen van bezwaarmakers:

- 1 Externe commissie: het horen wordt overgelaten aan een commissie die volledig bestaat uit externen (voorzitter en leden).
- 2 Bestuurlijk horen: het horen vindt plaats door het bestuursorgaan zelf of de voorzitter/een lid ervan.
- 3 Ambtelijk horen: het horen wordt gedaan door een ambtenaar die niet bij de voorbereiding van het primaire besluit is betrokken
- 4 Mengvorm (intern en extern): een commissie onder leiding van een externe voorzitter verzorgt het horen, met als leden ambtenaren die niet bij de voorbereiding van het besluit zijn betrokken.

Globaal volgt het horen vaak eenzelfde opzet: de voorzitter geeft eerst voorlichting over de procedure, waarna de bezwaarmaker zijn bezwaar kan toelichten. Hierna krijgen derden-belanghebbenden het woord, en vervolgens kan de verweerder zijn standpunt toelichten. Hier kan een uitwisseling van gedachten en feiten op volgen, en de indiener van het bezwaar krijgt daarna het slotwoord. Tot slot geeft de voorzitter een

---

<sup>58</sup> Art. 7:5 lid 3 Awb.

<sup>59</sup> Art. 7:6 lid 1, lid 3 Awb.

<sup>60</sup> Art. 7:8 Awb.

<sup>61</sup> Art. 7:5 Awb.

toelichting op het verdere verloop van de procedure.<sup>62</sup> Van het horen wordt een verslag gemaakt,<sup>63</sup> al is er geen verplichting het verslag op te sturen naar belanghebbenden. Het bestuursorgaan kan na of naar aanleiding van het horen besluiten dat nader onderzoek noodzakelijk is, en is verplicht belanghebbenden te informeren over nieuwe feiten of omstandigheden als die van aanmerkelijk belang kunnen zijn voor de beslissing op het bezwaar (art. 7:9 Awb).

Tijdens de behandeling van het bezwaar blijft het oorspronkelijk besluit in stand. Indien het omstreden besluit onherstelbare gevolgen heeft voor de burger tijdens de bezwaarbehandeling, dan kan de bezwaarmaker voor de periode van de behandeling een voorlopige voorziening aanvragen.<sup>64</sup> Het indienen en de behandeling van een bezwaarschrift is gratis. De burger hoeft hiervoor aan het bestuursorgaan niks te betalen. Het kan echter wel voorkomen dat de belanghebbende kosten maakt voor het indienen of behandelen van het bezwaar. Deze kosten kunnen vergoed worden door het bestuursorgaan, maar de belanghebbende moet hiertoe verzoeken en de vergoeding is voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.<sup>65</sup> Het verzoek voor vergoeding moet ingediend worden vóór de beslissing op bezwaar genomen is.

### **Procedureafloop**

De bezwaarschriftprocedure kan op verschillende momenten en met verschillende uitkomsten tot een einde komen. Zo kan de procedure eindigen met een niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar (voor de inhoudelijke behandeling), ingetrokken bezwaar (gedurende de inhoudelijke behandeling) of een beslissing op bezwaar (na de inhoudelijke behandeling).

Als niet is voldaan aan de formele eisen die gesteld worden aan de inhoud van het bezwaarschrift en het indienen ervan, kan het bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard. Het staat het bestuursorgaan vrij om na een niet-ontvankelijkheidsverklaring alsnog informeel met de bezwaarmaker in gesprek te gaan.

De bezwaarmaker kan gedurende de gehele bezwaarbehandeling het bezwaarschrift intrekken. Bijvoorbeeld als het bestuursorgaan besluit om tegemoet te komen aan de bezwaarmaker en de primaire afdeling het oorspronkelijke besluit wijzigt, de bezwaarmaker zich kan vinden in de uitleg van het bestuursorgaan en ziet dat er voor hem niet meer inzigt dan het oorspronkelijke besluit, en er wordt een oplossing voor het probleem gevonden dat de aanleiding vormde voor het bezwaar (los van het besluit; Mein en Marseille, 2019). Na het intrekken van het bezwaar hoeft er geen beslissing op het bezwaarschrift genomen te worden en kan de bezwaarmaker geen beroep meer instellen tegen het besluit of de uitkomst van de bezwaarprocedure.

Na de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift neemt het bestuursorgaan een beslissing op het bezwaar. Indien de heroverweging daartoe aanleiding geeft, zal het bestuursorgaan het bestreden besluit herroepen en eventueel een nieuw besluit nemen. Het bestuursorgaan zal een besluit niet herzien als de tegemoetkoming in strijd is met een wettelijk voorschrift, het bezwaarschrift zich richt tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag zonder dat nieuwe feiten of omstandigheden in het bezwaarschrift gemeld worden, of als een bezwaar zich richt tegen een vast door de rechter

<sup>62</sup> Handreiking bezwaarschriftprocedure.

<sup>63</sup> Art. 7:7 Awb.

<sup>64</sup> [www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/04/14/bezwaar-en-beroep-tegen-een-beslissing-van-de-overheid?msckid=5d2f4fbd6d511ec92db723773508dc7](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/04/14/bezwaar-en-beroep-tegen-een-beslissing-van-de-overheid?msckid=5d2f4fbd6d511ec92db723773508dc7).

<sup>65</sup> Art. 7:15 lid 2 Awb.

aanvaard beleid en er geen bijzondere omstandigheden zijn opgevoerd op grond waarvan van het beleid afgeweken zou moeten worden. Verder heeft het bestuursorgaan de vrijheid het besluit in stand te houden wanneer (on)geschreven rechtsregel(s) of een algemeen rechtsbeginsel is geschonden als aannemelijk is dat belanghebbenden daardoor niet benadeeld worden.<sup>66</sup>

Het bestuursorgaan dient in principe binnen zes weken te beslissen op een bezwaarschrift. Als er een adviescommissie is ingesteld, is deze termijn twaalf weken. De beslistermijn kan eenmalig voor vier weken verdaagd worden, verder uitstel is alleen mogelijk als alle betrokkenen instemmen en niemand daardoor in zijn belangen geschaad wordt. Indien het bestuursorgaan niet op tijd besluit, heeft de bezwaarmaker in sommige gevallen recht op een dwangsom. De bezwaarmaker moet dan een aanmaning sturen naar het bestuursorgaan, waarin het bestuursorgaan in gebreke wordt gesteld. Als de beslissing dan na twee weken nog uitblijft, kan de bezwaarmaker 'binnen een redelijke termijn' in beroep gaan bij de rechter vanwege het uitblijven van een beslissing.<sup>67</sup> Het bestuursorgaan blijft verplicht een besluit te nemen.<sup>68</sup>

De beslissing op het bezwaar dient deugdelijk gemotiveerd te worden en de motivering dient vermeld te worden bij de bekendmaking van de beslissing.<sup>69</sup> De beslissing wordt ondertekend en toegezonden of uitgereikt aan degenen tot wie die gericht is.<sup>70</sup> Naar aanleiding van de herziening van een besluit kan de bezwaarmaker eventueel een schadevergoeding vaststellen. De procedure eindigt indien de burger het besluit van het bestuursorgaan accepteert, of dit nu in zijn voordeel uitvalt of niet. Het (herziene) besluit wordt dan definitief. Als de burger zich niet kan vinden in de beslissing op bezwaar, dan heeft hij de mogelijkheid een beroepsprocedure te starten. In de beslissing van het bestuursorgaan staat aangegeven waar, hoe, en binnen welke termijn de burger in beroep kan gaan.<sup>71</sup>

### **Schematische weergave**

In figuur B3.1 staat het verloop van de procedure schematisch weergegeven. De belangrijkste onderdelen van de procedure die hierboven zijn besproken, staan in dit schema opgenomen.

---

<sup>66</sup> Art. 6:22 Awb.

<sup>67</sup> Art. 6:12 lid 1 Awb.

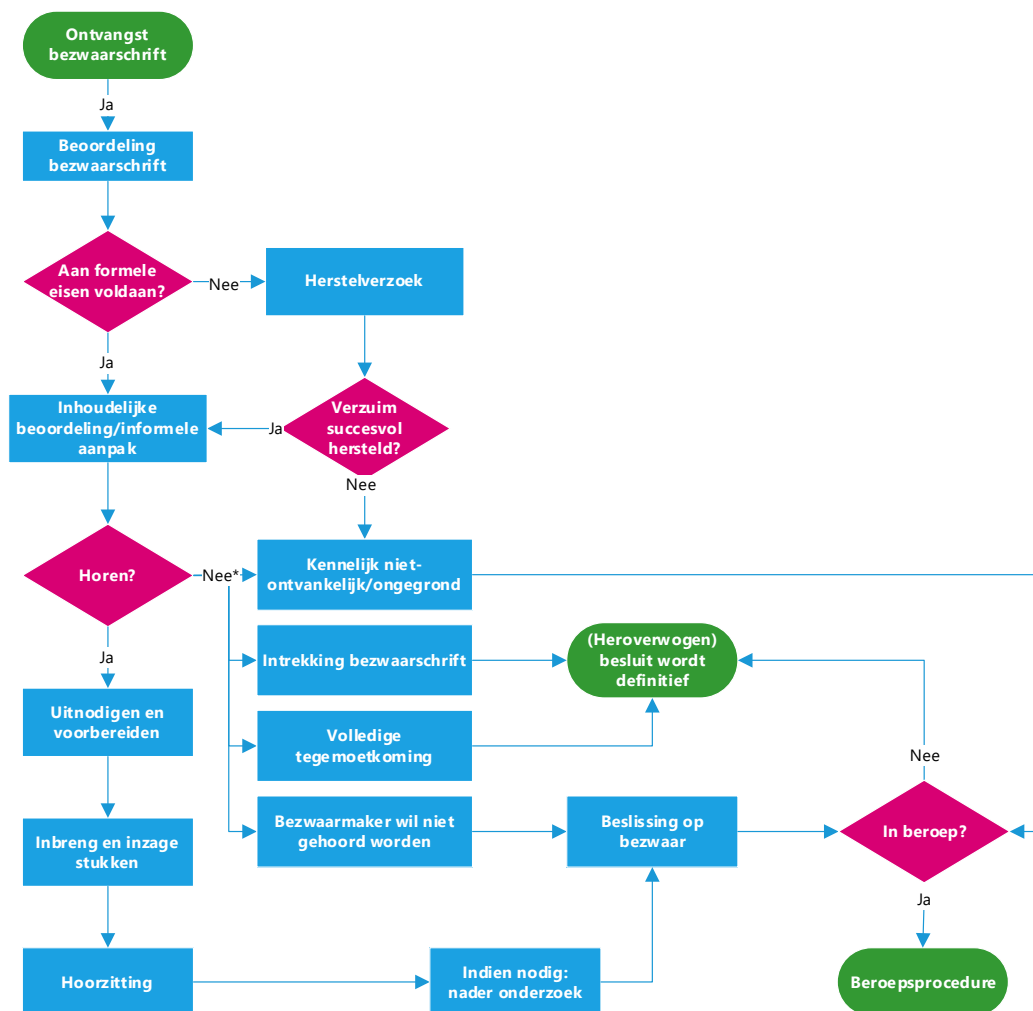
<sup>68</sup> [www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/04/14/bezwaar-en-beroep-tegen-een-beslissing-van-de-overheid?msckid=5d2f4fdbc6d511ec92db723773508dc7](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/04/14/bezwaar-en-beroep-tegen-een-beslissing-van-de-overheid?msckid=5d2f4fdbc6d511ec92db723773508dc7);  
[www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Overheidsorganisatie-beslist-niet-op-tijd](http://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Overheidsorganisatie-beslist-niet-op-tijd).

<sup>69</sup> Met deze motivering en onderbouwing wordt het bestuursbesluit ook gelijk klaargemaakt om aan de rechter voor te leggen.

<sup>70</sup> Art. 7:12 Awb.

<sup>71</sup> Art. 6:23 Awb [www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/04/14/bezwaar-en-beroep-tegen-een-beslissing-van-de-overheid?msckid=5d2f4fdbc6d511ec92db723773508dc7](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/04/14/bezwaar-en-beroep-tegen-een-beslissing-van-de-overheid?msckid=5d2f4fdbc6d511ec92db723773508dc7).

**Figuur B3.1 De verloop van de bezwaarprocedure van de Awb schematisch en op hoofdlijnen weergegeven**



\* Afhankelijk van de reden waarom er wordt afgezien van het horen van de bezwaarmaker vervolgt de procedure op een anderen manier.

## Bijlage 4 De hoger beroepsprocedure

In deze bijlage wordt op basis van de Algemene wet bestuursrecht, hoofdstukken 6 en 8, een beschrijving op hoofdlijnen gegeven van de procedure voor hoger beroep. Dit wordt aangevuld met informatie vanuit procesreglementen van de rechtscolleges.

### Procedureaanvang

#### *Indienen beroepschrift*

Wie het niet eens is met de uitspraak van de rechter, kan in de meeste gevallen hoger beroep instellen door een hogerberoepschrift bij de bevoegde beroepsrechter in te dienen.<sup>72</sup> Het hogerberoepschrift moet ten minste het volgende bevatten: naam en adres van de indiener, dagtekening, omschrijving van het besluit waartegen het hoger beroep is gericht en de gronden van het hoger beroep.<sup>73</sup> Bij voorkeur wordt gelijktijdig een afschrift van dit besluit en de uitspraak in eerste aanleg meegezonden. Een hogerberoepschrift moet worden ondertekend als het op papier is opgesteld en ingediend. Een hogerberoepschrift dat wordt ingediend vanuit het digitale systeem voor gegevensverwerking van het betreffende college, wordt echter zonder handtekening beschouwd als ondertekend.<sup>74</sup> De indientermijn is zes weken en gaat in op de dag nadat de uitspraak van de bestuursrechter bekend is gemaakt.<sup>75</sup>

Als aan de inhoudseisen en de indientermijn niet is voldaan, kan het hoger beroep niet-ontvankelijk worden verklaard. De indiener wordt dan eerst nog wel in de gelegenheid gesteld om het verzuim te herstellen.<sup>76</sup> Soms worden bij het indienen van het hogerberoepschrift de gronden bewust weggelaten. Dit wordt ook wel een 'pro-forma' of 'voorlopig' hogerberoepschrift genoemd. Binnen een daartoe door het rechtscollege gestelde termijn kunnen deze gronden in het kader van verzuimherstel alsnog worden ingediend.

*De procesreglementen van de rechtscolleges geven een nadere beschrijving van hoe dit in zijn werk gaat. De uitnodiging voor verzuimherstel wordt bij aangetekende brief – indien de partij niet digitaal procedeert – verstuurd, met een mededeling dat het hoger beroep niet-ontvankelijk zal worden verklaard als het verzuim niet binnen de termijn hersteld wordt en het verzuim niet verschoonbaar is.<sup>77</sup>*

Voor bestuursorganen is digitaal procederen verplicht.<sup>78</sup> Voor natuurlijke personen ook als ze via procesvertegenwoordiging procederen. In dat geval kunnen ze naast de digitale route ook kiezen voor het per post indienen van een papieren beroepschrift.<sup>79</sup> De ontvangst van het beroepschrift wordt schriftelijk bevestigd door de griffier en stelt de

<sup>72</sup> Art. 6:4 lid 3 Awb. Art. 8:104 Awb beschrijft tegen welke uitspraken wel en geen hoger beroep ingesteld kan worden.

<sup>73</sup> Art 6:5 Awb.

<sup>74</sup> Art 8:36d Awb.

<sup>75</sup> Art. 6:7, art. 6:8 Awb.

<sup>76</sup> Art 6:6 Awb.

<sup>77</sup> Art. 10, art. 11 Procesregeling belastingkamers gerechtshoven 2022; art 9, art. 11 Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2014.

<sup>78</sup> Art 8:36a. Er zijn uitzonderingen mogelijk, de rechter kan anders bepalen: Art 8:36a lid 2.

<sup>79</sup> Art 8:36b.

verwerende partij op de hoogte van het ingestelde hoger beroep.<sup>80</sup> Bovendien stelt de griffier zo spoedig mogelijk de rechtbank van de aangevallen uitspraak op de hoogte van het ingestelde hoger beroep. Binnen één week dient deze rechtbank alle op de zaak betrekking hebbende stukken en een afschrift van de uitspraak naar de griffier van de hogerberoepsrechter te sturen.<sup>81</sup>

*Binnen vier weken na het einde van de beroepstermijn worden andere partijen en bekende derdenbelanghebbenden op de hoogte gebracht van de ontvangst van het beroepschrift.<sup>82</sup>*

*De Raad van State maakt digitaal indienen mogelijk middels een Digitaal Loket, voor de Centrale Raad van Beroep kan het hoger beroep uitsluitend in behandeling genomen worden als het is ingediend door een advocaat of persoon, middels de formulieren die beschikbaar zijn op de digitale loketten op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl).<sup>83</sup>*

#### Griffierechten

Van de indiener van het hogerberoepschrift wordt een griffierecht geheven. De appelcolleges kunnen het hoger beroep niet-ontvankelijk verklaren als het griffierecht niet binnen vier weken is voldaan.<sup>84</sup> Dit ligt anders als het een bestuursorgaan betreft. Zij voldoen het griffierecht achteraf en alleen als de aangevallen uitspraak in stand blijft.<sup>85</sup> Voor een incidenteel hoger beroep wordt geen griffierecht geheven.<sup>86</sup> Als een bestuursorgaan gedeeltelijk of geheel tegemoetkomt aan de indiener van het beroepschrift, en het hoger beroep daarom ingetrokken wordt, vergoedt het bestuursorgaan de griffierechten aan de indiener van het beroepschrift.<sup>87</sup>

*In de procesreglementen van de appelcolleges staan twee nadere regels. Ten eerste kan de indiener van het beroepschrift ontheffing verzoeken in verband met betalingsonmacht. Ten tweede wordt de uitnodiging tot het voldoen van het griffierecht binnen twee weken na de ontvangst van het beroepschrift verstuurd.<sup>88</sup>*

#### Procesbijstand en -vertegenwoordiging

De burger kan zelf procederen of zich laten bijstaan/vertegenwoordigen door een gemachtigde. Dit kan een advocaat zijn, maar dit is niet bij wet vastgelegd. De bestuursrechter kan de partij vragen een schriftelijke machtiging over te leggen binnen vier weken, als de vertegenwoordiging wordt gedaan door iemand die geen advocaat is.<sup>89</sup>

#### Vooronderzoeksfase

Na ontvangst van het beroepschrift door het appelcollege, het eventuele herstel van verzuimen en het voldoen van de gevraagde griffierechten volgt de fase van het vooronderzoek. In deze fase wordt verweer gevraagd en wordt gevraagd of incidenteel hoger beroep aan de orde is. Ook worden de stukken uitgewisseld en wordt besloten of de zaak met of zonder zitting moet worden afgedaan.

---

<sup>80</sup> Art. 6:14 Awb.

<sup>81</sup> Art. 8:107 Awb.

<sup>82</sup> Art. 5 lid 2 Procesregeling bestuursrechtelijke colleges 2014.

<sup>83</sup> Art. 4a, 4b Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2014.

<sup>84</sup> Art. 8:41 Awb, zie specifiek lid 4-6.

<sup>85</sup> Art 8:109 Awb.

<sup>86</sup> Art 8:110 Awb.

<sup>87</sup> Art. 8:41 lid 7. In andere gevallen kan daar ook toe besloten worden (art. 8:41 lid 8 Awb).

<sup>88</sup> Art. 8 Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2014; art. 9 Procesregeling belastingkamers gerechtshoven 2022.

<sup>89</sup> Art. 8:24 Awb.

### *Verweer en incidenteel hoger beroep*

De griffier stuurt een afschrift van het hogerberoepschrift en de gronden aan de wederpartij.<sup>90</sup> Als de wederpartij een bestuursorgaan is, mag dit binnen een gestelde termijn een verweerschrift indienen.<sup>91,92</sup> In voorkomende gevallen kan de hoger-beroeps-rechter besluiten om een tweede schriftelijke ronde te houden (replik en dupliek).<sup>93</sup> De griffier wijst ook op de mogelijkheid voor incidenteel hoger beroep.<sup>94</sup> Dit houdt in dat, binnen zes weken na het versturen van de gronden, alsnog hoger beroep kan worden ingesteld door de wederpartij. De appellerende partij krijgt dan de mogelijkheid om binnen vier weken na de verzending van de gronden voor incidenteel beroep hun zienswijze daarop kenbaar te maken. De partij die incidenteel hoger beroep instelt kan er voor kiezen om daarbij als voorwaarde te stellen dat het hoger beroep gegrond is. Het incidenteel hoger beroep vervalt dan wanneer het hoger beroep wordt ingetrokken, niet-ontvankelijk wordt verklaard of ongegrond is.<sup>95</sup>

### *Uitwisseling van stukken*

De griffier van het appelcollege vraagt het proces-verbaal van de zitting op bij de griffier van de rechtbank die de uitspraak in eerste aanleg deed.<sup>96</sup> De stukken die betrekking hebben op de zaak worden zo spoedig mogelijk naar de partijen gestuurd.<sup>97</sup> Dit geldt ook voor nadere stukken die door partijen worden ingediend.<sup>98</sup> Omvangrijke stukken, of stukken waar het bezwaarlijk van zou zijn om te vermenigvuldigen, kunnen ter griffie ter inzage gelegd worden.<sup>99</sup> Nadere stukken kunnen tot tien dagen voor de zitting worden aangeleverd.<sup>100</sup>

*De rechter besluit wat er gebeurt met stukken die minder dan 10 dagen voor de zitting worden aangeleverd. Zo kunnen stukken worden teruggezonden of teruggegeven, tenzij het appelcollege besluit stukken toch bij de behandeling van de zaak te betrekken.<sup>101</sup>*

Andere partijen dan de appellerende en verwerende partij kunnen de gelegenheid krijgen om binnen vier weken na de uitnodiging daartoe een schriftelijke uiteenzetting over de zaak te geven, waar de partijen weer hun zienswijze over naar voren mogen brengen.<sup>102</sup> De rechter kan verder partijen oproepen om inlichtingen te geven tijdens het vooronderzoek,<sup>103</sup> getuigen oproepen<sup>104</sup> of een onderzoek ter plaatste laten uitvoeren.<sup>105</sup>

<sup>90</sup> Art. 13 Procesreglement bestuursrechterlijke colleges 2014; art. 13 Procesregeling belastingkamers gerechtshoven 2022.

<sup>91</sup> Art. 8:42 Awb; art. 13 Procesregeling belastingkamers gerechtshoven 2022.

<sup>92</sup> De rechter kan het bestuursorgaan ook opdragen om een verweerschrift in te dienen (Art. 8:42 Awb).

<sup>93</sup> Art. 8:43 Awb.

<sup>94</sup> Art. 13 lid 1 Procesregeling belastingkamers gerechtshoven 2022.

<sup>95</sup> Art. 8:110; art. 8:112 Awb.

<sup>96</sup> Art. 8:107 Awb; art. 12 Procesregeling belastingkamers gerechtshoven 2022.

<sup>97</sup> Art. 8:39 lid 1 Awb.

<sup>98</sup> Art. 13 lid 6 Procesregeling belastingkamers gerechtshoven 2022, art. 13 Procesreglement bestuursrechterlijke colleges 2014.

<sup>99</sup> Art. 8:39 lid 1 Awb.

<sup>100</sup> Art. 8:58 Awb.

<sup>101</sup> Art. 20 Procesreglement bestuursrechterlijke colleges 2014.

<sup>102</sup> Art. 8:12b Awb.

<sup>103</sup> Art. 8:29, art. 8:44 Awb.

<sup>104</sup> Art. 8:33, art. 8:46, art. 8:60 Awb.

<sup>105</sup> Art. 8:50 Awb.

### *Afronding vooronderzoek*

In sommige zaken zal uit het vooronderzoek blijken dat de rechter kennelijk onbevoegd is, het hoger beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond is. In dat geval kan worden gekozen voor een zogeheten 'vereenvoudigde behandeling' en zal de zaak zonder zitting worden afgedaan. Indien partijen echter wel op zitting gehoord willen worden, kunnen zij tegen de vereenvoudigde behandeling in verzet gaan. De bestuursrechter beoordeelt of dit verzet gegrond of ongegrond is. Indien gegrond, dan zal hij de partij(en) alsnog in de gelegenheid stellen om op zitting gehoord te worden.<sup>106</sup>

### *Versnelde behandeling*

In spoedeisende gevallen kan de rechter kiezen voor een versnelde behandeling van de zaak, door vooral de termijnen te verkorten. De rechter laat dan ook zo snel mogelijk weten op welk tijdstip de zitting zal plaatsvinden.<sup>107</sup> De partijen kunnen daartoe een gemotiveerd verzoek schriftelijk indienen, en het college deelt dan binnen twee weken schriftelijk mee aan de indiener van het verzoek of de versnelde behandeling wordt toegewezen.<sup>108</sup>

### *Tussenuitspraak*

De rechter kan ervoor kiezen om het bestuursorgaan middels een tussenuitspraak op te dragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen. Ook als de partijen nog niet zijn uitgenodigd voor een zitting, kan de hogerberechtsrechter een tussenuitspraak doen.<sup>109</sup>

## **Onderzoek ter zitting**

### *Uitnodiging*

Na afloop van het vooronderzoek worden partijen minstens drie weken van tevoren uitgenodigd voor de zitting.<sup>110</sup> Partijen die worden opgeroepen in persoon te verschijnen, dienen dat ook te doen.<sup>111</sup>

*In de procesreglementen staat dat de appelcolleges bij voorkeur zes weken van tevoren een uitnodiging sturen voor de zitting. Bovendien staat hierin opgenomen dat in voorkomende gevallen om uitstel kan worden verzocht onder aanvoering van gewichtige redenen.<sup>112</sup>*

### *Zitting*

De zitting is een belangrijk onderdeel van de procedure waarin het geschil met de rechter wordt besproken. De zitting is in principe openbaar. In een aantal gevallen kan de hogerberechtsrechter hiervan afwijken en de zitting geheel of gedeeltelijk achter gesloten deuren laten plaatsvinden. De voorzitter heeft de leiding over de zitting en de griffier. De griffier maakt aantekeningen van het verhandelde ter zitting en maakt ook het proces-verbaal op. De bestuursrechter kan afzien van het horen van door partijen

---

<sup>106</sup> Art. 8:54, art. 8:55 Awb.

<sup>107</sup> Art. 8:52 Awb.

<sup>108</sup> Art. 16 Procesreglement bestuursrechterlijke colleges 2014; art. 15 Procesregeling belastingkamers gerechtshoven 2022.

<sup>109</sup> Art 8:80a, art 8:80b Awb.

<sup>110</sup> Art. 8:56 Awb.

<sup>111</sup> Art. 8:27 Awb.

<sup>112</sup> Art. 18 Procesregeling belastingkamers gerechtshoven 2022, art. 19 Procesreglement bestuursrechterlijke colleges 2014.



meegebrachte of opgeroepen getuigen en deskundigen, als hij redelijkerwijs van mening is dat het horen niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. De rechter kan ook het onderzoek ter zitting schorsen en bepalen dat het vooronderzoek wordt hervat.<sup>113</sup> Tijdens de zitting mogen partijen gebruikmaken van een tolk.<sup>114</sup> Als de bestuursrechter van oordeel is dat het onderzoek ter zitting voltooid is, hebben de partijen het recht om het laatste woord te voeren waarna het onderzoek ter zitting gesloten wordt.<sup>115</sup>

## Procedureafloop

### *Intrekken hoger beroep*

De procespartij die in hoger beroep is gegaan kan op elk moment het hoger beroep weer intrekken. Als een bestuursorgaan dit doet, kan het in een afzonderlijke uitspraak veroordeeld worden tot het vergoeden van de kosten van de verwerende partij.<sup>116</sup> Mocht in een zaak incidenteel hoger beroep zijn ingesteld, dan zal de procedure evenwel worden voortgezet, tenzij dit incidenteel hoger beroep was ingesteld onder de voorwaarde dat het hoger beroep gegrond is. Een voorwaardelijk incidenteel hoger beroep vervalt als het hoger beroep niet-ontvankelijk of ongegrond is, dan wel wordt ingetrokken. In het laatste geval deelt de griffier de indiener mee dat zijn hoger beroep is vervallen.<sup>117</sup>

### *Uitspraak*

Wanneer het onderzoek naar het oordeel van de hogerberoepsrechter compleet is, kan hij op grond van het beroepschrift, de overlegde stukken en het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting, uitspraak doen in de zaak.<sup>118</sup> De rechtsgronden en/of feiten kunnen hierbij door de hogerberoepsrechter ambtshalve worden aangevuld.<sup>119</sup> Als de uitspraak strekt tot een gegrondverklaring van het beroep, wordt in de uitspraak vermeld welke (on)geschreven rechtsregel of welk algemeen rechtsbeginsel geschonden werd. Met de uitspraak in hoger beroep wordt de uitspraak in eerste aanleg bevestigd (met overneming of verbetering van de gronden), of (gedeeltelijk) vernietigd waarmee de hogerberoepsrechter doet wat de rechtbank in eerste instantie had moeten doen. De hogerberoepsrechter kan ook zelf in de zaak voorzien of het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen.<sup>120</sup>

De uitspraak kan zowel mondeling als schriftelijk worden gedaan. De schriftelijke uitspraak volgt binnen zes weken na het sluiten van het onderzoek ter zitting. In bijzondere omstandigheden kan die termijn verlengd worden met nog eens zes weken.<sup>121</sup> De schriftelijke uitspraak wordt in het openbaar gedaan<sup>122</sup> en wordt openbaar door het zaaknummer en de datum van de uitspraak te vermelden in een openbaar toegankelijk uitsprakenregister. De voorzitter en griffier ondertekenen de uitspraak.<sup>123</sup>

---

<sup>113</sup> Art. 8:61, art. 8:62, art. 8:63, art. 8:64 Awb.

<sup>114</sup> Art. 8:60 Awb.

<sup>115</sup> Art. 8:65 Awb.

<sup>116</sup> Art. 8:118 Awb.

<sup>117</sup> Art. 8:112 Awb.

<sup>118</sup> De rechter kan besluiten dat het onderzoek heropend moet worden, als hij van oordeel is dat het onderzoek niet volledig geweest is. Hij bepaalt dan tevens op welke wijze het onderzoek wordt voortgezet (art. 8:68 Awb).

<sup>119</sup> Art. 8:69 Awb.

<sup>120</sup> Art. 8:113 Awb.

<sup>121</sup> Art. 8:66 Awb; art. 22 Procesregeling bestuursrechtelijke colleges 2014; art. 20 Procesregeling belastingkamers gerechtshoven 2022.

<sup>122</sup> Art. 8:78 Awb.

<sup>123</sup> Art. 8:77 Awb.

De rechter kan ook na het sluiten van het onderzoek ter zitting direct mondeling uitspraak doen. Deze uitspraak bestaat dan uit de beslissing en de gronden voor de beslissing. Hier wordt een proces-verbaal van opgemaakt door de griffier en dit wordt door de griffier en voorzitter ondertekend. Een afschrift van de uitspraak wordt beschikbaar gesteld aan de betrokken partijen.<sup>124</sup>

#### *Proceskosten- en schadevergoeding*

Als de uitspraak van de rechtbank geheel of gedeeltelijk vernietigd wordt op grond van een hoger beroep dat door een burger was ingesteld, wordt het griffierecht door het bestuursorgaan vergoed of door de griffier terugbetaald.<sup>125</sup> Als het bestuursorgaan hoger beroep instelde en dit gegrond verklaard wordt, betaalt het geen griffierecht. De verliezende partij kan veroordeeld worden tot het vergoeden van de gemaakte kosten door de andere partij.<sup>126</sup>

Verder is de bestuursrechter bevoegd om het bestuursorgaan te veroordelen tot het vergoeden van de door de belanghebbende geleden of toekomstige schade.<sup>127</sup>

#### *Herziening*

Als de uitspraak na openbaarmaking onherroepelijk geworden is, is het onder twee voorwaarden mogelijk om de bestuursrechter te verzoeken de uitspraak te herzien. Dit kan op grond van feiten of omstandigheden die plaatsvonden voor de uitspraak, maar bij de indiener van het verzoekschrift niet bekend waren voor de uitspraak of redelijkerwijs niet bekend konden zijn. Bovendien moeten dit feiten of omstandigheden zijn die – als zij wel bij de bestuursrechter bekend waren geweest – tot een andere uitspraak hadden geleid kunnen hebben. Voor een herzieningsprocedure wordt griffierecht geheven, dat terugbetaald wordt door de griffier op het moment dat de uitspraak inderdaad wordt herzien.<sup>128</sup>

In figuur B4.1 staat het verloop van de procedure schematisch weergegeven.

---

<sup>124</sup> Art. 8:79 Awb.

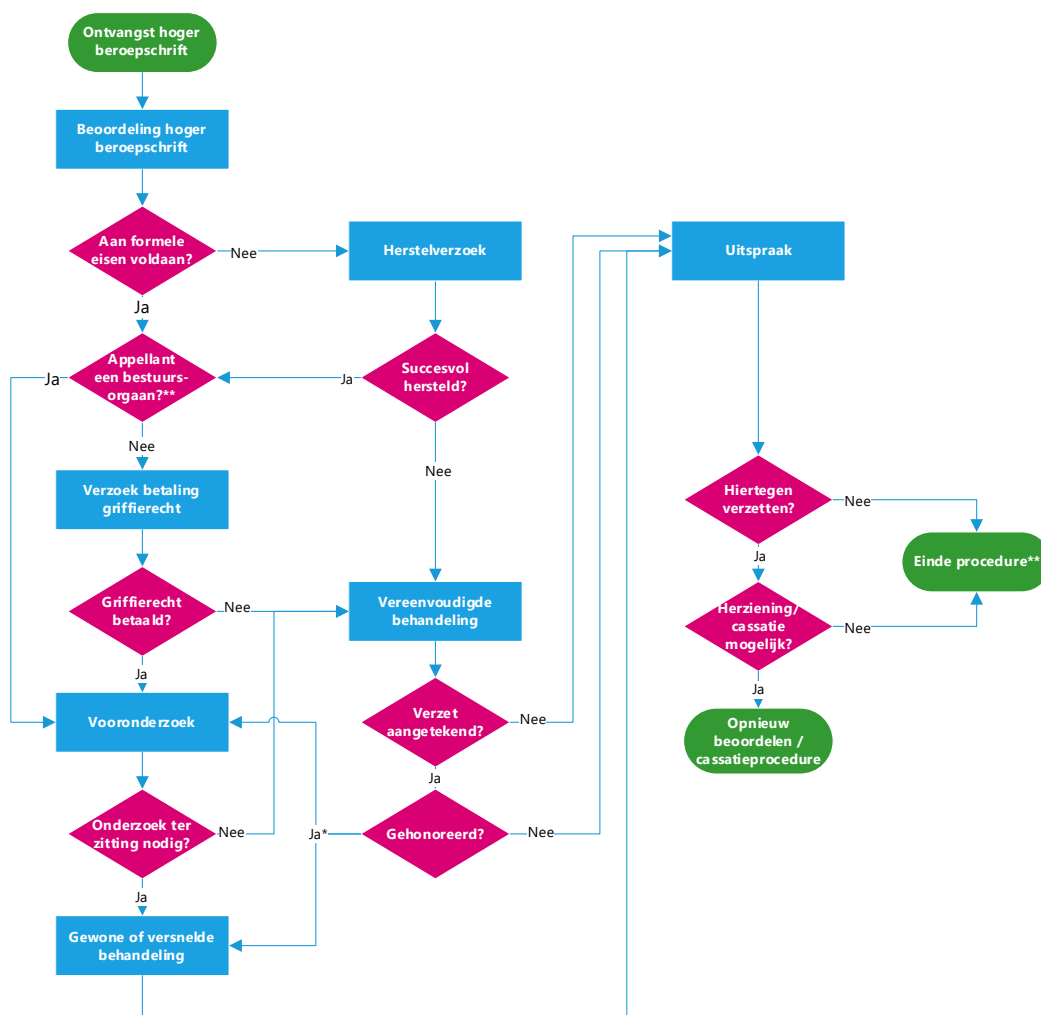
<sup>125</sup> Art. 8:71, art. 8:114 Awb

<sup>126</sup> Art. 8:75 Awb

<sup>127</sup> De regelingen hiervoor zijn vastgelegd in art. 8:88 tot en met art. 8:95 Awb.

<sup>128</sup> Art. 8:119 Awb.

**Figuur B4.1 Schematisch weergave van het verloop van de hogerberoepsprocedure**



- \* Als het gehonoreerde verzet betrekking had op het betalen van het griffierecht, vervolgt de procedure met het vooronderzoek. Als het gaat om het houden van een zitting, vervolgt de procedure met een gewone of versnelde behandeling.
- \*\* Als het beroepsschrift is ingediend door een bestuursorgaan, voldoen zij het griffierecht achteraf en alleen als de aangevallen uitspraak in stand blijft.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is het kennisinstituut voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het WODC doet zelf onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek of laat dit doen door erkende instituten en universiteiten, ter ondersteuning van beleid en uitvoering.

Meer informatie:

[www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)